Action territoriale et environnement. Entre injonctions globales et contraintes locales

Sylvie Clarimont

▶ **To cite this version:**

Sylvie Clarimont. Action territoriale et environnement. Entre injonctions globales et contraintes locales. Géographie. Université Pau et des Pays de l'Adour, 2015. tel-01856031

HAL Id: tel-01856031
https://shs.hal.science/tel-01856031

Submitted on 9 Jul 2019

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.

Université de Pau et des Pays de l'Adour / Laboratoire SET – UMR 5603

Habilitation à diriger des recherches en Géographie, mention Aménagement

Volume 1

ACTION TERRITORIALE ET ENVIRONNEMENT : ENTRE INJONCTIONS GLOBALES ET CONTRAINTES LOCALES

Mémoire de synthèse soutenu publiquement par Sylvie Clarimont,
le 12 décembre 2015

Membres du jury :

Vincent BERDOULAY, professeur à l'université de Pau et des Pays de l'Adour
Christophe GAUCHON, professeur à l'université de Savoie, rapporteur
Anne HONEGGER, directrice de recherches au CNRS, rapporteur
Guillaume LACQUEMENT, professeur Université de Perpignan, rapporteur
Marie-Claude MAUREL, directrice d'études EHESS
Patrice MÉLÉ, professeur à l'université de Tours

Sommaire

SOMMAIRE 2

REMERCIEMENTS 3

AVANT-PROPOS 4

INTRODUCTION 6

CHAPITRE 1 : POUR UNE GEOGRAPHIE DE L'ACTION… 18

1. DE LA DESCRIPTION DE L'ACTION HUMAINE A SA CONCEPTUALISATION, EN GEOGRAPHIE 20
2. DE L'INTERET D'UN DETOUR PAR L'ŒUVRE D'HANNAH ARENDT POUR APPREHENDER L'ACTION HUMAINE 64
3. DE L'ACTION PUBLIQUE A L'ACTION TERRITORIALE EN GEOGRAPHIE 72

CHAPITRE 2 : L'ACTION TERRITORIALE, DES CADRES EN MUTATION 91

1. L'EUROPEANISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES 94
2. DE L'ÉTAT JACOBIN A LA « REPUBLIQUE DECENTRALISEE » : LE RECUL DE L'ÉTAT 105
3. DE LA DECENTRALISATION A LA REFORME DES STRUCTURES TERRITORIALES 148

CHAPITRE 3 : LE DEVELOPPEMENT DURABLE, REFERENTIEL POUR L'ACTION TERRITORIALE 183

1. LE DEVELOPPEMENT DURABLE : UNE CATEGORIE POUR L'ACTION 185
2. LE DEVELOPPEMENT DURABLE EN ACTES : UNE « ECOLOGISATION » SUPERFICIELLE DE L'ACTION 222

CHAPITRE 4 : L'ACTION TERRITORIALE EN TENSION 300

1. UNE PAROLE DIVERGENTE : L'ACTION COLLECTIVE TERRITORIALISEE 303
2. LES DISPOSITIFS DE CONCERTATION : LA QUETE IMPROBABLE DU CONSENSUS 336
3. QUAND LE CONFLIT S'INVITE DANS LES PROCEDURES DE CONCERTATION… 358

CONCLUSION GENERALE 394

BIBLIOGRAPHIE 402

TABLE DES ENCADRES 430

TABLE DES FIGURES 431

TABLE DES TABLEAUX 433

TABLE DES MATIERES 434

Remerciements

Il est bien difficile de remercier, en quelques mots, toutes les personnes qui, durant ces longues années, m'ont aidée, soutenue et encouragée. Je vais cependant m'efforcer de soutenir cette gageure en ayant d'abord une pensée pour les acteurs politiques, institutionnels et associatifs de même que pour les « usagers anonymes » de l'espace qui m'ont accordé de leur temps et ont accepté de s'entretenir avec moi, me livrant des informations précieuses sur leurs façons de voir. À l'heure d'écrire ces remerciements, je pense aussi à tous ces « facilitateurs » du travail de terrain qui, sans être directement concernés par la recherche, en ont simplifié la réalisation.

À l'université, je voudrais exprimer ma reconnaissance aux amis et collègues du laboratoire SET qui m'ont convaincue de m'engager dans la rédaction d'une HDR et m'ont accordé tout leur soutien et toute leur confiance. Je tiens tout particulièrement à remercier Vincent Vlès, désormais en poste à Toulouse. Je lui sais infiniment gré de sa relecture attentive et bienveillante du manuscrit presque achevé. Je remercie également Xavier Arnauld de Sartre, directeur du SET, pour son appui indéfectible et le soutien qu'il a apportés à ma candidature à la HDR. Je voudrais aussi dire ma gratitude à Vincent Berdoulay qui, malgré un agenda bien chargé, a accepté de participer à mon jury de HDR. Dans ce paragraphe dédié au SET, j'aimerais aussi évoquer le concours de Monique Morales qui, jusqu'à la veille de son départ en retraite, m'a apporté le concours de son savoir cartographique ; de Gaëlle Deletraz qui, outre son soutien en matière de traitement d'enquêtes dans le cadre de programmes en cours, m'a été d'un grand secours au moment d'imprimer les premiers volumes de la HDR ; de Sylvain Marty dont l'appui « logistique » me fut précieux.

Je tiens également à remercier vivement les personnalités extérieures au SET qui ont accepté de me lire et de participer à mon jury : Marie-Claude Maurel, ma directrice de thèse d'autrefois qui a accepté d'endosser une nouvelle fois son rôle de conseillère et de guide ; Patrice Mélé dont je connaissais bien les travaux, mais que je n'avais jamais rencontré ; Christophe Gauchon et Anne Honegger qui ont bien voulu assumer la fonction exigeante de rapporteurs et Guillaume Lacquement qui, outre le rôle de rapporteur, m'a prodigué de précieux conseils et encouragements.

Enfin, je ne saurais clore cette page sans adresser un grand Merci à Florencio pour son appui de chaque instant, pour sa patience et sa bonne humeur qui ont su résister à l'épreuve de cette « seconde thèse » !

Avant-propos

S'engager dans la rédaction de ce mémoire de HDR n'a pas été chose aisée. Si j'avais parfois caressé l'idée d'entamer ce travail, le passage à l'acte était toujours repoussé au prétexte qu'il n'était pas encore temps. C'est à la section 23 du CNU que je dois le « tournant décisif ». Les encouragements que m'ont prodigués à deux reprises les membres du CNU (d'abord, à l'occasion de l'examen de mon dossier de candidature pour le passage à la hors classe des maîtres de conférences, puis de celui de ma demande de CRCT) ont constitué une prise de conscience et déclenché la mise en œuvre de ce projet jusque-là sans cesse ajourné. L'obtention du précieux – mais ô combien bref – temps de pause qu'a représenté un CRCT de six mois a permis le démarrage effectif de ce long et laborieux travail d'écriture étalé sur près de quatre ans ; écriture singulière, discontinue, toujours suspendue durant le premier semestre universitaire très chargé en cours, reprise timidement au printemps, plus vigoureusement pendant la trêve estivale.

Malgré ses difficultés, ce travail d'écriture a eu aussi ses vertus, car il m'a obligée à « suspendre le temps » et les urgences quotidiennes inhérentes à notre métier pour adopter une attitude réflexive par rapport à l'itinéraire de recherche suivi depuis la thèse. Entamer la HDR (Habilitation à diriger des recherches), ce fut pour moi comme m'arrêter un moment au bord du chemin, me mettre un peu en retrait et observer la route parcourue jusque-là ; ce fut en quelque sorte faire le bilan à mi-parcours de ma carrière universitaire et retracer *a posteriori* le fil d'Ariane de recherches qui pourraient sembler de prime abord assez éloignées les unes des autres. Ce regard rétrospectif sur son activité passée est étroitement lié à un travail de « mémoire » plus intime. Reconstitution d'un itinéraire de recherche et retour sur soi se sont mêlés étroitement au point d'abolir parfois la frontière entre bilan scientifique et bilan personnel. Entre rétrospection et introspection, l'écriture de la HDR relève ainsi d'un genre quelque peu hybride : exercice de mémoire, elle doit, selon l'expression de Michel Marié (1989), « *repérer une continuité dans la discontinuité* » des terrains et des expériences de recherche ; récit spéculaire, elle conduit à aller au-delà de la tentation de l'effacement de soi pour faire preuve de réflexivité et s'interroger sur la position et le rôle social du chercheur, la place du sujet dans la construction de l'objet de recherche. Par ailleurs, établir le bilan du passé, c'est également se projeter dans l'avenir, préciser ses orientations futures de recherche pour les années qui viennent et immanquablement penser à l'après. La HDR a donc représenté pour moi une forme d'écriture au milieu du gué, écriture de l'âge mûr paradoxalement plus malaisée et hésitante que celle de la thèse, écriture de la jeunesse, plus fluide, plus optimiste. Cette difficulté d'écrire tient sans doute aussi à la nature même de l'exercice, moins normé et standardisé que celui de la thèse, beaucoup plus libre et personnel. Il était cependant clair pour moi que la HDR ne saurait constituer un récit autobiographique (ce que d'aucuns

appellent une ego-géographie), un dévoilement ou une mise à nu trop personnelle. C'est pourquoi j'ai opté pour l'emploi du « nous » dans ce mémoire, car il permet une mise à distance que n'autorise par le « je ». Ce volume se veut donc une mise en cohérence distanciée d'une vingtaine d'années de recherches en géographie, entreprises dans un espace transfrontalier.

Si la France a constitué mon terrain principal d'investigation au cours de ces années passées au sein du laboratoire SET, le texte contient en effet des références assez nombreuses à l'Espagne, car c'est le pays de mes premiers pas en recherche et celui sur lequel j'ai toujours continué à travailler. Lors de mon doctorat, j'ai fait de nombreux séjours en Espagne, principalement dans le sud de la Catalogne et en Aragon pour essayer de saisir le sens des très fortes mobilisations sociales suscitées par les projets d'aménagements hydrauliques (transferts d'eau et grands barrages), nombreux au début des années 1990. C'est paradoxalement à partir de mon expérience ibérique que j'ai « découvert » et « appris » la France, que j'ai tenté de saisir la façon dont étaient posées, en France, les questions d'aménagement du territoire dans leur relation à l'environnement. J'avais travaillé jusque-là sur la contestation de grands projets d'équipements portés par l'État central dans un pays très décentralisé, j'étais désormais confrontée à la réception par les sociétés locales de projets, pour la plupart à maîtrise d'ouvrage décentralisée, dans un pays réputé centralisé. La connaissance de deux contextes *a priori* aussi contrastés, mais confrontés tous deux à une forme d'homogénéisation des politiques publiques sous les auspices de l'Union européenne s'est avérée précieuse. Elle a souvent permis des comparaisons fructueuses. Depuis ma thèse, l'Espagne – du nord – n'a cessé de retenir ma curiosité scientifique. Les voyages réguliers outre Pyrénées (permis par la proximité et la porosité de la frontière), ma familiarité avec la langue et la culture espagnoles, ont conditionné ma pratique de la comparaison dans le champ scientifique. Les allers – retours constants entre France et Espagne alimentent la réflexion sous-jacente à tous mes travaux, réflexion relative aux transformations de l'action territoriale et à la dialectique complexe différenciation/convergence des mots, des projets, des pratiques d'aménagement ou de « ménagement » du territoire.

Introduction

« Parcourir le monde, le sillonner en tous sens, ce ne sera jamais qu'en connaître quelques ares, quelques arpents : minuscules incursions dans des vestiges désincarnés, frissons d'aventure, quêtes improbables figées dans un brouillard doucereux dont quelques détails nous resteront en mémoire (…). Et avec eux, irréductible, immédiat et intangible, le sentiment de la concrétude du monde ; quelque chose de plus clair et de plus proche de nous : le monde, non plus comme un parcours sans cesse à refaire, non pas comme une course sans fin, un défi sans cesse à relever, non pas comme le seul prétexte d'une accumulation désespérante, ni comme illusion d'une conquête, mais comme retrouvaille d'un sens, perception d'une écriture terrestre, d'une ***géographie*** *dont nous avons oublié que nous sommes les auteurs. »*

George Pérec, *Espèces d'espaces* (Le monde), [1974], 2000

De l'aménagement à l'action territoriale

De notre inclinaison initiale pour une géographie physique « humanisée » où nous appréhendions le phénomène physique (l'érosion) dans son rapport aux hommes (modes d'occupation de l'espace et phénomènes de surexploitation) et aux politiques de prévention du risque (engazonnement et reforestation des versants entrepris dans le cadre des lois de restauration des terrains en montagne ou RTM)[1], nous sommes passée, avec le DEA puis la thèse, à une géographie résolument humaine ayant pour objet l'aménagement dans son rapport à l'environnement au sens d'« *ensemble des réalités extérieures à un système, notamment un système social, conditionnant son existence et interagissant avec lui. Spécialement, les réalités biophysiques comme environnement des sociétés* » (Emelianoff, 2013 : 342). La plupart de nos travaux de recherche – depuis nos tout premiers relevés de terrain dans les Préalpes du Sud, au cours de l'hiver 1991-1992 – se situant à l'interface entre aménagement et environnement, il nous avait paru évident de devoir faire explicitement référence au terme « aménagement » dans l'intitulé de la HDR. À la réflexion, le mot nous est cependant apparu inapproprié du fait de son caractère polysémique et de son association trop étroite à l'expression « aménagement du territoire », le rendant inapte à témoigner des évolutions récentes de l'acte d'aménager. Sans équivalent direct dans de nombreuses langues dont l'anglais, le vocable nous semblait trop réducteur et connoté, renvoyant immanquablement à une échelle, nationale, à un acteur, l'État central et à une posture, « *celle du* ***sursaut****, face à un risque de désintégration ou de perte de substance du territoire national* » (Lévy, 2013 : 77). Classiquement défini comme *« l'action et la pratique (…) de*

[1] Notre maîtrise entreprise en 1990-1991, sous la direction de Jeanine Raffy, professeure de géographie physique à l'ENS Fontenay – Saint Cloud, avait porté sur les liens entre érosion et occupation de l'espace dans les Baronnies méridionales (Préalpes du Sud), plus particulièrement dans le périmètre RTM de la Méouge, instauré tardivement à la veille de la première guerre mondiale.

disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques » (Merlin et Choay, 2000 : 38), l'aménagement est guidé par un but : la recherche d'un ordre spatial, déployée dans le temps. Son équivalent espagnol, *« ordenación del territorio* » met d'ailleurs nettement l'accent sur cette volonté d'organisation rationnelle et de mise en ordre de l'espace, mue par un souci égalitariste. Volontarisme étatique et justice socio-spatiale constituent ainsi le socle sur lequel repose l'aménagement du territoire en tant que pratique correctrice portée par un idéal de progrès. Le vocabulaire de l'aménagement du territoire est riche de couples de mots antinomiques mettant en balance l'ordre et le désordre, le désirable et le non-souhaitable (équilibre/disparités, vide/plein, concentration/diffusion, harmonie/tensions, etc.) pour légitimer l'action uniformisatrice de l'aménagement au nom d'une forme d'universalité propre à la modernité (Berdoulay et Soubeyran, 2000). Avec la crise de l'étatisme et la montée des pouvoirs locaux favorisée par les vagues successives de décentralisation, l'aménagement du territoire unitaire et centralisé est en repli tandis que les collectivités territoriales entendent affirmer leur droit à mener, elles aussi, des actions d'aménagement, à une échelle infra-étatique au point que la distinction est de plus en plus fréquemment opérée entre « aménagement du territoire » et « aménagement des territoires »[2]. Pour autant, cette dernière expression ne parvenait pas à nous satisfaire pleinement dans la mesure où son emploi demeure limité hors du monde de la géographie universitaire et où elle renvoie exclusivement à l'intervention des pouvoirs publics, ignorant ou excluant les autres formes d'interventions sur le territoire. Par ailleurs, elle risquait de porter à confusion du fait de la double acception de la notion d'aménagement désignant à la fois un « *champ institutionnalisé du savoir* » (Lussault et Thibault, 2013 : 73) entretenant des relations ambiguës et parfois difficiles avec la géographie, et un domaine de compétence de l'État (aménagement du territoire) et des collectivités territoriales (aménagement de l'espace, aménagement urbain). Affaire de spécialistes, scientifiques ou professionnels, l'aménagement exclut en principe le profane. C'est pourquoi, après maintes hésitations, nous avons fait le choix d'opter pour un terme plus large, celui « d'action territoriale » au sens d'action dans un territoire, par un territoire et pour un territoire. Ce vocable nous paraissait mieux intégrer les différentes échelles d'intervention et la pluralité d'acteurs qu'il s'agisse des élus, des techniciens ou des citoyens amenés à se prononcer pour ou contre un projet. Du fait de sa richesse sémantique, de sa prise en compte – avec sa déclinaison, l'« action collective » – de la contestation, « l'action » nous a semblé un concept plus fécond que nous avons décidé de travailler pour ce mémoire de HDR ; lequel a finalement été intitulé : « Action territoriale et environnement : entre injonctions globales et contraintes locales ». Cela ne signifie pas pour autant que nous allions nous interdire l'usage du mot « aménagement », mais simplement que ce dernier allait être considéré comme l'une des facettes, non exclusive, de l'agir territorial.

[2] Expression consacrée, en 2009, par les programmes officiels du CAPES et de l'Agrégation.

Une géographie non pas appliquée, mais impliquée

Opter pour un tel titre amène inévitablement à poser le vieux problème du rapport de la géographie à l'action et, par voie de conséquence, celle de l'utilité de la géographie, de son rapport au monde. À quoi et à qui sert la géographie ? Plusieurs géographes ont apporté des réponses à cette question. Celle d'Yves Lacoste (« La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre », 1976) est la plus connue, mais, même si le vocabulaire de l'aménagement emprunte parfois à la rhétorique militaire (situation, plan, stratégie, impact, etc.) et si la concurrence accrue entre territoires peut apparaître comme une forme de conflit non armé, cette réponse ne saurait être pleinement satisfaisante. Dans les premières pages de leur ouvrage *La face de la Terre*, Philippe et Geneviève Pinchemel proposent une lecture moins belliqueuse de la géographie : « *plus qu'à faire la guerre, elle [la géographie] a servi, elle sert encore, à aménager la face de la Terre, à l'organiser, la gérer, la mettre en valeur, à substituer à la nature naturante une seconde nature (…)* » (Pinchemel, 1988 : 9). La géographie serait donc à la fois « *action et pensée* » : une science servant l'action et une science des usages de la nature s'efforçant de saisir, sous ses différentes facettes, « *l'humanisation de la nature* » au sens de transformation par l'homme de celle-ci inscrite dans la durée, dans le temps long des sociétés humaines (Pinchemel, 1988 : 10). Une telle conception de la discipline s'efforçant de concilier pensée sur l'action et pensée pour l'action a nourri notre propre approche de la géographie, même si nous nous sommes bien gardée de nous mettre « au service » de l'action entendu comme attitude de sujétion à un donneur d'ordre politique. Bien que fortement impliquée dans les formations professionnelles (au sein de l'IUP Aménagement et développement territorial de 1999 à 2004, puis dans les masters professionnels lui ayant succédé), nous avons développé des liens étroits de collaboration avec des élus et techniciens locaux, encadré des ateliers de diagnostic territorial, suivi les travaux d'un grand nombre de stagiaires, etc. De la sorte, nous avons contribué – à titre individuel ou collectif – à produire et à diffuser un savoir territorial en réponse à une « commande » réelle du décideur ou, le plus souvent, d'un intermédiaire (directeur de structure, chef de service). Une telle participation à la vie de la cité est pour un chercheur à la fois stimulante et problématique. Être sollicité par des collectivités territoriales, des intercommunalités, des services déconcentrés de l'État, des agences d'urbanisme, etc. pour participer à l'élaboration d'une stratégie de développement, mettre ses capacités réflexives au service d'un territoire et contribuer à enrichir la réflexion sur le devenir de celui-ci est sans conteste valorisant et octroie une légitimité sociale certaine à l'institution universitaire. Elle permet également au chercheur d'avoir un accès plus aisé à l'information et d'observer, « en situation », les jeux d'acteurs en amont de la préparation d'un projet. En outre, une telle implication dans l'action permet au géographe universitaire de renouer avec une tradition : celle des premiers géographes arpentant le monde pour le cartographier et en livrer une description utile aux décideurs (Lefort, 2010) ; celle des géographes vidaliens impliqués dans les projets de réforme territoriale et dans l'affirmation de

la région comme maille intermédiaire entre l'État et le département ; celle, enfin, de certains géographes de l'après-Seconde Guerre mondiale (Beaujeu-Garnier, 1975). En parallèle à cette activité pédagogique, nous sommes souvent intervenue dans des programmes de recherche financés par des collectivités territoriales (Conseil régional d'Aquitaine, Conseil général 64 ou 40, Ville de Pau) ou leur regroupement (Communauté d'agglomération Pau-Pyrénées), des établissements publics (Agence de l'eau Adour – Garonne) ou des ministères (notamment le ministère de l'Écologie) et répondant à une commande publique (tableau 1). Cette double implication dans des formations professionnelles en aménagement, d'une part, dans des programmes de recherche en prise étroite avec l'action, d'autre part, nous a conduite à pratiquer une géographie que nous préférons qualifier « de géographie active » ou « impliquée » plutôt que de « géographie appliquée », car elle suppose un assujettissement moindre au commanditaire et autorise une certaine prise de distance. La « géographie impliquée » telle que nous la concevons, vise la production voire la coproduction de connaissances destinées à éclairer le décideur public sans jamais prétendre se substituer à lui en lui disant que faire et comment le faire. Elle est une géographie dans l'action et sur l'action qui doit se garder d'être une géographie pour l'action sous peine d'entraîner une confusion des rôles entre chercheur et consultant. Cette « implication » est indissociable d'une posture réflexive emmenant à considérer l'action non pas seulement comme une finalité, mais aussi comme un objet de recherche. La géographie impliquée s'inscrit ainsi dans le cadre plus large d'une géographie de l'action s'intéressant non seulement aux effets spatiaux de celle-ci, mais également aux acteurs et aux relations entre ces deux catégories d'acteurs identifiées par C. Raffestin (1980) : les « *acteurs syntagmat*iques » (organisation réalisant un programme) et les « *acteurs paradigmatiques* » (êtres humains sans programme défini ayant en commun de vivre en un même lieu). Ces relations asymétriques peuvent être de nature différente, marquées du sceau de l'indifférence, de la collaboration ou de l'antagonisme.

Tableau 1 : Tableau synoptique des principaux programmes de recherche

OBJETS	CONFLITS EAU	RISQUES		TERRITOIRES INSTITUTIONNELS		TOURISME DURABLE		ESPACES PUBLICS	
Cadre	Thèse (MRT)	AEAG	MEDDE / PUCA	Fonds communs Aragon / Aquitaine MEDDE / PUCA		CDAPP	MEDDE / PUCA CRA	CRA / CG40	Ville de Pau
Méthodes	Littérature grise et entretiens	Archives départementales (64 et 65)	Littérature grise et entretiens semi-directifs	Littérature grise et entretiens semi-directifs	Littérature grise et entretiens semi-directifs	Littérature grise et entretiens semi-directifs	Littérature grise et entretiens semi-directifs	Littérature grise et entretiens semi-directifs	Littérature grise et entretiens semi-directifs
	Presse locale	Presse locale	Presse locale			Observation des pratiques ; enquête usagers (photo-questionnaire, questionnaire, entretien)			
Terrains	Bassin de l'Èbre	Bassin de l'Adour	Forêt landaise, complexe industriel de Lacq, sud Landes	Aquitaine Aragon	Pyrénées occidentales et centrales	Pau Saragosse	Néouvielle, Gavarnie, dune du Pilat, Ste Victoire, Pointe du Raz	Stations : Seignosse-le-Penon, Gourette…	Centre-ville Pau
Objectifs	Saisir le sens des mobilisations sociales contre la politique hydraulique nationale	Reconstituer la mémoire de l'inondation ; cartographier les lieux historiques de l'inondation	Examiner la capacité de résilience des territoires face au changement	Comparer le processus de recomposition territoriale, concomitant de part et d'autre de la frontière	Identifier les freins à la territorialisation du tourisme durable	Analyser les politiques de valorisation des espaces fluviaux et la perception de ceux-ci par les usagers	Évaluer l'impact des mesures de maîtrise de la fréquentation de grands sites naturels	Comprendre la perception des espaces publics par les usagers (habitants et visiteurs) afin de déterminer le rôle de ceux-ci dans l'attractivité de la destination	

CONFLIT – ENVIRONNEMENT - TERRITOIRE

Un fil d'Ariane : la question du rapport de l'action à l'environnement

Le tableau synoptique de nos travaux de recherche, présents et passés, inséré dans cette introduction fait apparaître la grande variété des thématiques abordées depuis notre thèse portant sur les conflits suscités par la grande hydraulique dans le bassin de l'Èbre (Espagne) jusqu'aux travaux en cours sur l'impact des mesures de maîtrise de la fréquentation dans des sites naturels exceptionnels[3] ou sur les perceptions des risques émergents dans des territoires aussi contrastés qu'un bassin industriel (le bassin de Lacq) et un espace à dominante rurale (le sud du département des Landes) choisis tous deux pour devenir les lieux d'expérimentation, par des opérateurs privés (Total et EDF) de technologies nouvelles inscrites dans la stratégie nationale d'adaptation au changement climatique[4] (tableau 1). L'incontestable diversité des thèmes de recherche ne saurait toutefois être interprétée comme une dispersion. L'investissement dans ces programmes de recherche apparemment pluriels est caractérisé par plusieurs points de convergence : problématique, méthodologique et géographique.

Au cours des vingt années écoulées, la totalité de nos travaux de recherche a été traversée par la question du rapport de l'action à l'environnement qu'il s'agisse de l'action publique d'État (politique forestière dans les Baronnies méridionales abordée en maîtrise, politique hydraulique nationale menée par l'État central espagnol que nous avions analysée en doctorat), de l'action publique territorialisée, de l'action d'intérêt public sous maîtrise d'ouvrage privé ou encore, de l'action collective développée par des mouvements citoyens pour lutter contre des projets perçus comme attentatoires à l'intégrité de leur environnement proche. Ces formes d'action, cherchant presque toujours une légitimité dans la référence à l'intérêt général, sont sous-tendues par des conceptions divergentes de l'environnement — inscrites entre les deux pôles extrêmes de l'utilitarisme et de la préservation —. Ces pluralités de points de vue sur l'environnement sont d'ailleurs favorisées par la polysémie d'une notion étroitement liée à l'aménagement (Berdoulay et Soubeyran, 2002). « Environnement » est en effet un mot aux sens fluctuants selon qu'il est employé seul ou avec un qualificatif (urbain, social, culturel, etc.), qu'il fait référence à l'échelle globale pour susciter une réflexion sur les impacts des activités humaines sur les dérèglements de cet environnement (changement climatique, pollutions marines, etc.) ou à l'échelle locale pour renvoyer à des questions de proximité relatives au cadre de vie, à la qualité de vie. Apparu dans la langue française dès le XIII^{e} siècle pour signifier « ce qui entoure », le terme acquiert progressivement un sens plus

[3] Ce programme intitulé « Impacts des mesures de préservation des grands sites naturels » fait l'objet d'un financement du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE). Il a été élaboré en réponse à l'appel à propositions de recherche publié par le PUCA en août 2014, « Les sites exceptionnels : quelle contribution au développement local ? ». D'une durée de deux ans (2015-2017), il est placé sous la responsabilité scientifique de Vincent Vlès (professeur à l'université de Toulouse 2) et de nous-même. Il vise d'abord à mieux connaître les politiques publiques de gestion de ces sites exceptionnel, puis à apprécier aussi bien en termes quantitatif que qualitatif, les impacts des mesures de réduction de l'accessibilité au site.

[4] Cette réflexion s'inscrit dans le cadre d'un programme de recherche financé lui aussi par le MEDDE / PUCA, en réponse à l'appel à projets national « Risques, décision et territoires » (2013) et intitulé « Accompagner le changement vers des territoires résilients (ACTER). Enjeux territoriaux liés aux risques émergents et à leur gestion dans le Sud-ouest ». Il est placé sous la direction de Julien Rebotier, chargé de recherches au CNRS et est prévu pour une durée de trois ans (2013-2016).

spécialisé, sous l'influence de l'anglais. Il en vient à désigner l'ensemble des conditions extérieures qui « environnent » un organisme vivant quel qu'il soit (plantes, animaux, hommes) et prend alors une signification très proche de celle de « milieu ». P. Vidal de la Blache ne s'y trompe d'ailleurs pas qui, dans ses *Principes de géographie humaine* (1922), publiés à titre posthume, évoque la quasi-synonymie entre « environnement » et « milieu », tous deux composés de *« choses et d'êtres »* en interaction réciproque : *« Sous ce nom de **milieu**, cher à l'école de Taine, sous celui d'**environnement**, fréquent en anglais, de même sous celui d'**œcologie** que Haeckel a introduit dans la langue des naturalistes, — termes qui au fond reviennent à la même idée —, c'est toujours la même préoccupation qui s'impose à l'esprit, à mesure que se découvre davantage l'ultime solidarité qui unit les choses et les êtres. L'homme fait partie de cette chaine ; et dans ses relations avec ce qui l'environne, il est à la fois actif et passif, sans qu'il soit facile de déterminer en la plupart des cas jusqu'à quel point il est soit l'un, soit l'autre »* (Vidal de la Blache, 1922 : 104). Rejeté par la géographie moderne à partir des années 1960, éclipsé par le terme « environnement » utilisé pour qualifier le ministère en charge, à partir de 1971, de traiter des problèmes environnementaux et de mener les politiques afférentes, le « milieu » connaît un retour en géographie (Berque, 1999 ; Berdoulay et Soubeyran, 2002) sans toutefois entrer dans le vocabulaire du politique qui, après lui avoir longtemps préféré « environnement » semble aujourd'hui s'orienter vers la notion plus philosophique de « nature ».

Objet de réflexion scientifique et catégorie de l'action, l'environnement a longtemps été appréhendé par l'aménageur principalement en termes de contraintes, tout son art consistant à *« soumettre le milieu »* (Berdoulay et Soubeyran, 2002 : 14). Portée par une vision du milieu comme réalité extérieure à l'homme, à modeler en fonction des besoins des sociétés, l'action aménagiste a en effet considéré l'environnement biophysique comme une contrainte à dépasser par la maîtrise et la correction des disparités géographiques dans la répartition des ressources – obtenir une meilleure répartition de l'eau entre régions excédentaires et régions déficitaires fut ainsi l'un des objectifs prioritaires de la politique hydraulique espagnole —. L'avènement du développement durable comme nouveau référentiel pour l'action introduit une « *réflexion sur le rôle, la place et la fonction du milieu dans le devenir de l'action humaine sur terre* » (Berdoulay et Soubeyran, 2000 : 13). Il substitue aux contraintes naturelles et sociales, aux « rugosités » du terrain, avec lesquelles l'aménageur doit classiquement composer, un nouvel ordre de contraintes à prendre en compte et à intégrer dans le projet : « *le référentiel constitue bien une contrainte pour les acteurs, à la fois parce qu'il transforme leur perception du monde vécu et disqualifie les anciennes visions du monde.* » (Muller, 2005 : 171). Comment le nouveau référentiel global de durabilité est–il pris en compte dans l'acte d'aménager ? Comment s'opère sa territorialisation ? L'affirmation progressive du développement durable est-elle parvenue à modifier en profondeur les pratiques d'aménagement ? À l'heure du développement durable, quels sont la place et le statut accordés à l'environnement dans l'action publique ou d'intérêt public ? Par ailleurs, la soumission à l'injonction de durabilité, à toutes les échelles et dans

tous les secteurs de l'action publique, se traduit-elle par une homogénéisation et une standardisation des pratiques ? Tels sont quelques-unes des questions auxquelles nous avons été confrontées au cours des vingt dernières années.

Pour y répondre, nous avons adopté des démarches méthodologiques qui, en dépit de leur diversité, ont toujours accordé une large place au terrain et à une approche empirique. Le tableau 1 met clairement en évidence notre prédilection pour les méthodes qualitatives fondées sur des entretiens libres ou semi-directifs auprès d'acteurs pour tenter de comprendre leur mode d'appréhension des problématiques environnementales. Plus récemment, nous avons commencé à nous intéresser aux « simples » usagers de l'espace, non investis d'un pouvoir décisionnel, mais destinataires principaux d'aménagements conçus, le plus souvent, sans eux. Cette attention nouvelle accordée aux individus non-engagés (dans l'action ou dans sa contestation) cherche à donner la parole à ceux qui sont en général silencieux pour saisir leur rapport à l'aménagement et/ou leur relation à un environnement appréhendé non pas seulement comme une réalité objectivable, mais aussi comme un espace sensible, perçu par les sens, représenté ou rêvé. Dans le cadre de nos derniers programmes, nous nous sommes ainsi intéressée aux touristes en villégiature dans des stations littorales et de montagne afin de cerner leur perception des espaces publics, ou encore aux usagers des espaces fluviaux urbains, à Pau comme à Saragosse, en recourant à des enquêtes par entretiens articulés autour de la présentation de brèves séquences vidéo donnant à voir différentes facettes des paysages fluviaux. Un programme en cours sur l'impact des mesures de maîtrise de la fréquentation dans les sites naturels exceptionnels, nous permet de tester une méthode d'enquête plus quantitative reposant sur l'administration de photo-questionnaires auprès de visiteurs de quelques-uns des hauts lieux naturels sur lesquels nous sommes en train de travailler (Dune du Pilat, Sainte Victoire, Gavarnie – Mont Perdu). Dans un cas comme dans l'autre, le recours à l'image (sonore ou fixe) comme support de l'enquête nous semble être particulièrement approprié pour cerner les sensibilités paysagères des « usagers de la nature ». Il vient renouveler une tradition géographique ancienne puisque la discipline a toujours accordé une grande importance à l'image. L'image est un allié de la méthode descriptive défendue par P. Vidal de la Blache ; elle vient à l'appui de la description lui fournissant une assise immédiatement compréhensible : « (…) *dans les livres ou mémoires géographiques les représentations figurées tiennent de plus en plus de place. Le dessin, la photographie entrent à titre de commentaires dans la description. Les figures schématiques ont leur utilité comme instrument de démonstration. Mais rien ne vaut le dessin comme moyen d'analyse pour serrer de près la réalité, et comme contrôle de ses observations directes, qui trouvent aujourd'hui dans les excursions géographiques l'occasion fréquente de s'exercer* » (Vidal de la Blache, 1913 : 298). Même si la géographie classique ne saurait être réduite aux seuls « *faits "visibles et photographiables"* », la méthode d'observation géographique accorde une grande place à l'image (Brunhes, 1913 : 15). Fidèle à cet héritage, nous nous proposons cependant de l'enrichir en utilisant l'image non pas seulement dans sa fonction illustrative, mais aussi dans

sa fonction médiatrice en tant que vecteur de communication et facilitateur de l'échange, ceci dans différents terrains.

D'abord exclusivement méditerranéens (Préalpes drômoises, Aragon, Catalogne), nos terrains d'investigation se sont quelque peu diversifiés au cours des quinze dernières années avec l'extension au Sud-ouest français. Qu'ils soient ruraux ou urbains, ils demeurent néanmoins tous localisés en France et en Espagne. Les fréquentes incursions sur des terrains ibériques nous ont d'ailleurs conduite à réfléchir à l'intégration des principes de durabilité de part et d'autre de la frontière et nous a permis de mettre en évidence un double phénomène de convergence et de différenciation. On observe en effet à la fois une tendance à l'homogénéisation des outils réglementaires, des discours et des pratiques sous l'effet de l'européanisation croissante des politiques publiques territoriales ; et le maintien de spécificités liées tant à des cultures différentes du développement local qu'à la nécessité de se singulariser pour exister. L'application des principes du développement durable est donc porteuse de mouvements d'hybridation des pratiques avec de nombreux transferts d'expérience : entre la France et l'Espagne, entre territoires au sein d'un même pays, ou encore entre Nords et Suds. La codirection de la thèse de Mohamed Diatta, soutenue en mai 2015 et réalisée dans le cadre d'une cotutelle entre l'Université de Pau et des Pays de l'Adour et l'université Cheikh Anta Diop de Dakar, nous a permis de prolonger la réflexion sur la standardisation des pratiques d'aménagement territorial et des transferts de modèle des Nords vers les Suds[5]. Transversale, cette question sera surtout abordée dans le chapitre 3 de ce mémoire.

Une architecture du mémoire de HDR en quatre chapitres

Le présent mémoire est organisé en quatre chapitres dont la succession n'est pas chronologique, mais logique. En effet, le lecteur pourra être surpris de découvrir que les conflits ne sont abordés qu'à la fin alors que c'est par eux que nous sommes entrée en recherche, avec notre thèse. Toutefois, nous n'avons jamais totalement abandonné cette thématique, incontournable pour qui s'intéresse à l'action publique territorialisée. Malgré les tentatives de prévention ou d'anticipation des conflits dans le cadre de dispositifs participatifs plus ou moins ambitieux, force est de constater la permanence du conflit due au caractère fondamentalement agonistique de la vie en société. Dédier le dernier chapitre à la rémanence du conflit était aussi une façon de boucler un itinéraire de recherche par le retour sur les origines et la mise en évidence des éléments de continuité entre les conflits d'hier, observés en Espagne, et ceux d'aujourd'hui, en France. Pour des raisons de cohérence interne à chaque chapitre et d'équilibre de l'ensemble du manuscrit, nous avons ainsi choisi de traiter le concept de conflit dans le dernier chapitre plutôt que dans le chapitre 1 pourtant dédié à la présentation du cadre théorique.

[5] Un numéro récent de la revue *L'information géographique*, intitulé « Transfert des concepts de l'aménagement » (2011/4, vol. 75), traite précisément de ce mouvement d'exportation de concepts élaborés dans un contexte territorial précis vers d'autres espaces, forts différents.

Le premier chapitre de ce mémoire de HDR vise à ébaucher la construction d'un cadre théorique et conceptuel susceptible d'enfermer tous nos travaux de recherche. Il vise à mettre en ordre le chaos apparent, à tisser le fil d'Ariane entre les différentes recherches pour mettre en cohérence les recherches passées et en cours et en proposer une relecture distanciée. C'est une reconstruction *a posteriori* nourrie de nombreuses lectures et sur laquelle nous n'avons jamais publié. Une vingtaine d'années après nos premiers travaux de jeunesse dans le bassin de la Méouge ou celui de l'Èbre, les objets de recherche ont changé et les terrains se sont enrichis pouvant donner l'impression au lecteur d'un itinéraire de recherche non pas régulier et en ligne droite, mais courbe et sinueux. Toutefois, ces expériences de recherche bien que diverses, sont toutes hantées par le souci de saisir les ressorts de l'***action territoriale*** – entendue aussi bien au sens d'action dans le territoire qu'action par et pour le territoire comme nous aurons l'occasion de nous en expliquer plus loin – dans son rapport à l'***environnement*** biophysique. Alors que nous avions longtemps appréhendé la relation de l'action à l'environnement sur un mode plutôt empirique à travers des actions situées de contrôle et de maîtrise d'une « nature menaçante », facteur de risques, d'exploitation d'une « nature ressource », utilitaire ou encore de valorisation d'une « nature récréative », nous avons souhaité, dans ce mémoire de HDR, adopter une posture davantage théorique et ancrer notre réflexion de plain-pied dans la discipline géographique. Ce premier chapitre se veut en conséquence une esquisse d'une théorie de l'action en géographie – définie non pas comme une discipline ayant pour objet l'espace, mais le rapport des hommes à l'espace, « *la pratique et la connaissance que les hommes ont de cette réalité que nous appelons espace* » (Raffestin, 1980 : 244).

Après cette mise au point théorique et conceptuelle nourrie d'apports divers, mais ne nous positionnant dans aucune « école » hormis celle de la géographie, le chapitre 2 aborde les transformations des cadres de l'action publique intervenues au cours des vingt dernières années et auxquelles nous avons été confrontées aussi bien dans nos activités pédagogiques que scientifiques : européanisation des politiques publiques, effacement de l'État et recomposition des périmètres avec notamment l'affirmation de maillages intermédiaires, en France comme en Espagne sous l'effet d'une forme de « *mimétisme institutionnel* » (Maurel, 2003) observable ailleurs en Europe. Nous avions été tentée de placer l'affirmation des principes du développement durable dans cette partie, nous avons finalement préféré lui consacrer un chapitre spécifique interrogeant précisément la capacité de ce nouveau référentiel global à changer effectivement le monde.

Le chapitre 3 est donc consacré à l'affirmation du développement durable comme nouveau référentiel global. Celle-ci scelle l'hybridation de deux champs sémantique et pratique longtemps différenciés : celui de l'aménagement et celui de l'environnement avec l'intégration de la dimension écologique à l'aménagement se traduisant par l'apparition dans le vocabulaire de l'aménageur de formules composites (« infrastructures écologiques », « corridors naturels », etc.). Avec l'intégration au sein d'un même ministère de l'équipement

et de l'environnement, la fusion des services extérieurs de l'État, le mariage semble consommé et le glissement du temps de l'aménagement à celui du ménagement acté. Nous vivrions désormais à l'heure du ménagement, entendu comme un agir territorial fondé sur la prise en compte des aspirations des populations locales (Marié, 1989) et sur un soin plus grand apporté à l'environnement biophysique. Toutefois, l'analyse des formes de territorialisation du développement durable que nous avons menée aussi bien en montagne (mise en œuvre d'un tourisme durable) que dans des espaces urbains révèle la faible effectivité de certaines mesures et la résilience de pratiques peu durables. Cet écart entre des discours prônant un nouveau rapport à l'environnement et des actions éloignées des objectifs affichés de durabilité, alimente la critique et débouche parfois sur des conflits localisés.

La difficulté à construire un consensus local se traduit par l'émergence de phénomènes de contestation de l'action territoriale, fréquents, que nous abordons dans le chapitre 4. Après un retour sur le concept de conflit dans son lien à la discipline géographique et un examen des modalités d'ancrage territorial de l'action collective, le chapitre 4 propose une interrogation sur la capacité des dispositifs participatifs à neutraliser le conflit. À travers quelques exemples, nous montrons que les arènes participatives institutionnalisées au lieu de prévenir l'affrontement peuvent au contraire jouer parfois le rôle de tribunes de la contestation. La participation et/ou la contestation sont désormais deux modalités d'entrée de l'habitant en politique qui nous ont particulièrement interpellée dans la mesure où elles en disent long sur la façon de concevoir la relation de l'individu à l'environnement. Les habitants sont de plus en plus sollicités pour participer ou du moins donner leurs points de vue sur l'action à travers les nombreux dispositifs participatifs formels (enquête publique, débat public, etc.), ou des outils de consultation plus spontanés, plus ou moins « bricolés » pour répondre à une question particulière. Cette évolution témoigne de la prise en compte de l'habitant en tant qu'être doté d'un savoir particulier sur le territoire, d'une expérience méritant d'être recueillie. Cette « *résurgence contemporaine de l'habitant* » traduit l'émergence d'une nouvelle figure de « *participation politique légitime* » qui vient s'ajouter aux figures classiques du producteur et du citoyen[6] (Blanc *et al*, 2003 : 85). Sous des formes variées, l'habitant intervient donc dans la sphère publique par la relation d'une expérience, par la formulation d'un avis ou par la contestation. Nous considérons que la mobilisation des riverains soucieux de préserver l'intégrité de leur cadre de vie et de leurs modes d'habiter ne saurait être appréhendée uniquement en termes de repli sur la défense égoïste d'intérêts particuliers qualifiable de réflexe NIMBY (*Not in my Backyard*). Elle est révélatrice d'un nouveau rapport au territoire, appréhendé comme un bien commun ou une portion de bien commun. Le territoire est érigé en « *bien commun collectif* » qui, à l'image des biens communaux classiques, est la propriété d'un groupe disposant sur eux d'un droit de jouissance sans appartenir en propre à personne (Blanc *et al*, 2003 : 87).

[6] Le citoyen se distingue de l'habitant en cela que, bien qu'appartenant à une circonscription particulière, il exprime, par son vote, son inscription dans un espace public national.

Chapitre 1 : Pour une géographie de l'action…

Cette première partie se présente comme une tentative de clarifier un champ conceptuel dense et parfois polémique. « Action », « acteur » et « territoire » sont des termes devenus courants dans le vocabulaire de la géographie française, mais ils souffrent encore d'un déficit de légitimité lié sans doute tout autant à leur caractère « migrant » et exogène qu'à leur diffusion hors de la sphère scientifique. Mots de la langue vulgaire, mots peu usités par les géographes avant les années 1970, ils ont alimenté de nombreux débats au sein de la communauté géographique. Fructueux, ces débats ont permis de donner une assise théorique au concept de « territoire » ou de préciser l'usage fait en géographie de la notion « d'acteur ». Considéré comme relevant d'une géographie appliquée ou impliquée dans la vie de la cité, le terme « action » a longtemps été utilisé sans que son sens soit vraiment précisé. Au début des années 1990, le dictionnaire *Les mots de la géographie*, en propose encore une définition très large et succincte : l'action est un « *geste, effort appliqué en un point du réel et modifiant celui-ci, si peu que ce soit* » (Brunet, Théry et Ferras, 1992 : 17). Le terme « action » est fréquemment utilisé en combinaison avec des adjectifs (action politique) ou des substantifs (programme d'action). Ces syntagmes nominaux mettent l'accent soit sur les méthodes ou les objectifs (unité d'action, action sociale, etc.) ; soit sur le(s) groupe(s) engagé(s) dans l'action (action paysanne, catholique…). Certaines expressions renvoient plus particulièrement à l'interaction entre action et territoire : action publique, action spatiale ou action territoriale. Leur multiplication contribue à entretenir une certaine confusion. Les pages qui suivent visent donc à combler un vide relatif et à proposer quelques jalons pour une géographie de l'action qui ne serait pas simplement « au service de l'action » (pour reprendre l'expression utilisée par Jacqueline Beaujeu-Garnier en 1975 pour définir la géographie appliquée), mais orientée vers la compréhension dialogique de l'action.

Cette ébauche de cadre théorique pour une géographie de l'action s'appuie sur la relecture de quelques textes fondateurs de la fin du XIX^{e} et du début du XX^{e} siècle. Sans prétendre le moins du monde faire œuvre d'épistémologue, ce recours aux textes anciens nous a semblé nécessaire pour cerner au mieux l'itinéraire du concept « d'action » en géographie. Cette reconstruction est inévitablement lacunaire et à parfaire puisque nous n'avons ni l'ambition, ni les moyens d'un chercheur en épistémologie. Seuls quelques auteurs et textes, à nos yeux majeurs, ont été retenus ; ce choix apparaîtra inévitablement contestable aux spécialistes des premiers temps de la géographie française, mais il s'agissait uniquement, à partir des sources disponibles dans les bases de données bibliographiques d'accès courant (Persée, Érudit, Revues.org et Cairn), d'apporter quelques éclairages sur l'appréhension de l'action par les géographes. L'objectif était d'obtenir un aperçu de la façon dont l'action humaine était abordée par la géographie jusqu'à la rupture des années 1950-1960, d'appréhender les thèmes abordés, mais, éventuellement aussi, de déceler les silences et les éventuelles contradictions.

Bien que géographique avant tout, cette « rétrospective » se nourrit également de l'apport d'autres disciplines telles que la philosophie, la sociologie ou les sciences politiques.

Elle emprunte aussi beaucoup à la pensée d'Hannah Arendt sur l'action exposée dans son essai, *La condition humaine*. Elle permet en outre de faire le lien entre notre thèse et les travaux plus récents comme ceux actuellement en cours sur la patrimonialisation des espaces de nature en ville. D'une approche par les conflits à une approche plus intégratrice, les pages de synthèse qui suivent, tissent le fil d'Ariane d'un itinéraire de recherche centré sur la relation – réciproque – de l'aménagement (et de l'aménageur) à l'environnement. Après un exposé des difficultés éprouvées par les géographes dits « classiques » à aborder l'action dans toutes ses dimensions sociales et politiques (1), le propos s'oriente ensuite vers une esquisse de théorisation de l'action puisant dans l'œuvre d'Hannah Arendt (2) pour aboutir à la formulation d'une définition de l'action territoriale (3).

1. De la description de l'action humaine à sa conceptualisation, en géographie

Etymologiquement, le mot « action » est issu du vocabulaire militaire et religieux ; il procède d'« *accium de grace* », action de grâce destinée à remercier Dieu. Dès la fin du XIII^e^ siècle, le terme prend un sens devenu courant, celui d'agir d'une certaine manière[7]. L'action se déploie dans le temps, elle est un mouvement fait de la succession de moments déterminés par une fin. Elle suppose le déploiement d'une énergie, énergie motrice qui sera, au sens figuré, la volonté humaine dans l'action individuelle, couplée, dans une action « collective », à des sources d'énergie extérieures. L'action se distingue donc de l'acte en ce sens qu'elle est inscrite dans une durée plus longue. L'acte désignant communément un fait ponctuel par analogie à l'œuvre théâtrale où l'action requiert un développement en plusieurs actes pour aboutir au dénouement final. L'action, c'est en quelque sorte le désir en actes ; c'est l'expression tangible de la volonté, la matérialisation du projet. Vouloir et pouvoir se conjuguent donc dans l'action.

Si les emprunts conceptuels aux disciplines connexes sont nombreux, la géographie contemporaine ne découvre pas le terme « action ». Celui-ci ne constitue pas un continent totalement inconnu pour la géographie française de la fin du XIX^e^ et de la première moitié du XX^e^ siècle. Cette géographie dite classique[8] s'était efforcée de comprendre les ressorts de « l'action humaine », son pouvoir transformateur sur l'espace. D'inspiration vidalienne, cette géographie accorde une grande importance au travail de terrain, à la description fine des éléments observés et à l'examen de ceux-ci. Elle repose sur l'analyse de position – empruntée

[7] Centre national de ressources textuelles et lexicales, *Dictionnaire Trésor de la langue française, en ligne*, URL : http://www.cnrtl.fr/etymologie/action [consulté le 18/06/2012]

[8] Par « géographie classique », nous entendons, à la suite de Paul Claval (1998), un courant de la géographie, de tradition vidalienne, qui couvre toute la première moitié du XX^e^ siècle et s'étend jusqu'aux remises en cause des années 1950-1960. Au cours de cette longue période, la discipline, marquée par la codification de l'héritage vidalien, présente, malgré quelques débats internes, une remarquable continuité et une absence d'interrogations d'ordre épistémologique (Claval, 1998 : 21). Elle se qualifie de « science de synthèse » entre sciences naturelles et sciences humaines. Si, au cours de ce long pas de temps, de nouveaux champs d'activité sont explorés par les géographes, ils le sont toujours à l'aune des préceptes et des méthodes vidaliens.

à Carl Ritter – et sur l'étude des relations de l'homme au milieu – issue des travaux de Friedrich Ratzel – (Claval, 1998 : 20). « L'action humaine » est ainsi appréhendée à l'interface homme/milieu. Néanmoins, une telle approche de l'action souffre d'un déficit théorique certain.

1.1. L'action, continent inexploré de la géographie classique ?

La géographie de la découverte, surgie à la fin du XVIII[e] siècle, se consacre à une exploration méthodique de la planète au service de la science : « *Moins nombreux que les artistes, mais plus utiles encore dans leur travail d'exploration, les savants se sont aussi faits nomades, et la terre entière leur sert de cabinet d'étude (…).* » (Reclus, 1866 : 354). Ce mouvement pourrait être qualifié, pour reprendre la figure métaphorique utilisée par Éric Dardel ([1952], 1990), de « *géographie de plein vent* ». Cette dernière procède à un inventaire systématique et raisonné des faits géographiques et contribue indéniablement à améliorer la connaissance du monde. Animée d'une « *volonté intrépide de courir le monde, de franchir les mers, d'explorer les continents* », repoussant sans cesse les limites du monde connu, cette « *géographie en acte* » est peu soucieuse de construction théorique (Dardel, [1952], 1990 :1). La géographie scientifique, en gestation dans le mouvement de découverte, prend plus de recul par rapport à son objet d'étude. Moment postérieur dans « *l'éveil d'une conscience géographique* »[9], cette « *géographie de laboratoire* » exige pour advenir un « *freinage de l'impatience de découvrir, une existence moins engagée dans le projet* » (Dardel, [1952], 1990 : 116). Elle devient une discipline scientifique exigeante et rigoureuse qui s'efforce de déterminer les lois générales et leurs combinaisons expliquant les faits géographiques. Elle est, selon la formule connue de Paul Vidal de la Blache (1913 : 299), « *la science des lieux et non celle des hommes* » ; une science qui accorde la primauté au milieu et à la façon dont l'homme s'adapte aux conditions de son environnement. Par là, le géographe entend mettre l'accent sur ce qui fait la spécificité de sa discipline par rapport aux autres sciences humaines[10] et reconnaître l'importance de la géologie et de la climatologie dans l'explication des différenciations régionales, à grande et petite échelle.

[9] Dans le chapitre 2 de son ouvrage *L'homme et la terre* dont la publication originale date de 1952, E. Dardel prétend faire une histoire de la géographie qui soit non pas une histoire savante mais une histoire de « *l'éveil d'une conscience géographique* » (Dardel, [1952], 1990 : 63). Ce qui l'intéresse, ce sont les formes que prend cet éveil « *d'une conscience de la réalité géographique comme objet de connaissance* » à la fois empirique et sensible et les « *objets sur lesquels elle prend appui* » (Dardel, 1952], 1990 : 116).

[10] C'est d'ailleurs pour P. Vidal de la Blache ce qui permet de distinguer la géographie de l'histoire, science de l'homme appréhendé dans une perspective temporelle.

1.1.1. « L'action humaine » dans la géographie classique : entre déterminisme naturel et liberté relative de l'individu

Dans un article publié en 1913 et intitulé « *Des caractères distinctifs de la géographie* », Paul Vidal de la Blache résume parfaitement sa conception de la géographie qui, bien que se rattachant « *sans nul doute au groupe des sciences naturelles* »[11] et « *puisant aux mêmes sources de faits* » que ces dernières, n'en possède pas moins des caractères propres (Vidal de la Blache, 1913 : 289). En premier lieu, reprenant l'idée développée par le géographe allemand Carl Ritter (1779-1859)[12], il appréhende la Terre comme un tout, une unité au sein de laquelle les phénomènes sont liés[13] ce qui suppose de changer en permanence d'échelle pour comprendre ceux-ci. La Terre en tant que totalité constitue l'objet d'étude des géographes soucieux de connaître les faits qui « *dans des ordres divers et à des degrés divers, contribuent à fixer la physionomie de la Terre* » ; en conséquence, « *la mission spéciale de la géographie* [consiste à] *chercher comment les lois physiques ou biologiques qui régissent le globe, se combinent et se modifient en s'appliquant aux diverses parties de la surface* » (Vidal de la Blache, 1913 : 291). Cette recherche passe par le développement d'une démarche fondée sur la mise en perspective, la comparaison des phénomènes ou des lieux étudiés : « *Étudier un lieu géographique, c'est passer en revue les connexions qu'il entretient avec d'autres localités et envisager toutes ses relations, qu'elles soient proches ou lointaines. L'analyse de position révèle, derrière le paysage, la complexité des facteurs qui agissent en chaque point* » (Claval, 1998 : 93). Elle fait de la géographie, une science « **objective** », car détachée de son objet pour mieux saisir la chaîne de causalités multiples à l'origine des faits géographiques. Elle se livre à une description attentive de la surface terrestre, « *champ d'étude par excellence de la géographie* » (Vidal de la Blache, 1913 : 298). La géographie vidalienne n'est plus une « *géographie incertaine oscillant entre géologie et histoire* », c'est une science de synthèse qui, concentrée sur l'étude des processus de surface, dispose d'une « *aptitude à ne pas morceler ce que la nature rassemble, à* ***comprendre la correspondance et la corrélation des faits***[14]*, soit dans le milieu terrestre que les enveloppe tous* [géographie générale], *soit dans les milieux régionaux où ils se localisent* [géographie régionale] » (Vidal de la Blache, 1913 : 299). Pour maintenir son unité et concilier les approches idiographique et nomothétique, la géographie dispose d'une méthode qui puise largement dans l'observation des faits. Elle se revendique en effet comme une discipline descriptive ; la description rigoureuse et ordonnée étant à la base de toute démarche géographique : « *La géographie se distingue comme science essentiellement descriptive. Non pas assurément qu'elle renonce à l'explication : l'étude des rapports des phénomènes, de leur enchaînement et de leur évolution, sont autant de chemins*

[11] L'influence de la pensée de Carl Ritter sur l'œuvre de Paul Vidal de la Blache explique sans doute la place que ce dernier accorde aux faits physiques et aux processus d'adaptation des sociétés humaines.

[12] Carl Ritter est à juste titre reconnu comme « *l'initiateur de la "géographie comparée"* ». À ce propos, on peut consulter l'article consacré par Ségolène Debarre à cet auteur dans l'encyclopédie en ligne, Hypergéo : http://www.hypergeo.eu/spip.php?article496 [consulté le 10/06/2013]

[13] Pour évoquer cette même idée « *d'unité terrestre* », Jean Brunhes utilise, dans sa *Géographie humaine* (1910), l'expression plus parlante de « *principe de connexité* ».

[14] Souligné par nous.

qui y mènent, mais cet objet même l'oblige, plus que toute autre science, à suivre minutieusement la méthode descriptive (…). Dans le riche clavier de formes que la nature étale à nos yeux, les conditions sont si diverses, si entrecroisées, si complexes, qu'elles risquent d'échapper à qui croit trop tôt les tenir » (Vidal de la Blache, 1913 : 297). « *Décrire, définir et classer, pour de là déduire* » : voici définie en quelques mots la méthode géographique (Vidal de la Blache, 1913 : 297) ! Cette méthode empirique fondée sur la reconnaissance de la diversité des lieux et accordant par là même une grande confiance aux monographies régionales pour dénouer « *les enchaînements complexes de causes* » correspond à une conception anti-mécaniste du monde. Elle s'inscrit dans une conception néo-kantienne de l'activité scientifique qui, bien que n'étant jamais évoquée de façon directe et explicite, oriente fortement les écrits des vidaliens et conduit ces derniers à considérer le caractère approximatif, contingent, des lois et concepts face à une nature changeante (Berdoulay, [1981], 1995 : 208-209).

Pour cette géographie, le terme « action » renvoie en premier lieu à l'action combinée et dynamique de phénomènes physiques à la surface de la Terre (atmosphériques, pédologiques, etc.). Aussi, dans les écrits des géographes de l'école vidalienne, le mot « action » est-il fréquemment associé à des adjectifs qualificatifs renvoyant à des processus physiques : action glaciaire, action éolienne, action marine, etc. Les comparaisons menées par les géographes du tournant du XIX^{e} siècle, permettent de mieux comprendre les effets de l'action des agents météoriques ou de l'action glaciaire : « *Lorsqu'ils groupent, pour les comparer, les bords lacustres de la Baltique et les paysages du Minnesota, la Finlande et le Labrador, les Alpes et les Himalayas (…), ils sont conduits à des rapprochements par l'étude des causes dont ils sont l'expression. C'est la connaissance approfondie des phénomènes propres à l'action glaciaire qui donne la clef des conformités qui s'imposent d'elles-mêmes à l'attention et qui en fait découvrir d'autres qui seraient autrement restées inaperçues* » (Vidal de la Blache, 1896 : 140). À l'instar de ces agents érosifs (glaciers, vent, mer, pluie, etc.) modelant les formes du relief terrestre, l'homme contribue également à façonner la surface du globe en modifiant ou rétablissant les équilibres naturels. Il est considéré comme un facteur géographique de grande importance, car « *lui aussi est un des agents puissants qui travaillent à modifier les surfaces (…) par sa présence, par ses œuvres ou par le contrecoup de ses œuvres* » (Vidal de la Blache, 1913 : 298).

1.1.2. L'homme, « agent géographique » doté d'une liberté relative

Bien qu'au second plan par rapport au rôle des « *agents physiques* » dont les géographes s'efforcent de « *suivre l'action sur la plus grande partie, sinon toute la totalité du globe* », l'action humaine s'impose à l'attention du géographe du fait du rôle direct ou indirect de l'homme sur la surface terrestre (Vidal de la Blache, 1896 : 130). À la différence du mode de pensée dominant dans la discipline, Jean Brunhes (1869-1930) reconnaît même aux hommes en tant qu'agents géographiques, une puissance transformatrice bien supérieure à celle des agents physiques et appelée à s'accroître encore avec l'augmentation de la population mondiale. La relation de l'homme à la terre n'est pas seulement déterminée par le « *cadre naturel* », elle l'est aussi par « *l'œuvre géographique initiée par l'homme* », « *par les premiers habitants* » qui, un jour, décidèrent de s'installer en « *ce point de l'espace* » et d'en faire leur demeure (Brunhes, 1913 : 10). Certes, Jean Brunhes ne remet pas en cause la « *dépendance des hommes vis-à-vis des conditions naturelles* » et estime que le développement de techniques modernes ne se traduit pas par une abolition de cette dépendance, mais plutôt par la complexification du rapport de l'homme au milieu (Brunhes, [1911], 1984 : 100). Son approche est cependant sensiblement différente de celle des Vidaliens, car il préfère aux genres de vie, les éléments visibles, les « *phénomènes de surface positifs* » (Robic, 1984 : 105). Les « *faits géographiques* » entendus au sens de « *faits d'ordre purement physique* » demeurent les « *souverains maîtres de l'homme* » ; ils constituent des facteurs « *tyranniques* » qui contraignent l'activité humaine (Brunhes, [1911], 1984 : 100). Néanmoins, l'homme parvient souvent à dompter les trois « *faits géographiques* » que Jean Brunhes considère majeurs : l'espace en tant que « *surface non seulement occupée, mais occupable* », la distance et la « *différence de niveau* » qui, d'un point de vue économique, est riche en potentialités, car elle représente un « *étalon de force à utiliser* » (Brunhes, [1911], 1984 : 100). Inscrit dans son temps, l'homme est aussi l'héritier de pratiques adaptatives héritées qu'il perpétue ; il est en quelque sorte un agent géographique pétri d'historicité. Jean Brunhes a également l'intuition de l'effet global produit par la répétition d'une infinité de « *petits gestes* » :

> « *Mais, à côté et au milieu de tous ces agents [physiques], dont les actions, rationnellement analysées ou expliquées, sont l'objet même de la géographie physique, il est un autre agent modificateur de la surface terrestre, et qui, sans doute, surpasse tous les autres, – sinon par la puissance maximum dont il dispose, du moins par l'effet global qu'il réalise ; sinon par la définition rigoureuse de son mode d'opérer, du moins par la souplesse de l'adaptation de son action propre aux divers cadres naturels ; sinon par le caractère localisé d'une manifestation prodigieuse, du moins par la généralité et l'indéfinie multiplication d'une série de petits gestes, dont la somme renouvelle, elle aussi, sans trêve et avec puissance, les surfaces continentales : c'est la multitude des hommes, (…) en continue activité et en perpétuel accroissement* » (Brunhes, 1913 : 11).

Pour lui, tous les « faits »[15] majeurs de l'activité humaine – « *faits d'occupation stérile du sol, faits de conquête végétale et animale et faits d'économie destructive* » – « *confèrent la consécration humaine à tous les autres faits de la géographie naturelle* » (Brunhes, 1913 : 15) ; ils s'inscrivent à la conjonction entre « *faits physiques* » et « *faits du vouloir humain* » (Brunhes, 1913 : 19).

En tant qu'agent géographique, l'homme transforme le milieu et est soumis à l'influence de ce dernier. Les rapports de l'homme au milieu ne sont pas, dans la géographie vidalienne, réductibles à une lecture purement déterministe. Ils se situent en position médiane entre les deux positions extrêmes que seraient : le libre arbitre absolu, d'une part et l'environnementalisme, d'autre part. Ils s'inscrivent dans une philosophie possibiliste bien que ce terme n'ait jamais été utilisé par Vidal de la Blache ; lequel a toutefois souvent évoqué les possibilités offertes par la nature et susceptibles d'être saisies ou pas par l'homme (Berdoulay, [1981], 1995 : 214). Doté d'une part de liberté et capable d'inventivité, l'homme n'est pas un sujet passif, il agit et interagit avec le milieu dans une relation qui se définit en termes de réciprocité. Même si le milieu influence leurs conditions d'existence, les peuples disposent d'une relative autonomie d'action par rapport au milieu et vont utiliser de façon différenciée les ressources que ce dernier offre. Jean Brunhes parle à ce propos de « *facteur psychologique* » ou de « *vouloir humain* » ; il place l'homme – un homme à la fois agissant et agi – au cœur de l'analyse : « *Toute connexion de l'activité humaine avec la nature et, partant, tout fait de géographie humaine, résultat et figure de cette connexion, dépendent de cet agent en perpétuelle mobilité, voulue ou déterminée, l'être humain* » (Brunhes, 1913 : 30). Cet horizon de choix de l'homme lui permet d'échapper au déterminisme naturel :

> « *Le fait psychologique capital est donc celui-ci, qui est l'antithèse d'une exacte détermination fataliste des actes humains par le climat et par le sol : tous les ensembles et tous les détails du cadre naturel agissent sur nous dans la mesure et dans le sens où nous les choisissons, c'est-à-dire où nous les interprétons. Un fleuve, une montagne ne sont des frontières que dans la mesure où nous avons telles ou telles conceptions économiques ou politiques de la frontière, conceptions qui se modifient au cours de l'histoire. (…) Il n'y a dans la nature que les frontières que nous y cherchons.* » (Brunhes, 1913 : 32).

Chaque contrée offre à l'homme des possibilités multiples qu'il est susceptible d'exploiter ou pas. Par son action, l'homme peut modifier considérablement les conditions du milieu comme le montre Jean Brunhes (1913) à travers l'exemple du *Dry Farming* aux États-Unis. Excluant toute idée de fatalisme, le géographe prône de fonder la géographie humaine sur le « *relativisme psychologique* » ; sans nier le rôle des facteurs naturels et sans renoncer

[15] Jean Brunhes emploie les termes « fait » ou « geste » pour évoquer ce que nous serions tentés de désigner aujourd'hui par le mot « acte ».

au « *réalisme positif* », il estime qu'il revient aux géographes de faire la part de « *ce qui revient au cadre naturel dans les responsabilités de nos actes terrestres. Mais ces responsabilités dépendent aussi plus ou moins de notre responsabilité à nous. Dans ce contact entre l'homme et la terre, c'est l'homme qui fait jaillir l'étincelle* » (Brunhes, 1913 : 37). Auteur singulier et en avance sur son temps, Jean Brunhes en évoquant la responsabilité de l'homme, introduit une dimension éthique dans la relation de l'homme à la nature ; il fait de l'homme un agent placé dans l'obligation de répondre de ses actes. Par là, il annonce le principe de responsabilité théorisé par le philosophe Hans Jonas ([1979], 1990), dans le contexte bien différent d'une nature malléable, manipulable, sous influence de la technique ; principe au cœur du développement durable.

Dans l'ensemble, les géographes vidaliens considèrent que l'influence du milieu est variable selon les aires géographiques en fonction du niveau de maîtrise technologique : elle est plus prégnante dans les civilisations primitives dépourvues de moyens techniques élaborés pour maîtriser le milieu tandis que les civilisations avancées, européennes notamment, tendent à uniformiser les milieux au point que cela peut aboutir à la production d'une « seconde nature », créée par l'homme. L'utilisation que l'homme fait des multiples possibles offerts par la nature n'est donc « *ni optimale, ni la seule possible, et dépend de son propre modèle culturel (y compris de ses connaissances technologiques). (…) L'action humaine est en mesure de s'épanouir grâce à la diversité des éléments ou des possibilités dont elle peut tirer parti.* » (Berdoulay, [1981], 1995 : 224). Certes la liberté humaine se heurte à des contraintes imposées par la nature, mais celles-ci peuvent, sous certaines conditions, être dépassées. Dans une perspective néo-kantienne, la géographie vidalienne repose donc sur une « *conception de l'homme à la fois comme acteur ontologiquement libre (poursuivant ses plans) et comme être immergé dans la nature* » (Berdoulay, [1981], 1995 : 226). En tant que tel, l'homme s'adapte aux conditions du milieu et développe des **genres de vie**[16] lui permettant de tirer parti au mieux de son environnement. Cette adaptation est en partie subie, car contrainte par la « force du milieu », en partie voulue, car l'homme est capable d'inventivité :

> *« Il est difficile d'admettre que ce soit en vertu d'un libre choix que les sociétés humaines aient accommodé leur existence au climat du Sahara ou à celui des régions circumpolaires, au point de paraître aujourd'hui inséparables. Progressivement et par une suite d'événements dont l'histoire ne montre que les répercussions ultimes, un tassement s'est opéré entre les milliers, puis les millions d'homme qui avaient à s'arranger de l'espace que les eaux, les déserts glacés ou arides leur laissaient libres. L'occupation s'est faite plus*

[16] La notion de « genre de vie » est définie dans le *Dictionnaire de la géographie* de Pierre George comme « *l'ensemble des formes matérielles d'existence des groupes humains vivant en économie fermée ou semi-fermée, caractérisée par un thème fondamental d'activité vitale : genres de vie pastoraux, genres de vie de pêche, de chasse ou de cueillette, ou par l'association étroite de cette économie avec un milieu géographique de production : genre de vie des riziculteurs extrême-orientaux, genres de vie montagnards, etc.* » (George, 1984).

intensive. Les habitants ont dû se mettre en complète harmonie avec l'entourage et s'imprégner du milieu » (Vidal de la Blache, 1922 : 103).

Dans la perspective de la géographie classique sous influence néo-lamarckienne, l'adaptation de l'homme à la nature est avant tout un ajustement aux conditions instables du milieu ; elle n'est jamais mécanique, elle est appréhendée en termes d'efforts et d'initiative (Berdoulay et Soubeyran, 1991 : 620). Les genres de vie sont la traduction de subtils arrangements entre l'homme et la nature, « d'accommodements » assez stables dans la durée : l'adaptation étant pour la géographie vidalienne *« un effort d'accommodation à un espace donné »* (Vidal de la Blache, 1922 : 104). Ils tirent leur relative permanence de « l'habitude », de la répétition routinière d'actes de génération en génération qui vont profondément marquer les paysages ruraux. Acquises par l'expérience, modelées par le temps, les habitudes caractérisent les « genres de vie » observables à la surface du globe et confèrent aux relations homme/milieu, une relative stabilité :

« Cette puissance des milieux fait que les êtres vivants cherchent à s'y adapter avec les moyens dont ils disposent. Notre planète est conditionnée de telle sorte que l'existence de ses habitants doit se plier à d'incessantes vicissitudes du climat. (…) Pour nous, les paroxysmes de température ou de sécheresse, les brusques vague de chaud et de froid sont une source continuelle d'épreuves, si bien même qu'un changement de vent, un coup de sirocco, de khamsin, ou, comme on dit en Sardaigne, de Levante maladetto, suffit pour produire une secousse, jeter le trouble passager dans notre organisme. Un effort sans cesse renouvelé serait nécessaire pour faire face à ces vicissitudes, si l'adaptation et l'accoutumance n'intervenaient pas pour en amortir les chocs. L'adaptation équivaut à une économie d'efforts qui, une fois réalisée, assure à chaque être, à moins de frais, l'accomplissement paisible et régulier de ses fonctions. Si elle manque, l'organisme s'inquiète ; il fait de son mieux pour y tendre. » (P. Vidal de La Blache, 1922 : 106-107).

Une telle conception de l'adaptation s'inscrit dans un entre-deux entre : A/ un déterminisme géographique strict pour lequel les caractéristiques des milieux géographiques conditionnent étroitement les modes de vie et expliquent en bonne part les différences de civilisation ; et B/ une maîtrise des milieux par l'homme moderne, capable par le truchement de la Technique de dominer la nature. La voie intermédiaire explorée par la géographie classique considère en effet que l'homme, bien que soumis à l'influence déterminante du milieu, n'en conserve pas moins une part de liberté et d'inventivité qui en fait un être capable de composer avec la nature. Son comportement n'est pas totalement subi et la relation homme/milieu est marquée du sceau de la réciprocité. L'homme n'est ni un sujet fatalement soumis aux caprices de la nature, ni un sorte de Prométhée dominateur de la nature : il y intervient *« en associé autant qu'en maître »* (Vidal de la Blache, 1922 : 105). L'adaptation est une « adaptation – inventive » fondée, à l'échelle du globe, sur des invariants, mais aussi

sur une multiplicité de formes diverses traduites en « genres de vie » : *« À l'aide de matériaux et d'éléments pris dans la nature ambiante, il* [l'homme] *a réussi, non d'un seul coup, mais par une transmission héréditaire de procédés et d'inventions, à constituer quelque chose de méthodique qui assure son existence, et qui lui fait un milieu à son usage »* (Vidal de la Blache, 1922 : 115-116). Les genres de vie pourraient ainsi être définis comme « *un ensemble collectif de pratiques transmises et consolidées par la tradition grâce auxquelles un groupe humain entretient son existence dans un milieu déterminé* » (Sorre, 1961 : 4). La description minutieuse des genres de vie conduit les géographes à s'intéresser aux lieux de production et à leur façonnement, aux modes et aux rythmes de production, aux formes de l'habitat et à sa localisation par rapport à l'espace productif, aux voies de circulation de l'un à l'autre, mais aussi, indirectement, aux relations entre les groupes, au fonctionnement social. Cette notion de « genre de vie » prend tout son sens dans des systèmes productifs autarciques ou semi-autarciques fortement contraints par le milieu, elle s'avère moins appropriée pour rendre compte des modes d'existence des hommes dans des sociétés urbaines et industrielles de plus en plus mondialisées et sera progressivement abandonnée dans la deuxième moitié du XX^{e} siècle (Claval, 2012). P. Vidal de la Blache a lui-même l'intuition, à la fin de son œuvre, des menaces que la concentration de plus en plus importante de la population dans les villes fait peser sur la pérennisation des genres de vie : *« La grande ville est un rouleau de nivellement (…). Ce que des siècles lointains ont déposé en nous, réclame ainsi contre une tendance à l'uniformité par la moyenne, qui, si elle devait prévaloir, serait en fin de compte, un assez triste aboutissement du progrès des relations humaines »* (Vidal de la Blache, 1922 : 117).

Si, sous l'influence du darwinisme, l'homme est appréhendé comme un être vivant faisant partie de la nature, il devient impossible de penser la rupture entre l'homme et le milieu et de voir en l'homme un agent de destruction de l'environnement (Raumolin, 1984 : 811). L'évolutionnisme darwinien, tout comme l'écologie naissante telle que promue par le zoologue allemand Ernst Haeckel[17] ignorent la possibilité d'une césure entre les êtres vivants et le monde physique qui, tous deux, sont faits de la même matière. Dans le chapitre IX (*Oecologie und Chorologie*) du deuxième volume de son ouvrage *Generelle Morphologie* (Morphologie générale), Ernst Haeckel définit l'écologie de la façon suivante :

> « *Par écologie nous entendons la science des rapports des organismes avec le monde extérieur, dans lequel nous pouvons reconnaître d'une façon plus large les facteurs de la "lutte pour l'existence". Ceux-ci sont en partie de nature inorganique ; ils sont (…) de la plus grande importance pour la forme des organismes qu'ils contraignent à s'adapter. Parmi les conditions d'existence de nature inorganique auxquelles chaque organisme doit se*

[17] Ernst Haeckel (1834-1919) aspire à développer une connaissance scientifique de l'enchaînement causal des phénomènes biologiques. Titulaire de la chaire de zoologie de l'université d'Iéna de 1862 à 1909, vulgarisateur des idées de Darwin en Europe, il utilise dans plusieurs de ses travaux publiés au cours des années 1860 et 1870, le terme d'écologie (du grec *oikos*, la demeure, et *logos*, science) pour désigner la science qui étudie les rapports entre les organismes et le milieu dans lequel ils vivent.

soumettre appartiennent en premier lieu les caractéristiques physiques et chimiques de l'habitat, le climat (…), les caractéristiques chimiques (aliments non organiques), la qualité de l'eau, la nature du sol, etc. Sous le nom de conditions d'existence, nous comprenons l'ensemble des relations des organismes les uns avec les autres, relations soit favorables, soit défavorables. Chaque organisme a parmi les autres organismes des amis et des ennemis (…). » (Haeckel, 1866, cité par Deléage, 1991 : 63).

L'adaptation est ici contrainte ; les organismes doivent « *se soumettre* » aux conditions du milieu, les accepter pour mieux composer avec elles dans ce qui est perçu comme un combat, une « *lutte pour l'existence* » (la référence à la conception darwinienne étant ici explicite). Cette pensée s'inscrit dans une conception holiste de l'univers offrant « *une vision unifiée et équilibrée* » de celui-ci (Deléage, 1991 : 65) qui caractérise l'écologie naissante tout comme la géographie. Le milieu et les espèces, végétales et animales, sont en interaction dynamique dans un système écologique qui tend toujours à l'équilibre. Les relations entre les espèces et le milieu sont liées à leur nature adaptative dont le but est le maintien de l'équilibre avec les composantes du milieu.

1.2. Les effets de l'action humaine sur la nature : entre progressisme et écologisme

Cette géographie, attentive aux relations réciproques nouées entre l'homme et le milieu, tend toutefois à négliger les effets négatifs des actions humaines. Dans un temps marqué par de nombreuses révolutions techniques (dans le domaine des transports, des réseaux, des productions agricole et industrielle, etc.), elle est teintée de « progressisme » – au sens de doctrine reposant sur l'idée de progrès continu de l'homme. Les sociétés modernes, fondées sur la Raison, appréhendent avec un relatif optimisme le progrès technique ; elles interprètent en termes de conquête les changements que l'homme opère à la surface de la Terre : déboisement, mise en culture de milieux longtemps considérés comme hostiles et inhospitaliers, maîtrise d'eaux tumultueuses par le génie hydraulique, etc. Vitrines d'une modernité en expansion, les expositions universelles se multiplient au tournant du XIX^{e} siècle et attirent un public nombreux, désireux d'assister à l'exhibition des prouesses techniques. Des voix s'élèvent pour réclamer une maîtrise totale de la Nature. Parmi elles, les « régénérationnistes » espagnols, convaincus que le redressement économique de leur pays passe par une utilisation intégrale des eaux péninsulaires, prônent la construction par l'État d'un réseau dense de canaux alimentés par de grands barrages[18]. Le contrôle des eaux et son utilisation à des fins productives (agricole et énergétique) permettraient la modernisation de la nation et son européanisation (au sens de mise au niveau des autres États européens). Partout,

[18] Nous avons développé les idées du « régénérationnisme » hydraulique et, principalement, de leur chef de file, le polygraphe aragonais Joaquín Costa (1846-1911), dans le premier chapitre de notre thèse consacrée aux fondements et à la mise en œuvre de la politique hydraulique espagnole.

la séduction prométhéenne est telle qu'on croit l'homme capable par l'intermédiaire de la science et de la technique, de surmonter tous les obstacles et de parvenir à une maîtrise totale de la nature.

1.2.1. Aux origines de l'écologisme

Face à ce progressisme messianique, quelques inquiétudes s'expriment toutefois témoignant de l'émergence d'un premier écologisme[19]. Avant même la constitution de la géographie comme discipline académique, plusieurs voix s'élèvent, en Europe et dans le monde, pour dénoncer les destructions opérées par l'homme. En France, l'ingénieur des Ponts-et-Chaussées, Alexandre Surell, en poste à Embrun et auteur de l'*Étude sur les torrents des Hautes-Alpes* (1841), établit une relation causale entre la « *violence destructrice des torrents* » et le mauvais état du couvert végétal (forêts et prairies) imputable au surpâturage[20]. Les crues catastrophiques des années 1850 et 1860 révèlent l'urgence d'une politique volontariste de lutte contre l'érosion. À partir de 1860, une série de lois sont approuvées : loi de boisement (1860), loi de végétalisation (1864) et loi de restauration des terrains en montagne (1882) dite loi RTM. Toutes ces lois visent à restaurer un couvert végétal et à conserver les terrains en montagne. Elles désignent l'homme comme le principal responsable de la dégradation des versants et de l'aggravation de la torrentialité. Les forestiers, chargés de la mise en application de la législation, se heurtent à l'opposition d'une population montagnarde, nombreuse (le milieu du XIX^{e} siècle correspondant en général au maximum démographique dans l'espace rural français) et déterminée à ne pas se laisser déposséder de ses droits d'usage sur la montagne. La seconde moitié du XIX^{e} siècle est traversée par des affrontements parfois vifs entre forestiers et population locale autour du reboisement ; chaque groupe étant porteur de visions antinomiques de la nature et des ressources naturelles.

Si l'action humaine est jugée responsable de la dégradation du couvert végétal en montagne, elle est aussi coupable d'une réduction inquiétante de la faune sauvage. Le naturaliste français Maurice de Tribolet (1852-1829), professeur à l'université de Neuchâtel, répertorie, dans un article publié en 1884[21], les espèces que l'homme a fait et fait encore disparaître – sur terre comme dans les mers du globe – soulignant le risque d'*« immense appauvrissement de la nature dans un avenir plus ou moins lointain »* (Tribolet [de], 1884, repris dans Bourg et Fragnière, 2014 : 101). Il déplore la modification des équilibres naturels imputable à l'homme et porte un regard critique sur une « *civilisation* » destructrice. Cette « *lutte contre la nature* » est contraire à la raison et aux intérêts mêmes de l'espèce humaine :

[19] Nous définirons l'écologisme au sens large comme toute attitude animée par le souci de protéger la nature et d'alerter les sociétés des dégradations subies par celle-ci.

[20] Cet ouvrage fondateur a eu une influence déterminante dans la mise en œuvre de la politique française de reboisement des montagnes sur laquelle nous avions eu l'occasion de travailler dans le cadre de notre mémoire de maîtrise consacré à l'évolution des processus érosifs en lien avec l'occupation humaine, dans le bassin de la Méouge (Drôme). Suivant les préceptes d'A. Surell, un périmètre de Restauration des terrains en montagne (RTM) dans ce secteur des Baronnies méridionales, proche de la vallée plus connu de l'Ouvèze, fut établi dès la fin du XIX^{e} siècle.

[21] M. de Tribolet (1886). « Les animaux disparus depuis l'apparition de l'homme », *Revue savoisienne*, janvier-avril, p. 40-115. Cet article a été partiellement reproduit dans l'anthologie de textes sur la pensée écologique récemment publiée par D. Bourg et A. Fragnière (2014).

« *Les hommes, en se multipliant, changèrent l'état du pays ; ils pourchassèrent les animaux, et quelques-unes des espèces les plus remarquables pouvant être facilement atteintes, disparurent bientôt. L'aveugle cupidité et l'amour de la destruction ont causé la perte d'animaux capables de fournir de précieuses ressources* » (Tribolet (de), 1884, repris dans Bourg et Fragnière, 2014 : 99). Dans un siècle où l'œuvre civilisatrice de l'Occident est fréquemment exaltée, le naturaliste alerte sur la menace que l'homme, mû par une quête insatiable du profit immédiat, fait peser sur les mammifères terrestres et marins. Il met l'accent sur le risque d'extinction de certaines espèces comme les bisons des grandes plaines d'Amérique du Nord, menacés d'extermination par la « *balle des chasseurs modernes* ». Il rejoint l'inquiétude formulée par quelques pionniers de l'environnementalisme outre-Atlantique.

Aux États-Unis, les années 1890 mettent un terme à l'expansion vers l'Ouest. L'effacement de la « frontière » et la fin de la colonisation intérieure entraînent une modification du regard porté sur la nature avec le glissement de l'idée de conquête à celle de préservation. Les hommes de lettres et philosophes, Ralph Waldo Emerson (1803-1882) et Henry D. Thoreau (1817-1862), liés d'ailleurs par une grande amitié, inaugurent une nouvelle façon d'appréhender la nature. Tous deux originaires du Massachusetts, installés à Concord, ils se plaisent à parcourir les forêts de leur région et à communier avec la nature. Ils partagent une même conception, holistique, de la nature « *au sein de laquelle l'homme peut puiser des ressources, tant matérielles que spirituelles* » (Bourg et Fragnière, 2014 : 17). La contemplation de la nature incite à la méditation et conduit à la conscience de soi. Elle libère l'homme lui permettant d'échapper à une « existence de désespoir tranquille » (Thoreau, [1854], 2013 : 18). La nature est émancipatrice. Cependant, elle ne s'offre pas au spectateur dans une évidente immédiateté, elle requiert un effort et une discipline intellectuelle pour être « *comprise, interprétée et modelée* » (Paquot in Paquot et Younès, 2012 : 275). Pour Ralph Waldo Emerson comme pour Henry D. Thoreau, la compréhension de la nature est une expérience individuelle ouvrant à chacun les clés de son propre esprit. En 1854, Henry D. Thoreau publie *Walden*, le journal de sa retraite de deux ans dans les bois, près de Walden Pond, non loin de sa ville natale, Concord. Il y relate cette expérience personnelle d'immersion dans une nature qu'il décrit avec minutie pour révéler l'égalité régnant entre tous les êtres vivants. Ce retour aux besoins essentiels lui permet de se libérer et de retrouver le sens profond de son existence, perdu dans la « civilisation » urbaine et industrielle : « *Je suis parti dans les bois parce que je désirais vivre de manière réfléchie, affronter seulement les faits essentiels de la vie, voir si je ne pouvais pas apprendre ce qu'elle avait à m'enseigner, et non pas découvrir à l'heure de ma mort que je n'avais pas vécu* » (Thoreau, [1854], 2013 : 98). Par cet acte de dépouillement volontaire, il peut se consacrer à la réflexion sur le sens profond de son existence. La nature est une source, sans cesse renouvelée, d'élévation spirituelle : « *La plupart des luxes et presque tout ce que l'on appelle le confort de l'existence sont non seulement des choses superflues, mais d'authentiques obstacles à l'élévation de l'humanité* » (Thoreau, [1854], 2013 : 24). Pour autant, Henry D. Thoreau n'est pas

technophobe acharné. Il a une position assez ambiguë par rapport au Progrès. S'il ne condamne pas les effets du Progrès sur la nature, il déplore en revanche l'accélération qui lui semble vaine du temps humain. Le progrès des communications auquel il assiste est pour lui superflu et il invite à un retour à une vie plus simple et sereine, plus propre à la réflexion : « *Les hommes vivent trop vite. Ils trouvent sans doute essentiel que la Nation fasse du commerce, exporte de la glace, converse grâce au télégraphe et voyage à la vitesse de trente miles à l'heure, qu'eux-mêmes le fassent ou pas ; mais que nous vivions comme des babouins ou comme des hommes, voilà qui reste un peu incertain.* » (Thoreau, [1854], 2013 : 99). Henry D. Thoreau et Ralph Waldo Emerson sont des transcendantalistes finalement plus proches de Rousseau et des romantiques que de l'écologisme. Ils n'analysent guère les faits sociaux et les impacts de l'action humaine sur la nature. Leur pensée est davantage une poétique de la relation existentielle de l'individu à la nature qu'une dénonciation des effets de la société urbaine. Selon Thierry Paquot (2012 : 282), il serait aberrant de vouloir faire de Ralph Waldo Emerson « *le père de l'écologie* ». Pourtant sa philosophie tout comme celle de Henry D. Thoreau ont inspiré l'écologisme américain naissant.

L'émergence de l'écologisme aux États-Unis se produit à la faveur de la prise de conscience du caractère limité et fini de ressources naturelles longtemps perçues comme inépuisables. La fin de la conquête de l'Ouest conduit à une révision de la conception de la nature. La progression du front pionnier vers le Pacifique avait signifié la domestication de la nature sauvage, de la *wilderness* américaine et la dégradation irréversible de nombreuses zones. L'homme politique, diplomate et homme d'affaires, George Perkins Marsh (1801-1882) est considéré comme un pionnier de l'écologisme. Il publie en 1864 un ouvrage considéré comme le premier travail d'environnementalisme scientifique de l'histoire étasunienne (Bourg et Fragnière, 2014 : 65). Il écrit cet ouvrage au retour d'un voyage en Méditerranée au cours duquel il est frappé par les marques dans le paysage des destructions occasionnées par l'activité humaine passée ; il craint que son pays ne subisse rapidement le même sort. Il établit un parallèle entre ce qu'il vient d'observer et la menace qui pèse sur le continent nord-américain engagé, depuis la fin du XVIII^{e} siècle (*Land Ordinance* de 1785), dans une conquête systématique des terres vierges, mises en ordre, cadastrées, divisées en sections géométriques et vendues à des fermiers ou, le plus souvent, à de grandes compagnies se consacrant à la spéculation foncière (Duban, 2001). Conscient du gaspillage des ressources abondantes de l'Ouest américain sous l'effet de l'avancée de ce front pionnier (déforestation, chasse et pêche incontrôlées conduisant à l'extinction de populations animales, érosion des sols consécutive à des techniques culturales inadaptées, pollution des eaux et de l'air du fait du développement industriel…), George Perkins Marsh se fait l'avocat, dans son ouvrage *Man and Nature* (1864)[22], d'un usage rationnel du sol : « *Man has too long forgotten that the earth was given to him for usufruct alone, not for consumption, still less for profligate waste*

[22] Ce premier livre recevra un accueil enthousiaste du public : en quelques mois, 100 000 exemplaires sont vendus ce qui témoigne de l'intérêt de l'opinion. G. P. Marsh publiera une nouvelle édition révisée de cet ouvrage, en 1874, sous le titre : *The Earth as Modified by Human Action: Man and Nature* (Merchant, 2002).

(…). Man is everywhere a disturbing agent. Wherever he plants his foot, the harmonies of nature are turned to discords. »[23] (Marsh cité par Merchant, 2002 : 127). Agent perturbateur de l'harmonie naturelle, l'homme doit apprendre à vivre avec elle et restaurer ce qu'il a détruit ; responsable de graves dommages, le colon doit les réparer « *[he has to] become a co-worker with nature in the reconstruction of the damaged fabric… He must aid her in reclothing the mountain slopes with forests* »[24] (Marsh cité par Merchant, 2002 : 128). À l'instar d'Alexandre Surrel en France, George Perkins Marsh préconise une restauration des versants dégradés par l'homme. Il conçoit l'homme comme une menace pour la nature. Son ouvrage aura contribué à la prise de conscience de l'exploitation chaotique des ressources naturelles et des dangers du capitalisme sauvage. Il est considéré aujourd'hui comme l'un des premiers artisans de la protection de vastes régions de l'Ouest américain. Il annonce l'apparition de l'environnementalisme aux États-Unis, à la fin du XIX^{e} siècle.

Ce dernier ne constitue pas un mouvement unitaire. Il s'est très tôt divisé en deux courants animés par des débats assez vifs : le courant de la protection et celui de la conservation. Le premier est un courant assez radical dont la figure de proue est le naturaliste John Muir. Il consiste en une approche biocentrée de la nature qui prône la préservation stricte de la nature. L'écologie profonde contemporaine (ou *deep ecology*) est en partie l'héritière du protectionnisme du tournant du XIX^{e} siècle. Le protectionnisme se fonde sur l'idéal d'une *wilderness* primitive, d'une nature maintenue dans son état originel. Pour ce courant protectionniste, l'intervention humaine est nécessairement négative et doit être la plus limitée possible. Il est à l'origine de la création, à la fin du XIX^{e} siècle, des premiers parcs nationaux américains – et mondiaux – : Yellowstone (1872) et Yosemite (1890). L'approbation, dès 1864, par le Congrès du Yosemite Act donne lieu à l'application des premières mesures de protection de la vallée de Yosemite et d'une futaie de séquoias située au sud, la Mariposa Grove. Elle inaugure la mise en œuvre d'une politique de la nature aux États-Unis, dans une région (la Californie) en pleine expansion, précisément l'année de parution de l'ouvrage de George Perkins Marsh. L'objet de ces premiers parcs était de protéger des monuments naturels (geysers, cascades, immenses arbres, etc.), dignes d'être érigés en patrimoines nationaux pour un pays jeune en quête de symboles identitaires. Ils sont devenus peu à peu des emblèmes de la nature originelle perdue au point que la *wilderness* constitue aujourd'hui le principe unificateur de la gestion de tous les parcs nationaux américains (Graber, 2010). Si l'instrument de la politique protectionniste est le parc national, celui du courant conservationniste est la forêt nationale (Figueiredo, 2006).

Le second courant environnementaliste est incarné par l'ingénieur des Eaux et Forêts, Gifford Pinchot (1865-1946), formé en France, à l'école forestière de Nancy. Celui-ci devient,

---

[23] « *L'homme a trop longtemps oublié que la terre lui a été donné seulement en usufruit et non pour la consommation, encore moins pour un gaspillage incontrôlé (…). L'homme est partout un agent perturbateur. Partout où il pose son pied, l'harmonie de la nature est détruite* ».

[24] « [Il doit] *devenir un collaborateur de la nature dans la reconstruction du tissu endommagé… Il doit l'aider à recouvrir à nouveau les pentes de la montagne de forêts* ».

de 1905 à 1910, le premier directeur du Service national des forêts (*National Forest Service*). À la tête de ce nouveau service, il œuvre alors à la restauration du couvert forestier. Il devient l'un des porte-parole de la « conservation ». Ce mouvement anthropocentriste tente de concilier exploitation des ressources naturelles et protection. Il défend un usage raisonné de la nature. Pour les tenants de la « conservation », la nature est dotée d'une valeur instrumentale. Elle est au service de l'homme, mais doit être ménagée, utilisée raisonnablement : il convient donc de ne pas exploiter abusivement les ressources naturelles en adoptant par exemple des pratiques de foresterie respectueuses des équilibres sylvicoles et soucieuses des générations futures. La « conservation » fondée sur la prise de conscience du caractère limité des ressources naturelles et préconisant un usage avisé de celles-ci *« sonnait le glas du mythe d'un Ouest aux forêts, aux fleuves et aux terres inépuisables* » (Duban, 2001 : 62).

Aux États-Unis d'abord, mais aussi en Europe, la fin du XIX^{e} siècle voit donc se constituer les premiers mouvements de protection de la nature. Ceux-ci sont, en France, organisés autour des sociétés savantes et des premières associations de tourisme – Touring Club de France (1890) ou Club alpin français (1874) – et contribueront à l'élargissement de l'idée de protection du patrimoine bâti au patrimoine naturel remarquable et à l'approbation des premiers textes législatifs à visée protectrice telle que la loi du 21 avril 1906 sur la protection des sites naturels de caractère artistique[25] qui invoque la nécessité de conservation au nom de l'intérêt général (Gauchon, 2002). Inquiets des risques de destruction de la nature liés à l'expansion industrielle et à l'urbanisation rapide qui l'accompagne, de nombreux naturalistes et artistes bientôt relayés par des cercles plus larges militent en faveur de la protection d'espaces naturels emblématiques (« monuments naturels » de faible étendue – cascades, sites géologiques voire arbres – ou espaces remarquables plus vastes tels que des massifs forestiers – la Forêt de Fontainebleau par exemple – ou des espaces de montagne) et de la création de parcs nationaux en France. Créée en 1913 à l'initiative du TCF et du CAF, l'Association des parcs nationaux de France et des colonies jouera un rôle actif dans la promotion de l'idée de parc national d'abord en métropole puis dans les espaces colonisés. Au côté du Muséum national d'histoire naturelle, elle interviendra beaucoup en Afrique où les obstacles à la protection sont moindres qu'en Europe, pour mettre en place les premiers parcs nationaux et réserves intégrales (Selmi, 2009).

[25] Cette loi s'inscrit dans le prolongement de la loi du 30 mars 1887 sur le classement des monuments historiques et mégalithiques.

1.2.2. La faible pénétration de l'écologisme dans la géographie classique

Sans doute influencée par le progressisme ambiant, la géographie établie reste assez peu sensible à cette vision « écologique » dénonçant la dégradation du milieu par l'homme. Science « *positive* », elle ne s'attarde guère sur les destructions que celles-ci soient imputables à la guerre ou aux systèmes productifs (Claval, 2012 : 202). Elle est peu critique vis-à-vis de la civilisation industrielle et n'envisage guère la possibilité d'une césure entre l'homme et le milieu. Dans la continuité de l'évolutionnisme darwinien, elle aborde les rapports homme/milieu en terme d'adaptation, processus permanent d'ajustement visant à l'équilibre et n'appréhende guère les situations d'« inadaptation », de déséquilibre provoquées par l'action humaine. Quelques géographes font cependant exception, souvent inspirés par l'anthropogéographie allemande. Celle-ci intègre l'homme à la nature pour en faire un élément de modification ou de destruction du milieu.

Au tout début du XX^{e} siècle, l'anthropogéographe allemand Ernst Friedrich tente d'introduire le terme de « *Raubwirtschaft* »[26] dans le vocabulaire géographique pour analyser les problèmes posés au milieu par l'activité économique. Dans une étude publiée en 1904, dans la revue *Petermanns Mitteilungen,* sous le titre « Wesen und Geographische Verbreitung der "Raubwirtschaft" », il présente un panorama général des formes d'utilisation des ressources naturelles dans le monde et décrit les effets négatifs de la « *Raubwirtschaft* » aussi bien sur le couvert végétal que sur les animaux ; il met en évidence les capacités de destruction de l'économie dans le domaine naturel même si cette destruction lui paraît créatrice. Bien que pionnière dans sa façon d'envisager la relation homme/culture/nature, son étude ne reçut pratiquement pas d'écho en Allemagne et en France (Raumolin, 1984 : 801-802). Renversant le postulat de la géographie vidalienne, le géographe allemand privilégie l'action de l'homme sur le milieu ce qui vaut, sans doute, à son essai une relative indifférence, en France. Les géographes se désintéressent d'un thème qui est davantage exploré par les géologues. La notion de « *Raubwirtschaft* » est rapidement occultée.

Une recherche par mot-clé, réalisée à partir de la base de données Persée, met en évidence la faible utilisation de ce terme par les géographes français. Dans la plus ancienne des revues françaises de géographie, *Les Annales de géographie*, fondée en 1891 par Paul Vidal de La Blache, la notion de « *Raubwirtschaft »* n'apparaît qu'à sept reprises de 1892 à 2006. Parmi ces sept occurrences, trois seulement concernent la période antérieure à 1950 ; les autres sont de 1968, 1976, 1992 et 1994[27]. Une brève note bibliographique[28] signée de

---

[26] De *Raub* -pillage et *Wirtschaft* – économie, le terme allemand « *Raubwirtschaft* » est habituellement traduit par « économie de pillage » ou « économie de prédation » en français.

[27] J. Tricart, 1968, « Milieu physique et charge de population », A.G., vol.77, n°424, p.663-686 ; P. George, 1976, « Difficultés et incertitudes de la géographie », AG, vol.85, n°467, p.48-63 ; P. Matanne, 1992, « L'anthropogéographie allemande : un courant fondateur de l'écologie ? », AG, vol.101, n°565, p.325-331 ; J. Tricart, L.M. Diop-Maes, F. Pesnaud, 1994, « Le cercle vicieux du sous-développement peut-il faire place au développement durable ? », vol.103, n°579, p.451-470

[28] *Annales de Géographie*, vol.14, « Géographie économique, Colonisation » - XIV° Bibliographie Géographique Annuelle - 1904, p.60-61

Maurice Zimmermann et publiée en 1905 rend compte de la publication de l'ouvrage, sur un ton assez critique. L'importance accordée par Ernst Friedrich à « *l'initiative humaine* » dans la « *lutte entre l'homme et la terre* » déplaît de toute évidence à l'auteur de la recension. Ce dernier reproche à Ernst Friedrich de fonder son argumentation sur des prémisses erronées : « *M. Friedrich a eu tort de ne pas prendre pour fil directeur l'action du sol et du milieu, qui, quoi qu'il en dise, éclaire à peu près tout* » (Zimmermann, 1905 : 61). La publication de cette note ne suscite aucun débat dans les *Annales de géographie*. La lecture de la relation homme/milieu proposée par Ernst Friedrich semble tomber dans l'oubli jusqu'en 1920. Deux chroniques géographiques publiées à cette date reprennent alors le terme de « *Raubwirtschaft* ». L'une de F. Maurette sur « Le commerce du Congo belge » se contente de citer rapidement l'économie de prédation[29] ; l'autre de Jules Sion sur « Le déboisement et les inondations au Tonkin »[30] est plus intéressante. Sans nommer expressément Ernst Friedrich, Jules Sion applique la notion de « *Raubwirtschaft* » à la destruction du couvert végétal opérée, en Indochine, par différentes « *peuplades de montagnards comme les Moïs, les Mans, les Meos, qui sont les pires ennemis de la forêt. Non seulement ils y introduisent des troupeaux de bœufs qui détruisent les jeunes plants, mais ils la dévastent systématiquement par un procédé de* ***culture barbare****, le ray (…). Ce mode de Raubwirtshaft se pratique depuis des siècles en Indochine comme dans toutes les moyennes montagnes de l'Asie des Moussons habitées par des* ***primitifs***. »[31] (Sion, 1920 : 315). La destruction de la forêt primitive provoquée par cette forme de culture sur brûlis est jugée responsable de l'aggravation des inondations en aval. Le raisonnement appliqué en métropole sur les causes de la recrudescence des débordements catastrophiques, au cours du siècle précédent, est repris ici, mais dans une perspective coloniale. Même si l'augmentation de la demande de bois pour la construction des villes européennes est mentionnée dans le texte, elle n'est pas considérée comme le facteur principal à l'origine de la disparition du couvert végétal. La chronique de Jules Sion est habitée par une pensée coloniale qui assimile le montagnard colonisé à un être « primitif » et « barbare ». Une hiérarchie implicite des civilisations transparaît dans l'opposition entre l'Européen éclairé et le « primitif » inculte. La supériorité présumée du premier sur le second conduit Jules Sion à préconiser la sédentarisation, sous la contrainte, des tribus montagnardes afin de « *leur interdire, au cours de leurs déplacements continuels, de saccager successivement tout le pays* » (Sion, 1920 : 317). Contrairement à Albert Demangeon ou Jacques Weulersse qui, après la Première Guerre Mondiale, développèrent une approche sceptique de la colonisation et de son avenir ou à Pierre Gourou qui se révéla attentif, dans sa thèse, au fonctionnement culturel de la paysannerie du delta du Tonkin (Bréelle, 2009), Jules Sion demeure hanté par l'esprit colonial. Son discours, développé à l'apogée de la puissance coloniale française, est porteur de l'idéologie dominante. L'œuvre

[29] « Sans doute, le Congo belge (…) vit encore surtout des produits de la cueillette, de la chasse ou de la mine, de la *Raubwirtschaft* » (*Annales de Géographie*, 1920, vol.29, n°160, p. 319)

[30] *Annales de Géographie*, 1920, vol.29, n°160, p.315-317.

[31] Souligné par nous

civilisatrice de l'Occident n'est nullement mise en cause, c'est sur le « primitif », inconscient de la portée de ses actes, que repose toute la culpabilité. De plus, l'Indochine est assimilée à un espace périphérique à mettre en valeur. Ce qui importe ce n'est pas tant la préservation de la nature pour la nature que, dans une vision strictement utilitariste, la conservation de ressources utiles à la puissance coloniale : « (…) *dans notre colonie, la prospérité des plaines alluviales, de la partie vitale de notre possession, rend urgent de mettre un terme au* ***nomadisme destructeur des primitifs*** » (Sion, 1920 : 317). Ce n'est pas à une remise en cause du progrès que se livre Jules Sion, mais plutôt à une dénonciation des comportements traditionnels des tribus montagnardes, concurrentes des Européens dans l'accaparement des ressources indochinoises. La *Raubwirtshaft* est ainsi l'œuvre de colonisés au savoir limité et imparfait.

1.2.3. Des géographes critiques vis-à-vis du progressisme

Rares sont donc ceux qui se sont livrés à une approche critique de l'influence de l'homme sur l'environnement. À la suite de l'Allemand Ernst Friedrich, le Russe, Alexandre Woeikof, les Français Élisée Reclus et Jean Brunhes constituent de notables exceptions (Raumolin, 1984). Alors que l'école française de géographie demeure, dans son ensemble, assez imperméable à une lecture environnementaliste de la relation homme / milieu, Jean Brunhes semble être l'un des rares à avoir saisi l'importance de la pensée de Ernst Friedrich. Suivant Ernst Friedrich dont il connaît bien l'étude, Jean Brunhes se livre, dès la première édition de sa *Géographie Humaine. Essai de classification positive. Principes et exemples* (1910), chapitre V, à une condamnation des pratiques gaspilleuses qui non seulement sont inutiles, mais contribuent en outre à l'épuisement d'un capital limité en ressources énergétiques. Il évoque les réactions commençant à se faire jour notamment aux États-Unis où le président Roosevelt avait, dès 1901, publié des circulaires visant à limiter les excès de l'exploitation forestière dans le sud des Appalaches et les dégradations dans l'Ouest. Il propose une traduction de l'allemand « *Raubwirtschaft* » par « *économie destructive* » ou « *rapine économique* » et classe cette dernière parmi les trois grandes catégories de faits humains observables à la surface de la Terre et qu'il considère essentiels aux côtés de « *l'occupation improductive du sol* » et de « *la conquête végétale ou animale », « condition permanente de la subsistance* » (Brunhes, 1913 : 14). Cet effort de classification lui paraît constituer un « *"moyen" (…), un procédé commode pour démêler l'écheveau des empreintes de l'activité humaine à la surface du sol* » (Brunhes, 1913 : 14). Constituant la première phase de l'établissement humain en un point du globe, « *l'économie destructive* » englobe toutes les formes de destruction ou de déplacement « *sans esprit de retour des richesses organiques ou inorganiques de ces régions de la terre ou des eaux que nos moyens de destruction nous permettent d'atteindre : les dévastations végétales ou animales et les exploitations minérales* » (Brunhes, 1913 : 13-14). Jean Brunhes met déjà l'accent sur le caractère irréversible de l'intervention humaine. Toutefois l'expression « économie destructive » ne

connaîtra guère plus de succès que la « *Raubwirtschaft* » : peu utilisée par les contemporains de Jean Brunhes[32], elle ne sera guère reprise postérieurement. Philippe Arbos l'utilise dans un article publié dans un numéro de 1916 du *Recueil des travaux de l'Institut de géographie alpine* et dans sa thèse, publiée en 1922, sur *La vie pastorale dans les Alpes françaises*. Il la mobilise pour qualifier la surcharge pastorale observée dans des Alpes françaises et suisses consécutive à une modification des pratiques d'élevage. La notion n'accédera pas à la postérité : Hildebert Isnard étant l'un des rares à la reprendre, bien après la mort de Jean Brunhes, pour évoquer la rupture de « *symbiose de la société et de son espace* » du fait de pratiques engendrant une « *péjoration des forces productives du milieu* » (Isnard, 1975 : 179). Les sociétés techniciennes disposant désormais de moyens inédits de maîtrise de la nature, elles peuvent s'affranchir des contraintes de leur environnement, mais cette émancipation n'est pas sans danger laissant entrevoir le risque de « *s'anéantir soi-même en anéantissant son environnement* » (Bateson cité par Isnard, 1985 : 537).

Contemporain de Jean Brunhes et cité par ce dernier, le géographe russe Alexandre Woeikof s'inquiète lui aussi de l'impact des activités humaines. Professeur de géographie physique à l'université de Saint-Pétersbourg, il publie, en 1901, deux articles dans les *Annales de géographie* intitulés « De l'influence de l'homme sur la terre », forcément lus par les vidaliens. À contre-courant des géographes physiciens de son temps, il propose un inventaire des effets de l'action humaine sur les milieux (ravinement, boisement et déboisement, incendies, dessèchement et irrigation, influence de l'homme sur le climat) et s'interroge : « *Pourquoi l'influence de l'homme sur la nature est-elle souvent néfaste ?* » (Woeikof, 1901a). Sa réflexion repose sur le constat préalable des modifications du milieu engendrées par l'action humaine. Hors de l'influence humaine, les forces naturelles tendent à l'équilibre, mais l'intervention de l'homme engendre une perturbation grave de « l'harmonie » naturelle : « *(…) dans les conditions naturelles (…), il n'y a de ravinements dans la période actuelle, ni dans les pays couverts de forêts ni dans ceux qui portent une végétation herbacée (steppes, prairies), tandis que le ravinement est considérable dans bien des pays soumis à l'influence de l'homme. C'est un des exemples, nombreux par malheur, où l'homme exerce une influence considérable, mais néfaste et perturbatrice sur la nature* » (Woeikof, 1901a : 100)[33]. Le géographe se fait volontiers accusateur quand il évoque « *l'incurie et l'imprévoyante avidité de l'homme* » (Woeikof, 1901a : 101), « *le mal causé par la négligence de l'homme* » (Woeikof, 1901a : 114) ou les dégâts occasionnés par ce qu'il nomme la « *civilisation* ***mondiale*** », « *extrêmement riche et puissante* » mais « *disharmonique à un suprême degré* » (Woeikof, 1901b : 207). Cette civilisation, urbaine et industrielle, non circonscrite à l'Europe, mais étendue aux Amériques, à l'Australie et au Japon, s'avère destructrice non seulement pour le milieu, mais aussi pour la société dans la mesure où, d'une part, elle repose sur une

[32] Philippe Arbos (1916 et 1922) l'utilise pour qualifier la surcharge pastorale observée dans des Alpes françaises et suisses consécutive à une modification des pratiques d'élevage.

[33] Woeikof a lu les travaux des ingénieurs et forestiers français (Surell, Cézanne, Costa de Bastelica, Fabre, Demontzey…) dont il s'inspire pour développer son propre raisonnement sur le ravinement en Russie.

concentration, « *malsaine* [et] *triste* », en ville de « *la part la plus active, la plus entreprenante de la population des campagnes* (…) [empêchant] *les progrès à la campagne en éloignant ceux qui pourraient y contribuer le plus.* » ; d'autre part, elle contribue à l'avilissement moral et physique de l'homme (Woeikof, 1901b : 207-208). Prenant le contrepied de la pensée dominante associant civilisation, universalisme et progrès, Alexandre Woeikof développe un discours critique et assez sceptique à l'égard de la « civilisation moderne ». Celle-ci est jugée responsable des dégâts observés, car, à la différence de certaines civilisations anciennes « *plus harmonieuses* », elle opère une « *dissociation* » entre l'homme et la terre : « *Ce qui empêche une appropriation intelligente de la terre par l'homme avec les moyens scientifiques et techniques qu'il possède au seuil du XX^e^ siècle, c'est la dissociation toujours plus grande de l'homme et de la terre, à mesure que l'homme se met de plus en plus au niveau de la civilisation mondiale. C'est le paysan illettré ou à peine lettré qui est encore attaché à sa terre. Mais la civilisation des villes l'enserre de toutes parts et tend à rompre cet attachement.* » (Woeikof, 1901b : 209). Ce n'est pas la tradition qui est regardée avec suspicion comme chez Jules Sion, mais la modernité.

Toutefois, Alexandre Woeikof n'est pas résolument technophobe et hostile à l'idée de progrès. Il juge certaines interventions de l'homme sur la nature positives notamment les ouvrages de protection contre les risques. Les ouvrages de protection contre les avalanches permettant d'« *arrêter le terrible fléau* » (Woeikof, 1901b : 198) ou la construction de barrages, *« travail par lequel l'homme modifie le plus heureusement les conditions de la nature à son profit, et cela en maintenant l'harmonie de la nature* » (Woeikof, 1901b : 194) sont ainsi appréhendés sur le mode positif. En outre, le géographe demeure optimiste : la « restauration »[34] de l'harmonie naturelle est, selon lui, toujours possible de même qu'une meilleure utilisation des ressources naturelles à laquelle il invite à la fin de son second article. Écartant d'un trait de plume le malthusianisme, il propose le développement de ressources énergétiques alternatives et, « durables » — serait-on tenté de dire au prix d'un anachronisme – : « *Il y a encore beaucoup à faire pour utiliser directement la lumière et la chaleur du soleil, comme aussi les eaux météoriques. Des perspectives de progrès si vastes s'ouvrent devant nous qu'on a peine à les croire possibles ; et le fantôme du trop-plein de population, des hommes pour lesquels, selon Malthus, il n'y a pas de place à la table de la nature, disparaît entièrement, car s'inquiéter de ce qui arriver quand la terre sera plusieurs mille fois plus peuplée qu'elle n'est maintenant, ne vaut pas la peine actuellement* » (Woeikof, 1901b : 215). En avance sur son temps, il plaide pour une utilisation directe ou indirecte de l'énergie solaire préférable à l'exploitation des combustibles fossiles. De façon plus classique, il envisage de maximiser l'usage de l'eau, ce « *don précieux* » de la nature, car : « *Laisser s'écouler l'eau sans en avoir profité pour ses besoins est donc un gaspillage des plus nuisibles pour l'homme* » ; « *Il s'agit, par une sage combinaison de travaux publics et de mesures*

[34] Woeikof emploie sciemment le terme « restauration » en référence aux travaux RTM menés en France ou aux reboisements opérés en Autriche.

d'économie rurale, de retenir les eaux sur les niveaux des terres habitées par l'homme, et ne les laisser atteindre les mers ou les lacs sans issue qu'après avoir rendu des services à l'homme » (Woeikof, 1901b : 213). Une telle conception utilitariste de l'eau se retrouve dans la pensée aménagiste jusque fort tard au XX^{e} siècle : les ingénieurs espagnols formés au sein de la prestigieuse École des canaux, ponts et chaussées (*Escuela de Caminos, Canales y Puertos*) de Madrid se réfèrent souvent à cet idéal d'une maximisation de l'usage de la ressource (Clarimont, 1999). Il serait donc excessif de voir en Alexandre Woeikof un visionnaire, un écologiste de la première heure, défenseur acharné de la nature et du maintien de celle-ci dans un état virginal. Conservationniste plutôt que protectionniste pour reprendre la dichotomie entre les deux courants de l'environnementalisme étasunien, Alexandre Woeikof croit aux vertus du progrès technique et envisage la nature dans une perspective utilitariste, au service de l'homme. En cela, sa posture diverge de celle d'Élisée Reclus dont il connaît et cite les travaux dès le début de son article pour s'en démarquer d'emblée, car « *sa manière de considérer le sujet de cette étude est très différente de la mienne* (…) [dans la mesure où] *je donne beaucoup d'attention à l'influence de l'homme sur les climats* » (Woeikof, 1901a : 98).

Géographe libertaire, en marge de la géographie académique, Élisée Reclus est l'un des rares à faire preuve d'une sensibilité écologique précoce. Déployant une philosophie de la Nature aux accents panthéistes, il considère l'homme non pas comme un être extérieur à la nature et voué à la dominer, mais comme un être de et dans la nature. Sa conception de la nature est proche de celle de George P. Marsh dont il propose d'ailleurs une recension du texte *Man and Nature*, dans la *Revue des deux mondes* (Reclus, 1864). Comme George P. Marsh et dans la lignée de Karl Ritter ou Alexandre de Humboldt, il estime que la terre est la maison de l'homme : « *(…) nous sommes les fils de la terre. C'est d'elle que nous tirons notre substance ; elle nous entretient de ses sucs nourriciers et fournit l'air à nos poumons (…). Quelle que soit la liberté relative conquise par notre intelligence et notre volonté propres, nous n'en restons pas moins des produits de la planète (…).* » (Reclus, 1864 : 762). Grand voyageur et marcheur infatigable, il parcourt la Terre pour mieux l'étudier, car « *pour connaître, il faut voir* » (Reclus, *Correspondance*, t.1 cité par Giblin, 1998 : 21). Sa pratique de la géographie est indissociablement liée au voyage et à l'observation de terrain permettant d'appréhender au mieux les milieux et leurs dynamiques, mais aussi l'homme en tant qu'habitant, producteur et consommateur modifiant le milieu. Son inspiration existentialiste le conduit à ne pas percevoir l'action humaine exclusivement sur le mode positif mais à être conscient des effets négatifs de celle-ci. Il est également l'un des rares, du fait de ses convictions politiques, à faire le lien entre les dégradations observées et le système sociopolitique en vigueur : « *L'action de l'homme, si puissante pour dessécher les marécages et les lacs, pour niveler les obstacles entre les divers pays, pour modifier la répartition première des espèces végétales et animales, est par cela même d'une importance décisive dans les transformations que subit l'aspect extérieur de la planète. Elle peut embellir la Terre, mais elle peut aussi l'enlaidir ; suivant l'état social et les mœurs de chaque peuple, elle*

contribue tantôt à dégrader la nature, tantôt à la transfigurer » (Reclus, *La Terre*, t.2, 1869 cité par Giblin, 1998 : 65). Pour Élisée Reclus, la nature est régie par des lois qui ne peuvent être transgressées impunément, c'est pourquoi une bonne connaissance de la géographie physique est nécessaire pour vivre en harmonie avec la nature. Ce savoir géographique est utile au citoyen et conditionne en partie l'échec ou la réussite d'un projet d'établissement humain.

Sensible aux beautés de la nature qu'il décrit avec une verve poétique proche de celle des écrivains romantiques, il n'hésite pas à opposer – dans une dichotomie devenue classique – les espaces de nature, les monts qui offrent, « *dans un petit espace, un résumé de toutes les splendeurs de la nature* » aux espaces de culture, dégradés : « *(…), on se sent attiré vers elles* [les montagnes] *par le contraste qu'offre la beauté virginale de leurs pentes incultes avec la monotonie des plaines cultivées et souvent enlaidies par le travail de l'homme* » (Reclus, 1866 : 353). L'effort physique déployé pour gravir un sommet est largement compensé par le plaisir que procure la contemplation du spectacle de la nature, par l'inhalation d'un air pur, mais aussi par le sentiment d'une liberté retrouvée : « *(…) c'est une grande volupté physique de respirer un air frais et vif qui n'est point vicié par les impures émanations des plaines. L'on se sent comme renouvelé en goûtant cette atmosphère de vie ; à mesure que l'on s'élève, l'air devient plus léger ; (…), la gaîté entre dans l'âme. Et puis on est devenu maître de soi-même et responsable de sa propre vie. (…) En touchant le sol [le piéton] a repris l'usage de ses membres et de sa liberté.* » (Reclus, 1866 : 354). La marche arrache à la laideur et à la contamination des plaines. Elle est libératrice et permet l'élévation du corps comme celle de l'âme, dans une forme de transcendantalisme promue par Henry D. Thoreau ou Ralph Waldo Emerson[35].

Toutefois, seul un nombre réduit de personnes est sensible à ce type de beauté sauvage. Aussi, Elisée Reclus propose-t-il de développer, par l'éducation, le « *sentiment de la nature, comme le goût des arts* », d'apprendre aux hommes à contempler des vues grandioses, mais aussi « *à saisir la véritable beauté des paysages moins frappants* » ; par l'éducation, il espère – avec un certain scepticisme toutefois – que le développement de l'humanité se fasse dans le respect de la nature :

> « *Il faut que l'amant de la libre nature ait un goût d'une rare délicatesse pour qu'il puisse toucher à la terre sans en détruire la grâce, ou même en lui donnant une plus grande harmonie de lignes et de couleurs. Et pourtant, c'est là le résultat qu'il est indispensable d'atteindre pour que les sociétés puissent avancer en civilisation d'une manière normale et que chacun des progrès ne soit pas acquis aux dépens de la terre qui leur sert de demeure* » (Reclus, 1866 : 371).

[35] Ce même type d'arguments se retrouve fréquemment dans les revues des associations excursionnistes – que Reclus connaissait de toute évidence puisqu'il évoque le CAF à plusieurs reprises dans ces articles -, à la fin du XIX^{e} et dans la première moitié du XX^{e} siècle : Club alpin français, Club Cévenol, Centre excursionniste de Catalogne (CERC), etc.

Observateur critique de son temps, Élisée Reclus est assez circonspect par rapport aux perspectives de développement du capitalisme industriel. Il décrit les effets négatifs du développement urbain avec une étonnante précision et pressent clairement que le phénomène n'en est qu'à ses commencements : déplacements croissants des populations compte tenu des nouveaux moyens de transport mis à leur disposition, migrations massives et dépeuplement des campagnes au profit de villes à la croissance rapide, essor de banlieues dénaturant l'environnement. L'urbanisation d'espaces naturels n'épargne ni les espaces ruraux, ni les littoraux ou les régions de montagne : partout, « *la même rage d'appropriation s'empare des habitants* » (Reclus, 1866 : 377*)*. Il est tentant de lire dans l'œuvre de Reclus une critique précoce de la ville diffuse, destructrice de paysages et propice à la spéculation foncière :

> « *Malheureusement ce reflux des villes vers l'extérieur ne s'opère pas sans enlaidir les campagnes : non seulement les détritus de toute espèce encombrent l'espace intermédiaire compris entre les cités et les champs ; mais, chose plus grave encore, la spéculation s'empare de tous les sites charmants du voisinage, elle les divise en lots rectangulaires, les enclot de murailles uniformes, puis y construit par centaines et par milliers des maisonnettes prétentieuses* » (Reclus, 1866 : 377).

Ici, Alexandre Woeikof rejoint quelque peu Elisée Reclus dans son analyse critique du fait urbain, « *fait capital de la civilisation actuelle* » caractérisé par de la promiscuité et l'insalubrité : « *l'entassement toujours croissant des populations dans les villes où elles gagnent de gros salaires, satisfont des besoins factices, mais respirent un air vicié par la fumée des usines et les émanations humaines, et sont privées du soleil* » (Woeikof, 1901b : 207). Le géographe russe développe cependant un discours plus nettement anti-urbain et hygiéniste qu'Elisée Reclus, à la posture plus sensible et poétique. De façon surprenante, le géographe anarchiste fait appel à un vocabulaire religieux ou moral pour évoquer les atteintes faites à la nature par l'urbanisation : la « *nature est profanée* » par l'action répétée de tant de spéculateurs, « *de vastes contrées qui, jadis, étaient belles à voir (…) sont entièrement déshonorées* » par l'exploitation d'agriculteurs et d'industriels, l'ingénieur lui-même en ne se préoccupant guère de « *mettre ses constructions en harmonie avec le paysage* » contribue à l'enlaidissement de la Terre (Reclus, 1866 : 378). La dimension esthétique est omniprésente dans l'œuvre d'Elisée Reclus : la dégradation de la nature est d'abord d'ordre visuel. Le géographe déplore que l'homme moderne ait perdu le sens de la beauté : « *(…) les peuples qui sont aujourd'hui à l'avant-garde de l'humanité se préoccupent en général fort peu de l'embellissement de la nature. Beaucoup plus industriels qu'artistes, ils préfèrent la force à la beauté.* » (Reclus, 1864 : 771). La cupidité humaine alliée au manque d'éducation conduit à une prise de possession de la surface de la Terre dont le géographe déplore la « *brutalité* » et « l'*uniformité* ». L'action humaine qui pourrait être positive, contribue souvent à homogénéiser et géométriser des paysages dans lesquels toute poésie disparaît. Cette violence faite à la terre a déjà conduit à la décadence et à la disparition de bien des civilisations d'où la

nécessité impérieuse de « *ramener les jeunes générations vers la nature* » (Reclus, 1866 : 381). Porté par des convictions politiques de rupture avec l'ordre établi, Élisée Reclus s'avère méfiant vis-à-vis du progressisme ambiant et observe d'un œil critique les atteintes de l'action humaine à l'harmonie naturelle. S'appuyant sur les recherches de George P. Marsh, il considère que la civilisation n'est pas encore arrivée à un stade où « *devenu la "conscience de la terre", l'homme digne de sa mission assume par cela même une part de responsabilité dans l'harmonie et la beauté de la nature environnante* » (Reclus, 1864 : 763). Il constate au contraire que l'humanité en est encore, dans son rapport à la terre, à un stade de « *barbarie primitive* » au sein duquel l'être humain s'avère incapable de prendre soin de *« sa demeure* ».

Prenant le contrepied de la posture adoptée par les géographes vidaliens, il en vient même à reconnaître à l'action humaine une part de responsabilité dans les désastres naturels. Dans son *Étude sur les dunes* (1865), il considère que la déforestation est la principale cause de « *l'invasion des sables* » : en Prusse, « *en Hollande, en Bretagne, au sud de la Garonne, le déboisement du littoral a produit des résultats plus funestes encore* » (Reclus, 1865 : 25). Reprenant George P. Marsh (1864), il mentionne également la « *formation de collines mouvantes* » consécutive aux défrichements, sur les bords du lac Michigan. L'apparition de dunes mobiles est le fait de l'homme : « *les riverains n'ont à se plaindre que d'eux-mêmes ; les dunes sont leur ouvrage* » ; elles sont le fruit de leur « i*mprévoyance* » (Reclus, 1865 : 26). Ce défaut de prévision, de vision anticipatrice à moyen ou long terme, caractérise l'homme moderne. Guidé par la satisfaction immédiate de ses besoins ou par une forme d'avidité, l'homme moderne est prisonnier du temps présent. Élisée Reclus lui offre cependant une issue : l'avancée des digues peut être endiguée par un retour à l'état antérieur, par la restauration de la forêt détruite. Le géographe appuie son raisonnement sur l'exemple la côte Gasconne non pas pour exalter les vertus du progrès technique, mais pour montrer que des solutions « naturelles » peuvent être apportées à des problèmes anthropiques. Dans le Sud-ouest, le boisement en résineux des landes a en effet permis de fixer les dunes qui, durant des siècles, constituèrent une menace pour les populations littorales, engloutissant villages et hameaux, et de mettre un terme à leur mouvement perpétuel : « *(…) les dunes recommençaient à marcher et mettaient l'armée des paysans en déroute (…). Les années, les siècles s'écoulaient ; mais les dunes et les étangs marchaient toujours, et de nouveau, les habitants étaient condamnés à transférer leurs villages au milieu des bruyères*. » (Reclus, 1865 : 19). Êtres animés et « en marche », les dunes sont décrites en recourant à des métaphores animales : elles sont pareilles « *à la gueule ébréchée d'un cratère* », elles semblent toujours sur le point de « *dévorer les maisons* » (Reclus, 1865 : 20). La nature bienveillante et harmonieuse dépeinte ailleurs par Élisée Reclus se meut ici en une figure monstrueuse au pouvoir destructeur, menaçant jusqu'au Bordelais. L'ambivalence de la conception de la nature chez Reclus rejoint en fait la dualité même de l'action de la nature : « *l'œuvre de la nature est double* », tantôt bénéfique, tantôt négative (Reclus, 1865 : 22). Mais la nature est toujours sage, elle recèle en son sein les moyens de contrecarrer ses excès : « *elle-même indique les moyens de prévenir ou prévient spontanément les désastres dont elle*

est cause » (Reclus, 1865 : 21). C'est finalement en imitant la nature que l'homme peut lutter de la façon la plus efficace contre le danger que représentent les dunes. C'est en se laissant guider par les enseignements de la nature et en faisant confiance en la puissance stabilisatrice de la végétation que l'homme parviendra au mieux à en maîtriser les excès. Par ailleurs, l'entreprise de reboisement est, d'un point de vue économique, profitable : « *Les dunes, désormais fixées, enrichissent les contrées qu'elles menaçaient autrefois d'engloutir, et, par suite, de la valeur croissante des pins et de leurs produits, c'est par centaines de mille francs qu'il faut maintenant compter l'accroissement naturel de la fortune publique sur le littoral* » (Reclus, 1865 : 28). Fondamentalement optimiste, la pensée d'Élisée Reclus repose sur une certaine confiance en l'éducation des hommes et en la science, capables d'améliorer le sort fait à la nature ; son essai de 1865 se clôt d'ailleurs sur une phrase d'espoir : « *La science a réparé les désordres causés naguère par l'imprévoyance humaine* » (Reclus, 1865 : 29). Science et technique peuvent contribuer à l'embellissement du monde.

Ces quelques géographes attentifs aux effets sur la nature d'une « économie destructive » se démarquent de leurs contemporains dont l'approche générale est davantage centrée sur l'influence de l'environnement sur l'homme que sur celle de l'homme sur l'environnement. Ils se livrent à une analyse assez visionnaire de l'appropriation par l'homme des ressources naturelles non renouvelables insistant sur les risques d'épuisement de ces ressources non substituables qui résonnent comme un lointain écho de nos préoccupations actuelles. Ils proposent une lecture très anthropocentrique de la relation homme/milieu dans laquelle la rigueur scientifique côtoie une sévère condamnation morale – souvent exprimée par le substantif « cupidité » –. Dans leurs écrits, la description des phénomènes de dégradation observés et leur classement constituent le mode opératoire dominant. Le souci d'inventaire et de catégorisation est particulièrement prégnant dans les articles de Woeikof (1901a et b). Tous, avec plus ou moins de lyrisme, souhaitent proposer une vue globale et synthétique du phénomène illustrée d'exemples empruntés à tous les domaines géographiques. Cependant comme dans l'ensemble de la géographie classique, la description l'emporte sur la recherche des causes des phénomènes analysés et se cantonne à une remise en cause de « *l'économie mondiale* » (Woeikof, 1901) sans approfondir les mécanismes de celles-ci. La référence fréquente à « *l'harmonie de la nature* » suggère l'idée d'équilibre naturel développée par l'écologie naissante, mais cette expression demeure d'ordre métaphorique et ne constitue ni une notion de travail ni un concept.

En géographie tout comme d'ailleurs en économie, les écoles de pensée dominantes ont largement contribué à l'« *enfouissement sans sépulture* » (Deléage, 1991 : 70) de la « *Raubwirtschaft* ». Celle-ci ne réapparaîtra que postérieurement : dans les années 1930, aux États-Unis avec la *Dust Bowl*[36] (Merchant, 2002) puis, après la Seconde Guerre Mondiale,

[36] Le terme « *Dust Bowl* » (littéralement « boule de poussière formée par le vent ») désigne une catastrophe écologique qui a affecté le sud des Grandes Plaines de 1931 à 1939 et a fortement frappé les esprits. Cette catastrophe est liée à la

sous la plume de ceux qui, les premiers, alertent sur la rupture des équilibres écologiques au niveau global, mais l'usage de la notion est métaphorique et ne donne lieu à aucune construction théorique. Les géographes ont, dans l'ensemble, évité d'utiliser le terme et de réfléchir aux problèmes sous-jacents, car pour eux, l'une de leurs principales tâches est de révéler l'influence du milieu sur l'homme (Berdoulay, [1981], 1995) davantage que celle de l'homme sur le milieu.

1.3. Une esquisse tardive de théorie générale de l'action humaine

Abordant les relations homme – milieu dans une perspective anthropocentriste, la géographie classique a privilégié l'étude fine des formes d'adaptation de l'homme aux conditions naturelles. Elle a été peu attentive aux effets de « l'action humaine » sur l'environnement ; elle a aussi totalement ignoré les jeux d'acteurs et les phénomènes de concurrence pour l'appropriation des ressources naturelles. Géographie irénique et apolitique, elle a longtemps exclu les dimensions politique et conflictuelle de ses analyses. La rupture épistémologique intervenue au cours des années 1950 a permis un renouvellement de la discipline et un enrichissement de l'approche de l'action en géographie.

1.3.1. Une approche principalement descriptive et objective de « l'action humaine » dans la géographie classique

La géographie classique est dépourvue d'arrière-plan théorique explicite. Paul Vidal de la Blache reconnaît d'ailleurs, sans s'y attarder, la part de vérité du reproche souvent adressé à la géographie de « *vivre d'emprunts* » en se servant de « *notions dont quelques-unes sont l'objet d'études approfondies dans les sciences voisines* » (Vidal de la Blache, 1913 : 289-290). Le philosophe Edmund Husserl, dans le chapitre 11 de ses *Investigations logiques* – tome 1 : « Prolégomènes à la logique pure » (1900) –, classe d'ailleurs la géographie parmi les sciences « *concrètes* » ou « *ontologiques* » aux côtés de l'histoire, de l'astronomie, de l'histoire naturelle, de l'anatomie… ; toutes ont en commun un caractère fondamentalement descriptif. Elles ne disposent pas, à la différence des sciences que E. Husserl nomme « *abstraites/théorétiques ou nomologiques* », de principes explicatifs fondées sur une théorie. En effet, la géographie classique s'est cantonnée à la description fine des rapports des hommes à leur milieu de vie œuvrant ainsi à la connaissance des conditions objectives d'existence des populations du globe, des multiples « *façons d'être au monde et d'y inscrire son existence* » (Claval, 2010 : 7). Ce faisant elle s'est focalisée sur la description en négligeant les éléments explicatifs ; elle a privilégié le contexte de l'action au détriment des acteurs et elle s'est intéressée aux données concrètes en délaissant « *les significations que les diverses sociétés confèrent à leurs insertions dans l'espace* » (Claval, 2010 : 7). Façonnée en une période scientiste, elle est hantée par la volonté de tout catégoriser et chiffrer au point qu'un fait isolé et/ou non mesurable semble dépourvu de sens : « *Un fait de géographie*

---

conjugaison d'une longue période de sécheresse et d'une mauvaise exploitation des terres par les immigrants ayant provoqué l'érosion des sols et contraint les populations à migrer vers la Californie.

humaine (…), n'acquiert à nos yeux la parfaite signification de donnée scientifique que lorsque nous connaissons et pouvons apprécier son coefficient de valeur statistique » (Brunhes, 1913 : 24). Ses origines de science exacte la prédisposaient sans doute à cette forme d'objectivisme qui s'est traduit par un attachement durable au maintien de la dichotomie sujet/objet et un désintérêt par rapport aux analyses de la subjectivité (Berque, 1992 : 363).

Pourtant, force est de reconnaître que certains géographes ont, très tôt, eu l'intuition de l'illusion positiviste. Bien que classique dans son approche de la géographie, Jean Brunhes est parfaitement conscient des limites d'une approche purement objective incapable d'appréhender le « *vouloir* », les besoins, les « *désirs* » et les « *conceptions* » de l'homme :

> « *Pour faire œuvre objective, nous avons d'abord supposé, dans "La Géographie Humaine" que nous nous élevions en ballon au-dessus de la surface terrestre, et nous avons tenté de discerner et de classer tous les faits "visibles et photographiables" qui procèdent de la présence du genre humain. Mais, dès que nous avons repris terre et qu'au primordial effort d'observation directe et de classification positive nous avons eu le devoir de faire succéder l'analyse causale, nous avons constaté, de toutes parts et sous toutes formes, que les faits de géographie humaine tiraient leur spécification originelle, – je n'ai dit ni leur caractère dominant ni leur aspect essentiel – d'un fait humain lié soit aux nécessités physiologiques de nos corps, soit à nos désirs ou à nos conceptions, soit même à nos illusions changeantes* » (Brunhes, 1913 : 30).

Jean Brunhes établit une hiérarchie dans les facteurs explicatifs des « *faits humains* » dans laquelle le matériel et le visible l'emportent sur l'immatériel et l'invisible. Dans son projet de faire de la géographie humaine une « *"description explicative" de la surface du globe* » (Brunhes, [1911], 1984 : 102), Jean Brunhes accorde le primat à la description. Cette dernière repose sur l'observation détaillée et localisée de « *ces signes visibles qui révèlent la présence* [de l'homme]*, reflètent sa manière d'être et sa puissance d'action, laissent interpréter et comprendre son passé, permettent parfois de devenir son proche devenir* » (Brunhes, [1911], 1984 : 104). Étape fondatrice de toute méthode géographique, la description des « *signes visibles* » s'accompagne aussi d'une prise en compte de « f*acteurs immatériels* » que Jean Brunhes aborde avec prudence. Porteur d'un héritage positiviste dont il ne parvient pas à s'affranchir pleinement, il entrouvre cependant une porte vers la prise en compte des représentations – terme qu'il emploie explicitement, mais sans le définir –, chères aux géographes du dernier quart du XX^{e} siècle :

> « *L'homme porte dans son œil et dans son cerveau une certaine représentation de l'univers, qui partiellement dépend de lui. Non seulement nous façonnons la surface terrestre, mais nous la voyons et nous pouvons l'interpréter d'une manière très différente de l'interprétation qu'en ont donnée ceux qui furent nos prédécesseurs sur cette même parcelle de la*

surface. Parce que nous la voyons autrement, elle est en vérité autre pour nous. Sans avoir subi de modifications, c'est là le fait capital ; elle peut donc devenir autre pour nous » (Brunhes, 1913 : 40).

Ce regard de l'homme sur la terre est changeant au point que celle-ci lui apparaît « *tour à tour et souvent tout à la fois :* ***autre pour nous, autre par nous***[37] » (Brunhes, 1913 : 40*)*. Conscient de la permanence de l'objet dans la différence, sans doute influencé par la philosophie de Bergson, Jean Brunhes tente, en vain, d'introduire la subjectivité dans la géographie classique.

Plus près de nous et dans une posture existentialiste, Éric Dardel a, dès 1952, tenté d'introduire une grande part de subjectivité dans le champ de la géographie avec son ouvrage « *L'Homme et la Terre. Nature de la réalité géographique* » ([1952], 1990). Profondément inspiré par la philosophie de Heidegger, il ignore l'homme-producteur et l'homme-consommateur pour se concentrer, comme Maurice Le Lannou[38], sur l'homme-habitant et au sens de son existence terrienne (Claval, 1998 : 292-293). Pour lui, la géographie ne saurait être réduite à une pure connaissance objective, car l'Homme entretient une relation étroite, irréductible à la Terre au point que « sujet » et « objet » ne peuvent être pensés l'un sans l'autre. La géographie ne peut donc être autre qu'humaine, elle ne peut « *sans se dissoudre consentir à n'être qu'une physique du comportement humain* » tant il est impossible dans l'objet d'éliminer « *toute valeur morale et esthétique* » et de supprimer, chez l'observateur, le « *point de vue* » (Dardel, [1952], 1990 : 120-121). Le « point de vue » est, dans la pensée d'Éric Dardel, une expression récurrente dont le double sens illustre parfaitement l'idée centrale de l'auteur. Le « point de vue » est d'abord le lieu concret à partir duquel le sujet voit, embrasse du regard une ville, une vallée, une plaine… Le « point de vue » c'est une fenêtre sur le monde, offrant une vision panoramique sur un paysage du fait de sa position surplombante. Cette qualité lui vaut d'ailleurs d'être signalé par les guides touristiques et souvent aménagé pour favoriser la contemplation. Au sens métaphorique, le « point de vue », c'est aussi une façon singulière de voir et de juger, l'expression d'une subjectivité. Sans renier totalement la géographie vidalienne, Éric Dardel propose de dépasser l'objectivisme pour retrouver le caractère ontologique fondateur de la discipline, car l'être humain est irréductiblement géographique. Ignoré au moment de sa parution, en avance sur son temps, le livre d'Éric Dardel ne commencera à être découvert qu'au milieu des années 1970, après le dépassement du courant positiviste en géographie (Pinchemel, 1990 : 180-181).

[37] Souligné par l'auteur dans le texte original

[38] Dans son ouvrage, *La géographie humaine* (1949), Maurice Le Lannou définit la géographie comme la « science de l'homme-habitant ». Sans renier l'héritage vidalien, il s'en démarque quelque peu en proposant de déplacer le regard du milieu (central dans l'appréhension des genres de vie) à l'homme pour sonder le rôle de la société, de l'inventivité, de l'imagination, de la religion aussi dans l'aménagement de l'espace terrestre.

1.3.2. De la géographie appliquée à une géographie de l'action : quelle posture pour les géographes s'intéressant à l'action ?

Pour la géographie classique, la question de l'utilité de la géographie ne se pose guère puisque la géographie n'a pas d'application (Claval, [1964] 1976). Les années 1950 marquent l'apparition, en France, d'une « nouvelle géographie » en prise avec son temps et préoccupée de prendre part à l'aménagement du territoire alors que commence à être mise en œuvre une politique nationale volontariste dans ce domaine. À la suite du constat établi par Jean-François Gravier dans son ouvrage devenu célèbre, *Paris et le désert français* (1947), la correction des déséquilibres territoriaux fait figure de priorité pour les gouvernements successifs de la IV[e] puis de la V[e] République. L'idée d'un Plan national d'aménagement du territoire prend corps, sous l'impulsion d'Eugène Claudius-Petit, au début de 1950 et se traduit par la transformation de la Direction de l'urbanisme et de l'habitation au sein du Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme (MRU) en une Direction de l'aménagement du territoire. L'objectif de cette politique est clairement affirmé dans le discours prononcé en Conseil des ministres par le ministre E. Claudius Petit, en février 1950, et repris dans une brochure publiée par le MRU. Ce texte expose les principes et les attendus de l'aménagement du territoire dans un paragraphe fréquemment cité et livré à la sagacité des étudiants en licence de géographie :

> « *L'Aménagement du Territoire se distingue du plan de production et d'équipement par le fait qu'il ne concerne pas tant des problèmes de production que (…) des problèmes de* ***répartition*** *et de* ***meilleure utilisation du terrain****. Il déborde des plans d'urbanisme parce qu'il pose les problèmes non pas dans le cadre des villes et des agglomérations, mais dans le cadre des régions et du* ***Territoire National tout entier****. En gros, l'Aménagement du Territoire, c'est la recherche, dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques. Cette recherche est faite dans la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisirs et de culture. Cette recherche n'est donc pas faite à des fins strictement économiques, mais bien davantage pour le bien-être et l'épanouissement de la population.* »[39].

Les premières mesures destinées à réduire le poids de Paris en favorisant la déconcentration tertiaire et surtout industrielle sont prises dès 1955 avec l'instauration de la procédure d'agrément[40]. Elles s'accompagnent de dispositifs complémentaires censés favoriser le développement économique des régions périphériques : incitations financières,

[39] Eugène Claudius-Petit, *Pour un Plan national d'aménagement du territoire*, 28 pages, Paris : MRU. Texte partiellement reproduit dans C. Alvergne, P. Musso (2003).

[40] La procédure dite d'agrément visait à soumettre à autorisation administrative préalable toute construction, extension et occupation de locaux à usage professionnel en région parisienne. Le dispositif sera complété postérieurement par la création d'une redevance censée réduire plus drastiquement les implantations dans la région-capitale.

allègements fiscaux voire création de sociétés d'aménagement régional sur le modèle de la CNABRL (Compagnie d'aménagement du bas Rhône Languedoc)[41]. La création de la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), en février 1963, donne une impulsion décisive à cette politique d'aménagement du territoire et à sa « régionalisation ». La DATAR, et de façon plus générale les services de l'État, sont alors demandeurs de connaissance territoriale : ils sont friands de cartes et d'études régionales susceptibles de les éclairer dans la définition des priorités d'aménagement.

1.3.2.1. L'émergence d'une « Géographie volontaire » ou « appliquée », en France

L'après-guerre ouvre un temps nouveau, favorable à la mise en pratique de la géographie. La reconstruction, l'essor économique, la mise en place du Marché Commun créent une série de conditions favorables à l'émergence d'une réflexion sur l'aménagement du territoire. En outre, cette période marque un tournant idéologique avec le recul des théories libérales et l'affirmation du rôle de l'État dans tous les secteurs de la vie économique et sociale. L'aménagement cesse d'être une affaire privée pour devenir une affaire d'État ouvrant une fenêtre d'opportunités pour les géographes par rapport à la période précédente : « *les conditions générales (…) à la fin du XIX^e^ et au début du XX^e^ siècle ne se prêtaient guère à une utilisation pratique de la géographie vidalienne* » du fait de « *la liberté à peu près totale laissée aux individus d'aménager selon leur fantaisie et leur intérêt le plus immédiat et le plus étroit* » (Philipponneau, 1960 : 23). Forts de ce contexte favorable, certains géographes cherchent à tirer parti de la demande institutionnelle pour ouvrir la discipline sur la Cité : « *Habitués de longue date à situer les faits dans l'espace, à les replacer dans toute la complexité de leur cadre régional, les géographes ont été les premiers à répondre à l'appel des hommes d'action* » (Juillard, 1960 : 927). Ce faisant, ils emboîtent le pas aux précurseurs : Pierre George qui, dans la perspective d'une géographie économique, avait contribué à une réflexion pluridisciplinaire sur la déconcentration des centres industriels donnant lieu à la publication, en 1949, d'un ouvrage « *Matériaux pour une géographie volontaire de l'industrie française* » portant (Dessus, George et Weulersse, 1949) ; Jean Tricart qui, dès la décennie suivante, abordera en géomorphologue les questions d'aménagement. Parmi cette nouvelle génération de géographes tentés par l'action, beaucoup ont appartenu, à l'instar de leurs maîtres Jean Tricart, Pierre George ou Jean Dresch, au Parti communiste français : Raymond Guglielmo, Bertrand Kayser, Yves Lacoste, André Prenant, Michel Rochefort… Issus pour la plupart d'un milieu parisien fortement marqué par la guerre et la résistance, l'adhésion au « Parti des fusillés », à un Parti porteur d'un discours de progrès (progrès social permis par le progrès technique), s'impose comme une évidence. Bien que bon nombre de ces géographes

[41] Société pilote, la Compagnie nationale d'aménagement du Bas Rhône Languedoc (CNABRL) est créée en 1955 pour moderniser et diversifier une agriculture languedocienne dont le vignoble de masse est en crise. Elle sera vite imitée avec la création, le 6 janvier 1959, dans un but d'aménagement régional, de la Compagnie d'aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG). L'objet principal de cette dernière est de concourir à l'aménagement, à l'équipement et au développement économique de la région Midi-Pyrénées (depuis 1960) ainsi que de la région Aquitaine (depuis décembre 2000, à la suite de l'absorption de la CARA, Compagnie d'aménagement rural d'Aquitaine, placée en liquidation judiciaire quelques mois auparavant).

se détachent du Parti communiste, sans fracas, autour de 1956, la majorité reste attachée à un idéal de progrès qui sous-tend leur volonté d'agir dans la société (Bataillon, 2006).

Ces géographes de terrain et d'action emploient des expressions différentes pour désigner cette nouvelle branche en gestation de la géographie : « géographie volontaire », « géographie appliquée » voire, postérieurement « géographie active », sans d'ailleurs toujours expliciter leur sens. La première d'entre elles, « géographie volontaire » est demeurée peu employée. Étienne Juillard (1960) l'utilise pour désigner une orientation nouvelle de la recherche géographique française vers la résolution des problèmes d'aménagement du territoire et d'expansion économique ; il insiste sur le caractère transversal et interdisciplinaire de cette démarche. L'usage qu'en fait Jean Labasse (1966) est plus flou puisqu'il oppose la « *Géographie volontaire* » à une « *Géographie du laisser-faire* ». Cette formule est empreinte d'ambiguïtés puisqu'elle laisse entendre que la géographie classique serait une « géographie spontanée » implicitement associée au « laisser-faire », à l'absence de règles. La « *géographie du laisser-faire* » n'est-elle pas plutôt la conséquence de l'absence de régulation dans l'implantation des équipements, des zones d'habitat, des activités… dont les géographes ne sauraient être tenus pour – directement – responsables ? Les causes en sont politiques et tiennent à l'absence ou à la défaillance des instruments de contrôle. À l'inverse, avec l'expression « géographie volontaire », la géographie est associée à l'action et donc au politique. L'expression renvoie tout autant à une posture disciplinaire – l'engagement de certains géographes au service de l'action – qu'à l'attitude des pouvoirs publics en faveur d'une organisation plus rationnelle de l'espace. Elle entretient la confusion entre un courant de la géographie et une forme de volontarisme politique. Elle est d'ailleurs utilisée hors du champ de la géographie, en sciences politiques, pour désigner l'intervention « *volontaire* » et correctrice de l'État sur le territoire national (Quermonne, 1963). L'ambivalence de la notion demeure aujourd'hui puisqu'elle est encore utilisée en référence à la politique d'aménagement du territoire, à la « *nouvelle géographie du territoire (…) issue de la LOADT* » renouant avec *« les principes historiques, pyramidaux, de l'armature urbaine du territoire* » (Béhar et Estèbe, 1997 : 97). Préférée à « Géographie volontaire », l'appellation « géographie appliquée » a eu les faveurs d'un grand nombre de géographes non sans susciter moult débats.

Quelle que soit la dénomination choisie, les géographes engagés dans l'action ont en commun le souhait de mettre la production de connaissances au service de la résolution de problèmes concrets. Ils sont persuadés que *« la géographie peut contribuer à l'aménagement rationnel de la planète* » (Philipponneau, 1966). Pour ce faire, ils sont souvent enclins à s'inscrire dans des groupes de travail pluridisciplinaire aux côtés d'économistes, de démographes, de sociologues dans une fructueuse « *association en équipes* » opérée à l'échelle du « *domaine de prédilection* [du géographe]*, qui reste et devra rester la région – car c'est dans ce cadre que se réalisent les interdépendances explicatives »* (Juillard, 1960 : 930). Sans renier son appartenance disciplinaire, le géographe gagnera, selon Étienne Juillard, à s'associer à d'autres chercheurs notamment aux économistes : il apprendra à manier un vocabulaire plus rigoureux que le « *vocabulaire empirique de la géographie régionale* », « *à*

se servir d'un appareil mathématique, qui l'effraie à tort et qui facilite l'expression des résultats » et, ainsi, à dégager de ses « *multiples monographies* » des « *règles générales* » (Juillard, 1960 : 930 et 931). Chantre de l'interdisciplinarité, Etienne Juillard met en évidence l'intérêt que les différentes disciplines constitutives des sciences humaines ont à dialoguer entre elles et à s'associer pour la résolution de problèmes économiques et sociaux concrets : à l'école de l'économie, le géographe acquerra des méthodes lui permettant de dépasser son empirisme tandis que l'économiste côtoyant géographes et sociologues apprendra à tempérer sa « *propension excessive à l'abstraction* » (Juillard, 1960 : 932).

Ils s'efforcent tous d'impulser un renouveau de la discipline qui semble irréversible : « *Le géographe ne peut plus et ne doit pas désormais rester en dehors de l'action, et les jeunes géographes témoignent de plus en plus de goût et d'aptitude pour la recherche appliquée* » (Veyret-Verner, 1961 : 179). Plusieurs jeunes géographes s'enthousiasment pour une géographie au service de la collectivité (Pinchemel, 1952 ; Wackermann, 1958). Science de l'espace et des relations de l'homme à l'espace, la géographie est jugée tout à fait apte à investir le traitement des questions d'aménagement : « *Peu d'œuvres présentent en effet une telle "résonnance" géographique et les géographes sont à coup sûr les spécialistes les plus aptes à comprendre et faire comprendre les raisons d'être et les objectifs du plan d'aménagement.* » (Pinchemel, 1952 : 12). Ces « géographes d'action » sont convaincus du profit que peut tirer la société de leur compétence, de leur « *observation intelligente des faits* » (Labasse, 1960 : 186), de leur « *sens des liaisons et de l'organisation de l'espace* », de leur capacité à « *mesurer les incidences* » d'une action (Meynier, 1955 : 49). Contre ceux qui, à l'instar de Maurice-François Rouge de l'Institut d'urbanisme de Paris, souhaitent fonder une nouvelle discipline de l'action, la géonomie[42], ils estiment que la géographie, science de synthèse, est tout à fait apte à répondre aux défis de l'aménagement du territoire et que la géonomie n'est autre qu'une « *géographie déguisée sous de nouveaux habits* », « *un simple prolongement de la géographie, une sorte de géographie appliquée* » (Pinchemel, 1952 : 16). Pour affirmer la légitimité de la discipline dans le domaine de l'aménagement, quelques géographes créent des centres destinés à la formation des nouvelles générations à qui seraient offerts de nouveaux débouchés professionnels. Ces centres de recherche appliquée ne sont pas l'apanage de la géographie ; ils trouvent leur équivalent dans d'autres disciplines comme l'économie (Institut de science économique appliquée de Paris, Centre d'études économiques de Montpellier, Centre de recherches économiques et sociales de Nancy, Institut d'économie régionale de Dijon, etc.), la démographie sous l'impulsion d'Alfred Sauvy ou encore la sociologie (Centre de sociologie appliquée). Ils vont cependant connaître un fort développement en géographie, à partir de la seconde moitié des années 1950. L'engouement pour la géographie appliquée concerne aussi bien la géographie humaine que la géographie physique.

[42] M-F. Rouge propose, dans son ouvrage *La Géonomie ou l'organisation de l'espace* (1947), de définir la géonomie comme « *la science de l'organisation de l'espace, qui étudie les structures et les équilibres qui affectent l'occupation des sols, sous le triple aspect de la géographie, de la sociologie et de l'économie* ».

Le géomorphologue Jean Tricart (1920-2003) fut d'ailleurs un précurseur, en France, avec la création, en 1956, à Strasbourg, du Centre de géographie appliquée (CGA) et la création, avec le professeur néerlandais J.-P. Bakker, de la Commission de géomorphologie appliquée au sein de l'Union géographique internationale lors du XIX^{e} Congrès international de géographie (Stockholm, 1960). Il mena, avec son équipe, à réaliser plusieurs travaux de recherche appliquée en France et à l'étranger (Mainguet, 2003 : 192). À la demande de la Direction des travaux publics de l'ancienne Afrique occidentale française, il mena, avec Alfred Schwartz, des études sur les problèmes de transport d'anciennes colonies africaines et intervint dans le choix des investissements routiers et ferroviaires (Mali, Bénin, Togo, Côte d'Ivoire). Dans le domaine hydraulique, il fut sollicité par la Direction générale du génie rural et de l'hydraulique agricole pour mener une étude de la crue de juin 1957 dans les vallées du Guil, de l'Ubaye et de la Cerveyrette et aborder la question de leur reconstruction ; hors de France, il collabora avec la Coopération technique qui le chargea de concevoir et de veiller à la mise en œuvre de plusieurs programmes d'aménagement pour les fleuves Sénégal et Niger et la Konkouré dans le Fouta Djalon ; il participa également au diagnostic d'aménagement du delta du Gange-Brahmapoutre, dans l'actuel Bangladesh. « Géographe global » et homme aux convictions politiques très ancrées à gauche, Jean Tricart concevait le milieu dans sa relation avec les hommes ce qui explique sans doute son engagement en faveur d'une géomorphologie appliquée aux travaux publics et aux aménagements agricoles. Il œuvra à l'élaboration d'une « *doctrine de la géomorphologie appliquée* » permettant de mieux définir la place de cette sous-discipline « *dans le système épistémologique des sciences de la nature* » (Tricart, 1961).

Du côté de la géographie humaine, Michel Philipponneau[43] devient l'un « *des plus ardents zélateurs* » de la géographie appliquée (Monbeig, 1961 : 1225). Persuadé de l'utilité pratique de sa discipline, il se lance dans « *une véritable croisade pour la géographie appliquée* » (Claval, 1998 : 284). Son combat se traduit notamment par son action à la tête de la Commission de géographie appliquée de l'UGI (Union géographique internationale) et par la publication de l'ouvrage *Géographie et Action. Introduction à la géographie appliquée* (1960) conçu à la fois comme un précis à l'usage des étudiants et un manifeste de cette « nouvelle géographie ». La « géographie appliquée » y est définie comme une géographie « pratique », « utile » qui vise à « *préparer les décisions de l'homme d'action* » en l'informant et en intervenant en amont du processus de planification (Philipponneau, 1960 : 64). Elle pourrait permettre un renouvellement de la discipline – *« discipline de culture »*, jusque-là cantonnée à la formation des enseignants – en la faisant sortir du monde clos de l'université et en lui offrant un regain de légitimité. Elle l'armerait pour résister aux menaces de disparition « *à la fois par éclatement vers des disciplines voisines et par empiétement de ces*

[43] Agrégé de géographie et auteur d'une thèse sur *La vie rurale dans la banlieue parisienne. Étude de géographie humaine*, soutenue le 18 juin 1955, Michel Philipponneau (1921-2008) commence, dès le milieu des années 1950, une carrière d'enseignant-chercheur à l'université de Rennes. Il participe alors activement à la vie associative régionale en s'impliquant notamment dans le Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons (CELIB). Géographe pragmatique, il pousse l'engagement assez loin puisqu'il se lance assez rapidement dans la vie politique : il est élu conseiller général (1973-1985), administrateur régional (1977-1986) et devient, à la suite des élections municipales de 1977, premier adjoint du nouveau maire socialiste, Edmond Hervé dont il va, cependant, progressivement s'éloigner.

dernières » [44] (Philipponneau, 1960 : 63). Elle ouvrirait non seulement de nouvelles perspectives d'emplois aux jeunes générations, mais pourrait aussi s'avérer salutaire pour une discipline qui s'acheminerait vers « *une mort lente, mais sûre* » en s'arcboutant dans son rôle de « *science pure* » (Philipponneau, 1960 : 71). Au-delà de ces arguments pragmatiques, Michel Philipponneau considère du devoir – devoir autant civique que moral – du géographe de s'impliquer, car l'abstention est « *contraire à l'intérêt national* » et a déjà produit des effets négatifs :

> « *Plutôt que d'observer avec sérénité, détachement et ironie, les effets géographiques d'une politique de planification et de décrire scientifiquement les conséquences néfastes de mesures mal étudiées, le géographe ne ferait-il pas mieux, sans perdre pour autant son indépendance scientifique, d'apporter sa collaboration aux organismes de planification, dans la phase préparation de l'élaboration des programmes. Sur le plan moral, nous considérons que le géographe, qui doit sa formation à la société à laquelle il appartient, a le devoir de mettre à sa disposition les connaissances et l'expérience qu'elle lui a permis d'acquérir. »* (Philipponneau, 1960 : 68).

1.3.2.2. La « géographie appliquée » en débat

En France, le tournant de la « géographie appliquée » fait débat et celle-ci compte bon nombre de contempteurs (Labasse, 1960). Malgré l'enthousiasme de quelques-uns, les géographes français ont, dans leur ensemble, été assez frileux par rapport à un engagement dans l'action contredisant la conception qu'ils avaient de la géographie. Ils ont, plus tardivement que leurs homologues russes, américains, anglais, belges ou hollandais, pris la mesure de l'intérêt que présentait la planification régionale et ont laissé le champ libre aux spécialistes d'autres disciplines, notamment l'économie. Dans le champ spécifique de la géographie physique, des recherches appliquées avaient été menées, dès la fin de la première guerre mondiale au Japon ou dès les années trente, en Union soviétique (Tricart, 1961). Par ailleurs, les géographes français ont aussi bénéficié, lors de la phase de Reconstruction, de moins de commandes de la part de l'Administration que leurs collègues d'autres pays. Au Congrès international de géographie de Liège qui s'était tenu en 1953, Raoul Blanchard enviait d'ailleurs ses collègues belges, dans son propos introductif : « *Vous avez de la chance : votre Gouvernement vous apprécie et vous emploie. Je suis jaloux parce que l'on ne nous demande rien de pareil en France, où Gouvernement et Administrations nous ignorent. "L'École géographique française" est complètement inutilisée, le géographe y est considéré comme un amuseur au même titre que le philosophe. »* (Blanchard cité par Meynier,

[44] Les métiers de l'enseignement constituent alors l'un des principaux débouchés pour les étudiants en géographie : *« toute l'organisation d l'enseignement dans les universités est orientée vers la préparation des concours. Pratiquement, c'est l'Enseignement secondaire qui impose ses vues à l'Enseignement supérieur, parce que celui-ci travaille essentiellement pour lui fournir des professeurs ; (…). »* (Philipponneau, 1960 : 64). Si, aujourd'hui, les temps ont bien changé et les concours de l'enseignement n'attirent guère les candidats géographes créant d'ailleurs un fort déséquilibre entre historiens et géographes de formation se présentant au CAPES, la concurrence des formations en économie et en sciences de gestion demeure importante.

1955 : 41). Rendant compte du Congrès de l'Union géographique internationale (UGI) célébré à Londres, en 1966, Michel Philipponneau se félicite de la forte croissance du nombre de communications présentées dans le cadre de la section de géographie appliquée (75 contre 21 lors du Congrès précédent de Stockholm), il regrette néanmoins le faible nombre de communications présentées par les géographes français : trois seulement soit bien moins que leurs homologues soviétiques (14 communications), étasuniens (13) ou britanniques (9) (Philipponneau, 1966). Cette faible représentation de la géographie française illustre assez bien la frilosité de la discipline à l'égard de la géographie appliquée. Les facteurs de blocage, internes à la discipline prévalent longuement, en France et sont à l'origine du relatif retard des études de géographie appliquée.

Au sein de la géographie française, les clivages sont multiples, évolutifs et parfois difficiles à saisir. L'attitude à l'égard de l'action de l'une des grandes figures de la géographie française, Pierre George, permet de saisir la complexité des positionnements individuels. Dès l'après-guerre, ce géographe d'inspiration marxiste rejoint un groupe de travail pluridisciplinaire réfléchissant aux problèmes de localisation industrielle, sous l'égide du ministère de l'Économie. Leurs travaux aboutissent à la publication d'un mémoire au titre éloquent : *Matériaux pour une géographie volontaire de l'industrie française* (1949) qui contient des propositions concrètes allant dans le sens d'une déconcentration et d'une diffusion de l'industrie hors de la région parisienne dans lesquelles on peut déceler, en filigrane, l'annonce de la politique française de desserrement industriel engagée à partir de 1955. Cette publication valut à leurs auteurs des critiques vives et des difficultés avec le Parti communiste français dont Pierre George sera membre jusqu'à la répression de l'insurrection hongroise par les Soviétiques, en 1956 (Manzagol, 2008). Postérieurement, Pierre George revient sur la nécessité de mener à bien une ambitieuse politique de desserrement industriel, dans un article de 1961 intitulé, « Nécessités et difficultés d'une décentralisation industrielle ». Il y souligne la très forte concentration des activités financières, commerciales et industrielles à Paris et ses conséquences en termes démographique, de mobilités, etc. Fort de ce constat, il préconise une déconcentration sélective des activités qu'il nomme « *allègement* » : « *Il ne s'agit pas tant, en effet, de déplacer des activités installées existantes et prospères, que d'écarter de nouvelles implantations et de substituer à des processus d'accroissement sur place des processus d'éclatement géographique* » (George, 1961 : 29). Ce faisant, il légitime le mouvement engagé depuis 1955 par les pouvoirs publics et demeuré, selon lui, insuffisant. Pierre George se défend néanmoins de faire de la « géographie appliquée ». Sans renier l'utilité de la géographie, il rejette vigoureusement le terme de « *géographie appliquée* ». Il reconnaît certes à la géographie des qualités exploitables dans l'action, mais il craint que la discipline ne se dévoie et ne perde son identité dans une spécialisation, une sectorisation appliquée risquant d'aboutir à son atomisation (George, 1976). Pour lui, la géographie est et doit demeurer une « *science de synthèse* » dont l'objet est la connaissance du milieu de vie des hommes et de leurs conditions d'existence. Elle est toutefois caractérisée par un sens du concret et une aptitude à mettre en relation des phénomènes entre eux susceptibles d'éclairer

l'action. C'est pourquoi Pierre George estime qu'une bonne culture géographique est indispensable à l'administrateur qui ne saurait envisager l'action sans le concours d'un géographe. On sent bien toute la difficulté de Pierre George à adopter une attitude claire et définitive à l'égard de l'action. Il semble osciller en permanence dans ses écrits entre attirance et prudence. Dans un ouvrage collectif paru en 1964, qui fait écho au manifeste de Michel Philipponneau publié quatre ans auparavant, il condamne fermement l'usage de l'épithète « appliquée » au prétexte que l'application n'est pas du domaine du géographe, mais de celui de l'homme de pouvoir. Il se démarque de la « *géographie appliquée* » pour prendre parti pour une « *géographie active* » dont il s'efforce de mettre en évidence les caractéristiques. La « *géographie active* » demeure un travail scientifique, objectif et impartial, en surplomb tandis que la « *géographie appliquée* » serait l'affaire d'administrateurs, de techniciens. Elle suppose une mise à distance de l'objet d'étude dont la « géographie appliquée serait incapable ». Néanmoins, toutes deux partagent un objectif commun : elles contribuent à éclairer l'homme d'action, en amont de la planification, sans intervenir de façon directe dans la résolution des problèmes concrets. En termes de méthode, la « *géographie active* » prend appui sur une étude préalable des conditions géographiques présentes. Sur cette base, elle procède ensuite à la recherche des tendances et des « *perspectives d'évolution à court terme* » en prenant soin de mesurer les jeux de force modelant la réalité et leur projection spatiale, d'évaluer les freins et les obstacles (George, Gugliemo, Kayser et Lacoste, 1964). Bien que les mots diffèrent, on retrouve dans cet exposé de méthode les principales étapes du montage de projet territorial tel qu'il est enseigné aujourd'hui : diagnostic, scénarios, stratégie. La dispute autour de l'épithète la plus appropriée pour désigner la branche de la géographie engagée dans l'action aura sans doute été source de confusion et entretenu la défiance d'une partie de la profession à l'égard de cette spécialisation naissante.

En effet, de nombreux géographes s'avèrent réticents à l'égard de cette nouvelle conception appliquée de la discipline qu'ils examinent avec circonspection exprimant la : « (…) *crainte, une fois engagé dans l'action, de perdre la sérénité scientifique, de se départir de la nécessaire objectivité. Crainte aussi de n'avoir plus le temps de mener de front les tâches professionnelles et cette nouvelle tâche sociale.* » (Meynier, 1955 : 50). Ils perçoivent la réponse à une commande publique comme une forme de soumission à un pouvoir extérieur, comme une perte d'indépendance. Disciple direct de Vidal de la Blache, Maximilien Sorre (1880-1962) est très méfiant vis-à-vis d'une géographie qui serait inféodée au pouvoir politique. Hostile à toute forme de totalitarisme, passé ou présent, il s'inquiète des dérives possibles d'une géographie dont l'utilisation pourrait être pervertie comme cela fut le cas de la géopolitique du général Karl Haushofer, « *discipline appliquée* » récupérée par le régime national-socialiste allemand (Sorre, 1954 : 125). Il estime qu'il n'appartient pas au géographe d'établir des plans et que l'objet de la géographie humaine est tout autre :

> « *Je suis beaucoup moins ambitieux pour la géographie, parce que j'ai toujours peur que, lorsqu'on veut faire des applications comme celles-là, on arrive à fausser la* ***vision directe et désintéressée***[45] *des choses. (…) En France, il y a beaucoup de gens, qui d'ailleurs n'ont rien à voir avec le communisme ou avec l'impérialisme allemand, qui pensent ainsi que l'on peut faire des plans et que la géographie est utile pour faire des plans. Je me méfie des plans, parce que je ne me crois pas appelé à reconstruire le monde. Je ne pense pas que ce soit l'objet propre de la géographie humaine. Je crois qu'elle a quelque chose de mieux à faire (…). Ce qui est son objet, c'est de faire comprendre la vie des hommes dans l'univers tel qu'il est, c'est de la faire comprendre avec un sentiment de large sympathie. Nous avons découvert le globe, nous n'avons pas encore découvert toute l'humanité.* (…) *Je crois que si la géographie humaine a un sens, c'est de révéler l'humanité à elle-même.* » (Sorre, 1954 : 126 et 127).

Ardent défenseur d'une « *géographie théorique* », il n'appréhende la « *géographie appliquée* » que comme une forme d'assujettissement du géographe au pouvoir. Sans le formuler explicitement, il oppose, comme nombre de ses contemporains, science pure et science appliquée : l'une, immaculée, « au-dessus de la mêlée » et l'autre, compromise dans l'action. Avec l'introduction du concept de « *désintéressement* », il place sa critique sur le terrain éthique en opposant implicitement désintéressement et utilitarisme. Il renvoie finalement à l'une des notions fondatrices de l'ethos des professions intellectuelles et pose la question de la motivation de l'engagement dans l'action. Dès lors que la commande suppose une rétribution qu'elle soit matérielle ou symbolique, la relation du chercheur à son objet d'étude est modifiée. En plaçant d'emblée l'engagement dans l'action du côté de l'acte utilitaire et intéressé, Max Sorre réfute la possibilité d'un acte accompli simplement par devoir (auquel faisait référence Michel Philipponeau) et non mû par des causes égoïstes, par la quête d'un intérêt quelconque.

Toutefois, une conception aussi manichéenne de la science est-elle recevable ? Vouloir opposer irrémédiablement « *science fondamentale* » et « *science appliquée* » nous semble illusoire. Certes la « science appliquée » suppose une traduction et une simplification de connaissances complexes pour les mettre à la portée d'un public non spécialiste et les rendre accessibles au décideur, elle peut signifier aussi *« d'abandonner la position de l'indépendance réflexive pour celle de l'engagement prescriptif »,* cependant elle partage avec la « *science fondamentale* » une même unité constitutive (Vanier, 2010). L'une et l'autre s'alimentent réciproquement. Elles puisent toutes deux aux mêmes sources du savoir et recourent aux mêmes méthodes sans jamais se départir du souci d'argumenter rigoureusement le propos en l'étayant de « preuves » et en l'enrichissant du récit d'expériences menées

[45] Souligné par nous.

« ailleurs ». Elles témoignent toutes deux de la curiosité du scientifique pour la chose publique, de son « intérêt ». En ce cas, la notion « d'intérêt » revêt une connotation positive. Elle désigne l'attention que l'on porte à quelque chose, une forme d'investissement pour le bien commun. Une personne intéressée à l'action, c'est une personne « qui en est, qui participe » tandis que le désintéressement peut être, à l'inverse, interprété comme une indifférence, une ataraxie se traduisant par une absence totale de réaction. Par l'entremise du concept de désintéressement, c'est finalement toute la question des motifs de l'action qui peut être mise en discussion.

Au tournant des années 1950, le débat autour de l'application et des conditions de l'application de la géographie aurait pu donner lieu à des échanges féconds sur la posture du scientifique, son éthique voire sur la faculté de juger dans la mesure où la définition d'une stratégie de développement procède toujours d'un jugement relatif (car situé dans le temps et dans l'espace) sur les forces et les faiblesses d'un territoire, sur les orientations souhaitables pour lui. Il aurait pu déboucher sur l'élaboration d'une théorie de l'action en géographie. Ces questions ne sont malheureusement jamais abordées directement ni par les détracteurs ni par les partisans de la « géographie appliquée », elles ne le sont qu'en filigrane comme dans le texte de Max Sorre. Elles restent en suspens ou ne sont jamais formulées. Dans les textes que nous avons parcourus, certains points ne sont jamais abordés comme les interrogations liées au degré de l'implication du géographe, à l'usage du savoir et à la maîtrise de cet usage. Or, ces aspects restent plus que jamais d'actualité. Jusqu'où s'impliquer sans perdre son indépendance ? Auprès de qui s'impliquer ? Doit-on considérer que, dans un régime démocratique, tous les pouvoirs se valent et accepter une commande même si elle émane d'un groupe politique aux antipodes de nos convictions politiques voire extrémiste ? Comment séparer en ce cas, engagement citoyen et activité universitaire ? Par ailleurs, comment se sert-on de la géographie ? Que devient ce savoir constitué pour et dans l'action, souvent en collaboration avec des professionnels ? Quelle est la nature du « savoir appliqué » ? Dans quelle mesure le savoir géographique ne sert-il pas des desseins politiques qu'il s'agisse de donner sens à une construction territoriale et/ou, de manière plus subreptice, à la légitimation d'un pouvoir ?

Durant la période d'émergence de la « géographie appliquée », l'articulation entre savoir et politique n'est jamais abordée. Il est frappant de constater l'occultation de la dimension politique y compris de la part de géographes aux convictions politiques marquées comme Jean Tricart ou Pierre George. Cette évacuation du politique compte sans doute pour beaucoup dans l'incapacité dont souffrent longtemps les géographes à formuler une théorie générale de l'action.

1.3.3. Le dépassement tardif du positivisme en géographie

Dans un contexte marqué par la permanence de la géographie classique, le développement d'une géographie appliquée et les premiers signes de la « révolution quantitative », des tentatives de théorisation de l'action se font jour.

1.3.3.1. Temps, mémoire, valeurs : vers un enrichissement de l'approche de l'action

Pierre George tente de combler les lacunes précédemment identifiées en établissant dans son ouvrage, *L'action humaine*, paru en 1968, une esquisse de théorie générale des transformations de l'espace géographique en tant qu'espace organisé par l'homme. Il opère un renversement de regard en observant la relation espace/société du point de vue de la société d'abord : *« Une nouvelle dialectique est apparue entre l'action humaine et l'environnement, deux termes nouveaux et révélateurs (…). À la dynamique des impératifs naturels sur les conditions de vie et d'activités humaines se substitue une dynamique de l'action humaine sur son espace. »* (George, 1988 : 601). La problématique de la transformation de l'espace en réponse aux besoins de la société se substitue donc progressivement à celle de l'adaptation de la société aux conditions du milieu. L'espace géographique est, pour Hildebert Isnard, le fruit d'un long « *processus d'appropriation de l'environnement par l'homme* » qu'il nomme « *objectivation* », processus « *par lequel la chose devient objet, le fait naturel devient fait culturel* » (Isnard, 1985 : 535). L'élargissement de l'œkoumène a entraîné la destruction des milieux naturels au point que les « *espaces géographiques couvrent la quasi-totalité du globe* » (Isnard, 1985 : 536) et qu'« *il ne reste rien ou presque des contraintes qui pourraient passer pour des déterminations que l'espace faisait peser sur l'action humaine* » (Isnard, 1985 : 538). Les espaces géographiques sont des « *produits socioculturels* » qui résultent d'une action humaine « *projective et finalisée exercée sur le milieu pour le transformer* » (Isnard, 1985 : 541). Orientée en fonction d'une fin, l'action humaine entretient un rapport étroit à l'espace, mais aussi au temps : elle est anticipatrice et permet à l'homme de se dégager du rythme naturel cyclique en opposant au temps cosmique, un temps humain « *créateur du nouveau* » et créateur de sens (*ibid.*).

L'espace géographique est dès lors plus qu'un milieu support, il est appréhendé comme un produit social, porteur d'héritages plus ou moins anciens et tourné vers l'avenir. L'action est « projective » ou « prospective » pour utiliser un terme davantage en vogue aujourd'hui ; elle est projection dans un futur plus ou moins proche et anticipation de celui-ci. L'organisation de l'espace qui en résulte est l'expression « *d'un certain ordre des choses et des pouvoirs* » — c'est-à-dire du « *jeu des rapports de force* » et des « *spécificités acquises* » dont les combinaisons peuvent varier à l'infini — (George, 1981 : 209). L'action humaine sur l'espace telle que la conçoit P. George est le résultat de la combinaison complexe de facteurs dont beaucoup sont chargés d'histoire. Elle apparaît à tel point conditionnée par les structures spatiales et sociales, les invariants, « *les données qui ne bougent qu'à un rythme plurimillénaire ou séculaire* » que le géographe se fait historien, un historien embrassant non pas une histoire fragmentée, mais « *l'histoire toute entière* » (George, 1981 : 210).

Sans renier la dimension temporelle de la relation de l'homme à l'espace[46], la géographie sociale contemporaine enrichit cette approche d'apports nouveaux en insistant notamment sur l'importance des valeurs conférées à l'espace par les habitants et susceptibles d'influer sur l'action dont Pierre George avait déjà eu l'intuition quand il qualifiait l'espace géographique « *d'espace ressenti, vécu* » (George, 1981 : 204). En France, dans les années 1970, face à l'hégémonie d'une géographie quantitative, « technique » et objective, des géographes manifestent un intérêt pour l'appréhension de « *l'espace perçu et vécu* »[47], pour l'exploration de la subjectivité (Frémont, 1976). Pour cette « *géographie sensible* »[48], l'étude des pratiques et des représentations de l'espace devient centrale. Ces recherches visent à renouveler certaines approches géographiques (géographie régionale, tropicale et urbaine) en utilisant d'une part, les apports d'autres sciences sociales (anthropologie, psychologie sociale, sociologie), d'autre part, ceux des *« géographies de l'esprit »* ("*geographies of the mind*") anglo-saxonnes (Frémont, 2005 : 77-78). Elles reposent sur l'examen des espaces vécus d'individus précis (petits commerçants, paysans normands, habitants du delta intérieur du Niger, etc.) sur la base d'entretiens ou sur l'analyse de textes littéraires, situés géographiquement (Frémont, 2005 : 79-80). Elles supposent au préalable de revisiter et préciser les notions d'espace et de distance. À la distance objectivement mesurable en mètres, kilomètres, miles… se superposent des distances plus difficiles à apprécier (distance affective, distance sociale…) : *« Les distances géographiques ne proviennent pas d'une mesure objective, à l'aide d'unités de longueur au préalable dégagées. Au contraire, le souci de mesurer exactement résulte de ce souci primordial que porte l'homme avec lui de mettre à sa portée les choses qui l'entourent. La distance est éprouvée d'abord, non comme une quantité, mais comme une qualité exprimée par les termes près ou loin »* (Dardel, [1952], 1990 : 12-13)[49]. L'espace n'est, dans cette perspective, ni totalement objectif, ni pleinement subjectif ; il est l'un et l'autre à la fois. La géographie sociale « complexe »[50] prônée par Guy Di Méo mobilise en effet trois conceptions de l'espace : une conception phénoménologique, inspirée

---

[46] C'est le temps plus que l'histoire au sens de construction collective inscrite dans la longue durée qui, pour nombre de géographes aujourd'hui, doit être pris en compte dans l'appréhension de la relation espaces / sociétés ; celle-ci « *se fait dans le temps, elle est faite de temps* » (Di Méo et Buléon, 2005 : 17)

[47] Une distinction est opérée entre différents niveaux de construction de l'espace : « ***l'espace de vie*** » qui correspond simplement à la *« somme des lieux fréquentés »*, « **l'espace social** » qui désigne « l'espace de vie » augmenté de toutes les interrelations sociales, « ***l'espace perçu*** » à travers les « *prismes sélectifs de l'affectivité ou de tout autre interférent* » et « ***l'espace vécu*** », « *le plus complet, le plus dense, celui qui intègre toutes les distances et toutes les complexités* » (Frémont, 2005 : 79).

[48] Cette expression est empruntée à Armand Frémont ; dans son ouvrage, *Aimez-vous la géographie ?* (2005), il oppose « géographie scientifique » et « géographie sensible » et explique comment il en est venu, lui-même, à opter pour la « géographie sensible » par hasard et par raison, dans les années 1970 : « *L'espace vécu devait s'ouvrir pour moi sur la géographie sociale mais aussi sur une géographie sensible* » (Frémont, 2005 : 70).

[49] La littérature, chère à Éric Dardel, rend compte de ces écarts dans l'appréciation des distances. Ainsi, dans une scène du roman de Jane Austen, *Orgueil et préjugés*, les deux personnages principaux n'apprécient-ils pas du tout de la même manière la distance qui sépare Rosing's Park de Meryton. Pour le premier, riche propriétaire terrien, quelques dizaines de miles de « bonne route » constitue une distance insignifiante. Pour la seconde, aux revenus plus modestes, cette distance est appréciable et le voyage, coûteux, ne saurait être envisagé avec régularité.

[50] Cette géographie possède deux dimensions : l'une verticale qui comprend « *le décodage des rapports que les hommes socialisés nouent avec l'espace terrestre* », l'autre horizontale qui consiste en « *l'identification des formes et des organisations géographiques qui en découlent* » (Di Méo et Buléon, 2005 : 11).

par la philosophie kantienne, centrée sur le sujet et qui considère l'espace comme un produit de la conscience ; une conception cartésienne, objective et rationnelle fondée sur la prise en compte de la nature, du monde minéral et biologique ; une conception moins fréquente, présente dans les œuvres de Leibniz et Durkheim, de *« l'espace social au sens d'une stricte production, tant matérielle que symbolique, idéologique ou idéelle des sociétés »* (Di Méo et Buléon, 2005 : 25 et suiv.). Cet espace pluriel est donc le support de l'action, mais un support chargé de mémoire et de sens, un support pétri d'affects. Il ne peut être appréhendé indépendamment des acteurs et des agents qui le perçoivent, le pratiquent et le produisent. Bien que d'usage courant dans les sciences sociales de langue française, ces termes méritent cependant d'être précisés du fait de leur « *plasticité* », de leur utilisation « *intensive* » et « *multiforme* » (Gaudin, 2001 : 7).

1.3.3.2. La découverte de l'acteur

Jusqu'à une époque somme toute récente, aucune référence explicite à l'acteur n'apparaît dans la géographie française au point qu'il est possible de parler de « passé sans histoire » (Gumuchian *et al*, 2003 : 27). Certes, la géographie classique prend en compte l'homme comme un être agissant, un « facteur géographique » sommé de s'adapter aux contraintes naturelles, mais les productions scientifiques centrées sur l'acteur s'avèrent plus que limitées. La place des acteurs et de l'action dans les processus de construction territoriale n'a été que très tardivement prise en compte par la géographie (Lévy, 1999). Preuve de cette relative indifférence, le *Dictionnaire de la géographie* de P. George (1984 – 3ème édition) n'offre aucune entrée « acteur » et même le dictionnaire *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique* (1992) reste assez laconique sur l'acteur se contentant de définir celui-ci comme « celui qui agit » et de rappeler la distinction classique entre acteur et agent cantonnant le second à une fonction de transmission : *« Une action est accomplie par un acteur ou effecteur. Les agents transmettent les actions (ou les messages)* » (Brunet *et al*, 1992 : 17). Cette esquisse de dialectique entre l'individu qui agit et celui qui exécute est reprise, sous une forme sensiblement différente, dans le *Dictionnaire de géographie humaine* (Barret, Charvet, Dupuy et Sivignon, 2000) qui attribue à l'acteur spatial et à l'agent une identité soit individuelle, soit collective. Il faut toutefois attendre la publication, en 2003, du *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* placé sous la direction de J. Lévy et M. Lussault, pour que le terme « acteur » et ses corollaires, « agent » et « actant », fassent l'objet d'une définition plus détaillée sous la plume d'un géographe.

Inspirés par les travaux des sociologues dans le domaine des théories de l'action (T. Parsons, A. Touraine, J. Habermas notamment) centrés sur l'approche des relations entre l'individu et la société, les géographes découvrent donc tardivement les acteurs, les interactions entre acteurs et les effets spatiaux de leur intervention. Cette prise en compte de l'acteur concerne d'abord les acteurs les plus « visibles », acteurs institutionnels ou proches des institutions et guère les individus (Séchet *et al*, 2007 : 87). Si Michel Lussault (2003 : 39) estime que *« la prise en compte de l'acteur et de l'action est* [désormais] *centrale pour la*

géographie, alors même que les différentes traditions disciplinaires ont eu tendance à marginaliser cette question (…) », d'autres géographes considèrent que cet intérêt demeure trop superficiel, trop implicite et proposent de « *réhabiliter l'acteur, considéré comme l'un des points centraux du territoire* » (Gumuchian, Grasset *et al*, 2003 : 4). Quoi qu'il en soit, depuis quelques décennies s'opère un « *retour de l'acteur* »[51], une « *inflexion actorielle* » en géographie, mais plus largement en sciences sociales (Gaudin, 2001 ; Lussault, 2003). Cette réhabilitation partielle de l'acteur, sensible à partir des années 1970 et affirmée depuis les années 1990, concerne, si ce n'est toute la géographie du moins, de nombreux courants de celle-ci. En dépit de leurs différences d'approches (objets, méthodes, cadres théoriques), ces géographes partagent « *la conviction que l'action individuelle et collective est tout à la fois organisatrice de et organisée par l'espace* » (Lussault, 2003 : 40). Dans cette perspective, la relation entre l'acteur et l'espace ne saurait être univoque : l'acteur agit sur l'espace, mais, en contrepartie, celui-ci est aussi modelé, transformé par l'espace. Valider cette hypothèse centrale suppose de s'intéresser non pas seulement à l'extériorité de l'acteur, saisie à travers ses actes, mais également à son intériorité, l'acteur, en tant qu'individu socialisé, spatialisé, pensant et sentant. Elle nécessite au préalable quelques éclaircissements sur ce qu'on entend par « acteur » : si tous les individus sont dotés d'une capacité d'action, si petite soit-elle, tous ne peuvent être placés sur le même plan. Une distinction doit être opérée d'emblée entre acteurs forts et acteurs faibles, entre acteurs et agents, entre « *un pôle plus volontariste et un pôle plus déterministe* » (Noseda et Racine, 2001).

L'acteur c'est en premier lieu celui qui a pour profession d'incarner un personnage de fiction sur scène. Par extension, le terme est entendu au sens d'individu jouant un rôle dans la vie sociale et suggère d'autant plus aisément la métaphore théâtrale que le mot « rôle » lui-même renvoie étymologiquement au monde du spectacle (« rôle » procède en effet du latin *rotulus* diminutif de *rota*, « petite roue » et désigne un rouleau écrit, une feuille roulée, une liste administrative, mais aussi, dans une autre acception, un texte que doit apprendre l'acteur de théâtre)[52]. Quel qu'il soit, l'acteur est celui qui agit, qui interprète l'action et lui donne sens. Le concept d'acteur est central pour la théorie des organisations qui définit l'individu travaillant au sein d'une organisation non comme un individu passif, mais comme un acteur rationnel disposant d'un certain pouvoir et déployant des stratégies afin de conserver sa liberté et/ou améliorer sa situation : « *L'acteur n'existe pas en dehors du système qui définit la liberté qui est sienne et la rationalité qu'il peut utiliser dans son action. Mais le système n'existe que par l'acteur qui seul peut le porter et lui donner vie, et qui seul peut le changer* »

[51] Jean-Paul Gaudin, dans un article de 2001, propose plusieurs hypothèses explicatives à ce « *retour de l'acteur* » opéré dans un contexte scientifique marqué par le déclin des approches structuralistes et marxistes de l'après-guerre : « *critiques méthodologiques réitérées de la posture surplombante du chercheur en sciences sociales* », place plus importante accordée à « *l'individualisme méthodologique* », « *réactivation des dimensions identitaires des acteurs* », « *valorisation mimétique des acteurs décideurs* » qui, de plus en plus, sont commanditaires et financeurs des programmes de recherche (Gaudin, 2001 : 12 et suiv.).

[52] *Dictionnaire historique de la langue française*, sous la direction d'Alain Rey, Tome 3, Paris : Dictionnaires Le Robert, 2006

(Crozier et Friedberg, 1977 : 11). Un tel raisonnement systémique s'est avéré fécond par rapport à des analyses plus anciennes marquées par le positivisme dans la mesure où il a permis de prendre en compte *« l'environnement du système »* et de penser non seulement les relations entre individus, mais aussi les interactions avec l'extérieur autorisant ainsi un dépassement des dichotomies classiques individu/société et liberté/contrainte (Gaudin, 2001 : 10). Par analogie avec le monde de l'organisation, certains géographes ont abordé l'espace géographique comme un système composé d'un ensemble d'éléments interdépendants. Ainsi, pour Denise Pumain, la ville est-elle un système en système lisible à trois niveaux d'observation : le niveau individuel, celui des acteurs urbains susceptibles d'être décrits par des variables telles que profession, revenu, pouvoir, etc. ; le niveau de la ville à proprement parler en tant qu'agrégat d'acteurs en interaction ; le niveau du système de villes, « *hiérarchique et ouvert* » pouvant donner lieu à des modélisations mathématiques simples (Pumain, 2001 : 84 et suiv.). Une telle production de simulations de trajectoires de systèmes témoigne du souci de rechercher des déterminants objectifs susceptibles d'éclairer les scénarii d'évolution urbaine. Elle tend cependant à effacer l'acteur réel au bénéfice d'une abstraction, à occulter le sens et la portée de ses actions, à ignorer les croyances, les valeurs, les idéaux susceptibles de le guider ou de le contraindre.

La géographie « qualitative » reconnaît, elle, à l'acteur une relative autonomie, des compétences (même si elles ne sont pas toujours validées par un titre), une capacité à agir qu'il va, sous certaines conditions, mobiliser. Cet acteur peut être soit une personne qui agit à titre individuel, soit une instance, une collectivité, une organisation. Les termes d'« actant »[53] ou d'« opérateur » sont de plus en plus utilisés pour désigner cet acteur collectif et/ou institutionnel[54]. Quel qu'il soit, l'acteur est toujours doté d'une capacité d'agir et d'un pouvoir lui permettant de mener à bien une « *action consciente et délibérée* », en ce sens, il est « *plus actif, plus autonome que l'agent* » (Di Méo et Buléon, 2005 : 30).

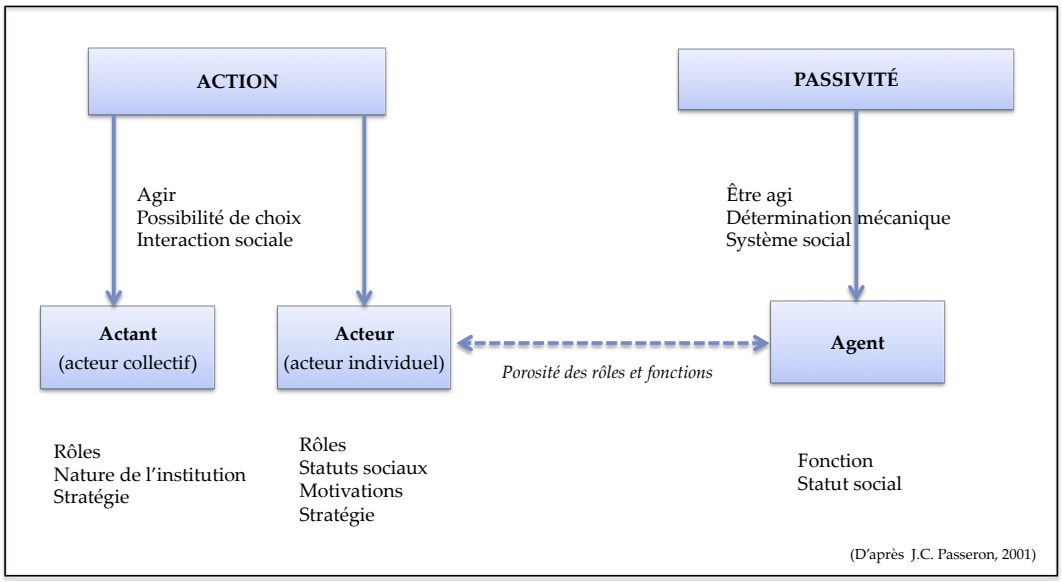
Dans la plupart des cas, être acteur n'est pas un statut acquis une fois pour toutes. Acteur et agent ne correspondent pas à deux catégories aux frontières intangibles. Un individu peut être, à un moment donné, dépourvu de sa capacité d'agir pour un faisceau de raisons diverses (personnelles et/ou sociales, professionnelles) ; il devient alors un agent, un acteur faible, « *un acteur défectueux, au sens où il est caractérisé par une défection de ses compétences* » (Lussault, 2003 : 40). Ni décideur, ni concepteur de l'action, l'agent serait

[53] La notion d'actant, issue de la linguistique, est d'un emploi plus récent et spécialisé que celui d'acteur ou d'agent (Passeron, 2001 : 16). Elle prend une importance croissante dans les sciences sociales pour désigner « *toute entité définissable et distinguable qui participe à la dynamique et à l'organisation d'une action individuelle ou/et collective, qui est active dans un processus social, qui opère des actes* » (Lussault, 2003 : 38).

[54] Dans le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, M. Lussault suggère que l'on utilise le terme d'opérateurs plutôt que celui d'acteurs pour les individus engagés dans une action collective car ce sont des acteurs dont l'individualité se dilue partiellement dans le collectif, dont la parole est travaillée par le groupe et portée par un représentant (le porte-parole), de plus, « *l'intentionnalité, la réflexivité et la modalité stratégique d'un collectif ne sont pas de même style que celles d'un individu* » (Lussault, 2003 : 41). Plus récemment, il rejette le terme d'acteur au profit de celui d'opérateur, plus large et englobant toute entité (humaine mais aussi non humaine) développant des « *actes constructifs de l'espace social* » (Lussault, 2010).

finalement un être qui, d'une manière ou d'une autre, participe au procès, mais de façon passive presque comme un simple figurant. Cependant, même un individu dont le métier est d'être « agent » (de l'État, d'une collectivité territoriale) — c'est-à-dire un intermédiaire, un rouage de transmission, d'application de décisions, de directives prises à un niveau supérieur – peut penser réflexivement sa pratique voire, en certaines occasions, donner libre cours à sa capacité d'agir. Invités à témoigner à l'université sur leurs pratiques professionnelles, certains agents des services déconcentrés de l'Etat ont ainsi fait preuve d'une grande capacité de distanciation par rapport à leur métier et aux conditions d'exercice de celui-ci. Un individu n'est donc pas systématiquement acteur OU agent, il peut être l'un ET l'autre à la fois rendant parfois malaisée, pour le chercheur, la fameuse identification des « acteurs ».

Figure 1- Présentation schématique des théories de l'action



Les actants comme les acteurs sont dotés de « *compétences intentionnelles et stratégiques* » (Di Méo *et al*, 2005 : 30), inégalement mises en actes. Contrairement à ce que postule la théorie des organisations, l'acteur est doté d'une rationalité limitée. Individu complexe, pétri de contradictions, susceptible d'évolutions, l'acteur n'est pas univoque, homogène, stable et continu dans le temps. Il n'est pas pour autant incohérent, mais pluriel, d'une pluralité d'ailleurs parfois pleinement assumée et revendiquée. Son action est fonction de ses moyens, de ses stratégies et de ses représentations. Pour déployer ses idées en actes, il met en œuvre des stratégies variables et parfois changeantes. Le terme de « stratégie », devenu assez courant dans le champ des sciences humaines et sociales, n'est pas exempt d'ambiguïtés compte tenu des sens fort différents qui peuvent lui être conférés : si les uns l'entendent comme synonyme de projet personnel, d'autres, en aménagement, lui attribuent une acception autre. Empruntée au langage militaire, la notion de « stratégie » fait l'objet d'approches diverses qui se centrent soit sur la relation stratégie/action, soit sur le lien stratégie/rationalité. La définition la plus communément admise est celle qui considère « *les stratégies comme un ensemble d'actions coordonnées ou de conduites articulées entre elles*

en fonction d'un but ou pour arriver à un résultat précis (qu'elles soient élaborées par des individus, des familles ou des collectivités) » (Fagnani, 1990 : 2). En géographie, la notion est utilisée aussi bien pour se référer à des comportements individuels (stratégies résidentielles d'une population par exemple) qu'à un ensemble d'orientations générales d'aménagement (stratégie territoriale). Dans les deux cas, une vision assez claire des objectifs à atteindre apparaît. Pour le géographe, le terme « stratégie » revêt un sens assez différent de celui utilisé par les sociologues des organisations pour qui la stratégie des acteurs désigne « *l'utilisation plus ou moins habile des règles formelles ou informelles de l'organisation* » (Muller, 2011 : 17). La stratégie consiste pour le géographe en la mobilisation des ressources du territoire en vue d'objectifs préalablement identifiés et ayant fait l'objet de débats et d'accords préalables.

2. De l'intérêt d'un détour par l'œuvre d'Hannah Arendt pour appréhender l'action humaine

Pour proposer une esquisse de théorie de l'action en géographie, un détour par l'œuvre d'Hannah Arendt nous a paru utile, car, bien que celle-ci soit encore peu citée dans les travaux des géographes francophones[55], elle ouvre de nombreuses perspectives susceptibles d'être approfondies dans une optique géographique. Dans son ouvrage *La condition de l'homme moderne*, publié pour la première fois en 1958, Hannah Arendt propose une réflexion sur l'activité déployée par l'homme dans un temps et un espace donnés. Pour Hannah Arendt, l'action est une activité éminemment politique qui ne peut se concevoir en dehors de la société. Elle correspond à l'un des trois niveaux de la « *vita activa* » — qu'elle oppose, dès le prologue de la *Condition de l'homme moderne*, à la « *vita contemplativa* », la vie de la pensée, « *activité la plus haute et peut-être la plus pure dont les hommes soient capables* »[56] — (Arendt, 2011 : 38). Trois activités humaines fondamentales caractérisent la « *vita activa* » : la travail, l'œuvre et l'action (tableau 2).

[55] Une rapide recherche bibliographique, sans doute incomplète, nous a permis d'identifier quelques travaux récents, en géographie, évoquant l'œuvre d'H. Arendt. En géographie sociale, quelques auteurs s'inspirent d'H. Arendt soit pour enrichir leur approche des espaces publics et du vivre ensemble au sein des « espaces en transactions » (Séchet et Garat, 2008), soit pour mieux définir certaines notions. Si les réflexions théoriques de Guy Di Méo sont riches d'emprunts philosophiques (les références à Heidegger et à Husserl notamment y sont nombreuses), en revanche ce géographe ne cite H. Arendt qu'une fois dans son ouvrage « *Géographie sociale et territoires* » (2001) pour définir la notion de « pouvoir » (p. 249) et l'ignore dans le livre postérieur, « *L'espace social. Lecture géographique des sociétés* », co-écrit avec Pascal Buléon (2005). Hors du champ de la géographie sociale, d'autres géographes font références à H. Arendt comme Michel Lussault (2010) pour définir l'espace politique ou Bernard Debarbieux (2006 et 2008) pour appréhender l'identité en tant que conscience de soi révélée dans l'action.

[56] H. Arendt ne s'étend guère sur la définition et les caractéristiques de la « *vita contemplativa* » qui ne constitue pas l'objet de ce livre. Elle lui dédiera en revanche son dernier livre, La vie de l'esprit, demeuré inachevé et publié à titre posthume, en 1978.

2.1. L'action : l'un des trois niveaux de la « *vita activa* »

Le travail est « *l'asservissement à la nécessité* », le « *fardeau le plus ancien et le plus naturel de l'humanité* » ; il correspond à la production de biens élémentaires, mais indispensables à la survie de l'homme (Arendt, 2011 : 37). L'homme est contraint au travail par l'impérieuse nécessité de subvenir à ses besoins. Les fruits du travail sont des biens périssables en ce sens qu'ils sont évanescents, car destinés à la consommation. La destruction est inhérente à cette consommation. À ces biens éphémères produits du travail, H. Arendt oppose des biens non consommables, plus durables, inscrits dans un temps qui dépasse la durée de la vie humaine de leur concepteur. Ces biens vont au-delà de la satisfaction des besoins primaires de l'homme. Il s'agit pour *l'homo faber*[57], à travers ce qu'H. Arendt appelle « l'œuvre », de fabriquer de ses mains « *l'infinie variété des objets dont la somme constitue l'artifice humain* » (Arendt, 2011 : 187). Ce monde artificiel des choses est constitué pour une bonne part d'« *objets d'usage* » dotés d'une permanence qui repose d'abord sur la dureté de la matière dont ils sont faits. Ces objets ne sont toutefois pas voués à durer pour l'éternité : ils sont corrompus par l'usage que nous en faisons voire leur non-usage. En dépit de cela, leur durabilité « *donne aux objets du monde une relative indépendance par rapport aux hommes qui les ont produits et qui s'en servent* » (Arendt, 2011 : 188). Alors que les biens produits par *l'homo laborans* s'inscrivent dans le cadre d'opérations répétitives — la répétition des mêmes tâches caractérisant le travail —, la fabrication des œuvres relève, elle, plutôt de la multiplication. Ce qui peut paraître de prime abord surprenant, c'est qu'Hannah Arendt inclut l'art dans cette catégorie d'activité qui va de « *l'humble fabrication d'objets d'usage à la création inspirée d'œuvres d'art* » (Arendt, 2011 : 237). Elle reconnaît certes le caractère particulier des œuvres d'art parmi ces « *objets-du-monde qui donnent à l'artifice humain sa stabilité* », car celles-ci sont dépourvues d'utilité, uniques et peuvent prétendre à une durabilité presque absolue, à l'immortalité d'une chose « *accomplie par des mains mortelles* » (Arendt, 2011 : 222 et 223). Singulière, issue de « *l'aptitude de l'homme à penser* », à dépasser ses instincts animaux, l'œuvre d'art n'en demeure pas moins un objet, un « *objet de pensée* » (Arendt, 2011 : 223 et 224). Elle est soumise à la même réification que les objets d'usage ordinaires, car elle s'incarne dans des objets concrets (livres, partitions, sculptures, tableaux, etc.) produits, eux-aussi, de la main de l'homme. On comprend mieux dès lors qu'Hannah Arendt puisse appliquer à la création artistique la possibilité de multiplication des artifices humains : ce n'est pas l'œuvre qui est devenue reproductible à l'infini, mais le support dans lequel elle s'inscrit. Hannah Arendt constate plus qu'elle ne déplore ce phénomène sur lequel elle porte un jugement assez différent de celui de Walter Benjamin dans son fameux essai, *L'œuvre d'art à l'époque de sa reproductibilité technique* (1936)[58].

---

[57] H. Arendt distingue l'*homo faber*, celui qui œuvre avec ses mains, de *l'animal laborans* qui « *peine et assimile* » par le travail de son corps (2011 : 187). *L'homo faber* embellit le monde et le rend mieux utilisable ; l'*homo laborans* prolonge la vie en la rendant plus facile. Le premier (Arendt, 2010 : 269). Le travail est caractérisé par la nécessité, l'œuvre par l'utilité.

[58] Dans cet essai court et polémique, Walter Benjamin propose une brève histoire de la reproduction des œuvres d'art (de la reproduction technique à la reproduction manuelle) et s'interroge sur les effets des possibilités nouvelles de reproduction

Elle reproche surtout au « monde moderne »[59] d'avoir introduit une confusion entre travail et œuvre, d'avoir changé l'œuvre en travail (Arendt : 2011 : 42).

Tableau 2 - Les principaux traits des trois dimensions de la « vita activa », selon Hannah Arendt

	Travail	**Œuvre**	**Action**
Finalité de l'activité	Nécessité Production de biens indispensables à la survie de l'espèce	Utilité Fabrication d'objets d'usage	Imprévisibilité Incertitude
Médium	Corps	Mains	Parole
Processus	Répétition	Multiplication	Innovation
Temps	Passage Consommation Destruction Production de biens consommables, éphémères	Durée Usure « Permanence au monde » Fabrication de biens durables, traces	Histoire Récit
Espace	Domaine privé	Domaine privé	Domaine public
Relations interpersonnelles	Possibles mais non nécessaires	Possibles mais non nécessaires	Inhérentes à l'action

(Élaboration propre, 2012)

Si *l'animal laborans* a besoin de *l'homo faber* pour l'aider à améliorer les conditions d'exercice de son activité (par la fabrication de nouveaux outils et machines susceptibles de soulager son labeur), l'homme d'action a également besoin de ce dernier pour livrer le récit de l'action lui permettant ainsi de dépasser le temps d'une vie. L'action se révèle par le langage, l'action et la parole sont si étroitement liées que : « *toute action de l'homme, tout savoir, toute expérience n'a de sens que dans la mesure où l'on peut en parler* » (Arendt, 2011 : 36-37). *L'homo faber* œuvre à la constitution de la mémoire de l'action que celle-ci prenne la forme visible d'un monument, d'une sculpture ou encore celle d'une narration historique, littéraire, poétique, voire musicale. Seule la narration de l'action permet d'arracher celle-ci à l'oubli. Un homme peut ne pas travailler, ne pas œuvrer, mais il ne peut se passer de cette activité qu'est l'action, consubstantielle à toute vie en société : « *Une vie sans parole et sans action* (…) *est littéralement morte au monde ; ce n'est plus une vie humaine, parce qu'elle n'est plus vécue parmi les hommes* » (Arendt, 2011 : 233). L'action n'est pas concevable dans l'isolement. Elle commence à se déployer dans ce que H. Arendt nomme un « *espace de l'apparence* », stade antérieur à la constitution formelle d'un « *domaine public* » organisé (Arendt, 2011 : 259). « *L'espace de l'apparence* » c'est l'espace où l'homme paraît, se donne à voir, échange

---

des œuvres liées à la découverte de la photographie et du cinéma. Selon lui, la reproduction mécanique des œuvres d'art aurait pour effet de modifier considérablement le rapport entre le récepteur et l'œuvre en produisant une forme de décontextualisation de la copie par rapport à l'original. Elle induirait également une dépréciation de « l'aura » de l'œuvre standardisée, désacralisée, démythifiée par la consommation de reproductions d'objets d'art par les « masses ».

[59] Pour Hannah Arendt, le « *monde moderne* » n'a rien à voir avec l'époque moderne des historiens ; ce terme désigne en fait la modernité qui commencerait avec « *les premières explosions atomiques* ». Elle se propose dans *La condition de l'homme moderne* de « *rechercher l'origine de l'aliénation du monde moderne, de sa double retraite fuyant la Terre pour l'univers et le monde pour le Moi* » (Arendt, 2011 : 39).

et tisse des relations avec l'autre. C'est un espace de discussion éminemment politique où s'expriment avec puissance « *la parole et l'action comme mode d'être ensemble* » (Arendt, 2011 : 269).

2.2. L'action : une activité publique, médiatisée par le langage et pour partie imprévisible

Trois caractéristiques principales de la théorie de l'action formulée par Hannah Arendt nous semblent susceptibles d'une application dans le champ de la géographie : l'inscription de l'action dans le domaine public, sa relation étroite avec le langage et son caractère pour partie imprévisible.

L'action relève du « domaine public » : elle « *est proprement inimaginable en dehors de la société des hommes* » (Arendt, 2011 : 59). Agir, c'est, selon Hannah Arendt, « paraître », « s'exposer » c'est-à-dire se donner à voir et à entendre en public autant que se confronter au jugement des autres. L'espace de l'apparence est la forme initiale, première du domaine public, antérieure à son organisation formelle : elle surgit dès lors que les hommes se rassemblent pour débattre et agir. L'action est la seule activité humaine qui ne peut advenir que dans le « domaine public » entendu à la fois comme *« l'espace de l'apparence »* — l'espace de dévoilement de celui qui agit —, l'espace de publicisation de son action[60] et comme le *« monde commun »* à tous les hommes, ce qui les rassemble, les rapproche (figure 2). Ce domaine commun est celui du règlement des affaires humaines ; il est politique en tant qu'appartenant à la *polis*[61]. Les hommes n'abdiquent pas pour autant leur particularité dans ce *« monde commun »* ; ils s'y présentent avec des « places », des points de vue différents, une grande « *variété de perspectives* », mais partagent tous un « *intérêt pour le même objet* » (Arendt, 2011 : 98). Le domaine public est un espace d'échange d'idées entre des êtres singuliers, égaux par le but poursuivi, mais inégaux par essence : leur égalité est politique et non consubstantielle à leur condition humaine. L'action autorise donc la mise en relation des hommes animés par un objet commun, leur insertion dans le « *monde humain* », une insertion spontanée qui n'est ni contrainte par la nécessité (travail) ni par l'utilité (œuvre) (Arendt, 2011 : 232). Hannah Arendt reproche au « *monde moderne* », à la « *société de masse* » d'avoir aboli la frontière entre le « domaine public » et le « domaine privé »[62] avec l'avènement de la société qui, selon elle, transcende la frontière entre la *polis* des Grecs

[60] « *L'espace de l'apparence* » est l'espace de la « *révélation* » au public, de « *l'apparition* ». L'emprunt fréquent de ces termes à forte connotation religieuse peut surprendre mais ils sont employés par Hannah Arendt dans leur sens premier de « donner à voir » : « *c'est ce qui paraît en public, peut être vu et entendu de tous, jouit de la plus grande publicité possible* » (Arendt, 2011 : 89).

[61] La « *polis* » ce n'est pas ici seulement la cité de la Grèce antique en tant que lieu géographiquement localisable et borné mais c'est, plus largement, l'espace du « vivre ensemble », l'espace de relations, l'espace entre les hommes : en ce sens, « *l'espace véritable* » de la polis « *s'étend entre les hommes qui vivent ensemble dans ce but* [agir et parler], *en quelque lieu qu'ils se trouvent* » (Arendt, 2010 : 258).

[62] H. Arendt conçoit le « domaine privé » en premier lieu, au sens strict, comme une « privation », une amputation : « *vivre une vie entièrement privée, c'est avant tout être privé des choses essentielles à une vie véritablement humaine, être privé de la réalité qui provient de ce que l'on est vu et entendu par autrui (…), être privé de la possibilité d'accomplir quelque chose de plus permanent que la vie* » (Arendt, 2011 : 99).

anciens (ou la *Res publica* des Romains) et la sphère privée du ménage, de la famille, de l'économie. Avec l'apparition de cette nouvelle dimension, ni vraiment privée ni totalement publique, la distinction entre la sphère privée et la vie publique tend, dans le monde moderne, à s'effacer ; les affaires privées envahissant la sphère publique (Arendt, 2011 : 65-66). De plus, la société produit un nivellement des attitudes, une égalisation des comportements qui annihile l'action : le comportement se substitue à l'action et la bureaucratie, « *régie anonyme* », prend le pas sur le gouvernement personnel (Arendt, 2011 : 84). Hannah Arendt reprend la distinction opérée par Aristote entre l'*oikia*, l'association autour du foyer et de la famille et la *bios politikos*, la vie publique. Inspirée par la philosophie classique, elle considère que l'économie, en tant qu'activité destinée à l'entretien de la vie de l'espèce, appartient à la sphère privée. Par conséquent, parler d'« économie politique » constitue, selon elle, un non-sens. Celle-ci ne saurait relever de la sphère publique. Une telle conception de la politique comme distincte de l'économie ne peut manquer de nous interpeller alors que nous observons la confusion de plus en plus profonde entre les deux sphères, la politique semblant aujourd'hui de plus en plus asservie à l'économie.

La vie publique est composée de l'action (*praxis*) et de la parole (*lexis*). Pour Hannah Arendt, l'action ne peut exister indépendamment du langage. Le verbe révèle l'action en ce sens qu'il la donne à voir. L'action révèle l'homme en tant qu'« *être agissant et parlant* », être singulier et unique. Elle échappe cependant, au moins pour partie, à son auteur dans la mesure où elle naît d'un échange à plusieurs rendant difficile l'identification d'un auteur unique ce qui fait dire à Hannah Arendt que l'action, fruit d'une pluralité d'agents, relève d'auteurs anonymes. La parole permet également de rendre compréhensible l'action, de l'arracher à la répétition mécanique d'actes dépourvus de sens. Dans le domaine public comme dans le théâtre, l'action et la parole sont étroitement liées : « *l'action muette ne serait plus action parce qu'il n'y aurait plus d'acteur, et l'acteur, ce* ***faiseur d'actes****, n'est possible que s'il est en même temps* ***diseur de paroles*** »[63] (Arendt, 2011 : 235). L'action et la parole entretiennent en quelque sorte une relation d'équivalence. Dans la *polis* grecque, l'action politique était conçue comme une action non violente s'exerçant au moyen du langage : le mot « juste » permettait de convaincre, il était action alors que la violence, elle, demeure toujours muette (Arendt, 2011 : 62). C'est finalement, implicitement, un retour aux fondements de la *polis* qu'Hannah Arendt appelle de ses vœux. Son appréhension de l'action comme activité dialogique rejoint le concept d'« *agir communicationnel* » forgé par le philosophe allemand, Jürgen Habermas, un *« agir »* orienté vers l'intercompréhension (Habermas, 1987).

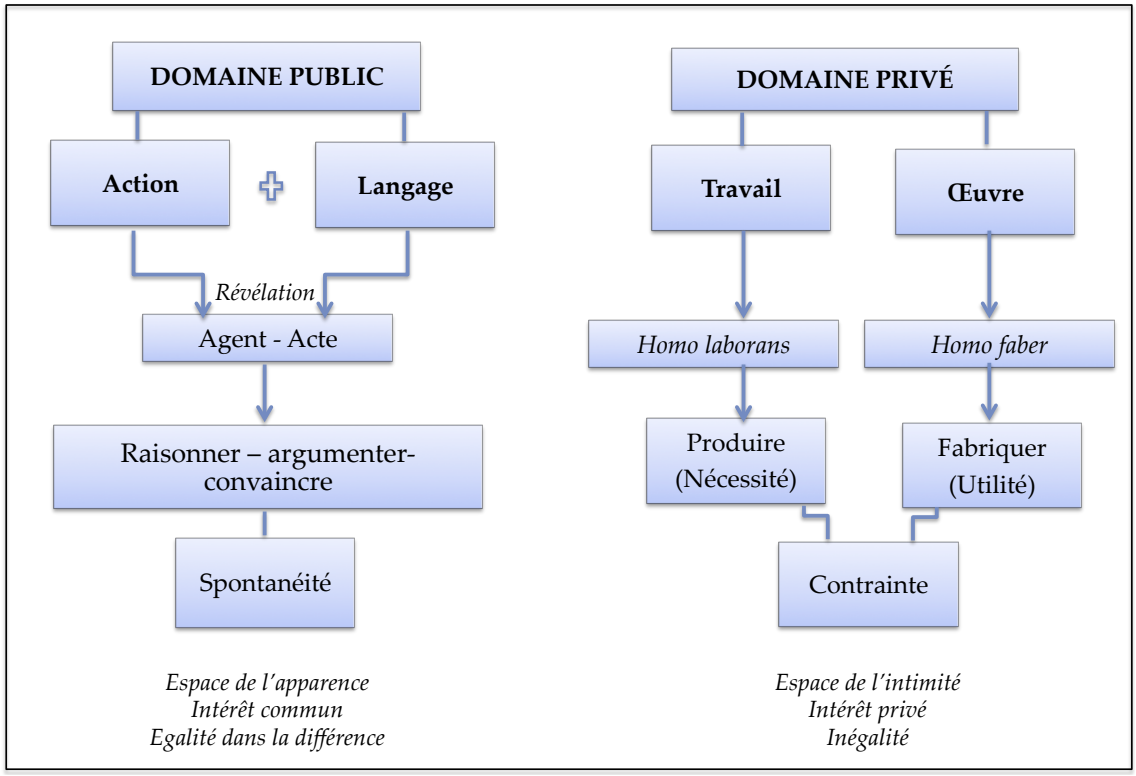
Enfin, pour Hannah Arendt, les résultats d'une action sont difficilement prévisibles et maîtrisables : il est impossible de « *prédire toutes les conséquences logiques d'un acte particulier* » (Arendt, 2011 : 250). De plus, le sens de l'action peut se révéler *a posteriori*. À

[63] Souligné par nous.

la différence de l'*homo laborans* et de l'*homo faber* dont la production d'un bien ou d'un objet est la finalité de l'activité, l'homme d'action peut ne pas atteindre son but ou atteindre un but différent de celui qu'il s'était initialement fixé, en grande partie à cause des infinies possibilités du réseau des relations humaines, avec ses « *innombrables conflits de volontés et d'intentions* » (Arendt, 2011 : 240). L'action est donc difficilement prédictible. Elle contient toujours une part d'incertitude : dans le monde moderne, « *l'incertitude plus que la fragilité devient la caractéristique essentielle des affaires humaines* » (Arendt, 2011 : 296). Elle engendre de nombreuses possibilités de « réactions » appréhendées autant comme réponse à l'action que comme nouvelle action et accroissant son caractère incertain. Cette incertitude provient des infinies possibilités d'imiter les processus naturels dont l'homme moderne s'est doté. Si l'homme s'est longtemps contenté de contempler, d'inventorier, d'enregistrer la nature, la science et la technique lui permettent désormais de passer de l'observation à l'expérimentation et de « *créer des "processus naturels" qui n'existeraient pas sans l'homme et que la nature terrestre semble incapable d'accomplir elle-même* » (Arendt, 2011 : 296). Doté de cet « *art de faire la nature* », l'homme en vient à engendrer des « *processus sans retour* » dont l'issue est incertaine. Sans le dire explicitement ici, H. Arendt pense à l'énergie atomique dans ses applications aussi bien militaires (à peine plus d'une décennie après les bombardements d'Hiroshima et de Nagasaki) que civiles, technique dont elle perçoit la grande part d'imprévisibilité. Paradoxalement, le développement des sciences et des techniques a engendré le doute au lieu d'apporter plus de certitudes. Les controverses publiques, notamment dans le domaine de l'environnement et de la santé (que l'on songe par exemple à la polémique non clause autour des OGM ou aux scandales sanitaires récents liés à la prescription de certains médicaments tels que le Médiator ou à l'utilisation de prothèses mammaires PIP dangereuses), contribuent d'ailleurs à rendre ces incertitudes particulièrement visibles. Nous sommes donc bel et bien dans un « *temps des incertitudes* » (Callon, Lascoumes *et al*., 2001)

Appliquée au domaine de l'aménagement, cette position peut surprendre, car l'action y est toujours insérée dans un cadre éminemment prédictif. Les objectifs à atteindre sont posés d'emblée de même que les moyens nécessaires pour y parvenir. Dans quelle mesure la théorie de l'action proposée par Hannah Arendt est-elle donc adaptable à notre propos ? Comment une conception de l'action en tant qu'activité portée par des auteurs anonymes, déployée dans la sphère publique, reposant sur le langage et contenant une part d'imprévisibilité est-elle applicable à l'appréhension de l'agir dans un cadre géographique ?

Figure 2 : Présentation schématique de la théorie de l'action selon Hannah Arendt



(Élaboration propre, 2012)

2.3. Une théorie de l'action transposable à la géographie ?

La transposition au champ de la géographie et de l'aménagement de la théorie de l'action formulée par H. Arendt s'avère fructueuse en de nombreux points. En effet, tout acteur est inscrit dans l'espace et est en interaction avec cet espace. Il appartient dès lors aux géographes d'analyser et de comprendre les dimensions spatiales de ses actes, quelle que soit l'échelle.

H. Arendt propose une théorie de l'action applicable, *a priori*, à tous les actes de la vie humaine si on s'en tient à la définition très large de l'action qu'elle prend pour point de départ : l'action comme initiative, engagement, commencement de quelque chose, de sorte que tout être humain étant doté d'une capacité d'agir abrite en son sein un acteur latent. Toutefois, bien que la faculté d'agir et de parler soit le propre de l'espèce humaine, tous les hommes ne la développent pas. L'action est réservée aux individus engagés dans la *polis*. Elle est une activité éminemment politique. Cette acception rejoint celle que, nous, en tant que géographe préoccupée par les questions d'aménagement de l'espace, nous tentons d'appréhender ici.

Par ailleurs, la pensée d'H. Arendt accorde une place importante au temps, mais aussi à l'espace, deux catégories fondamentales de l'action humaine. En effet, bien que sa conception de l'espace ne soit ni mathématique ni cartésienne, elle rend compte des

transformations profondes dans l'appréhension de l'espace matériel intervenues à l'époque moderne à travers deux événements majeurs : les grandes découvertes, d'une part ; l'invention du télescope, d'autre part. La découverte de l'Amérique puis, progressivement, l'exploration de l'ensemble du globe permettent à l'homme d'acquérir une connaissance totale de la Terre. Les progrès de la cartographie, la maîtrise de techniques nouvelles d'arpentage et de mesure de la terre ont ramené « *les distances physiques terrestres à l'échelle du corps humain, de ses sens et de son entendement* » ; ils ont contribué à réduire la distance et à mettre l'espace terrestre « *à portée de la main* » (Arendt, 2002 : 318). Avec les planisphères et les globes terrestres, l'ensemble de l'étendue de la planète devient palpable et observable aisément tandis que la révolution des transports abolit partiellement la distance, celle-ci succombant « *sous l'assaut de la vitesse* » : « *La vitesse a conquis l'espace ; et bien que ce processus de conquête doive s'arrêter à l'infranchissable frontière de la présence simultanée d'un corps en deux points différents, il fait de la distance une chose négligeable puisqu'il n'y a plus besoin d'un fragment notable de la vie humaine — années, mois, ni semaines — pour atteindre quelque point que ce soit de la Terre* » (Arendt, 2002 : 371-318). L'avion constitue le parfait symbole de ce double mouvement de prise de possession de la planète et de mise à distance de l'homme par rapport à son « *milieu terrestre immédiat* ». Ce rétrécissement de la planète, cette réduction notable des distances-temps — qu'H. Arendt assimile à autant d' « *horizons qui se ferment* » — transforment profondément la relation de l'homme-habitant à l'espace, celui-ci devenant un habitant de la Terre autant que de sa propre patrie : « *Ce n'est qu'aujourd'hui que l'homme prend pleinement possession de sa demeure mortelle et qu'il rassemble les horizons infinis, jadis ouverts, tentations et interdits, en un globe dont il connaît les contours majestueux et la surface en détail comme les lignes de sa main* » (Arendt, 2002 : 317).

Mais c'est l'espace en tant que dimension fondamentale de la vie entre les hommes et, par conséquent, de l'acte politique qui intéresse le plus H. Arendt. L'espace est ce qui est entre les hommes, ce qui, tout à la fois, les sépare et les relie. C'est de cette interrelation, de cet « *inter-est* » que naissent la pensée et l'action. L'abolition de cette mise à distance créatrice de liens aboutit au totalitarisme, à la dissolution de la pluralité des hommes dans un « Tout ». La tyrannie réduit les sujets à l'impuissance, annihile le domaine public et substitue la violence au verbe. « Potentiel », le domaine public disparaît dès lors que s'efface la communauté politique qui lui avait donné vie et dont la puissance[64] est éphémère. La conception qu'H. Arendt a de l'espace est donc plurielle : elle appréhende l'espace à la fois en tant qu'espace matériel, euclidien ou en tant qu'étendue posant des problèmes de localisation ou de répartition et en tant que domaine du partage, de l'échange. Bien que cet espace reste largement indifférencié, ses deux dimensions sont fondamentales dans la pensée aménagiste pour laquelle l'espace dans sa concrétude constitue en premier lieu une étendue à

[64] H. Arendt distingue la puissance des hommes parlants et agissants ensemble dans l'espace public de la force, « *qualité naturelle de l'individu isolé* » (Arendt, 2002 : 260). Si la force est le propre de l'homme, la puissance est potentielle et est, en bonne part, déterminée par des facteurs matériels (le nombre, les ressources, etc.).

maîtriser, mais aussi, dans un sens plus abstrait, un lieu de débat et d'échanges, en amont des projets, sur les différentes options d'aménagement voire en aval, sur les alternatives à un projet contesté. Ces controverses favorisent l'affirmation d'une autre dimension de l'espace, l'espace en tant que représentation (porteur de valeurs qui peuvent conduire les individus à s'engager pour la défense d'une portion d'espace).

Prétendre, en géographe, analyser l'action « *sous l'angle de ses implications spatiales* », ceci à différentes échelles, suppose donc de prendre en compte les différentes dimensions de la relation de l'homme à l'espace (Lussault, 2003 : 42) : la dimension matérielle (l'espace comme support sur lequel se déploie l'action et dont les caractéristiques peuvent influencer plus ou moins profondément l'action) ; la dimension pratique (l'espace comme objet de pratiques différenciées sur lesquelles l'action va avoir un effet) ; la dimension cognitive (en lien avec la précédente) ; la dimension imaginaire (espace rêvé, investi de valeurs), mais aussi la dimension politique. Les discours portés sur l'espace constituent dès lors une matière de choix pour le géographe : discours de légitimation de l'action… particulièrement puissants dans le cas des espaces publics urbains ou des espaces naturels protégés, discours de qualification de l'espace ou au contraire de dévalorisation de certaines pratiques de l'espace, discours de dénonciation de certains projets d'affectation de l'espace ou de revendication de nouvelles formes d'utilisation, etc.

3. De l'action publique à l'action territoriale en géographie

Le terme « action » et ses dérivés (acteur, stratégie, négociation, concertation, participation, médiation, partenariat…) sont devenus d'un usage courant aussi bien dans le vocabulaire scientifique que dans celui des politiques et des praticiens de l'aménagement. Cet engouement pour « l'action » s'accompagne d'un intérêt croissant pour le « territoire ». Les deux termes font l'objet d'une inflation discursive depuis un peu plus de deux décennies sans que leur contenu soit toujours clairement défini. C'est donc tout le paradoxe de mots fréquemment usités, mais aux contours encore flous, aux sens multiples, aux approches plurielles. Pour autant, ces mots d'usage courant qu'il serait tentant de qualifier de « mots valise » présentent un intérêt pour le géographe s'intéressant aux formes d'intervention sur le territoire. C'est cet intérêt que nous nous efforcerons de mettre en évidence ici.

3.1. L'action publique : une intervention sur le territoire porté par les pouvoirs publics

Avec le syntagme « action territoriale », le but de l'action est indiqué d'emblée — l'intervention sur le territoire — et les porteurs de l'action implicitement évoqués. Pourtant, il demeure beaucoup moins employé que l'expression « action publique », empruntée aux sciences politiques pour désigner aussi bien des mesures concrètes prises par les pouvoirs publics — en premier lieu, l'État — que les politiques publiques dans leur globalité. L'objectif premier des chercheurs en sciences politiques est de « *saisir l'État à travers son "action" c'est-à-dire à partir de l'analyse des politiques publiques* » (Muller, 2004 : 33) en se centrant sur la production des politiques publiques ("*policy making*") ou les infléchissements, les ruptures et changements intervenant dans celles-ci (Muller, 2005 et 2011). En effet, l'action publique a longtemps été, dans la tradition française centralisatrice, avant tout celle de l'État. Or, l'État s'efface désormais face à de nouveaux acteurs et semble de moins en moins en capacité de « *hiérarchiser les demandes* », « *encadrer les conflits* » et « *incarner une communauté de sens* » (Muller, 2005 : 163). Ceci induit un élargissement du sens de l'expression « action publique » qui ne désigne plus seulement les formes d'intervention de l'État mais plus largement celle de toutes les autorités publiques (État, collectivités territoriales, groupements intercommunaux, établissements publics, etc.). L'émergence de ces nouveaux acteurs de l'aménagement a permis l'éclosion d'expressions inédites telles qu'« action [publique] locale ».

« Action publique territoriale » ou « action publique locale »[65] désignent un mode d'action décentralisé, ascendant et porté par les collectivités territoriales[66]. Il s'agit alors de l'action d'un territoire institutionnel doté de compétences, investi d'un pouvoir et d'une capacité d'agir (moyens techniques, financiers, humains). Le territoire est en ce cas un territoire agissant et non pas seulement un territoire agi, support de l'intervention humaine. L'action est une action portée par une « personne publique », une collectivité territoriale ou un regroupement de collectivités territoriales. Le périmètre d'intervention est relativement stable dans la durée et correspond aux frontières du territoire communal, intercommunal, départemental ou régional. C'est le territoire qui fait le projet et l'adapte à ses limites. Devenu incontournable, le territoire définit à la fois les contours, le contenu et le sens de l'action ; il est aussi l'assise de son évaluation postérieure. Ce territoire – sous-entendu « local » et structuré en collectivités territoriales ou en intercommunalité – se substitue progressivement à l'État dans la formulation ou du moins la mise en œuvre des politiques publiques, il constitue « *le lieu de définition des problèmes publics* » (Duran et Thoenig, 1996 : 582). Et c'est aussi à

[65] Ces différentes appellations figurent notamment dans l'ouvrage dirigé par L. Arnaud, Ch. Le Bart et R. Pasquier, *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?* Rennes : PUR, 2006 (Collection Res Publica)

[66] On trouve notamment cette acception dans le mémoire de HDR de P. D'Aquino, *Accompagner une maîtrise ascendante des territoires : prémices d'une géographie de l'action territoriale*. Marseille : Université de Provence, 2002, 323 p.

cette échelle qu'est le plus perceptible l'impact des politiques publiques : le territoire est le « *lieu d'inscription des conséquences de toute action* (…). [Il] *définit en fait l'espace des conséquences d'une politique* » (Duran, 1999 : 50). Cette montée des territoires s'opère au détriment des logiques antérieures de construction des politiques publiques (identification d'un problème à l'échelle nationale, segmentation des problèmes et des solutions afférentes dans le cadre de politiques sectorielles, application des solutions dans le cadre de zonages construits préalablement sur le monde descendant) et est justifiée par une recherche d'efficacité : « *Si la délibération confère de la légitimité à l'action publique, les démarches de territorialisation ont plus à voir avec la recherche de l'efficacité. Le territoire devient une catégorie a priori de l'action, en lieu et place des références sectorielles ou statutaires* » (Offner, 2006 : 31). La « territorialisation » dont il est question ici désigne davantage le processus de transfert de pouvoir vers un niveau inférieur (par le biais d'opérations de déconcentration ou de décentralisation) pour « *être "au plus près" des usagers, réactif vis-à-vis des demandes des habitants* » (Offner, 2006 : 3) que la mise en place de zonages spécifiques à chaque politique sectorielle (Siné, 2001). Envisagée de la sorte, la territorialisation est « *pragmatique* » ; elle veut améliorer les performances de l'action publique et « *ne considère plus le territoire comme un problème mais comme une solution* » (2006 : 31). Ainsi entendue, l'action publique — qu'elle soit qualifiée de « locale » ou de « territoriale » — nous apparaît comme une modalité de l'action territoriale, certes la plus importante, mais pas l'unique à l'heure où émergent et s'affirment nombre d'acteurs non institutionnels sur la scène locale.

Néanmoins, dans le processus idéel de construction des politiques publiques, le terme « action » possède une autre acception : il désigne la déclinaison en mesures concrètes et hiérarchisées d'une politique sectorielle. L'action se situe donc en position intermédiaire : elle constitue une réponse à un problème préalablement identifié et accompagne la formulation de solutions à ce problème. Elle fait postérieurement l'objet d'une évaluation. Elle apparaît comme la déclinaison concrète d'une stratégie en « plan d'action » c'est-à-dire en mesures précises permettant la traduction matérielle d'objectifs généraux. L'Europe a largement contribué à la diffusion du terme en invitant, par exemple, à la mise en place des Groupes d'action locale (GAL) pour la coordination et la mise en œuvre des programmes Leader. En sciences politiques, un même terme recouvre donc deux sens très différents : l'un général et englobant (l'action publique), l'autre particulier et opérationnel. Cette approche plurielle d'un même terme se retrouve dans la géographie francophone du fait de la porosité entre les deux disciplines.

3.2. L'action territoriale : un concept à préciser

Le mot « territoire » est à la mode et nul ne saurait nier le « *déferlement de la rhétorique territoriale* » (Offner, 2006 : 32). Il s'est imposé dans le vocabulaire des sciences sociales, mais également dans le langage courant au point qu'il ne soit nullement excessif de parler aujourd'hui d'inflation territoriale. Le territoire apparaît comme un refuge face aux logiques de globalisation de l'économie, de « délocalisation » des firmes, de déracinement d'individus aux modes de vie de plus en plus nomades (qu'il s'agisse d'ailleurs d'un nomadisme choisi ou d'un nomadisme contraint). Il est comme un îlot de stabilité dans un monde mouvant. Il rassure, fournit des repères et des possibilités d'ancrage à l'homme moderne. Connoté très positivement, le terme connaît un succès tel que tout tend à devenir « territoire ». Ce foisonnement peut être interprété à la fois comme un signe de dynamisme, mais aussi comme un obstacle à une utilisation scientifique du fait du caractère équivoque du terme, objet de multiples approches (Le Berre, 1992). Déjà, en 1995, Bertrand Badie, dans l'introduction de son ouvrage « La fin des territoires »[67], mettait en garde sur les « cacophonies » engendrées par la mondialisation d'un terme ambigu et polysémique, dans le domaine des relations internationales : *« peuples sans territoire, peuples nomades, identités multiples et géographiquement enchevêtrées, conceptions diverses et souvent contradictoires des relations de l'homme à la terre sont autant d'éléments culturels déviants par rapport à une norme territoriale occidentale hâtivement universalisée »*. Utilisé pour désigner des réalités très différentes, affecté de sens multiples, le « territoire » constitue-t-il encore un concept pertinent en géographie ? Certains semblent en douter qui, soit l'emploient avec réticence et s'interrogent sur son utilité (Lévy, 1993) lui préférant son corollaire et antécesseur, l'espace (Lévy, 2003) ; soit en réfutent ou en critiquent l'usage, car ils jugent le terme obsolète et inapte à rendre compte du caractère fluide (mobilités) et pluriel (multi-appartenance) des rapports contemporains à l'espace (Rétaillé, 2005 ; Stock, 2006) ou objet d'une instrumentalisation sociopolitique visant à masquer les conflits et à légitimer les implications locales de la mondialisation néo-libérale (Ripoll *et al*, 2005 ; Séchet *et al*, 2007)[68]. Il convient donc dans un premier temps de mettre en évidence l'intérêt de ce mot galvaudé et, souvent à juste titre, critiqué, pour une approche géographique de l'action avant de s'expliquer sur le choix fait ici d'utiliser l'expression « action territoriale » plutôt que celle « d'action spatiale ».

[67] Ayant consulté une version numérique, non paginée de l'ouvrage, il ne nous a pas été possible d'indiquer les références précises des pages des citations.

[68] Pour ces chercheurs de l'UMR ESO, il s'agit tout autant de témoigner du rôle historique de l'équipe de géographie sociale de l'Ouest dans l'émergence et l'affirmation d'une certaine conception du territoire en tant que portion d'espace borné, approprié par un groupe qui se démarque spatialement de tel autre groupe et traversé par des rapports de pouvoir que d'exprimer de vives réserves par rapport à « *l'extension sémantique désordonnée et invasive que le mot va connaître à la fin des années 1980.* (…) *La juxtaposition [de définitions] révèle pour le moins la cacophonie ambiante, le territoire suivant ou précédant l'espace, c'est selon* » (Séchet et Keerle, 2009 : 85).

3.2.1. Retour sur le « territoire » : effet de mode ou concept d'avenir ?

Le mot « territoire » ne figure guère dans le vocabulaire de la géographie classique si ce n'est comme référence aux États. Celle-ci lui préfère les termes « contrées » ou « pays » dont l'unité issue du milieu et de ses formes de mise en valeur s'incarne dans un paysage. Cette association entre « pays » et « paysage » — d'ailleurs sensible dans l'étymologie commune de ces deux mots — explique le succès des excursions géographiques où vertus pédagogiques et hygiénistes se conjuguent : « *école de plein air, plus hygiénique et plus efficace que toute autre* » offrant à déchiffrer, en guise de textes, des paysages dans lesquels se rassemblent les « *traits caractéristiques (…) d'une contrée* » (Vidal de la Blache, 1913 : 298). Malgré un retour éphémère du « pays » à la suite de la LOADT de 1995, « pays » et « contrées » sont aujourd'hui escamotés par la vogue territoriale qui concerne particulièrement la géographie francophone. L'engouement pour le territoire est en effet moins perceptible dans le monde anglophone (Debarbieux, 1999 ; Giraut, 2008) malgré un intérêt récent pour cet « âge d'or » territorial dont témoigne l'article « *Territory and Territorality* » de l'*International Encyclopedia of Human Geography* (Delaney, 2009).

Emprunté à l'éthologie et transposé ensuite aux sciences sociales, « territoire » partage avec Terre une étymologie commune, le « *territorium* » latin. Il renvoie en premier lieu dans le langage courant à une portion d'espace, strictement délimitée, sur laquelle s'exerce un pouvoir. Comme le territoire animal, celui des hommes est associé à l'idée de marquage, de délimitation et de distinction d'un « dedans » et d'un « dehors », d'ailleurs à l'origine du sentiment d'appartenance. Dans le domaine politique, la notion de territoire renvoie toujours à un construit, à un mode de contrôle d'une population au sein d'un espace borné. « *Solidaire d'une histoire et d'une culture, le concept de territoire est politiquement situé* », il accompagne l'affirmation des États modernes à partir du XVII^{e} siècle (Badie, 1995). C'est d'ailleurs en ce sens qu'il est utilisé dans l'expression « aménagement du territoire ». Alors que longtemps, le territoire a été considéré comme la *« marque essentielle de l'État* », « *une donnée incontournable d'une scène mondiale qui entend tirer sa stabilité de sa nature interétatique* », il est désormais fortement ébranlé par la mondialisation de l'économie, la montée des revendications identitaires et les progrès du multiculturalisme (Badie, 1995). Mais la crise du modèle territorial westphalien s'accompagne d'un recyclage de la notion, devenue multiscalaire et désignant aussi bien le territoire de la Nation que des territoires locaux de taille réduite. L'intégration du « territoire » dans le vocabulaire géographique coïncide précisément avec la crise de l'État-nation et la transition à la postmodernité caractérisée par une perte de repères et la dilution des ressorts identitaires traditionnels (Claval, 1996). En géographie, l'investissement du « territoire », sans pour autant déserter « l'espace », obéit sans doute à la fois au souci de « *repenser la géographie sous l'angle de l'humain et du sociétal au détriment de l'économique et des rapports de production* » pour la positionner de plain-pied parmi des sciences sociales connaissant toutes un tournant spatial et à la volonté de lui donner une légitimité nouvelle dans un contexte de retour au local (Séchet et Keerle, 2009 : 85 et 89). Le terme « territoire » est utilisé dans deux champs de recherche distincts : le

premier s'intéresse aux modes d'appropriation de l'espace par les habitants ou usagers ; le second sur les processus de découpages territoriaux, la gouvernance, les politiques publiques à l'œuvre dans cette portion d'espace (Melé, 2009). Ces deux types de travaux ne sont pas exclusifs l'un de l'autre. Au cours des vingt années écoulées, nous avons nous-même exploré ces deux versants de l'approche territoriale en nous penchant d'abord sur la territorialisation de la politique hydraulique espagnole et la construction du bassin versant comme cadre pour l'action publique dans ce domaine, puis, plus récemment, sur les usages de l'espace (espaces fluviaux, espaces publics, espaces naturels protégés). Modestement, nous avons contribué à la « vogue territoriale » et à l'usure du concept dénoncé par nombre de géographes.

Ignoré par le classique *Dictionnaire de la géographie* de Pierre Georges[69], rarement cité dans les textes de géographes avant les années 1970 (Le Berre, 1992) et confiné au registre juridique et politique[70], le terme ne serait entré dans la production géographique francophone qu'au début des années 1980 avec les rencontres Géopoint de 1982, « Les territoires de la vie quotidienne » (Lévy, 2003 : 907). La géographie régionale se préoccupe pourtant des questions de limites, de dénominations vernaculaires, de reconnaissance par les habitants des « pays », etc. ; ceci n'est pas totalement étranger aux interrogations des géographes contemporains de sorte que l'on pourrait presque dire que l'idée de « territoire » existe, mais sans le mot et sans la conceptualisation afférente (Ozouf-Marignier, 2009). L'avènement du triptyque « territoire, territorialité, territorialisation » (figure 3) s'opère sur fond de décentralisation, d'autonomisation croissante des pouvoirs locaux et de déclin de l'aménagement du territoire qui avait précisément consacré l'emploi du mot dans la sphère des politiques publiques. Il se traduit, en géographie, par l'apparition de laboratoires dont le nom fait explicitement référence au territoire[71] (tableau 3).

[69] La troisième édition de cet ouvrage (1984) ne mentionne le « territoire » qu'incidemment à la rubrique « aménagement » ou encore à celle de « terroir » (il est alors question de « territoire agricole ») sans jamais proposer de définition ou de réflexion théorique sur ce terme. En revanche, ce même dictionnaire propose une définition de la notion d'espace, assez brève mais complète, embrassant les différentes approches de cet objet géographique par excellence : « *objectives, analytiques (thématiques) ou globales et subjectives à travers les perceptions par les occupants de leur espace vécu* ». L'espace suscite alors plus d'intérêt que le territoire !

[70] Si le mot est très présent dans les travaux de Ratzel, il n'est guère utilisé par les géographes français et est cantonné au champ de la géographie politique pour désigner l'espace de domination d'un État, aux questions de frontières et de litiges voire de conflits entre États (Ozouf-Marignier, 2009 : 31).

[71] En revanche, peu de revues dans le domaine de la géographie empruntent la référence territoriale : dans la liste des revues internationales reconnues par l'AERES (février 2011), seules « *Territoires en mouvement* » et « *Développement durable et territoire* » sont dans ce cas. Parmi les revues anglophones, une seule utilise le mot « *place* » (*Gender, Place and Culture*). En revanche, « espace » est présent dans le titre de 5 revues et « space » dans un (*Society and Space*). Pour les revues, la référence au champ disciplinaire demeure prépondérante avec plus de 40 revues qui, dans leur intitulé, se réclament explicitement de la géographie.

Tableau 3 : Unités de recherche en géographie dont l'intitulé contient la référence au mot « territoire »

Identifiant	Intitulé exact de l'unité de recherche	Etablissement
EA 3983	Espace, santé et territoires	Paris 10
UMR 5281	Acteurs, ressources et territoires dans le développement (ART-DEV)	Montpellier 3
EA 2468	Dynamique des réseaux et des territoires	Artois
EA 2252	Ruralités - rural, urbain, acteurs, liens, territoires, environnement, sociétés	Poitiers
UMR 5603	Sociétés, environnement, territoires	Pau
EA 4777	Territoires, villes, environnement et société	Lille 1
EA 1210	Centre d'études sur le développement des territoires et l'environnement (CEDETE)	Orléans
UMR_D220	Gouvernance, risque, environnement, développement. Dynamiques sociétales et gestion des territoires	Montpellier 3
EA 4113	Mobilité réseaux territoire environnement (MRTE)	Cergy-Pontoise
EA 4511	Histoire, sociétés et territoires du monde	INALCO Paris
UMR 8134	Laboratoire techniques, territoires et sociétés (LATTS)	Marne-la-Vallée
EA 4457	Centre d'études sur la mondialisation, les conflits, les territoires et les vulnérabilités (CEMOTEV)	Versailles—Saint Quentin
UMR 5204	Environnements, dynamiques et territoires de la montagne (EDYTEM)	Chambéry
UMR 7324	Cités, territoires, environnement et sociétés (CITERES)	Tours
UMR 5194	Politiques publiques, action politique, territoires (PACTE)	Grenoble

(D'après, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, *Annuaire des formations doctorales et des unités de recherche*, mai 2013)

Parmi les 63 unités de recherche en géographie ou proches de la géographie recensées, en 2013, par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 15 ont un intitulé comportant le terme « territoire » tandis que 9 utilisent le mot « espace ». Pour certaines, un changement de dénomination est intervenu en pleine vogue territoriale. Nous pouvons citer à titre d'exemple : le CRISSA (Centre de recherche sur l'impact sociospatial de l'aménagement) créé en 1981 par Xavier Piolle, et devenu, en 1993, le SET (Société Environnement Territoire) ou ART-DEV (Acteurs, ressources et territoires dans le développement, université Montpellier 3) qui n'est autre que l'ancien laboratoire de géographie rurale rebaptisé MTE (Mutations des territoires en Europe) au milieu des années 1990[72], avant de devenir ART-DEV. Cet « emballement territorial », tardif et quelque peu paradoxal puisqu'il est concomitant du déclin de l'aménagement du territoire, donne lieu à la multiplication de ses acceptions et de ses usages (Debarbieux, 1999 ; Elissalde, 2002 ; Giraut, 2008). Jacques Lévy (2003 : 907-909) va jusqu'à relever huit approches différentes du même terme au sein de la communauté géographique. Celles-ci pourraient se résumer ainsi : une absence délibérée d'utilisation d'un terme jugé peu scientifique ; une utilisation sur le mode de la synonymie avec « espace » (les deux termes étant considérés comme interchangeables)

[72] Doctorante dans cette équipe de recherche alors dirigée par M-C. Maurel, nous avons assisté à l'assemblée générale entérinant à la fois le changement de nom et l'accueil au sein de l'équipe de chercheurs issus d'autres horizons disciplinaires (économie spatiale notamment).

ou, plus récemment, avec « local » ; une acception, propre à la géopolitique et longtemps hégémonique dans la géographie anglo-saxonne (Debarbieux, 1999), centrée sur l'idée d'espace borné et contrôlé par une autorité de niveau supérieur (l'État le plus souvent) ; une appréhension du territoire inspirée de l'éthologie, en tant qu'espace soumis au contrôle exclusif d'un groupe, d'une communauté ; une compréhension du territoire comme une portion d'espace approprié (figure 3). Dans ces définitions, le territoire apparaît toujours comme un catégorie appartenant à un ensemble plus vaste l'espace. Un courant minoritaire, incarné par Christian Grataloup, tend à considérer le « territoire » dans une perspective historique comme un nouveau moment de la géographie voyant succéder le « territoire » à « l'espace » qui, lui-même, avait détrôné le milieu (Lévy, 2003 : 908). Néanmoins, les développements récents de la géographie tendent à montrer plutôt une logique de juxtaposition qu'une logique de succession chronologique. Face à cette profusion, Jacques Lévy (2003) propose de considérer le territoire et le réseau comme deux métriques différentes de l'espace. Il distingue : l' *« espace à métrique topographique* », appartenant au monde social et la métrique topologique des réseaux. Il voit d'un côté un espace aréolaire hérité des pays vernaculaires, continu et clos, de l'autre, un espace ouvert et discontinu aux emboîtements complexes. Pour lui, réseau et territoire correspondent à deux réalités opposées ; néanmoins cette opposition nous semble quelque peu exagérée et vaine, les deux notions gagnant à s'enrichir mutuellement. Sans doute, la position de Jacques Lévy est-elle imputable à sa réticence à l'égard de l'emploi du mot « territoire », trop vague et trop général à son goût qu'il aborde comme un pâle substitut « d'espace » tout en reconnaissant qu'il est malaisé de trouver une voie médiane « *entre la production échevelée de néologismes (qui gêne la communication scientifique interne et externe) et l'acceptation de termes trop vastes et trop vagues (qui empêche la capitalisation terminologique de l'innovation)…* » (Lévy, 2003 : 909).

Pourtant, de notre point de vue, « espace » et « territoire », termes tous deux polysémiques et à l'usage inflationniste, peuvent être interprétés comme deux niveaux différents de l'action : support de l'action, l'espace se situerait plutôt en amont tandis que le territoire, produit par l'action et dans l'action, en serait un dérivé. Ce faisant, nous reprenons, en la généralisant, la distinction entre « espace » et « territoire » opérée par Claude Raffestin (1986) : « *Les racines d'une théorie de l'écogenèse territoriale ne résident pas dans l'espace qui n'est finalement qu'une matière première offerte à l'action humaine et dont les propriétés sont plus ou moins homogènes, plus ou moins régulièrement distribuées, plus ou moins distantes les unes des autres, mais dans la pratique et la connaissance que les groupes humains mettent en œuvre pour occuper, exploiter et modeler cet espace de manière à le transformer en territoire doué d'une certaine habitabilité.* » (Raffestin, 1986 : 91-92). Il appartient au géographe de déchiffrer et d'expliciter les pratiques et les connaissances mobilisées par les hommes pour transformer l'espace en territoire, pour en faire un espace à sa mesure, portant les traces de son appropriation.

La notion « d'appropriation », initialement utilisée par l'éthologie en référence au comportement animal, est centrale dans l'approche géographique du territoire. Selon la définition la plus communément admise, le territoire est ainsi « *la portion de la surface terrestre, appropriée par un groupe social pour assurer sa reproduction et la satisfaction de ses besoins vitaux. C'est une entité spatiale, le lieu de vie du groupe, indissociable de ce dernier* » (Le Berre, 1992 : 622). Il correspond à une réalité concrète et quotidienne ; fragment d'espace organisé en vue d'objectifs précis, il est doté d'une plus grande épaisseur que le terme, plus large, d'« espace ». Son appropriation passe par le marquage – dont la multiplication de la signalétique serait la forme moderne —, la délimitation et la dénomination. Elle passe également par un attachement au territoire pouvant conduire des populations à se mobiliser pour défendre celui-ci par un projet qu'elles perçoivent comme une menace. L'action publique (ou privée) sur un espace peut ainsi provoquer en retour un mouvement de territorialisation en tant que processus « *d'ancrage de populations dans leur espace proche* » (Melé, 2009 : 15). Sur la base de travaux précurseurs des géographes de l'Ouest (Robert Hérin, Armand Frémont, Jacques Chevalier et Jean Renard) considérant le territoire en termes de marquage, de frontière, d'appropriation, de pouvoir et de relations entre groupes sociaux[73], Guy Di Méo appréhende le « territoire » comme un concept d'interface entre espace social et espace vécu. Il *« témoigne d'une appropriation à la fois économique, idéologique et politique (sociales donc) de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité »* (Di Méo, 2001 : 38). Il est à la fois l'expression de l'insertion de chaque individu dans un groupe (réseau des relations sociales) et du « *rapport existentiel, subjectif, de l'individu socialisé à la Terre* », rapport imprégné de valeurs culturelles, collectives (Di Méo, 2001 : 37). Centrale dans la définition la plus consensuelle du territoire, la notion d'appropriation est paradoxalement fort utilisée, mais peu analysée et absente de la plupart des dictionnaires de géographie. Elle renvoie en premier lieu à la propriété juridique qui va pour partie conditionner les usages d'un espace et assurer la distinction entre licite et illicite, toléré et sanctionné ; elle désigne également d'autres formes de rapports à l'espace qu'il s'agisse de modalités d'appropriation à dominante matérielle – usages exclusifs d'un espace se traduisant par des logiques de clôture et de séparation, usages plus ou moins autonomes, dégagés de toute « *contrainte sociale explicite* », contrôle direct ou indirect de l'espace et de ses usages – ou immatérielle – processus d'apprentissage d'un espace, attachement affectif à un espace souvent en lien avec une « *appropriation symbolique* » (Ripoll et Veschambre, 2005).

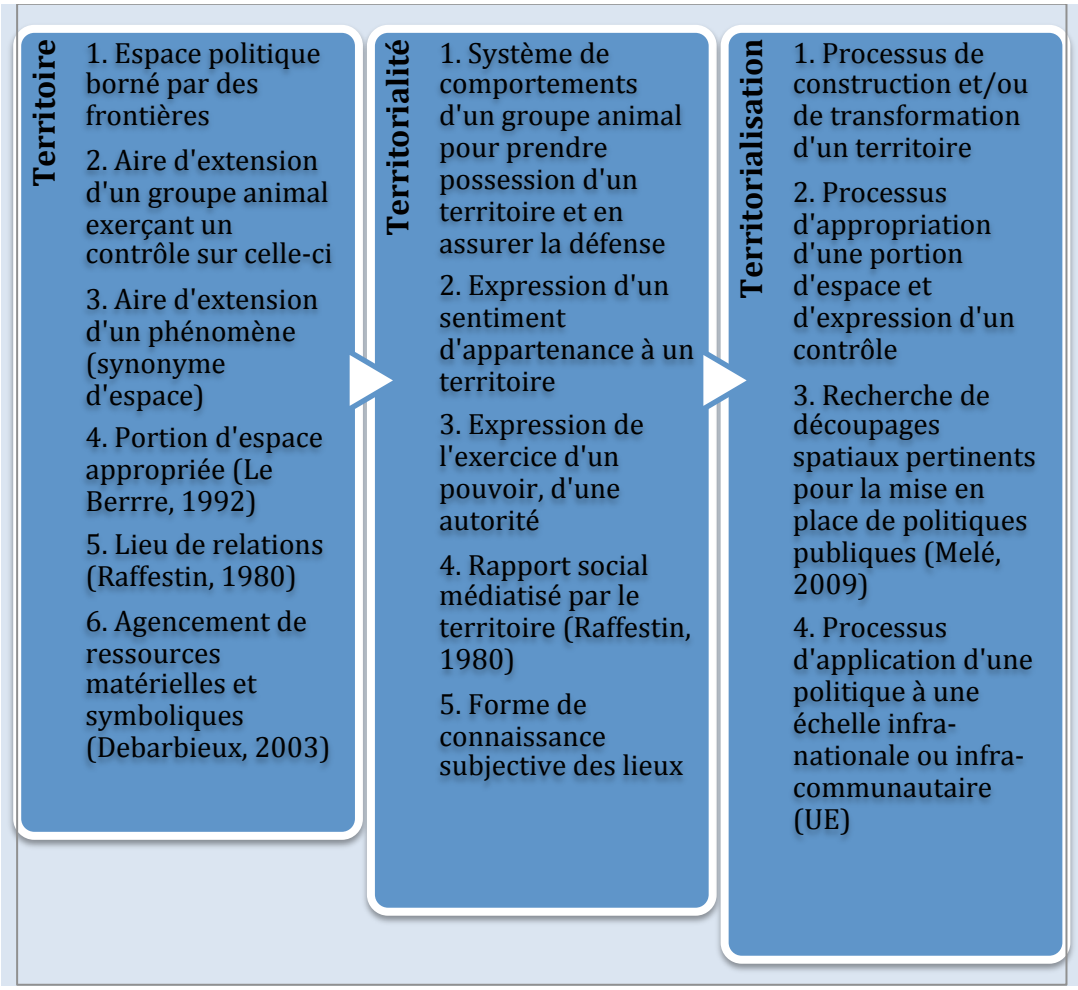
À la croisée du matériel et de l'idéel, construit dans la durée, le territoire est un objet géographique beaucoup plus complexe que ne pourrait le laisser penser l'inflation discursive

[73] R. Séchet et R. Keerle propose, dans le cadre des entretiens « Territoires, territorialité, territorialisation » (Grenoble, 2007) une définition synthétique du territoire tel qu'il était abordé par les géographes du laboratoire de géographie sociale de l'Ouest : « *Élaborés dans l'expérience sociale des lieux, paysages, espaces préexistants, les territoires peuvent donc être réinterprétés comme condition spatiale de l'existence, de la production et de la reproduction des individus, des groupes, des sociétés. Ils sont dans ce cas le résultat des relations que les individus entretiennent avec les objets et qui sont alors qualifiés de rapports spatiaux* » (Séchet et Keerle, 2009 : 84-85)

actuelle tendant à réduire le territoire à sa seule dimension d'objet politique construit intentionnellement et stable dans le temps (figure 3). En effet, le territoire du politique se veut continu, strictement délimité, intangible et permanent, inscrit dans une continuité historique fortement valorisée à travers l'exhumation d'artefacts culturels censés dire l'identité du groupe. Il est frappant d'observer que la plupart des tentatives de réforme du découpage territorial interne aux États se traduisent par la recherche obstinée de la continuité territoriale comme si l'homme politique ne pouvait penser le vide et la discontinuité : ne serait-ce pas là un avatar de la conception moderne de la territorialisation incarnée par l'État westphalien ? À la différence de ce territoire politique aréolaire et continu, le territoire du géographe est mobile, ses contours sont flous. Il est comme un précipité instable de temps et d'espace, de matériel et d'immatériel, d'objectif et de subjectif. L'appréhension d'un territoire « (…) *nécessite de prendre en compte de façon simultanée ses caractères objectifs, subjectifs et conventionnels* » (Debarbieux, 2003 : 912), car celui-ci n'est pas un donné, mais une construction politique et sociale, inscrite dans la durée. Le sociologue Michel Marié (1982) souligne d'ailleurs, à juste titre, l'importance du temps long dans la construction symbolique des territoires. Dans le territoire, s'entremêle et se superpose une infinité de territorialités singulières ce qui rend tout exercice de déchiffrement particulièrement malaisé. Ces territorialités traduisent les modes de relation complexes et multiples des individus au territoire. Dans un monde dans lequel les personnes sont de plus en plus mobiles, X. Piolle (1990) — dépassant la fréquente opposition entre ancrage territorial et mobilité — adopte l'expression « *mobilité nomade* » pour décrire un mode d'existence fondé sur des repères spatiaux multiples, dissociés et distants.

Les acteurs sont bien évidemment au cœur de la dynamique de construction des territoires. Ces acteurs, forts ou plus faibles, investis de pouvoirs (égaux ou inégaux), animés par des stratégies (complémentaires ou concurrentes), dotés de moyens d'action (plus ou moins importants) sont en interrelations. Ils sont tous mus par une intention et c'est précisément celle-ci qui fait d'eux des acteurs. Cette intention en tant que « tension vers » indique le sens, la finalité de l'action. Cependant, l'acteur n'est pas un être totalement libéré des contraintes et des influences sociales, il est un être social, multirationnel et « *polyédrique* » qui, s'il sait extérioriser son intériorité, intériorise aussi de l'extériorité (Lussault, 2000). L'action est ainsi toujours un entre-deux entre rigueur apparente – dont l'adoption d'une stratégie territoriale serait le signe – et bricolage, petits arrangements. Elle prend toujours place dans un système dynamique de relations de pouvoir – non nécessairement hiérarchiques – dont la connaissance permet d'éclairer l'action sous un jour nouveau (Raffestin, 1980 ; Moine, 2006).

Figure 3 : Territoire, territorialité, territorialisation : un triptyque polysémique



3.2.2. L'action territoriale : une action par et pour le territoire, médiatisée par le langage et aux effets incertains

Les disputes autour du terme « territoire » dont nous avons fait brièvement état se retrouvent dans la qualification de l'action. Si pour la géographie classique, l'expression « action humaine » faisait l'objet d'une sorte de consensus mou, la géographie contemporaine est caractérisée par l'opposition entre les pro— et les anti— territoire. Nous ne souhaitons pas ici prendre part à la querelle et nous inscrire dans un camp plutôt que dans l'autre. Tout comme « espace », « territoire » et même « lieu »[74] correspondent, selon nous, à des réalités différentes, il nous semble également possible de considérer que les expressions « action spatiale » et « action territoriale » — cette dernière encore peu utilisée en géographie et guère

[74] Nous définirons le lieu – *the place* en anglais - comme un espace de taille limitée et assez bien circonscrit. Selon G. Di Méo, la reconnaissance est également un facteur de différenciation du lieu et du territoire : « *Entre lieu et territoire, la différence tient le plus souvent à l'échelle et à la lisibilité géographique. Le territoire souvent abstrait, idéel, vécu et ressenti plus que visuellement repéré et circonscrit (lorsqu'il n'est pas d'essence strictement politique) englobe des lieux qui se singularisent, à sa différence, par leur valeur d'usage, par leur saisissante réalité* » (Di Méo, 2001 : 41).

définie[75] —, ne sont pas exclusives l'une de l'autre, mais peuvent cohabiter. En effet, elles renvoient à deux catégories de l'action différentes. « L'action spatiale » n'est pas réductible à une opération **sur** l'espace, elle est une façon de « *faire **avec** l'espace* », un support qui n'est pas neutre, mais interagit avec l'opérateur (Lussault, 2007 : 181). Ce faisant, elle englobe toutes les formes d'agir déployées dans l'espace : des pratiques quotidiennes spatialisées résultant de choix plus ou moins conscients des individus à des actions volontaires de transformation d'un espace constituant à la fois l'objet et l'enjeu de l'action. M. Lussault définit d'ailleurs l'action spatiale comme l'agrégat complexe des multiples actions, plus ou moins réfléchies et aux logiques diverses, mises en œuvre par les opérateurs et qui finissent par fabriquer de « *l'espace organisé, voire ordonné* » (Lussault, 2003 : 42). Il reconnaît que, dans ce processus de construction de l'espace, entre une grande part d'impensé dans la mesure où « *seule une minorité d'acteurs agit pour organiser sciemment et explicitement l'espace collectif* » (Lussault, 2007 : 189). Le domaine de l'action spatiale est par conséquent très large englobant celui des pratiques spatiales au sens de comportements d'un groupe ou d'un individu, inscrits dans un espace[76]. Celui de l'action territoriale est beaucoup plus réduit et s'intéresse précisément à cette minorité d'acteurs dotée d'une intention que mentionne M. Lussault. En prenant appui sur la théorisation de l'action proposée par H. Arendt, nous proposons de définir l'« action territoriale », comme une action : **(A) développée par des acteurs mus par une intention et intégrés dans un système de relations interpersonnelles (B) médiatisée par le langage et (C) dont les effets sont pour partie imprévisibles.** Le décalage entre l'intention initiale et les résultats de l'action, souligné par H. Arendt avait déjà été mis en avant par Max Weber, dans une conférence prononcée en 1919 : *« le résultat final de l'activité politique répond rarement à l'intention primitive de l'acteur. »* (Weber, 2002 : 199). Les effets incertains et parfois paradoxaux de l'action ne doivent cependant pas conduire au renoncement des acteurs.

L'action est portée par des acteurs publics ou des acteurs privés intervenant tous au nom de l'intérêt général. Cette **action publique ou d'intérêt public**, territorialisée, vise à transformer ou du moins à modifier l'espace support de l'action et/ou les relations sociales à cet espace. Elle prend place dans une portion d'espace particulier et éminemment politique : le territoire, d'échelle variable, qui est à la fois l'instrument et l'enjeu de la *praxis*. Elle est multi-acteurs : l'acteur politique n'étant pas le seul à avoir un dessein territorial même si lui et ses agents, déployant une ingénierie territoriale plus ou moins complexe, interviennent de façon privilégiée dans « *l'invention des territoires* » (Vanier, 2003), dans leur gestion et leur transformation. Dans l'action territoriale interviennent de nombreux acteurs – politiques,

[75] Si le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* (2003) dédie une rubrique à l'action spatiale, il ignore en revanche l'action territoriale sans doute du fait des réticences qu'éprouvent J. Lévy et M. Lussault à l'égard du terme « territoire » qu'ils jugent avili par des usages excessifs.

[76] Ces deux domaines sont parfois confondus et l'on est surpris de lire sous la plume de M. Lussault, au début de son stimulant ouvrage *L'homme spatial*, l'expression « actions pratiques » : « *Notre existence, à chaque instant et de bout en bout, est entièrement spatiale. Elle se compose au jour le jour des fractions d'espace que nous organisons pour parvenir à nos fins, elle impose que nous agencions ces différents espaces de vie les uns par rapport aux autres, que nous les ajustions dans nos actions pratiques* » (Lussault, 2007 : 7)

institutionnels, privés, associatifs, etc. –, impliqués dans le projet territorial ou hostiles à ce dernier, porteurs de valeurs et de représentations du territoire et de ce qu'il doit être (vision prospective) parfois discordantes.

Bien que plus spécifique, l'action territoriale partage avec l'action spatiale un certain nombre de traits communs. L'action territoriale n'est pas seulement une action **sur** une portion d'espace (espace matériel support de l'agir territorial aux composantes singulières, aux rugosités plus ou moins marquées avec lesquelles l'acteur devra composer), elle est aussi une action **par et pour** le territoire (espace construit, doté d'une épaisseur historique, caractérisé par un fort investissement idéologique, objet et enjeu de l'agir). En agissant **sur** le territoire, **avec** le territoire et **pour** le territoire, les acteurs mobilisent des valeurs sociales – entendues comme « *l'ensemble des principes moraux ou éthiques qui, dans une société ou une de ses composantes, définissent les critères du désirable et orientent l'action de ses membres* » (Guédez, 2003 : 974) – qu'ils ont plus ou moins consciemment intériorisées. Ils sont pétris de croyances et animés par un certain sens de l'espace comme celui constitutif de la pensée aménagiste française caractérisée par l'attachement à l'équilibre – déclinaison spatiale du principe républicain d'égalité – et l'obsession de la continuité du tissu territorial face aux menaces de rupture et de fragmentation. Ces valeurs intériorisées par les acteurs ne sont ni universelles ni immuables ; elles sont au contraire relatives à un temps, à un lieu et à une société donnée. Elles contribuent à distinguer certains lieux – qualifiés de hauts lieux – et parfois à mépriser certains autres, jugés sans qualités. La valeur affectée à un espace n'est pourtant pas un donné intrinsèque au lieu comme pourraient le laisser croire les discours associés à la valorisation de « sites exceptionnels » qui seraient investis d'un « esprit » particulier, « *l'esprit des lieux* » que la loi du 2 mai 1930 « *ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque* » vise à préserver par le classement. Au contraire, « *la valeur d'un espace est celle que les individus, les groupes et les organisations, dans un contexte historique donné, y projettent et y fixent (…)* » (Lussault, 2003 : 973). Cette question de la valeur affectée à l'espace qui conduit à survaloriser certains lieux ou au contraire à en sacrifier d'autres, est centrale dans l'action, mais son traitement est malaisé tant le chercheur est lui-même pris dans un écheveau de représentations sociales dont il peine à se dégager. La valeur de l'espace s'exprime parfois sous la forme d'un prix ou tout au moins de l'attribution d'une valeur marchande. On connaît les variations du marché immobilier urbain en fonction de la situation du bien dans la ville (effet d'adresse). À Pau, la vue sur les Pyrénées est ainsi un facteur de renchérissement important du prix du m^2 quelle que soit la qualité objective du bien. En espace rural, la proximité d'un haut-lieu joue un rôle similaire. Dans le cadre d'un programme de recherche en cours sur « L'impact des mesures de préservation des grands sites naturels », nous avons constaté que plusieurs gestionnaires ont entrepris, avec l'appui technique du Réseau Grands Sites de France et le soutien du Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA, 2014), d'évaluer les retombées économiques afférentes à la présence d'un haut lieu en tentant notamment d'apprécier l'impact de celui-ci sur le marché immobilier

(Syndicat mixte de gestion de la grande dune du Pilat et de la forêt usagère ; Syndicat mixte de gestion des massifs de Sainte Victoire et Concors). Le prix « *condense* [donc] *en valeur monétaire les qualités (objectives et subjectives) du bien* » (Lussault, 2007 : 184). L'action territoriale peut contribuer à créer de la valeur par la mise en place, par exemple, d'une politique de « valorisation »[77] d'un lieu contribuant parfois à changer le statut de celui-ci en patrimoine c'est-à-dire en objet jugé collectivement digne d'être conservé en vue d'une transmission aux générations futures. Nous reviendrons dans le chapitre 3 sur la mise en patrimoine d'espaces naturels, dans des contextes très différents (urbains, littoraux et de montagne).

Quel que soit le but de l'action, celle-ci est toujours médiatisée par le langage. Le langage est consubstantiel de l'action. H. Arendt ([1958], 2002) insiste sur cet aspect en définissant l'acteur comme « *un faiseur d'actes et un diseur de paroles* ». Elle considère même que l'action ne peut exister sans une médiatisation par un récit. Le récit met en mots les buts et les raisons d'agir de l'acteur, donne un sens – parfois *a posteriori* – aux actes et les dote de cohérence. Le langage qu'il soit écrit, oral ou prenne la forme d'images, constitue toujours un « *instrument d'action et un instrument de représentation* » (Lussault, 2000 : 27). Le langage de l'action est à la fois un discours de qualification, de justification et de légitimation du faire, développé souvent avant le passage à l'acte. Il est davantage prospectif que rétrospectif, car il vise à convaincre et à susciter l'adhésion au **projet**, à ce qui n'est pas encore là, mais que l'on souhaite voir advenir. C'est d'ailleurs le propre de l'activité politique que d'être tendue vers l'avenir : comme nous le rappelle Max Weber, « l'affaire » de l'homme politique n'est pas le passé, mais « *l'avenir et la responsabilité devant l'avenir* » (Weber [1919], 2002 : 202). Cette « responsabilité » l'emmène à devoir rendre des comptes, par le langage, sur son action projective. Le langage remplit une double fonction : informative (donner à connaître l'action et/ou son bilan) et performative, car l'énonciation est en soi un « *agir social suivi d'effets* » même si la performativité du langage en tant qu'acte « *dépend non seulement du sens de ce qui énoncé, mais aussi du statut de l'énonciateur* » (Lussault, 2000 : 27). La parole d'un grand élu n'aura ainsi pas le même poids que celle du maire d'une petite commune rurale. Accorder de l'importance au langage de l'action, c'est donc – pour reprendre l'expression de M. Lussault (2000) – « *prendre au sérieux les individus* » en considérant qu'ils ne sont ni totalement dominés par les structures sociales qui parleraient à travers eux, ni totalement souverains et affranchis de toute contrainte sociale. Même si leurs paroles et leurs actes reflètent l'influence de la société au sein de laquelle ils évoluent, les acteurs sont tout de même responsables de leurs actes et de leurs choix. Ce sont des sujets librement engagés dans l'action et orientant leurs efforts en fonction d'un résultat à atteindre, dans un processus certes non linéaire, marqué par des changements, des hésitations, des bifurcations, des retours en arrière, etc. « *Prendre au sérieux les individus* », c'est être

[77] Fréquemment employé aujourd'hui, le substantif « valorisation » fait référence, au sens premier, à la « *mise en valeur de quelque chose pour en tirer davantage de ressources* » ou à la hausse de la valeur marchande d'un produit ou d'un service (CNRTL).

attentifs à leurs « dires » tout comme à leurs « faires » pour tenter de déceler leurs motifs et leurs raisons d'agir. Qui fait quoi ? Pourquoi ? Dans quelles circonstances ? « *Prendre au sérieux les individus* », c'est aussi accorder une importance particulière aux paroles d'action divergentes ce que nous nous efforçons de faire depuis plus de vingt ans à travers l'analyse de situations conflictuelles qui, toutes, questionnent la définition de « l'intérêt public » ou de « l'intérêt général », centrale dans les projets d'aménagement.

3.2.3. L'action territoriale : une action « d'intérêt général »

« Intérêt commun », « intérêt collectif », « intérêt public » (et sa déclinaison récente, « l'intérêt public local »), « intérêt général » : ces notions, proches et d'usage courant, renvoient toutes à des actions dont la finalité intéresse non pas un individu isolé, mais un groupe plus large qu'il s'agisse d'une communauté, d'un collectif ou de la population dans son ensemble. Toutefois, dans les deux dernières, c'est le « public » au sens large qui est visé.

3.2.3.1. « L'intérêt général » : notion floue érigée en principe de légitimité du pouvoir et en norme constitutionnelle

Depuis le XVIII[e] siècle, la notion « d'intérêt général » s'est progressivement affirmée, en France, au détriment de celle plus ancienne, de « bien commun » (Flahaut, 2013). Cette dernière est, depuis Aristote, « *omniprésente dans l'histoire des idées politiques* » et dans la doctrine chrétienne au point de devenir un « *concept éculé* », insaisissable, flou (Collard, 2010 : 227). Certains auteurs plaident pour une « *conception renouvelée* » du bien collectif ou bien commun (*common wealth*) : « *le bien commun est l'ensemble de ce qui soutient la coexistence et par conséquent l'être même des personnes » ;* qu'il soit fourni par la nature ou produit par les cultures humaines, qu'il soit matériel ou immatériel, il répond toujours à deux critères : c'est un « *bien non rival* » et « *non exclusif* » c'est-à-dire qu'il est disponible pour tous et en libre d'accès à la différence d'un bien marchand (Flahaut, 2013 : 776). En tant que tel, il est étroitement lié à la chose publique, la *res publica* tout comme l'intérêt général.

L'expression « intérêt général » est voisine, mais distincte de celle de « bien commun ». Elle est fréquemment utilisée aussi bien dans les textes réglementaires et juridiques que dans les discours politiques ou ceux des structures formelles ou informelles engagées dans l'action collective. Elle est devenue centrale aussi bien dans la pensée politique que juridique française. Elle est à la fois « *le fondement et le but de l'action de l'administration* » (Merland, 2004), la « *finalité ultime de l'action publique* » (Conseil d'État, 1999). Dans les sociétés modernes, elle remplit une fonction de légitimation du pouvoir et de ses institutions (Chevallier, 1975) illustrant la profonde inflexion dans la justification du pouvoir dont le XVIII[e] siècle est le théâtre : à un ordre « naturel », transcendantal se substitue un ordre « rationnel » construit sur la notion « d'intérêt ». L'intérêt devient non seulement la « *clef des comportements individuels* », mais aussi le « *référentiel commun et exclusif* » servant à asseoir la légitimité du pouvoir politique (Chevalier, 2013).

Globalement, il est possible d'identifier deux approches dominantes de l'intérêt général (Conseil d'État, 1999). La première, anglo-saxonne est très nettement d'inspiration

utilitariste et considère l'intérêt général comme un intérêt commun issu de la somme des intérêts particuliers ; l'intérêt général y est négocié avec les intérêts particuliers organisés en *lobbies* plus ou moins puissants dont l'activité est perçue positivement. La seconde, d'inspiration volontariste, prévaut en France et fait de l'intérêt général une finalité de l'action de l'État dépassant la somme des intérêts individuels ; l'intérêt général est défini par l'État, et plus largement la sphère publique, contre les intérêts particuliers. Le communautarisme ou le corporatisme y sont observés avec défiance et guère tolérés ; la loi Le Chapelier du 14/06/1791 visant « *l'anéantissement de toutes espèces de corporations des citoyens du même état ou profession* » (art.1) illustre cette contradiction fondamentale entre intérêt général et intérêts particuliers. Cet irréductible antagonisme est l'héritier de la pensée de J.J. Rousseau qui, dans son ouvrage *Du Contrat social* (chapitre 2) oppose la « *volonté de tous* » et la « *volonté générale* », érigée en principe supérieur : « *Il y a souvent bien de la différence entre la volonté de tous et la volonté générale ; celle-ci ne regarde qu'à l'intérêt commun ; l'autre regarde à l'intérêt privé, et n'est qu'une somme de volontés particulières* » (Rousseau, 1762, cité par Laurent, 2007 : 27). L'intérêt général est l'émanation de la « *volonté générale* » des citoyens portés par le souci du bien commun et capables de « *transcender leurs appartenances et leurs intérêts pour exercer la suprême liberté de former ensemble une société politique* » (Conseil d'État, 1999). En France, l'État détient classiquement le monopole de la formulation de l'intérêt général, « *principe d'ordre et de cohésion* » permettant d'assurer l'unité nationale (Chevallier, 2013).

Formule renvoyant à l'image valorisante d'un « *gouvernement au service de tous* » (Le Bourhis et Lascoumes, 1998 : 37), l'intérêt général demeure cependant abstrait, difficile à cerner précisément du fait de la « *profusion de sens* » dont souffre cet « *objet protéiforme* », malléable au gré des exigences des décideurs (Le Bourhis et Lascoumes, 1998 : 37). Le droit français pas plus que le droit espagnol ne proposent de définition claire et explicite d'une notion pourtant régulièrement utilisée, et invoquée, dans la *Constitution espagnole* de 1978, comme le principe devant guider l'action des administrations publiques (C.E., Titre IV, art. 103.1). Cette indéfinition fait de l'intérêt général une notion « *fuyante, insaisissable, floue* » (Merland, 2006), « *mouvante* » (Conseil d'État, 1999), soumise à des réinterprétations permanentes de la part du juge administratif, mais aussi du juge constitutionnel qui, depuis la fin des années 1970, l'a intégré parmi ses instruments de contrôle de la loi (Merland, 2004) pour en faire une sentinelle des droits et libertés (droit de propriété, liberté d'entreprendre, principe d'égalité, administration des collectivités territoriales) soit en quelque sorte « *une norme constitutionnelle* » (Mathieu et Verpeaux, 2007).

3.2.3.2. L'intérêt général : entre crise et renouveau

Dans une « République décentralisée » et intégrée à l'Union européenne, l'État n'est plus l'unique dépositaire de l'intérêt général (Conseil d'État, 1999). L'action publique est devenue plurielle, avec la diffusion de politiques « procédurales » de type *bottom up* tendant à se substituer aux politiques descendantes de type *top down*. Ces politiques ascendantes qui conduisent à la confrontation d'intérêts divers au sein d'un même territoire (Le Galès, 1996) contribuent à produire « *un "intérêt général" localisé* » (Le Bourhis et Lascoumes, 1998 : 39), largement négocié. Ceci favorise l'expression de conceptions concurrentes de l'intérêt général. Investies de pouvoirs de plus en plus importants, l'Union européenne et les collectivités territoriales revendiquent leur légitimité à incarner, elles aussi, l'intérêt général (Laurent, 2007). En outre, la définition institutionnelle de l'intérêt général est de plus en plus contestée par des mouvements citoyens (Lolive, 1997b ; Jobert, 1998 ; Le Bourhis et Lascoumes, 1998 ; Doury et Lefébure, 2006). La simple invocation de l'intérêt général est devenue insuffisante et les autorités publiques doivent désormais justifier le bien-fondé de leur action d'une part, en apportant la preuve que les actions envisagées sont bel et bien utiles à tous ; d'autre part, en se soumettant à des procédures d'évaluation externes ou internes. Non seulement l'intérêt général, désacralisé, ne constitue plus « *un argument d'autorité* » indiscutable, mais sa conception a évolué dans le sens d'une plus grande ouverture avec le dépassement de la vieille opposition entre intérêt général et intérêts particuliers (Chevallier, 2013).

Dans le cadre des conflits d'aménagement ou d'environnement, l'intérêt général est de plus en plus co-construit ; les aménageurs sont contraints de remplir une fonction éminemment politique « d'assembleurs d'intérêts et de légitimités » en procédant à la fabrication de l'intérêt général dans la sphère publique (Jobert, 1998 : 92). Avec l'affirmation du développement durable comme nouveau cadre normatif pour l'action, les groupes en conflit sont enclins à proposer outre une redéfinition de l'intérêt général, une extension de son champ d'application des groupes présents aux générations futures situant « le débat sur la notion d'intérêt dans un horizon temporel – et spatial – nouveau » (Valluy et Gautier, 1998 : 8). Le développement de la participation et la mise en place d'arènes de discussion, formelles ou informelles, autour des projets d'aménagement, rendent compte d'un assouplissement dans l'approche de l'intérêt général et d'un rapprochement progressif des deux visions de la démocratie exposées plus haut. Il est désormais admis que la mise en œuvre de l'intérêt général doive toujours pouvoir faire l'objet d'une discussion. Le remplacement, pour la définition du contenu et des fins de l'intérêt général, des « *procédures de contraintes* » par des « *procédures de conviction* », peut permettre de refonder ce dernier dans une logique « *transactionnelle* » et de lui redonner une légitimité grandement mise à mal (Conseil d'État, 1999).

Malgré ses nombreuses remises en cause, l'intérêt général demeure l'instrument de légitimation de l'action publique. L'intérêt général et son corollaire « l'utilité publique » restent fréquemment invoqués dans les domaines de l'aménagement et de l'urbanisme. Ils

servent à justifier la dérogation à certains principes comme le droit de propriété permettant, dans certains cas, à la puissance publique, de procéder à des expropriations, de mettre en place des servitudes ou d'appliquer son droit de préemption au nom de l'intérêt supérieur de la Nation. La Déclaration d'utilité publique (DUP) est prononcée à l'issue d'une procédure réglementaire d'information et de consultation du public, l'enquête publique sur laquelle nous reviendrons dans le dernier chapitre.

****

En prenant appui sur la conception de l'action formulée par H. Arendt, nous désignerons donc par « action territoriale », **une forme d'action développée par des acteurs mus par une intention et intégrés dans un réseau de relations professionnelles et/ou interpersonnelles, médiatisée par le langage et dont les effets sont pour partie imprévisibles.** Cette action correspond toujours à une activité publique ou d'intérêt public et possède de la sorte une dimension fondamentalement politique. La notion d'action territoriale est à la fois plus large et plus spécifique que celle d'action publique qu'elle englobe sans la recouvrir totalement, puisqu'elle ne prend en compte que les politiques publiques dotées d'un caractère spatial (que celles-ci soient portées par l'État ou par des collectivités territoriales) et intègre également les actions sur le territoire déployées par les acteurs de la sphère privée. Ceux-ci sont de plus en présents dans l'acte d'aménager à travers par exemple les partenariats public/privé[78] ou l'élaboration de projets de développement territorial portés par de grandes entreprises comme EDF cherchant, après une phase d'internationalisation de leur activité, à retrouver un ancrage et une légitimité locale en élargissant son domaine d'intervention du strict champ de la production hydroélectrique à celui du développement territorial à travers des actions de valorisation touristique du patrimoine industriel et fluvial ou la création d'agences de développement destinées à financer des projets énergétiques innovants et durables[79]. L'action territoriale est donc une action d'intérêt public, reposant sur une base territoriale et mise en œuvre au bénéfice du territoire récepteur. En tant que telle, elle a des effets transformateurs sur le territoire d'accueil qui peuvent parfois être mal perçus par une partie des habitants donnant lieu à l'émergence de formes d'action collective, elles aussi territorialisées, que nous aborderons dans le chapitre 3.

Cette action territoriale prend place aujourd'hui dans un contexte de profondes mutations marqué par l'européanisation croissante des politiques publiques, le recul de l'État et la réforme des structures territoriales légitimée autant par la quête d'un improbable optimum territorial que par un souci de réduction des dépenses budgétaires. Le chapitre 2 va nous permettre de dresser l'état des principales transformations affectant l'action territoriale, depuis notre « entrée en recherche », voici un quart de siècle.

[78] Nous retiendrons la définition de la « sphère privée » proposée par H. Arendt qui considérait que celle-ci était constituée de la famille et de l'économie. Cette définition nous paraît mieux correspondre à notre propos qu'une définition reposant une base juridique qui inviterait à intégrer dans cette sphère toute entité relevant du droit privé dont les associations de défense de l'environnement ou du cadre de vie, invitées à participer à de nombreuses instances délibératives ou consultatives (CLE, Conseils de développement, CESER, etc.), mais prétendant œuvrer pour le bien public.

[79] Notre expérience d'expert auprès d'EDF, dans le cadre du projet – ajourné – de mise en concurrence des concessions hydroélectriques nous a permis d'apprécier cette volonté du groupe de se positionner comme acteur du développement local.

Chapitre 2 : L’action territoriale, des cadres en mutation

Depuis 1991 et la réalisation de nos premiers travaux recherche sur le rôle de l'action humaine dans la dégradation des versants et l'accentuation des processus érosifs, dans les Préalpes du Sud, l'action territoriale a bien évidemment évolué. Nous avions tenté, à travers la consultation de sources d'archives, de mettre en relation l'évolution de l'occupation humaine et la déforestation qui allait légitimer l'intervention correctrice de l'administration forestière, dans la deuxième moitié du XIX^{e} siècle. Nos réflexions s'inscrivaient donc dans un temps révolu caractérisé par une forte centralisation administrative. Bien que portant sur la contestation de la politique hydraulique menée, en Espagne, par la jeune démocratie, notre thèse de doctorat allait nous conduire à réfléchir à la genèse de cette politique pour tenter de repérer des moments de rupture du consensus. Cette prise en compte de la dimension historique allait inévitablement nous conduire, une nouvelle fois, à être attentive aux inflexions des politiques publiques. Elle devait nous amener à relativiser les changements intervenus, avant 1993, dans la politique hydraulique espagnole. Certes, l'Espagne était devenue, à la suite d'une période difficile de transition, une démocratie. La Constitution de 1978 établissait le cadre d'un nouvel État largement décentralisé : l'État des Autonomies. Toutefois, cette rupture avec l'État franquiste, autoritaire et centralisé, ne s'était pas traduite par une transformation radicale de la politique hydraulique. Le maintien, à tous les niveaux de l'administration, d'agents formés sous le franquisme et la représentation longtemps dominante de la ressource comme un bien à exploiter « intégralement », explique sans doute pour beaucoup l'étrange continuité de la politique de l'eau. Contre toute attente, la démocratisation n'inaugure pas immédiatement un nouveau temps des grandes politiques sectorielles. Le changement est beaucoup plus lent et la domination du modèle équipementier[80], constitué au tournant du XIX^{e} siècle, résiste à la transformation des institutions. Si, à la suite de Pierre Muller, on considère que trois conditions doivent être réunies pour pouvoir parler de changement de politique publique – changement des objectifs ou des cadres normatifs des politiques, changement des instruments permettant de concrétiser l'action publique, changement des cadres institutionnels structurant l'action publique (Muller, 2005 : 156-157) –, ce n'est guère qu'à partir des années 2000 que la politique hydraulique espagnole entame un processus de mutation. Celui-ci est marqué par un recul de la logique équipementière (avec l'abandon de plusieurs projets de grands barrages ou de transferts), le glissement progressif d'une politique de l'offre de ressource (caractérisée par l'obsession de l'accroissement des disponibilités en eau) à une politique de la demande (plus attentive à la réduction des gaspillages, aux économies d'eau, etc.), une attention plus grande apportée aux aspects qualitatifs et aux questions liées à la préservation de la ressource, etc. Certes, ces changements sont relatifs et, comme nous le rappelle P. Lascoumes (2012 : 10), « *les ruptures dans l'action publique sont des exceptions* ». Ils témoignent cependant de la prise en compte de nouvelles valeurs et de l'application de nouvelles normes – élaborées de plus en plus, à l'échelle globale. L'injonction de durabilité, déclinée du global au local, a sans joué un rôle

[80] La politique de l'eau a relevé jusqu'en 1996 (date de création du premier ministère espagnol de l'environnement), du puissant ministère des travaux publics.

notable dans les transformations de la politique de l'eau. Elle sera abordée dans le chapitre 3 de cette HDR. Nous nous limiterons ici à évoquer les changements de cadres institutionnels, intervenus depuis le début des années1990.

En effet, on ne saurait aborder l'agir territorial aujourd'hui sans prendre en compte le bouleversement des cadres de l'action intervenu au cours des dernières décennies, dans un monde globalisé : déclin des États-nation et affirmation concomitante de l'Europe et des régions ; crise environnementale et rareté énergétique ; promotion d'une nouvelle figure du citoyen, le citoyen actif [81] ; transformations sociales posant de nouveaux défis à l'aménagement (vieillissement des populations en lien avec l'allongement de la durée de vie et les progrès sanitaires, éclatement de la cellule familiale traditionnelle, développement des familles recomposées et des familles monoparentales, baisse de la taille des ménages et décohabitation influant fortement la demande de logements, etc.). Traiter en profondeur de chacun de ces thèmes est inenvisageable, car nous entraînerait trop loin ; en revanche, il convient de s'attarder sur trois processus majeurs, non spécifiques à la France, mais qui prennent un sens particulier dans un pays longtemps qualifié de « jacobin » et sur lesquels quiconque prétend aborder la question de l'action territoriale ne peut faire l'impasse : l'européanisation des politiques publiques, le recul de l'État et la décentralisation des pouvoirs. Étroitement liés, ces trois processus ont entraîné une modification des pratiques, un ébranlement des hiérarchies, une modification des jeux d'acteurs et une recomposition des pouvoirs au niveau local souvent assortie d'une modification des maillages territoriaux.

Ils conduisent à poser la question de la place et du rôle désormais dévolus à l'État dans l'action territoriale. Après plus de trois décennies de décentralisation, le pouvoir de l'État a été incontestablement érodé. Le retrait de l'État territorial[82] s'accompagne d'un recul de son ambition pour le territoire. Le temps de l'État volontariste et développeur œuvrant à la modernisation des campagnes par le biais des sociétés d'aménagement régional comme la Compagnie nationale d'aménagement du Bas Rhône Languedoc (CNABRL) ou la Société du Canal de Provence (SCP), impulsant une déconcentration industrielle vers l'ouest de la France avec la mise en place de la procédure de l'agrément-redevance puis vers les littoraux avec la création de Zones industrialo-portuaires (ZIP) aux fortunes diverses, tentant de maîtriser la croissance des plus grandes agglomérations françaises par la création de villes nouvelles en périphérie de Paris, de Lyon, de Lille ou de Rouen, lançant d'ambitieux programmes d'équipement touristique en montagne (Plan Neige) et sur les littoraux languedocien (Mission interministérielle d'aménagement du littoral du Languedoc et du Roussillon) et aquitain (Mission interministérielle d'aménagement de la Côte aquitaine)…, est révolu. L'européanisation des politiques publiques, la décentralisation et l'autonomisation des

[81] Nous reviendrons ultérieurement sur le renouvellement de l'exercice de la démocratie à travers la mise en place de nombreux dispositifs destinés à favoriser la prise de parole et l'engagement dans l'action du citoyen.

[82] Avec l'expression « État territorial », nous faisons référence à la présence de l'État aux échelles régionale, départementale voire au niveau de l'arrondissement. L'État territorial désigne ainsi l'appareil administratif déconcentré de l'État.

pouvoirs locaux ont profondément ébranlé l'État territorial au point que l'on peut se demander s'il existe encore une politique d'aménagement du territoire. L'État, en principe garant de la cohésion nationale et de l'équité entre les territoires, est également fragilisé par la privatisation d'un certain nombre de services publics, la réforme des cartes hospitalière, judiciaire et militaire qualifiée par certains de « *déménagement du territoire* » (Subra, 2007), la restructuration des services déconcentrés lancée en 2007, dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), inscrite dans un mouvement plus ample et plus ancien de remise en cause de l'interventionnisme étatique. L'État, de moins en moins présent localement, a-t-il pour autant disparu ? N'assiste-t-on pas plutôt à une reconfiguration des rapports de force débouchant sur une gouvernance complexe ?

1. L'européanisation des politiques publiques

Bien que n'étant pas spécialiste des politiques européennes, nous avons rencontré celles-ci au fil de nos travaux de terrain et il nous a paru indispensable de les évoquer ici tant leur rôle dans le domaine de l'environnement et dans celui du développement territorial s'avère important. D'une part, l'Europe est dotée d'une puissante capacité à produire de la norme. Elle contribue, depuis plusieurs décennies maintenant, à modeler les politiques publiques nationales par ses schémas et, plus encore, ses directives. Caractérisée par des modes de décision singuliers, d'une « *insaisissable fluidité* », à « *niveaux multiples* » et octroyant une place importante aux « *communautés d'experts* » (Radaelli, 2000 : 257), l'Europe conditionne par ses réglementations — souvent longuement négociées — l'évolution des droits nationaux notamment dans le domaine de l'environnement. Elle contribue, d'autre part, avec ses programmes, à modifier les pratiques de développement territorial en diffusant une culture du projet. Par une sélection des territoires à subventionner sur la base d'appels à projets, elle impose de connaître la mécanique bureaucratique européenne et de bien maîtriser les méthodes du montage de projet. Elle oblige également à transcender les limites territoriales habituelles pour établir les partenariats requis hors des frontières nationales. Elle conduit les acteurs locaux à identifier des partenaires potentiels pour créer un « réseau »[83] c'est-à-dire une structure peu ou pas hiérarchisée, souple, aux frontières non strictement tracées au sein de laquelle existe, en dépit de la distance physique, une certaine immédiateté et une relative ubiquité permises par les nouvelles technologies de l'information (Boltanski et Chiapello, 1999 : 156). Le projet permet de rassembler « *temporairement des personnes très différentes* », il est comme un « *amas de connexions actives* », « *un bout de réseau fortement*

[83] Initialement circonscrit soit au champ des réseaux techniques de distribution ou d'autres biens (banques), soit à des organisations de caractère occulte (résistance), le terme « réseau » s'est diffusé avec le développement des réseaux informatiques et suscite aujourd'hui un fort engouement. Selon Boltanski et Chiapello, la diffusion du terme correspond également à la mutation profonde du capitalisme intervenue à partir du début des années 1970 : l'organisation hiérarchique du travail inspiré du fordisme est abandonnée au profit d'une nouvelle organisation en réseau reconnaissant aux travailleurs une capacité d'initiative et une plus grande autonomie.

activé pendant une période relativement courte » permettant d'activer des liens susceptibles d'être réactivés après une période de latence (Boltanski et Chiapello, 1999 : 157).

L'assimilation préalable de la rhétorique, des codes et des normes de l'Union européenne est une condition indispensable à l'accès aux fonds européens. En effet, l'Europe, à travers sa politique de développement rural, est un pourvoyeur de fonds non négligeable pour les territoires ruraux et de montagne sur lesquels nous avons travaillé. Depuis plus de vingt ans, elle encourage l'éclosion d'initiatives locales transversales, inscrites dans une logique territoriale plus que sectorielle. Développé à partir de la fin des années 1980, le programme LEADER constitue le « *paradigme du développement local* » mis en œuvre par l'UE, un développement qui se veut endogène, fondé sur la valorisation des atouts du territoire et la mobilisation des acteurs publics et privés (Chevalier, 2013 ; Maurel, Chevalier et Lacquement, 2014). Il incarne le glissement d'une conception agricole du développement rural accordant la priorité à la modernisation de l'agriculture et à l'intensification de la production à une vision nouvelle et plus large du développement rural, intégré et durable (Maurel, 2008). Il bouleverse les pratiques de gouvernance locale en conditionnant l'éligibilité au programme par l'instauration de partenariats entre le public et le privé dans le cadre de Groupes d'action locale (GAL) en charge du montage et de la gestion du LEADER. Il contraint le local à entrer dans un processus d'apprentissage de normes exogènes pour se « conformer » aux attentes de l'UE. Pour capter ce type de financements dans le cadre de procédures réputées difficiles et lourdes, des stratégies de recrutement de personnel qualifié, hautement spécialisé et exclusivement dédié à la gestion de ces dossiers européens sont ainsi mises en œuvre par des collectivités territoriales désireuses de pérenniser ces sources d'investissement. En Aragon, deux intercommunalités pyrénéennes de très faible densité (Sobrarbe et Ribargorza)[84] ont décidé d'unir leurs forces, dès 1992, à travers la création d'une association de développement commune, le CEDESOR, rapidement rompue au montage et à la gestion de projets européens. Le CEDESOR (*Centro para el desarrollo de la Sobrarbe y Ribagorza*) a ainsi conçu et piloté 4 programmes de développement rural consécutifs : LEADER, LEADER II, LEADER + et LEADER (2007-2013) devenant un territoire de référence dans ce domaine à l'échelle régionale. L'apprentissage de la « culture européenne du projet » a été plus précoce et rapide au sud des Pyrénées qu'au nord. En Aquitaine comme en Midi-Pyrénées, la période de programmation 1994-1999 est caractérisée par le faible nombre de dossiers déposés et une consommation limitée des crédits européens (à peine la moitié) du fait principalement d'une mauvaise circulation de l'information, du déficit de lisibilité des programmes européens et de la complexité de la procédure. L'Europe y est perçue comme un guichet, mais un guichet difficile d'accès.

[84] Dans un article publié en 2006, dans les *Annales de géographie*, (« Les recompositions territoriales face à la faible densité : comparaison des pays aquitains et des *comarcas* aragonaises »), nous avions abordé l'exemple assez remarquable de cet espace rural de montagne qui, confronté à une situation démographique et économique difficile, avait su habilement s'emparer de l'opportunité que constituaient les programmes LEADER pour freiner la baisse de sa population, renforcer l'artisanat local et améliorer son offre touristique (Cf. Volume 2 de la présente HDR).

Au-delà de ce rôle de guichet, souvent mis en avant (Marchand-Tonel et Simoulin, 2004), l'Europe contribue à façonner les modes de légitimation et de mise en pratique des politiques publiques. Bien que des interrogations subsistent sur la réalité d'un espace européen d'action publique, force est de reconnaître l'influence croissante de l'Union européenne (UE) sur le développement territorial des États membres (Dühr, Colomb, *et al*., 2010). Une bonne partie des politiques et des procédures nationales d'aménagement ont maintenant une origine européenne. Cela peut sembler paradoxal puisque, jusqu'à présent, l'Europe n'a pas de compétence formelle dans le domaine de l'aménagement même si la promotion d'« *un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques* »[85] et la réduction des disparités spatiales figurent dans le Traité de Rome (1957)[86] parmi les principes fondateurs de l'Europe. L'article 3 du Traité instituant la Communauté européenne (communément appelé Traité de Rome) ne mentionne nullement dans son énoncé des champs d'intervention de la CEE, l'aménagement. Concevant l'aménagement de l'espace comme un exercice de régulation de l'usage du sol (*spatial planning*) relevant de la souveraineté nationale, certains États membres de l'UE se sont toujours opposés à ce que l'UE acquière des compétences dans ce domaine[87] tout en reconnaissant, non sans ambiguïté, la nécessité d'une coordination des politiques spatiales à l'échelle européenne (Dühr, Colomb *et al*, 2010 : 21). Celle-ci passe par l'adoption de textes généraux d'orientation, non contraignants juridiquement. Adoptée en 1983, la Charte européenne de l'aménagement du territoire (CEAT) constitue une tentative de synthèse des manières d'aborder l'aménagement du territoire au sein de la CEE ; elle se fonde sur une définition très large de l'aménagement, appréhendé comme une forme d'action visant au développement équilibré des régions. Peu connue en France, cette Charte est un premier pas vers la formulation du Schéma européen d'aménagement du territoire (SDEC)[88], adopté lors du Sommet européen de Postdam, en 1999. Outil de coordination des politiques sectorielles ayant une incidence sur le territoire et d'impulsion d'une coopération entre les échelons territoriaux, le SDEC est prolongé par l'Agenda territorial européen (2007) et le Livre vert sur la cohésion territoriale (2008). Ces documents consensuels qui demeurent très généraux et non astreignants vont connaître des fortunes diverses selon les pays : peu connus et rarement cités en France, ils sont au contraire très souvent mentionnés en introduction des textes relatifs à l'aménagement du territoire, en Espagne. Toutefois, s'ils contribuent sans doute à

[85] *Traité instituant la Communauté économique européenne*, 1957. Première partie, « Les principes », art. 2. En ligne, URL : http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325FR.003301.html

[86] « *Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales* » (*Traité instituant la Communauté économique européenne*, *op. cit.,* Titre XVII – Cohésion économique et sociale, art. 158)

[87] Les conférences intergouvernementales des ministres en charge des questions d'aménagement du territoire demeurent informelles même si elles peuvent déboucher sur l'adoption de schémas ou d'orientations diffusés ensuite à tous les pays membres.

[88] Adoptée à la suite d'une longue gestation d'une dizaine d'années, le SDEC est intitulé « Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'UE ».

une homogénéisation du vocabulaire de l'action, leur influence sur les politiques territoriales demeure très modérée et leurs effets spatiaux bien limités par rapport à ceux de certaines politiques sectorielles européennes à forte composante spatiale (environnement, agriculture, transport) en lien avec la politique régionale, rebaptisée politique de cohésion.

1.1. La politique de cohésion, politique d'aménagement du territoire pour l'UE

Si la « cohésion territoriale » est devenue un objectif prioritaire de l'UE au fil des élargissements progressifs de six à vingt-huit membres, l'introduction du terme est tardive et ambiguë. L'expression ne fait l'objet d'aucune définition précise et donne lieu à des interprétations variables selon les pays. Jusqu'aux années1990, la cohésion était entendue uniquement au sens économique et social ; à l'initiative de la Commission européenne présidée par Jacques Delors de 1985 à 1995, elle est inscrite en tant que telle dans l'Acte unique (1986). L'adjectif « territorial » est adjoint postérieurement et donne une nouvelle dimension à la cohésion. Apparue au milieu des années1990 dans le vocabulaire européen, la notion de « cohésion territoriale » est utilisée dans le SDEC et dans les 2ème et 3ème rapports sur la cohésion publiés par la Commission européenne. Texte conçu comme une sorte de synthèse lisible et compréhensible des traités successifs adoptés depuis 1951, le traité de 2004 établissant une Constitution pour l'Europe (TCE) y faisait référence à plusieurs reprises, dans deux articles généraux : l'article 3 énumérant les objectifs de l'Union[89] et l'article 13 listant les domaines de compétence partagée entre l'Union et les États membres, dans des articles spécifiques aux services d'intérêt économique général (articles II-36 et III-6) de même que dans la section 3 intitulée « Cohésion économique, sociale et territoriale ». Justice et égalité sociales, cohésion et solidarité territoriales figurent ainsi explicitement parmi les objectifs d'une Union en cours d'élargissement à des États comptant de nombreuses régions en difficultés. Le traité de Lisbonne (2007) reprend en partie le texte du TCE et mentionne la cohésion territoriale comme une des compétences partagées de l'Union. Bien que l'expression ne soit jamais définie, elle renvoie à un modèle de développement *a priori* aux antipodes des théories néo-libérales, fondé sur l'intervention correctrice de la puissance publique et reconnaissant l'équité sociale et spatiale comme des valeurs au moins aussi légitimes que la croissance. Objet de nombreux débats renouvelés à chaque négociation du budget de l'UE[90],

---

[89] « *L'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique. Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits des enfants. Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres.* » (Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, CONV 850/03, Partie 1, Titre 1 : Définition et objectifs de l'Union, article 3).

[90] La politique de cohésion est régulièrement remise en cause, les plus forts contributeurs au budget de l'UE renâclant à abonder un budget européen bénéficiant aux États les plus pauvres. Ces réticences ont été

la « cohésion territoriale » désigne donc autant une cohésion entre les territoires fondée sur une certaine solidarité interétatique et interrégionale, ferment du maintien de l'unité européenne, qu'une cohésion par le territoire permettant d'assurer à tous les habitants, quel que soit leur lieu de résidence, un égal accès aux services (éducation, santé, culture, etc.) et à l'emploi.

Mise en place au milieu des années1970, la politique régionale ou de cohésion vise expressément à combler les retards de développement des régions[91] les plus pauvres. Elle connaît une impulsion décisive à partir de 1985, sous la houlette de Jacques Delors (DIACT, 2007). Pour la période 2014-2020, la politique de cohésion devra œuvrer à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et ainsi, « *relever les défis territoriaux d'une croissance intelligente, durable et inclusive* ». Durant l'exercice 2007-2013, elle poursuivait trois objectifs : convergence, compétitivité[92] régionale et emploi, coopération territoriale. Ce dernier objectif se fondait sur un instrument spécifiquement destiné à renforcer la cohésion spatiale au sein de l'UE : le programme INTERREG[93], financé par le FEDER. La « convergence » ou promotion des régions en retard de développement est ainsi devenue son objectif prioritaire pour la période 2007-2013, absorbant 82 % des crédits (16 % des crédits alloués à la politique régionale sont dédiés à la compétitivité et seulement 2 % à la coopération territoriale). La politique de cohésion bénéficie pour atteindre ces objectifs, de l'appui des trois instruments financiers que sont les fonds structurels : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) devenu Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), Fonds social européen (FSE) et Fonds européen de développement régional (FEDER)[94] auxquels s'ajoute le fonds de cohésion, créé en 1994 et réservé aux États-membres les plus fragiles. Cette politique de cohésion visant à réduire les écarts de richesse entre les régions est devenue la première politique de l'UE au cours de la

---

particulièrement vives lors des négociations préalables à l'établissement du cadre financier pluriannuel 2014-2020 marquées par dans un contexte de crise et de restrictions budgétaires. Fruit d'un compromis difficile à obtenir, l'accord politique relatif au Cadre financier pluriannuel 2014-2020 (CFP), conclu en juin 2013, fixe le budget de l'UE à 1,09 % du PIB (contre 1,12 % au cours de la période précédente) soit 1 045 milliards d'euros (contre 994 milliards d'euros pour la période 2007-2013). Ce chiffre qui peut paraître colossal est à relativiser. À titre de comparaison, les dépenses des administrations publiques en France, en 2010, s'établissaient à plus de 1 094 milliards d'euros (INSEE, Comptes nationaux, 2012) ; elles représentaient 56,2 % du PIB national, soit une valeur sensiblement supérieure à celle de la moyenne européenne (50,3 % du PIB).

[91] La « région » est ici à entendre au sens des unités statistiques NUTS 2. Elle correspond, en France comme en Espagne, aux collectivités territoriales éponymes.

[92] Ce néologisme apparu dans la langue française dans les années 1960, désigne « *l'aptitude d'un individu ou d'un groupe à affronter la concurrence* » (Centre national de ressources textuelles et lexicales - Lexicographie). Il dérive de l'adjectif « compétitif,-ve », lui-même forgé à partir du substantif « compétition » qui renvoie à la rivalité entre des personnes ou des groupes de personnes notamment dans le cadre d'épreuves sportives.

[93] Lancée en 1990 pour promouvoir le développement économique des régions frontalières, cette initiative communautaire a été reconduite depuis. Le programme INTERREG IV couvre la période 2007 et 2013. Il comprend trois volets : coopération transfrontalière entre des territoires voisins le long de frontières terrestres ou maritimes (A), coopération transnationale entre ensembles géographiques plus vastes mais contigus (B), coopération interrégionale entre régions non nécessairement contiguës mais désireuses de se mettre en réseau (C).

[94] Fonds spécifique au service de la cohésion européenne, le FEDER est, selon l'article 160, du traité de Rome, « *destiné à contribuer à la correction des déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin* ».

période 2007-2013, devançant la Politique agricole commune (PAC)[95]. Elle est fondamentalement une politique d'équité territoriale dans la mesure où la majeure partie des fonds est effectivement destinée aux États et aux régions les plus fragiles. Toutefois les financements ne sont pas affectés selon une logique de redistribution financière, mais sur la base de programmes multisectoriels, élaborés par et pour un territoire clairement identifié, dans le respect des objectifs de la stratégie européenne (Stratégie de Lisbonne). Dotée de moyens financiers importants, étroitement associée à une stratégie de renforcement de la *« cohésion économique, sociale* ***et territoriale*** *»*[96] de l'UE, c'est finalement elle qui tient lieu de politique d'aménagement du territoire en Europe, politique ambivalente, complexe et sans cesse discutée.

La conciliation difficile entre les deux objectifs majeurs de la politique de cohésion reflète parfaitement les contradictions de cette dernière, produit d'un compromis fragile et instable. L'objectif de développement équilibré et solidaire qui renvoie aux fondements des politiques volontaristes d'aménagement du territoire engagées au sortir de la Seconde Guerre mondiale par des États comme la France, doit en effet composer avec celui de compétitivité globale, affiché par l'UE et qui suppose, lui, de renoncer à l'interventionnisme étatique. Dans une économie mondialisée, cet objectif de compétitivité repose sur le rejet du protectionnisme (et donc de l'interventionnisme étatique), sur l'ouverture des principaux marchés hors Europe, sur la libre concurrence supposée stimuler l'économie et encourager l'innovation. Entre l'impératif de compétitivité destiné à renforcer les pôles les plus dynamiques de l'UE et l'affirmation du principe de solidarité au profit des territoires les plus faibles, le positionnement est pour le moins difficile au point qu'il n'est pas déraisonnable de douter de la cohérence d'ensemble de la politique de cohésion. Toutefois, malgré ses dissonances et ses cacophonies, la politique de cohésion constitue un indéniable instrument de convergence des discours et des pratiques d'aménagement.

[95] Selon le *Rapport général sur l'activité de l'UE pour l'année 2010* (2011), le poste cohésion et compétitivité pour la croissance et l'emploi représente 45% du budget de l'UE en 2010 tandis que l'agriculture (aides directes, dépenses en rapport avec le marché) n'en représente plus que 31%.

[96] Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le 1er décembre 2009, le Traité de Rome a été modifié et fait désormais explicitement référence dans son article 174 à la cohésion non plus seulement économique et sociale mais aussi territoriale. Cet élargissement de la conception de la cohésion européenne est lié aux demandes réitérées des régions et de certains États comme la France de voir davantage pris en compte par l'UE l'aménagement du territoire (Peyrony, 2010).

1.2. De la cohésion à la convergence des mots et des pratiques de l'aménagement

En œuvrant au développement des territoires, en stimulant la mobilisation des acteurs, leur coopération et leur mise en réseau, en favorisant la diffusion des idées voire en promouvant la compétitivité des régions les plus attractives, elle constitue une « *puissante machine à apprendre* » (Faludi, 2007), « *une "main visible" de l'intégration européenne* » (Peyrony, 2010). En effet, le montage des projets européens suppose un apprentissage, l'acquisition de savoir-faire pour le montage de dossiers souvent complexes et l'intégration de nouveaux modes d'action territoriale. Appels à projets, co-financement, mise en réseau, veille territoriale, évaluation, échange d'expériences, transparence, préservation de l'environnement, égalité des chances (notamment égalité hommes/femmes dans l'accès au marché du travail), etc. sont devenus les « incontournables » de l'ingénierie territoriale. La politique de cohésion a donc puissamment contribué à bouleverser les cadres du développement territorial par la promotion de l'échelon régional parfois au détriment du niveau national[97], par la convergence des objectifs affichée dans les documents-cadres, par le développement de nouvelles pratiques et d'un nouveau vocabulaire (Baudelle et Mérenne-Schoumaker, 2011). C'est sans doute dans ce domaine que s'exprime le mieux la capacité de l'UE à produire des référentiels pour l'action. Le politologue Pierre Muller considère d'ailleurs que les politiques européennes sont caractérisées par une fonction de production de « *matrices cognitives et normatives* » disproportionnée par rapport aux ressources réelles de souveraineté dont dispose l'UE (Muller, 2006 : 142). À la fois partout et nulle part, l'UE parvient pourtant à infléchir les pratiques d'aménagement grâce à une profusion discursive au point que l'auteur qualifie les politiques européennes de « *politiques de la parole* » (Muller, 2006). Si, dans le cas de la politique de cohésion, cette affirmation est à nuancer sensiblement dans la mesure où des fonds importants sont mobilisés, l'UE joue indéniablement un rôle majeur dans l'homogénéisation des pratiques d'aménagement. Sa capacité à produire des référentiels dépend toutefois fortement des relais existants au niveau national. La diffusion d'un outil de territorialisation du développement durable, les Agendas 21 locaux (A21L), en est un exemple probant : appuyé par l'UE, le réseau européen des villes durables a impulsé un développement inégal des A21L au gré du soutien de la puissance publique au niveau national (Boutaud, 2009). En effet, les A21L se sont diffusés d'abord dans le nord de l'Europe (Suède, Grande-Bretagne, Pays-Bas puis Danemark, Norvège, Finlande) où les États ont soutenu précocement et activement la démarche (soutien financier et/ou méthodologique). Ils ont contribué à diffuser, d'un bout à

[97] L'européanisation du développement territorial a indéniablement bénéficié aux régions. L'Europe a, en effet, confié la gestion des fonds structurels à l'échelon régional ; la Commission a également reconnu le Comité des régions comme instance consultative. Pour autant, l'Europe n'a pas joué un rôle actif dans la décentralisation régionale. En France, la gestion des fonds structurels s'opère bien au niveau régional mais elle est assurée par les services déconcentrés de l'Etat (à l'exception de la Corse et de l'Alsace) : les SGAR. En Espagne, les fonds structurels sont gérés par le ministère de l'économie. L'aménagement s'opère donc à 3 niveaux : européen (OSC -Orientations stratégiques communautaires), national (CRSN - Cadre de référence stratégique national) et régional (PO - Programmes opérationnels).

l'autre de l'UE, une certaine vision du développement territorial. Pour des territoires en position frontalière, les programmes européens ont aussi pu être saisis comme une opportunité de financement pour des projets de coopération sans qu'il soit toujours aisé de démêler si le projet est antérieur ou postérieur à celle-ci. Dans les Pyrénées occidentales, la vallée d'Aspe et la *comarca*[98] de Jacetania ont ainsi signé, en 2008, un accord de coopération transfrontalière orienté vers un développement touristique conjoint prenant appui sur les complémentarités entre les deux versants et proposant notamment la valorisation de deux portes d'entrée du territoire, la promotion commune de l'offre touristique à travers la création d'un site Internet bilingue (puis trilingue avec l'ajout de l'anglais), la création d'une centrale de réservation unique, etc. Ce projet visant in fine à structurer les deux intercommunalités en une seule destination touristique a été financé à hauteur de 65 % par l'UE à travers le programme FEDER (2007-2013). Si le bilan de l'opération en termes de fréquentation touristique est mitigé, elle a permis des échanges fructueux entre les élus et les techniciens des deux versants qui, bien que géographiquement proches, se connaissaient peu jusque-là et, a favorisé un métissage des façons de faire et de dire le développement territorial. Sur fond de mondialisation et d'européanisation accrues, l'agir territorial contemporain se situe donc sans doute quelque part entre convergence des mots et des pratiques et, résistance de certaines spécificités locales. Dans cette dialectique complexe, l'intervention des services de l'État mérite d'être analysée dans la mesure où ceux-ci apparaissent souvent — parfois d'ailleurs à leur corps défendant — comme des médiateurs, des passeurs de mots et des accompagnateurs de pratiques.

1.3. L'influence croissante de l'Europe sur les politiques environnementales

L'Union européenne est devenue un acteur majeur de la politique environnementale. Elle intervient sur la scène internationale, lors des sommets et rencontres sur l'environnement. Elle a contribué à fortement homogénéiser les politiques des États membres dans ce domaine au point que de nombreux analystes évoquent « l'européanisation » des politiques publiques environnementales au sein de l'UE (Meyer et Poncharal, 2012). Elle est un axe important de l'intégration européenne, mais également la principale source de contentieux entre l'UE et les États-membres (Berny, 2011).

La politique environnementale européenne se met progressivement en place à partir des années1970 alors que le Traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) de 1957 (ou Traité de Rome) n'attribue aucun pouvoir explicite à l'union douanière pour légiférer sur la protection de l'environnement. Comme pour la politique régionale, l'Europe intervient donc dans le domaine de l'environnement aux marges de ses compétences en se

[98] La *comarca* est une structure de coopération intercommunale existant dans certaines régions espagnoles ; elle est intermédiaire entre le municipe et la province. Nous reviendrons ultérieurement sur cet échelon sur lequel nous avons eu l'occasion de travailler.

fondant sur deux articles du Traité de Rome : l'un relatif au rapprochement des dispositions législatives des États-membres (article 100), l'autre portant sur l'extension des compétences de la CEE en matière de marché commun (article 235) visant l'élimination des entraves commerciales et des distorsions de concurrence entre des pays dont les exigences en matière de protection de l'environnement s'avéraient différentes (Elola Calderón, 2010). Avec la signature, en février 1986, de l'Acte unique européen, la CEE se voit octroyer, pour la première fois, des prérogatives dans le domaine de l'environnement. L'article 130R (alinéa 1) lui confie trois objectifs : *« préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement ; contribuer à la protection de la santé des personnes ; assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles*. »[99]. L'action environnementale de la CEE est guidée par plusieurs principes : « *les principes de l'action préventive, de la correction par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et du pollueur-payeur* » (Acte unique européen, 1986, article 130R, alinéa 2). Ces principes se retrouvent dans les législations nationales sur l'environnement.

1.3.1. L'environnement : un domaine de prédilection d'intervention de l'UE

L'engagement de l'Europe dans le domaine environnemental naît en 1973, à la suite de la conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 1972), sous la forme d'un premier Programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement. La mise à l'agenda politique européen de l'environnement se produit au moment où certains États membres commencent également à investir cette question : les premiers ministères de l'Environnement sont créés au Royaume-Uni, en 1970 et, en France, en 1971 tandis que l'Allemagne de l'ouest se dote d'un programme environnemental en 1971. Hors d'Europe, les États-Unis se dotent, en 1972, d'une loi fédérale relative à la protection de l'environnement et créent l'Agence de protection de l'environnement. La prise en compte de la dimension environnementale par l'Europe est donc à la croisée de deux mouvements émergents : l'un international, l'autre national. L'européanisation de la politique environnementale est finalement acceptée par les États membres – y compris les pays initialement réticents comme la France – pour éviter que l'adoption de règles environnementales nationales ne provoque des distorsions de concurrence au sein du marché commun (Meyer, 2011). L'argument économique a eu raison des velléités de résistance nationales.

Depuis 1973, l'Europe a adopté sept programmes d'action successifs qu'il est possible toutefois de regrouper en trois grandes périodes (Aggeri, 2000 ; Lascoumes, 2012). Dans ses deux premiers programmes d'action (1973-1981), l'Europe s'attache à résoudre les problèmes

[99] Acte unique européen signé à Luxembourg le 17 février et à La Haye, le 28 février 1986 et entré en vigueur le 1er juillet 1987. *Journal Officiel des Communautés européennes* (JOCE), 29/06/1986, n°L169. En ligne : http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/972ccc77-f4b8-4b24-85b8-e43ce3e754bf/publishable_fr.pdf [consulté le 9/06/2014]

les plus urgents et visibles de pollution de l'eau, de l'air et des sols. Dans les programmes d'action couvrant la période 1981-1993, l'environnement commence à être abordé de façon plus globale et des principes généraux d'action — intégrés dans l'Acte unique de 1986 — sont formulés. Ces années sont aussi celles des prémices d'un « verdissement » de la politique agricole commune (PAC), inventé au Royaume-Uni et diffusé ensuite, sur le mode du volontariat, aux autres pays européens (Deverre et Sainte-Marie, 2008). Depuis 1993, les programmes européens sont centrés autour du développement durable. Les instruments de régulation sont diversifiés et aux outils juridiques s'ajoutent les mesures contractuelles et incitatives. Dans le domaine agricole, celles-ci prennent la forme de MAE (Mesures agri - environnementales) instituées pour accompagner la première réforme de la PAC (1993) ; les États membres ont l'obligation de les mettre en place et de rémunérer les agriculteurs s'engageant à agir en faveur de l'environnement et de l'entretien des paysages (Ansaloni, 2013). L'adoption des MAE inaugure un tournant dans les relations entre agriculture et environnement en initiant un rapprochement entre deux politiques longtemps divergentes. Les agriculteurs deviennent des auxiliaires de la protection de la biodiversité et leurs services méritent d'être rémunérés. Le regard porté sur les espaces agricoles change : ceux-ci cessent d'être considérés exclusivement comme des espaces productifs pour devenir « multifonctionnels ».

1.3.2. La politique européenne de l'eau : de directives contre la pollution à la Directive-cadre sur l'eau

La politique européenne de l'eau se met progressivement en place à partir des années 1970. Elle est une politique qualitative visant initialement à lutter contre les pollutions organique et chimique de l'eau. Elle se traduit par l'adoption d'une première série de directives pour limiter les rejets toxiques industriels. Les années 1980 mettent en évidence un changement dans le type de pollutions affectant l'eau et la montée des problèmes d'eutrophisation de cours d'eau du fait de la combinaison de nitrates et de phosphates (Barraqué, 2001). Face à ces pollutions d'origines agricole et domestique, la CEE décide d'intervenir en promulguant, en 1991, deux nouvelles directives : la Directive eaux résiduaires urbaines cherchant à améliorer les services publics d'assainissement et la Directive nitrates agricoles pour limiter les rejets issus de l'agriculture productiviste que la CEE avait paradoxalement fortement encouragé, dès les années 1960, dans le cadre de la Politique agricole commune. L'empilement de directives au fil du temps ayant conduit à une complexification du droit européen sur l'eau, les États-membres décident d'entreprendre un travail de clarification et de simplification qui aboutit à la Directive-cadre sur l'eau (DCE, 2000/60/CE, octobre 2000), adoptée en 2000 au terme de plusieurs années de négociations.

La Directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne est un texte long et complexe, résultant de compromis (Barraqué, 2001). Elle fixe pour objectif l'atteinte du « bon état écologique » de l'eau à moyen terme (15 ans) et consacre une unité naturelle, le bassin versant élargi, comme échelle de gestion de l'eau. Elle impose la mise en œuvre d'un

document de planification dans chacun des « districts hydrographiques »[100] nouvellement délimités (Clarimont, 2006). Elle souhaite également promouvoir une *« gestion intégrée »* de l'eau : une expression beaucoup utilisée, non exclusive aux politiques de l'eau, mais utilisée aussi dans le domaine littoral par exemple avec la Gestion intégrée des zones côtières (DATAR, 2004), connotée très positivement et qui renvoie à trois niveaux d'intégration : politique avec le dépassement des politiques sectorielles au profit d'une approche plus globale de la ressource ; territorial avec l'établissement d'une meilleure hiérarchisation des objectifs et des instruments de l'aménagement du territoire de l'échelon européen à l'échelon local ce qui suppose de dépasser l'empilement d'outils et de procédures ; social avec l'intégration de tous les usagers de la ressource par opposition à des approches qui tendraient à marginaliser une partie du champ social. La gestion intégrée dessine ainsi un cadre de gestion de la ressource qui « *invite à abandonner progressivement les modes de gestion par filière* » (Barouch, 1989 : 103). Elle est éminemment transversale puisqu'elle propose à la fois de dépasser les frontières sectorielles, territoriales (le bassin versant faisant fi des limites administratives) voire même sociales avec la prise en compte de tous les usagers quel que soit leur statut. Ce mode de gestion vise le retour à l'équilibre[101] ; elle entend remédier aux situations de rupture d'équilibre se traduisant par la raréfaction de la ressource du fait de la dégradation de sa qualité et/ou d'une hausse des prélèvements génératrices de tensions. Elle est fondée sur un idéal : celui de la reconstitution d'une relation harmonieuse entre l'homme et le milieu que la société industrielle aurait perdu.

La montée des préoccupations liées au changement climatique et les prédictions d'une raréfaction des ressources hydriques particulièrement accusée au sud de l'Europe conduisent à une évolution récente de la politique européenne de l'eau. Longtemps focalisée sur la gestion qualitative de la ressource et à la limitation des atteintes à la qualité des eaux (de surface puis souterraines), cette politique évolue aujourd'hui pour prendre davantage en compte les problèmes de disponibilités en eau, de sécheresse et de lutte contre la désertification (Elola Calderón, 2010).

[100] La notion de « district hydrographique » diffusée par la DCE est plus large que celle de « bassin versant » : elle comporte une zone terrestre et une zone maritime ; elle est composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques et englobe les eaux souterraines et côtières associées à ce bassin. Si le bassin continue à être l'échelle spatiale de référence, il est intégré dans un ensemble plus étendu.

[101] Dans plusieurs textes réglementaires comme, en France, la loi sur l'eau de 1992 ou la loi sur l'eau sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006, l'expression « gestion équilibrée » est d'ailleurs préférée à celle de « gestion intégrée » ; elle met en avant la nécessaire conciliation de la protection des écosystèmes et de la satisfaction des besoins des usagers.

2. De l'État jacobin à la « République décentralisée » : le recul de l'État

Avant d'aborder la question qui nous intéresse plus particulièrement de l'État dans les territoires, il nous semble important de préciser ce que l'on entend par « État ». En effet, l'État est de ces termes coutumiers dont la définition semble tenir lieu d'évidence. Pourtant, le sentiment premier d'aisance et d'immédiateté dans l'appréhension de la notion d'État ne résiste guère à l'analyse et, sa polysémie s'impose rapidement, car, que l'on se réfère au chef de l'État, à l'homme d'État, à la raison d'État, aux services de l'État ou encore à l'État au sens de pays, on désigne tour à tour des réalités différentes. Ce seul terme d'État si familier recouvre en fait, dans le français courant, trois sens proches, mais différents : celui d'autorité souveraine s'exerçant sur un peuple à l'intérieur d'un territoire déterminé ; celui d'administration (ensemble des services généraux d'une nation par opposition aux pouvoirs et services locaux) ; celui de territoire strictement délimité et borné, soumis à une même autorité et pouvant, d'un point de vue juridique, être considéré comme une personne morale (sens de pays)[102]. Un État suppose donc un territoire sur lequel puisse s'exercer un pouvoir reconnu comme légitime, ce que Max Weber avait qualifié de *« monopole de la violence physique légitime »* (Weber, [1919], 1990 : 101)[103] ; une population assujettie à ce pouvoir et consentant à cette autorité ; une forme d'organisation politique rendant possible l'exercice du pouvoir de commandement. Ces trois dimensions se combinent pour composer cette réalité hybride qu'est l'État : « *réalité constituée d'un ensemble d'institutions comprenant des dispositifs de puissance pouvant s'exercer à l'intérieur d'une société (maintien de l'ordre) ou en dehors (guerre) et disposant au sein de cette société d'une légitimité au titre de sa contribution à l'établissement et au maintien de l'ordre politique* » (Lévy, 2003 : 341). L'État apparaît dès lors comme le garant de la cohésion politique et sociale d'un groupe ; il est *« à la fois le producteur, le protecteur et l'instrument* » d'une communauté de destin (Savidan, 2006 : 386). Cette conception de l'État est fortement inspirée par les pensées positives de Hobbes et de Locke qui voient dans l'État une institution surplombante, neutre en ce sens qu'elle est placée au-dessus des intérêts particuliers, destinée à servir le bien commun tandis que le gouvernement sert le bien du peuple. Bien que contestée par la tradition marxiste qui conçoit l'État comme un appareil de contrainte, en position dominante, au service des puissants et, malmenée par la remise en cause de l'État-providence, cette approche de l'État est encore vivace aujourd'hui notamment dans les discours des agents de l'État, encore très attachés à leur mission de service public et se sentant garant du bien public.

---

[102] Dictionnaire de la langue française *Le Petit Robert*, 1989

[103] Pierre Bourdieu, reprenant la célèbre formule de Max Weber pour la compléter quelque peu ; il définit alors l'État comme le détenteur du monopole de l'usage légitime de la violence physique mais aussi symbolique car « *il s'incarne à la fois dans l'objectivité sous forme de structures et de mécanismes spécifiques et aussi dans la "subjectivité" ou, si l'on veut, dans les cerveaux, sous forme de structures mentales, de catégories de perception et de pensée.* » (Bourdieu, 1993 : 51)

Dans une perspective historique, l'État n'est ni une réalité universelle et atemporelle ni une fin de l'histoire. L'État est une construction politique apparue à la fin du XVII[e] siècle et au XVIII[e] siècle, dont la diffusion a été rapide et massive, mais des communautés ont résisté à cette forme d'organisation du pouvoir préférant demeurer des sociétés sans État, des sociétés qui ne sont pas organisées selon une logique de hiérarchisation et de coercition. Ces sociétés volontiers qualifiées de « primitives » et perçues comme des « *survivances anachroniques d'un stade lointain partout ailleurs depuis longtemps dépassé* », appréhendées négativement comme des sociétés dépourvues de tout ce qui fonderait la civilisation (État, écriture, histoire, marché), sont en fait des sociétés égalitaires ayant délibérément choisi d'« *exorciser (…) le pouvoir et le respect du pouvoir* » (Clastres, [1974], 2006 : 9 et 16).

En tant que forme politique particulière née à l'époque moderne, l'État est un objet presque impensable selon Pierre Bourdieu tant il nous pénètre et existe parce que nous croyons en lui constituant en quelque sorte une « *entité théologique* », « *un principe d'orthodoxie, de consensus sur le sens du monde, de consentement très conscient sur le sens du monde* » (Bourdieu, 2013 : 25 et 19). L'État est d'autant plus difficile à saisir que nous avons tous intériorisé, dès le plus jeune âge, une représentation de l'État, au point que : « *Entreprendre de penser l'État, c'est s'exposer à reprendre à son compte une pensée d'État, à appliquer à l'État des catégories de pensée produites et garanties par l'État* » (Bourdieu, 1993 : 49). Sur la base de son expérience personnelle, de son vécu, de son engagement ou de ses convictions politiques, chacun de nous est attaché, plus ou moins consciemment, à une conception particulière de l'État. État protecteur et garant de la justice sociospatiale pour les uns, État dominant et oppresseur des minorités locales pour les autres : le regard porté par le chercheur sur l'État n'est jamais complètement neutre et est toujours nourri de sa propre expérience. Dès lors, comment aborder l'État dans son rapport à la nation[104] ? Par ailleurs, peut-on appliquer à d'autres territoires, un cadre d'analyse de l'État forgé à partir du cas français ? Enfin, au moment où l'État semble céder la main à d'autres acteurs dans la planification territoriale, est-il toujours pertinent de vouloir s'intéresser à lui ?

Un premier constat s'impose d'emblée, témoignant de cette difficulté à penser l'État : entre la prophétie de la « mort de l'État » et l'annonce du « retour de l'État », celui-ci fait l'objet d'analyses dichotomiques. Qui croire et que croire ? Pour les uns, les États-nations en tant que communautés politiques fondées sur une langue et un cadre culturel de référence communs, sont en crise et promis à une disparition prochaine du fait de la restriction de l'exercice de leur souveraineté par le haut (mondialisation culturelle et économique, européanisation accrue des politiques publiques) et par le bas (affirmation de mouvements identitaires et irrédentistes[105], décomposition du lien social et politique, effacement du projet

[104] La question du rapport de l'État aux autres nations ne sera pas abordée ici dans la mesure où il ne s'agit pas d'un aspect majeur pour traiter de la question de l'agir territorial.

[105] L'organisation, en septembre 2014, d'un référendum sur le maintien ou pas de l'Écosse dans le Royaume-Uni ; l'annonce par le chef du gouvernement catalan de la tenue, en novembre 2014, d'un référendum sur l'autodétermination de la Catalogne, contesté par Madrid, s'inscrivent pleinement dans cette logique de revendication territoriale.

politique). Pourtant, pour les autres, on assisterait, avec la crise financière puis économique que nous traversons depuis 2007-2008, à un retour de l'État : celui-ci redeviendrait une valeur refuge en temps d'incertitudes, une sorte de référence rassurante dans un monde en difficulté. Quelle que soit la position défendue, force est de reconnaître, dans le champ de l'aménagement du territoire, l'affaiblissement des États, de leurs outils d'intervention et de leurs agents (Duran et Thoenig, 1996) de même que leur incapacité à apporter une réponse satisfaisante aux problèmes actuels (économiques, écologiques par exemple). Pour Jürgen Habermas ([1998], 2000), cette impuissance constitue la faiblesse structurelle de l'État-nation qu'il invite à dépasser au profit d'un « *État postnational* », transcendant les frontières étatiques actuelles qu'il juge trop étriquées.

2.1. De l'État aménageur à l'État accompagnateur : une transformation profonde de l'action étatique

Pendant longtemps, l'action publique a été, en France, assimilable à l'État, point de mire et d'attention des chercheurs en science politique avant de disparaître de ce champ de recherche au cours des années 1990 (Muller, 2004). Ce désintérêt à l'égard de l'État comme objet de recherche est concomitant du retrait progressif de celui-ci du champ de l'action territoriale dans un contexte de décentralisation et de montée de nouveaux pouvoirs. L'État, hégémonique jusqu'à l'aube des années 1980, s'efface et devient moins visible. La République est désormais « décentralisée »[106]. Un glissement s'opère alors d'une dialectique verticale et nationale caractérisée par la domination de l'État à une « *dialectique horizontale et ouverte sur l'international* » (Négrier, 2009). L'exercice de l'action publique territoriale se trouve profondément renouvelé par la recomposition du jeu d'acteurs consécutive au désengagement de l'État : autonomisation des pouvoirs locaux, affirmation d'opérateurs privés, multiplication des partenariats public/privé, etc.

2.1.1. Un État centralisé, hégémonique dans l'aménagement (1945-1975)

Dans le domaine de l'aménagement, l'État a été porteur d'une conception unificatrice et égalitariste de la nation élaborée au sortir de la guerre par le Conseil national de la résistance et reprise par Eugène Claudius-Petit, dans son célèbre plaidoyer « *Pour un plan national d'aménagement du territoire* », prononcé en 1950, devant l'Assemblée. L'aménagement y était défini comme l'inscription dans un projet global et visionnaire (perspective à moyen et long terme), pensé par l'État, d'une série d'actions volontaristes, déployées à l'échelle nationale. Les années 1945-1975 constituent l'âge d'or de cet aménagement qui, après une phase de tâtonnements (1945-1955), s'est exprimé pleinement au cours des deux décennies suivantes (Madiot, 1996 ; Bodiguel et Fialaire, 2002). Ainsi conçu,

[106] L'article 1er de la Constitution de 1958 a été modifiée par la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Cet article 1er qui rappelle que la France est une « République indivisible, laïque, démocratique et sociale » devant assurer l'égalité de tous devant la loi, a été complété par l'ajout suivant : « Son organisation est décentralisée ».

l'aménagement était prospectif et proactif ; il visait à corriger les déséquilibres nationaux en fonction d'une représentation harmonieuse et irénique du territoire national ; il était porteur de progrès. Par l'aménagement, l'État œuvrait au « *bien-être et à l'épanouissement de la population* » (tableau 4). C'était un État protecteur et « développeur » investi d'une mission universaliste. Il était considéré comme le garant de l'intérêt général, le seul à pouvoir se situer au-dessus des intérêts particuliers. L'action de l'État s'appuyait d'une part, sur une administration centrale et ses relais départementaux puis régionaux, d'autre part, sur des administrations de mission interministérielles, « légères », rapidement mobilisables, qui, en dehors de tout débat et contrôle parlementaires, œuvraient à la mise en actes du projet (à l'instar de la Mission interministérielle d'aménagement du littoral du Languedoc et du Roussillon ou de la Mission interministérielle d'aménagement de la côte aquitaine). Fortes de leur mission de service public, ces structures étaient censées exécuter l'intérêt général. Elles disposaient d'une capacité d'expertise à travers un personnel bien formé, compétent dont de nombreux cadres étaient issus des grands corps de l'État et avaient souvent fait leurs premiers pas en Algérie. En effet, dans l'Algérie des années 1950, à travers des programmes comme le Plan Constantine, s'ébauche ce que sera l'administration de mission comme l'a magistralement montré Michel Marié (1989) : à la fois laboratoire et vitrine de l'aménagement, l'Algérie est le terrain à partir duquel les techniciens de la planification française vont expérimenter des pratiques et des concepts, « *apprendre à penser l'espace hexagonal* » (Marié, 1989 : 34).

Ces politiques volontaristes, orchestrées par les grands corps – au premier rang desquels celui des Ponts qui, traditionnellement rural, « *s'urbanise* » au cours des années 1960 et affirme son emprise sur le puissant ministère de l'Équipement, créé en 1966 – étaient portées par un projet global de modernisation formulé dans les plus hautes sphères de l'État et, ensuite, territorialisé. Ce système autocentré et hégémonique était caractérisé par la prédominance de l'État administrant le territoire national selon une principe de verticalité afin d'assurer la production de biens et de services publics. Le pilotage des politiques publiques, la définition des secteurs et des lieux d'intervention prioritaires, la maîtrise de l'agenda programmatique appartenaient à l'État. L'État disposait pour mener à bien son action de ressources financières abondantes en périodes de croissance économique et du contrôle de l'émission de textes réglementaires. Entre l'État et les collectivités territoriales [107], la répartition du pouvoir et des ressources était inégale, les secondes étant très largement dépendantes du premier.

[107] Pour désigner ces structures administratives françaises, distinctes de l'administration de l'État, disposant d'une grande autonomie juridique et patrimoniale, de compétences qui leur sont propres et d'un pouvoir de décision exercé par un conseil de représentants élus, nous utiliserons ici l'expression de « collectivité territoriale » plutôt que celle de « collectivité locale ». En effet, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, seule cette expression apparaît dans la Constitution. Si elle est encore utilisée dans le langage courant, avec des sens d'ailleurs parfois divergents, l'expression « collectivité locale » n'est plus juridiquement fondée.

Tableau 4 : L'esprit de l'aménagement du territoire dans deux textes majeurs

« Pour un plan national d'aménagement du territoire » (E. Claudius-Petit, 1950)[108]	Loi n°95-115, du 4 février 1995, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
« L'Aménagement du Territoire se distingue du plan de production et d'équipement par le fait qu'il ne concerne pas tant des problèmes de production que, ainsi qu'on va le voir, des problèmes de répartition et de meilleure utilisation du terrain. Il déborde des plans d'urbanisme parce qu'il pose les problèmes non pas dans le cadre des villes et des agglomérations, mais dans le cadre des régions et du Territoire National tout entier. En gros, l'Aménagement du Territoire, c'est la recherche dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques. Cette recherche est faite dans la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisirs et de culture. Cette recherche n'est donc pas faite à des fins strictement économiques, mais bien davantage pour le bien-être et l'épanouissement de la population. »	« La politique d'aménagement et de développement du territoire concourt à l'unité et à la solidarité nationales. Elle constitue un objectif d'intérêt général. (…) Elle a pour but d'assurer à chaque citoyen l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire et de créer les conditions de leur égal accès au savoir. Elle a pour objet la mise en valeur et le développement équilibré du territoire. À cet effet, elle corrige les inégalités des conditions de vie des citoyens liées à la situation géographique et à ses conséquences en matière démographique, économique et d'emploi. Elle vise à compenser les handicaps territoriaux. Elle fixe des dispositions dérogatoires modulant les charges imposées à chacun. Elle tend enfin à réduire les écarts des ressources entre les collectivités territoriales en tenant compte de leurs charges… » (Article 1)

Bien que fortement centralisée et fondée sur des relations asymétriques entre acteurs, la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local s'appuyait cependant sur quelques élus avec lesquels les services de l'État dialoguaient régulièrement ; des espaces d'ajustement et d'échanges existaient permettant de tempérer quelque peu la représentation habituelle de collectivités territoriales dominées et « *subissant sans contrepartie la tutelle étatique* » (Duran et Thoenig, 1996 : 584). Confrontées à l'application de politiques qu'ils n'avaient pas conçues, les « *pouvoirs périphériques* » étaient en capacité d'en discuter l'opérationnalisation conduisant P. Grémion (1976) à qualifier ce système de « *jacobinisme apprivoisé* ». Un modèle de la « *régulation croisée* » caractérisé par des « *logiques cachées* d'*arrangements* » entre l'État et les collectivités territoriales, prévalait donc au cours des années 1960 (Crozier et Thoenig, 1976). Ce mode de régulation de l'action publique sur la base du compromis et des ajustements mutuels entre « le haut » et « le bas », n'a pas résisté à la double épreuve de la crise qui fragilise l'État-providence et à celle de la décentralisation. Il est en voie de disparition à la fin du XX^{e} siècle (Le Galès, 1995) et, est remplacé par un nouveau mode de

[108] Texte reproduit dans C. Alvergne, P. Musso (2003). *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*, Paris : La Documentation française

pilotage des politiques publiques, plus horizontal, « *pluraliste, ouvert et différencié* » (Duran et Thoenig, 1996 : 590).

2.1.2. Un État aménageur, entre crise et velléités de renouveau (1975-2000)

Le modèle français d'intervention de l'État entre en crise dès les années 1970 sous les effets conjugués de la crise économique (1er et 2ème chocs pétroliers) et de la montée de l'idéologie libérale sur le plan politique. L'arrivée au pouvoir de Margareth Thatcher au Royaume-Uni, en 1979 et l'élection de Ronald Reagan, aux États-Unis, en 1980, scellent l'apparition d'un nouveau « *référentiel de marché* » (Muller, 2004) qui ébranle le compromis socio-économique mis en place après la guerre (Boltanski et Chiapello, 1999). Au niveau territorial, avec la montée de l'UE et des collectivités territoriales comme lieux de production d'action publique s'enclenche un processus de « *désétatisation* » des politiques publiques (Le Galès, 2003). La décentralisation par étapes instituée à partir de 1982, sonne le glas de l'État jacobin et de l'hégémonie de l'État dans l'administration des territoires : « *un système autocentré sinon hiérarchique, que structuraient la domination de l'État et la limitation des acteurs au sein d'un cadre institutionnel clair, cède le pas à un univers largement a-centrique que caractérisent l'éclatement des frontières — entre le public et le privé, entre le local, le national et le supranational — et la diversité des acteurs qui y interviennent* » (Duran et Thoenig, 1996 : 580). L'État centralisé s'efface au profit d'une autre conception de l'État : « *l'État accompagnateur* » des collectivités territoriales (Bodiguel et Fialaire, 2002 : 30) — dans une posture quelque peu paternaliste — ou « *l'État animateur* » (Donzelat et Estèbe, 1994).

En matière d'aménagement du territoire, la fragilisation de l'État secoué par la crise et concurrencé par le renforcement des pouvoirs locaux se traduit par une phase de déclin, amorcé dès 1975 et confirmé lors de la décennie suivante qui est celle de l'abandon d'un dessein national. L'aménagement en tant que projet politique global (pensé à l'échelle de la Nation) et transversal (par opposition aux politiques sectorielles) perd en lisibilité et s'estompe. À la conception d'ensemble de l'aménagement qui avait prévalu jusque-là se substitue une multitude d'interventions ponctuelles opérées au nom de l'urgence : l'aménagement du territoire cesse d'être proactif pour devenir réactif et tenter de pallier les effets de la crise dans les bassins industriels les plus menacés dans les secteurs miniers, textile ou sidérurgique. La politique des pôles de conversion, adoptée en 1984, pour aider à la transformation des vieilles régions industrielles et minières françaises, illustre cette tendance. À une politique volontariste et ambitieuse d'aménagement du territoire succèdent des opérations ponctuelles davantage « *subies* » que choisies : « *les crédits fléchissent, les objectifs se brouillent, les moyens d'intervention s'effacent* » (Madiot, 1996 : 5).

Les années 1990 semblent être celles du retour d'une ambition pour le territoire. La lecture des résultats du recensement de 1990 indique une aggravation des disparités spatiales, aussi bien à l'échelle régionale qu'à l'échelle des villes où des quartiers entiers apparaissent

particulièrement défavorisés. Le creusement des inégalités sociospatiales est interprété comme une menace pour la cohésion nationale. Il conduit à une relance de la politique d'aménagement du territoire dont le grand débat organisé, en mai 1990, à l'Assemblée nationale, constitue le point de départ. Le *« renouveau de l'aménagement du territoire »* (Nemery, 1994 ; Bodiguel et Fialaire, 2002) devient, à partir de 1993, une priorité du gouvernement d'Édouard Balladur et de son ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, Charles Pasqua. Un « grand débat national pour l'aménagement du territoire » est lancé en octobre 1993 qui servira de base à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire[109] (LOADT) dite « loi Pasqua », approuvée en février 1995. Cette loi est la première du genre concernant un aménagement du territoire pourtant vieux d'un demi-siècle[110]. C'est une loi singulière, car elle est à la fois une loi de prospective qui a pour ambition de préparer la France de 2015, une charte nationale de l'aménagement du territoire comportant de nombreuses déclarations générales et un texte créant de nouvelles dispositions fiscales et financières et de nouveaux instruments de planification (Madiot, 1996). Par-delà les transformations profondes des cadres de l'intervention étatique (européanisation, internationalisation des économies et délocalisations, décentralisation), la LOADT entendait renouer avec les grandes heures de l'aménagement du territoire et redonner un sens à l'action de l'État. L'article 1 de la loi de 1995 illustre parfaitement cette volonté de s'inscrire dans la continuité de l'âge d'or de la politique française d'aménagement du territoire (tableau 4). Portée par un ministre souverainiste, cette loi contenait plusieurs innovations supposées aller dans le sens d'une recentralisation de l'aménagement du territoire : la mise en place d'un Schéma[111] national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT) fixant les orientations générales et établissant les grands principes de localisation des grands équipements et infrastructures, assorti de schémas sectoriels dans des domaines variés (enseignement supérieur, équipements culturels, communication, santé, sport, etc.) ; la possibilité, pour l'État, d'élaborer à son initiative et sous sa responsabilité, des Directives territoriales d'aménagement (DTA)[112] dans les territoires à forts enjeux. Ces deux dispositifs de recentralisation de l'action publique ont connu des destins opposés. Si le SNADT, enterré par la LOADDT de 1999, n'a jamais vu le jour, six DTA ont, en revanche, été approuvées[113]. Elles sont situées pour la plupart dans de grandes métropoles (Aix-Marseille, Lyon), des

[109] Loi n°95-115 du 4 février 1995

[110] Affaire du Gouvernement, celui-ci n'avait guère jusqu'alors fait l'objet de débats parlementaires.

[111] Le terme « Schéma » est préféré ici à celui de « Plan ». Au début des années 1990, la France a en effet renoncé à la planification incitative mise en œuvre au sortir de la seconde guerre mondiale et dont l'élaboration était confiée au Commissariat général du Plan.

[112] Les DTA sont des documents d'urbanisme élaborés par l'État via ses services déconcentrés, sous l'autorité du préfet. Ce sont des documents de planification à long terme avec lesquels les Plans locaux d'urbanisme (PLU) et les Cartes communales doivent être compatibles.

[113] La loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 (dite loi Grenelle 2) a modifié quelque peu les DTA devenues désormais des DTADD (Directives territoriales d'aménagement et de développement durables).

zones littorales ou de montagne[114] fortement urbanisées et conflictuelles où l'État est intervenu pour jouer le rôle d'arbitre entre des intérêts contradictoires. La DTA prétend réguler des situations complexes et proposer, au terme d'un processus lent et difficile de conciliation des différents intérêts, un mode de développement contrôlé et cohérent de l'urbanisation. Dans un territoire très urbanisé, en forte croissance et exposé à des risques naturels majeurs (inondation, incendie), la DTA des Alpes maritimes, instaurée par décret le 2 décembre 2003, se présentait comme un document de planification à long terme (25 ans) offrant un cadre et des principes d'organisation pour l'aménagement du département, ceci dans une logique de développement durable (Reghezza-Zitt et Sanseverino-Godfrin, 2012). Instrument doté d'une grande force juridique puisqu'il s'impose à tous les documents d'urbanisme (PLU mais aussi SCOT), la DTA incarne l'État régulateur intervenant pour éviter la poursuite d'une urbanisation anarchique le long du littoral et dans la plaine du Var. En 2007, l'intervention de l'État dans le département prend une forme juridique nouvelle dont l'assise territoriale est plus limitée : une opération d'intérêt national (OIN) dans la basse plaine du Var. Géographiquement inscrite dans le périmètre de la DTA, cette OIN peut être interprétée de façon divergente, soit comme le prolongement infradépartemental de la logique de contrôle qui présidait à la mise en place de la DTA, soit comme un périmètre d'exception juridique pouvant permettre la réglementation qui, justement, cherche à contraindre l'urbanisation. En ce cas, la durabilité invoquée dans l'OIN et incarnée par le concept *« d'éco-vallée »*, ne serait qu'un « *argument d'opportunité* » légitimant le projet de création d'une nouvelle centralité pour l'aire métropolitaine niçoise, en zone inondable : la DTA est donc un « *instrument de promotion du développement durable* » que l'OIN « *permet en partie de contourner* » (Reghezza-Zitt et Sanseverino-Godfrin, 2012). Ce cas de la plaine du Var trouve de nombreux échos ailleurs témoignant de l'ambivalence de la fonction régulatrice de l'État, pris dans des logiques et des rapports de force locaux dont il peine parfois à s'extraire. Elle traduit également le soutien apporté par l'État à des opérations d'aménagement supposées permettre l'émergence de métropoles de rang européen voire international capable de prendre place dans la compétition que se livrent les grandes villes.

[114] Entre 2003 et 2007, au terme d'un processus long et difficile, six DTA ont été approuvées par décret : Alpes maritimes, Bassins miniers nord-lorrains, Estuaire de la Seine, Estuaire de la Loire, Aire métropolitaine lyonnaise, Bouches du Rhône.

2.1.3. Un État accompagnateur au service de la compétitivité des territoires (2000-2012)

Les années 2000 introduisent une nette rupture dans la conception de l'aménagement du territoire. Elles sonnent le glas de la « *conception quantitative et distributive de l'aménagement* » qui s'était imposée dans les années 1960 (Duran et Thoenig, 1996). La notion de solidarité entre territoires s'efface au profit de celle de compétitivité tandis que la logique de zonage dominante jusqu'alors cède le pas face à une logique de projet. L'égalité territoriale qui avait été le fondement de la politique d'aménagement du territoire cesse d'être une priorité du moins jusqu'en 2012. La nouvelle politique de labellisation de certains territoires, sélectionnés à l'issue d'une procédure d'appel à projets (Pôles de compétitivité, 2004 ; Pôles d'excellence rurale, 2005) modifie profondément la philosophie de l'aménagement du territoire. Censée accroître la notoriété et l'attractivité du territoire lauréat, elle introduit de fait une forme de mise en concurrence des territoires et encourage les processus de concentration territoriale, supposés favoriser l'innovation, au détriment des dynamiques de diffusion longtemps impulsées par la DATAR. Plus largement, cette évolution révèle la tentative de concilier libéralisme économique et volontarisme politique. Les deux procédures Pôles de compétitivité et PER bien que s'adressant à des catégories d'espaces très différentes, illustrent ce glissement dans la façon de concevoir l'action sur le territoire avec le passage d'une logique de cohésion fondée sur l'égalité spatiale conduisant à une redistribution équitable des fonds à une logique de soutien ciblé justifiée par l'impératif de compétitivité entre les territoires.

Le nom « compétitivité » est un néologisme apparu dans la langue française assez tardivement, dans les années 1960, mais connaissant aujourd'hui un succès indéniable. Terme emprunté au vocabulaire de l'économie, il est absent des dictionnaires usuels en géographie ou en aménagement[115]. Dans le langage courant, il désigne « *l'aptitude d'un individu ou d'un groupe à affronter la concurrence* »[116]. Il dérive de l'adjectif « compétitif,—ve », lui-même forgé à partir du substantif « compétition » emprunté à l'anglais et qui renvoie à la rivalité entre des personnes ou des groupes de personnes notamment dans le cadre d'épreuves sportives. La notion de « compétitivité » est étroitement associée à la diffusion du néolibéralisme économique. La compétitivité repose sur le rejet du protectionnisme et de l'interventionnisme étatique, l'ouverture des marchés hors d'Europe, la libre concurrence supposée stimuler l'économie et encourager l'innovation. Appliquée d'abord au monde de l'entreprise (compétitivité économique), elle est utilisée par extension pour qualifier la concurrence que se livrent les villes ou les territoires pour conserver ou améliorer leur

[115] La consultation des dictionnaires suivants s'est avérée totalement infructueuse : *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* (Merlin et Choay, [1988], 2000) ; *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* (Lévy et Lussault (dir), 2003) ; *Les mots de la géographie : dictionnaire critique* (Brunet, Ferras et Théry, 1992). S'il ignore le terme « compétitivité », ce dernier propose toutefois une rubrique « compétition ».

[116] Trésor de la langue française informatisé. En ligne sur le site du Centre national de ressources textuelles et lexicales (CNRTL) : www.cnrtl.fr [consulté le 18/05/2014]

position, pour attirer les hommes et les capitaux. La transposition, fréquemment opérée, de la compétitivité des firmes à celle des territoires ne va pourtant pas sans poser problème. L'équivalence entre firmes et territoires relève d'une fausse évidence et plusieurs économistes ont souligné les problèmes sémantiques et méthodologiques d'une application de la compétitivité aux territoires qui impose de changer de posture en passant d'une échelle micro-économique à des échelles macro ou méso-économiques (Delaplace, 2011). Les analogies entre firme et territoire sont plus limitées que ne le laisserait penser le discours dominant. La compétitivité d'une firme se mesure, en premier lieu, à sa capacité à écouler sur le marché des produits à un prix moins élevé que celui des concurrents ou à un prix intéressant, compte tenu des qualités intrinsèques du produit ; un territoire n'a pas, quant à lui, pour vocation de vendre des biens même s'il dispose en son sein d'un tissu productif. Autre différence majeure entre firme et territoire : une firme, si elle n'est pas compétitive, finit par disparaître or, il ne peut en être ainsi d'un pays ou d'une région quelle qu'elle soit. De plus, la compétitivité des territoires demeure un concept mou qui a donné lieu à des esquisses de définition, plurielles, floues et porteuses de contradiction dans la mesure où l'objectif de compétitivité est, comme dans la rhétorique européenne, toujours associé à celui de cohésion.

Cette compétitivité régionale ou territoriale est amplement encouragée par l'Europe. Face au creusement de l'écart entre l'Europe et les États-Unis et à la montée en puissance de nouvelles économies (Brésil, Inde, Chine), l'Europe adopte en 2000, une stratégie, dite de Lisbonne, visant à faire de l'UE, à l'horizon 2010, « *l'économie de la connaissance la plus* ***compétitive*** *et la plus dynamique du monde, capable d'une* ***croissance*** *économique* ***durable*** *accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande* ***cohésion*** *sociale* »[117]. Cette stratégie prétend concilier croissance économique, compétitivité et cohésion sociale. Malgré son échec, cette stratégie est prolongée par la Stratégie Europe 2020, élaborée alors que l'Europe traverse l'une des plus graves crises économiques depuis les années 1930. La croissance demeure l'objectif majeur de cette stratégie : une « *croissance intelligente,* ***durable*** *et inclusive* ». Cette stratégie repose sur trois priorités censées renforcer l'économie européenne : *« développer une économie basée sur la connaissance et l'innovation ; promouvoir une économie renouvelable, plus verte et plus* ***compétitive*** *et une croissance inclusive ; soutenir une économie créatrice d'emplois, de* ***cohésion*** *sociale et territoriale »*[118]. Dans l'une comme dans l'autre de ces stratégies, la croissance de la compétitivité européenne apparaît bien comme un élément central.

Elle se traduit en France par l'adaptation du vocable de l'aménagement au nouvel impératif de compétitivité. Certains organes, emblématiques de la politique nationale d'aménagement du territoire, changent de nom au cours des années 2000. Le Comité

[117] En ligne sur le site de la Direction de l'information légale et administrative, URL : http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/approfondissements/strategie-lisbonne-strategie-europe-2020.html [consulté le 19/05/2014]

[118] En ligne, sur le site de la Commission européenne, URL : http://ec.europa.eu/france/news/evenements/europe-2020/index_fr.htm [consulté le 19/05/2014]

interministériel permanent pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire (CIAT), créé par décret en novembre 1960 et placé sous l'autorité du Premier ministre[119], devient, en 1995, à la suite de la ratification de la LOADT, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) ; en 2005, son nom est une nouvelle fois modifié en Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) ; en 2010, le comité retrouve l'acronyme antérieur de CIADT, mais avec le sens quelque peu différent de Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire et d'attractivité régionale. Institution phare de l'aménagement du territoire en France, née en février 1963 de la volonté du général de Gaulle de doter la France d'une administration de mission, capable d'intervenir de façon rapide et efficace, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) subit, au cours de la même période, plusieurs changements d'identités : elle devient, en 2005, la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) ; en 2009, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) se substitue à la DIACT (avant d'être, en 2014, absorbée au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires - CGET). La notion de « compétitivité » a donc été inscrite, durant une brève période de temps, dans l'intitulé de ces organes centraux de l'aménagement du territoire. Elle a ensuite cédé la place à celle « d'attractivité », mais cela ne saurait être interprété comme une rupture ou un changement de cap. En effet, l'attractivité est le corollaire de la compétitivité dont elle représente en quelque sorte le volet positif. Compétitivité et attractivité vont de pair. D'ailleurs, dès l'article 1 du décret du 14/12/2009 instituant la « DATAR nouvelle » est réaffirmé le rôle de la DATAR en matière de renforcement de la compétitivité des territoires : « *Elle* [la DATAR] *prépare les actions et programmes destinés à renforcer l'attractivité économique, la* ***cohésion et la compétitivité*** *des territoires, à accompagner les mutations économiques, à améliorer l'accessibilité et à promouvoir un* ***aménagement durable, équilibré et cohérent*** *des territoires ruraux et urbains. Elle contribue à la politique visant à renforcer les réseaux territoriaux d'innovation.* ».

L'introduction de l'objectif de compétitivité dans le vocable institutionnel s'accompagne d'une série de mesures concrètes déclinées à l'échelle locale comme l'adoption, au cours des années 2000, de procédures d'appels à projets nationaux, mais ciblés rompant avec la logique du zonage ou avec celle du contrat qui prévalaient jusque-là dans l'aménagement du territoire. Ces procédures opèrent un recentrage dans la conception des projets de développement économique : si l'innovation est locale et/ou régionale, l'initiative de la politique et l'évaluation du projet sont nationales, avec un pilotage confié à la DATAR. Par ailleurs, ces procédures tendent à privilégier les territoires de projet en tant qu'objets construits pour répondre à un problème particulier et disposant par là de frontières plus mobiles et instables que les territoires institutionnels. La première de ces procédures est celle

[119] Le CIAT avait pour objectif de coordonner l'action de tous les ministères concernés par l'aménagement du territoire, d'opérer un arbitrage en cas de désaccord entre ministères et de décider des orientations de la politique nationale d'aménagement du territoire.

des pôles de compétitivité, lancée lors du CIADT du 14 septembre 2004, pour favoriser les synergies entre le monde de l'industrie et celui de la recherche publique. Ce dispositif présente quelques parentés avec la démarche de soutien aux Systèmes productifs locaux (SPL) expérimentée en 1999 : appel d'offre, labellisation des projets jugés les meilleurs, accès à des financements spécifiques. Cependant, l'engagement financier de l'État est bien supérieur dans les pôles de compétitivité que dans les SPL et l'ambition est toute autre dans la mesure où il ne s'agit pas seulement de favoriser le maintien d'une activité industrielle, mais d'assurer le rayonnement d'industries innovantes bien au-delà de l'échelle du bassin d'emploi (Guillaume, 2008). Un pôle de compétitivité est censé contribuer à la compétitivité de l'ensemble du pays. Doté d'objectifs ambitieux, le pôle de compétitivité est défini par le CIADT *« comme la combinaison, sur un territoire donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche, engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets communs au caractère innovant, et disposant de la masse critique nécessaire pour une visibilité internationale »*[120]. C'est pour reprendre la formule de B. Pecqueur (2008), une des « *figures contemporaines de la construction de la globalisation* ». La constitution des pôles de compétitivité inaugure une « *nouvelle politique industrielle* » devant faire obstacle aux délocalisations en permettant de « *renforcer les spécialisations de l'industrie française* » et de « *créer les conditions favorables à l'émergence de nouvelles activités à forte visibilité internationale, et par là améliorer l'attractivité des territoires* »[121]. Industriels, centres de recherche et organismes de formation sont invités à se rapprocher pour concevoir, de concert, « *des projets concrets, conçus et conduits en commun et garantissant une visibilité internationale* »[122]. Cette politique, encore en vigueur à ce jour, vise à concentrer les moyens financiers de l'État sur quelques territoires « élus » dotés d'un potentiel de développement important et capables de susciter un effet d'entraînement pour l'économie française : *« En permettant aux entreprises impliquées de prendre une position de premier plan sur leurs marchés en France et à l'international, les pôles de compétitivités sont des moteurs de croissance et d'emplois. »*[123]. La mobilisation d'une part importante des fonds d'intervention des ministères en faveur de l'émergence et de la consolidation des pôles de compétitivité de même que l'attribution d'allègements fiscaux ou financiers importants sous forme d'une exonération d'impôt sur les sociétés et d'un allègement de charges sociales est subordonnée à « *l'engagement de leurs bénéficiaires à ne pas délocaliser les activités soutenues* »[124]. Cependant, en privilégiant délibérément les points forts du territoire c'est-à-dire des espaces très bien desservis par les axes majeurs de communication, disposant d'un tissu industriel puissant capable de tisser des liens avec les laboratoires de recherche et les

[120] CIADT, Dossier de presse, 14 septembre 2004, p.5. En ligne, URL : http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/ciadtdossierdepresse140904.pdf [consulté le 19/05/2014]

[121] CIADT, 2004, *op. cit.*, p.4.

[122] CIADT, 2004, *ibid.*

[123] Site officiel dédié aux pôles de compétitivité : http://competitivite.gouv.fr/politique-des-poles-471.html [consulté le 19/05/2014]

[124] CIADT, 2004, *op. cit.*, p.6

centres de formation proches, la politique des pôles de compétitivité ne risque-t-elle pas d'accroître les inégalités spatiales que la politique d'aménagement du territoire s'était efforcée, pendant deux décennies, de combattre activement ? La question du devenir des « vides » de cette « économie d'archipel » mondialisée et réticulaire (Veltz, 1996) est posée, en creux, par la politique des pôles de compétitivité. Une réponse partielle y est apportée avec le volet « Pôles d'excellence rurale », complémentaire des pôles de compétitivité et destiné à des espaces à l'écart des grands flux internationaux, moins connectés, menacés de marginalisation dans la compétition mondiale.

La procédure des pôles d'excellence rurale (PER), lancée en décembre 2005, est conçue comme le pendant, pour l'espace rural, des pôles de compétitivité (François-Poncet et Belot, 2008 : 120). Elle vise la reconnaissance de territoires « excellents » c'est-à-dire jouissant d'une supériorité notable dans un domaine donné, par rapport à leurs concurrents. Elle s'inspire des pôles de compétitivité sur plusieurs plans : sur le plan méthodologique, d'abord, en retenant le recours à l'appel à projets pour la sélection des projets[125] ; en matière de gouvernance ensuite puisque les projets doivent s'inscrire dans une démarche partenariale associant les collectivités publiques et le secteur privé aussi bien dans la conception, le pilotage que la mise en œuvre du projet ; sur le plan conceptuel, enfin, dans la mesure où l'innovation est au cœur de la démarche. Fortement inspirée par les pôles de compétitivité, la démarche PER s'inscrit, elle aussi, dans le paradigme de la compétitivité, les PER constituant « *la traduction française pour les espaces ruraux de ce nouveau paradigme dominant* » (Landel et Sénil, 2008). Elle s'adresse à des territoires ruraux considérés comme des « *réservoirs de croissance et d'excellence au niveau national* », contribuant à « *l'attractivité et au développement de la France* »[126]. En pleine recomposition, l'espace rural n'est plus considéré sur le mode négatif, comme un espace en déclin. Il est désormais attractif (même si cette attractivité est à relativiser pour certaines campagnes au solde migratoire encore négatif) ; il offre des aménités recherchées par des acteurs économiques et des populations nouvelles en quête d'un cadre de vie plus agréable. La « *renaissance rurale* » mise en évidence par Bernard Kayser dès 1990, a entraîné un changement du regard porté sur un rural en profonde recomposition ; elle a conduit à l'apparition d'un « *nouvel espace rural français* » (François-Poncet et Belot, 2008), ouvert sur le monde et dynamique.

La démarche PER repose sur un appel à projets national. Comme pour les pôles de compétitivité, plusieurs phases peuvent être distinguées dans la mesure où deux générations d'appels à projets se sont succédé : la première en 2006 a donné lieu à 379 labellisations

[125] Si les espaces éligibles sont forts différents entre pôles de compétitivité et PER, la méthode présente de nombreuses similitudes. Dans les deux cas, elle est fondée sur une sélection des dossiers déposés dans le cadre de l'appel à projets, une participation de l'État au financement des projets retenus, un suivi et une évaluation de la politique confiée à un ou des prestataire(s) extérieur(s).

[126] Premier appel à projet PER. Pôles d'excellence rurale. Un appel à projets au service d'une ambition pour les territoires ruraux, 15/12/2005. En ligne, URL : http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/sites/poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/files/15_12_05_cahier_des_charges_poles_ruraux.pdf [consulté le 31/05/2014]

(contre 300 initialement prévues) ; la seconde, lancée en 2009, s'est soldée par 263 labellisations. Dans les deux cas, il s'est agi de « *soutenir les dynamiques d'initiative rurale et encourager l'innovation* »[127] et, plus spécifiquement de « *soutenir des projets générateurs d'activité économique et de développement local en favorisant de nouvelles dynamiques territoriales, tant sur le plan organisationnel, en termes de gouvernance et de relations entre acteurs, que par les effets de leviers améliorant la valorisation du potentiel local préexistant* »[128]. Cette volonté — quelque peu paradoxale — d'impulser le développement local par le haut donne lieu à l'établissement, par la DATAR, d'un cahier des charges assez précis qui inventorie les critères d'évaluation des projets. « *L'ancrage rural fort* » est un critère important d'éligibilité : seuls les territoires dont toutes les communes sont situées en zone de revitalisation rurale (ZRR)[129] et hors d'une aire urbaine de plus de 30 000 habitants seront susceptibles d'être retenus[130] ; en revanche, la constitution d'une structure juridique propre pour porter le PER n'est pas requis[131]. La contribution du projet à la création d'emplois, son incidence environnementale, sa gouvernance multi-partenariale et son caractère innovant (innovation partenariale, thématique, organisationnelle et/ou technologique) constituent les autres critères d'évaluation du premier appel à projets (2005). La capacité des territoires ruraux à intégrer ce nouveau système de normes établi par l'État et à s'y conformer déterminera leurs chances de réussite. Or, cette démarche de sélection et de distinction des meilleurs projets, jugés aptes à bénéficier d'un financement étatique exclut de fait un certain nombre de territoires ruraux soit par méconnaissance de la procédure, soit par manque de personnel compétent et formé à l'art de la réponse à l'appel à projets ou capable d'adaptation rapide à un ensemble de normes nouvelles, s'ajoutant à celles produites par l'Europe (dans le cadre des programmes Leader par exemple), la région ou le département.

Localement, les services déconcentrés de l'État peuvent jouer, dans certains cas, un rôle d'intermédiaire. Ainsi, dans le cadre du programme de recherche TRATSO (Trajectoires des aires touristiques dans le Grand Sud-Ouest français depuis le XIX^{e} siècle)[132], nous

---

[127] Site officiel des Pôles d'excellence rurale : http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/les-poles-d-excellence-rurale [consulté le 21/05/2014]

[128] Ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire / Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche. *Pôles d'excellence rurale 2010. Cahier des charges de l'appel à projets*. En ligne, URL : http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/sites/poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/files/cahier%20des%20charges%20PER2G%202V%2016avril2010.pdf [consulté le 21/05/2014]

[129] Les ZRR correspondent à un zonage mis en place par la LOADT de 1995 pour les « *zones rurales défavorisées caractérisées par un faible niveau de développement économique* » (INSEE, 2010). Elles sont définies par le décret du 14/02/1996 et comprennent les communes situées dans des arrondissements ou des cantons en déclin démographique dont la densité de population est inférieure ou égale à 33 hab./km^2 À ce double critère démographique s'ajoute deux critères économiques : la baisse de la population active et un taux de population active agricole supérieure au double de la moyenne nationale. Même si elles ne satisfont pas ces deux derniers critères, les communes situées dans des cantons dont la densité est inférieure ou égale à 5 hab./km^2 sont intégrées dans une ZRR.

[130] Premier appel à projet PER. Pôles d'excellence rurale. Un appel à projets au service d'une ambition pour les territoires ruraux, 15/12/2005.

[131] Pour la première génération de PER, les structures porteuses étaient très variées : la moitié était des établissements de coopération intercommunale, 30% des pays, 5 % des parcs naturels régionaux, 15 % des conseils généraux et régionaux. (François-Poncet et Belot, 2008 : 124).

[132] Ce programme en cours (2011-2014) est un programme pluridisciplinaire, placé sous la responsabilité scientifique de Vincent Vlès et de Christophe Bouneau. Il est financé par le Conseil régional d'Aquitaine et géré par la Maison des Sciences

travaillons sur les vallées d'Aure, de Barèges et de Gèdre-Gavarnie dont une partie du territoire bénéficie de la labellisation Pôle d'excellence rurale (encadré 1). Ce PER de seconde génération vise à développer le tourisme de nature dans des vallées très touristiques, caractérisées par la prégnance de l'économie du ski avec la présence de plusieurs stations de ski (figure 4). Celles-ci regroupent en effet deux des stations de sports d'hiver pyrénéennes les plus fréquentées : Saint-Lary-Soulan et Le Grand Tourmalet (Barèges, La Mongie) de même que des stations plus modestes (Piau-Engaly sur le territoire de la commune d'Aragnouet, en vallée d'Aure, et Gavarnie). Dans le cadre du programme TRATSO, nous tentons de déterminer si le PER peut être interprété comme une forme de diversification du produit « ski ». Bien que la recherche soit inachevée, nous pouvons avancer d'ores et déjà quelques résultats relatifs à la gestation du projet PER.

Les premiers éléments collectés ont permis de mettre en évidence d'une part, le portage singulier du PER ; d'autre part, le rôle majeur des services de l'État dans la genèse et l'élaboration du projet. La conduite du projet PER est en effet assurée par une association ce qui est une situation si ce n'est inédite du moins peu courante, posant des questions en termes de pérennité comme d'efficacité du dispositif de gouvernance. Cette forme de pilotage de projet n'est d'ailleurs pas celle qui est jugée optimale par la DATAR qui, dans son *Guide des bonnes pratiques* (2010), recommande plutôt un double dispositif : un pilotage politique du PER assuré par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) complété par un pilotage « administratif » qui, lui, peut être de type associatif[133]. Dans le cas présent, les deux sont entremêlés, la présidence et le bureau de l'association étant « politiques » puisqu'aux mains d'élus locaux. Pour ces derniers, le choix du statut associatif présentait de précieux avantages : une grande souplesse de fonctionnement, une création (et une dissolution) aisée, et surtout une garantie de stabilité des découpages territoriaux existants opérés selon une logique de vallée et aucunement, inter-vallée. Dans un contexte de débat autour de la rationalisation des regroupements intercommunaux, il apparaissait important aux élus de ne pas remettre en cause l'existant pour proposer un nouveau mode de gouvernance appuyé sur une maille plus large.

---

de l'Homme d'Aquitaine. Plusieurs équipes de chercheurs, provenant des universités du grand Sud-Ouest (Bordeaux, Pau, Toulouse, Perpignan, Montpellier) et d'une université alpine (Chambéry) sont impliquées dans le projet. L'une d'entre elle a choisi de s'intéresser à la trajectoire d'un territoire touristique pyrénéen, la vallée d'Aure, entre prégnance de l'économie du ski et diversification vers de nouvelles activités.

[133] DATAR / DGPAAT. *Pôles d'excellence rurale. Guide des bonnes pratiques, avril 2010*. En ligne, URL : http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/documents [consulté le 22/05/2014]

Encadré 1 : le PER « Néouvielle, destination nature »

Le PER « Néouvielle, destination nature » appartient à la seconde génération de PER, lancée par le gouvernement, en septembre 2009. Il a fait d'objet d'une convention cadre signée le 14 mars 2012, à la mairie de Vielle Aure. Ce projet est porté par l'Association pour la valorisation du massif du Néouvielle. Selon le dossier de presse diffusé par la préfecture des Hautes-Pyrénées, en mars 2012, « *son inscription rurale, la qualité du partenariat public/privé, sa contribution au développement durable ont justifié sa labellisation* ».

Ce projet concerne au sens strict un espace de haute montagne, le massif granitique du Néouvielle, délimité par la vallée d'Aure au sud et à l'est, la vallée de Barèges au nord et la vallée de Gèdre-Gavarnie à l'ouest (figure 4). Compris entre 1500 et 3000 m, cet espace marqué par de nombreuses formes d'érosion et d'accumulation glaciaires offre un paysage hérité de lacs et de zones humides. Il est dépourvu de toute zone d'habitat permanent et a longtemps été exclusivement dédié au pastoralisme. Bien que souvent décrit comme un haut lieu naturel, le massif de Néouvielle est un espace très aménagé. Les aménagements hydroélectriques réalisés en deux phases, avant la première guerre mondiale et après 1945, ont modifié considérablement la physionomie du massif : construction des barrages d'Orédon et d'Oule, dès le début du XX^{e} siècle, puis édification du barrage de Cap-de-Long, par EDF, entre 1948 et 1953, à 2160 m d'altitude. Le développement des pratiques récréatives, dès le XIX^{e} siècle a également contribué à diversifier les usages d'un massif d'accès aisé par voie routière ou par remontée mécanique. Espace exploité et aménagé, le Néouvielle est aussi un site naturel qui bénéficie de plusieurs figures de protection, souvent juxtaposées et instaurées parfois selon une logique défensive — en 1981, le classement du site Oule-Pichaleye a ainsi été opéré en réaction à un projet de liaison Saint-Lary/La Mongie. Le niveau de protection le plus élevé est offert par la réserve naturelle nationale (2300 ha) dont les origines remontent à 1935 avec la création d'une première réserve à l'initiative de scientifiques de la Société nationale d'acclimatation de France. La Réserve est gérée par le Parc national des Pyrénées, depuis 1968. À cette réserve s'ajoutent quatre sites classés au titre de la loi de 1930 : Bastan (1932), Tourmalet (1942), vallons d'Estibère, Gourguet et Guits (1951), Oule-Pichaleye (1981). Le Néouvielle est également intégré au réseau Natura 2000.

Le projet PER vise à mieux valoriser ce patrimoine naturel en développant un « *tourisme durable d'altitude* ». Il s'articule autour de 4 actions :

1— la création d'un tour de massif avec la mise en réseau des refuges dans le cadre d'un système de réservation en ligne ;

2— l'amélioration de l'accueil et des accès au massif avec la mise en place d'une dizaine de portes d'entrée, réparties sur les trois vallées ;

3— la création de plusieurs circuits adaptés aux personnes en situation de handicap ;

4— le développement, l'extension, la modernisation et la mise aux normes des refuges. Le montant total des investissements est estimé à 3,7 millions d'euros HT. La labellisation PER permet au projet de bénéficier d'un soutien de l'État de 932 500€.

Figure 4 : Le périmètre du PER, le massif de Néouvielle

Figure 5 : Le massif de Néouvielle, un espace aménagé et protégé

(Clichés S. Clarimont, juin 2009)

La genèse du PER constitue un autre élément de singularité de ce projet. En effet, le PER qui est censé incarner une volonté locale forte, est paradoxalement né à l'initiative et grâce au concours de la DDT 65. Ce point est signalé d'emblée dans le dossier de presse produit par la préfecture, à l'occasion de la signature de la convention-cadre : « *il* [le projet] *a été soutenu dès le départ par le service de l'État, la DDT 65, qui a pu mettre son expertise technique et administrative au service de l'émergence d'un projet innovant en site protégé* »[134]. Dans les faits, la DDT 65 a permis de donner corps à l'intention de la conseillère générale du canton de Vielle Aure et présidente de l'Association pour la valorisation du massif du Néouvielle qui « *avait plein d'idées sur ce site, elle voulait faire des choses sur le site, mais les choses n'étaient pas exprimées, elles n'étaient pas concrètes, elle avait une intention, mais pas une vision* » (Entretien avec le Directeur départemental des territoires 65, Tarbes, 12/02/2014). La DDT 65, avec le soutien du Commissariat de massif, a permis à cette « intention » de prendre forme en suggérant à l'élue la voie du PER et en l'accompagnant dans l'émergence, le montage et la rédaction du projet. De l'aveu de l'ancien délégué territorial montagne (DDT65), le projet aurait même été rédigé dans sa quasi-totalité par les services de l'État : « *On a travaillé avec M. (chef de mission au SEATM) qui a écrit 75 % du projet, j'en ai modestement écrit les 25 % restants et on a envoyé tout ça à la DATAR. Le projet n'a pas été retenu en 2010 (…). Ce qui nous a obligé à reprendre notre copie et à travailler sur la reformulation d'un projet qui n'était plus uniquement touristique, mais qui allait intégrer d'autres problématiques* » (Entretien avec l'ancien délégué territorial montagne de la DDT 65, Tarbes, 12/02/2014). L'appropriation du projet par les agents de l'État est telle qu'à plusieurs reprises, lors des entretiens menés à la DDT65, ceux-ci ont utilisé le pronom possessif « notre » (« notre copie », « notre projet »[135]).

En revanche, le Parc national des Pyrénées (PNP) dont on aurait pu penser qu'il serait pleinement intégré à la démarche de projet, étant donné son rôle de gestionnaire de la réserve depuis 1967, a été totalement exclu. Ni les services déconcentrés de l'État ni la conseillère générale du canton de Vielle Aure à l'origine de la création de l'Association de valorisation du Néouvielle qui deviendrait la structure porteuse du PER n'ont cru bon d'associer le PNP à leurs réflexions. Cette exclusion du PNP tient sans doute d'une part, à la méfiance des élus à l'égard d'un établissement public de l'État soupçonné de s'immiscer dans les affaires locales et de contraindre lourdement le développement local (Clarimont, 2013) ; d'autre part, à la prégnance d'une culture productiviste au sein de la DDT 65, culture revendiquée par son directeur : « *nous sommes des productivistes de la montagne. Aujourd'hui, on a dans ce département 50 millions d'euros de chiffre d'affaires de remontées mécaniques, c'est la moitié des 100 millions d'euros de chiffre d'affaires des remontées mécaniques de la totalité du massif (…). La DDT est productiviste parce qu'effectivement, il y a productivisme, il faut*

[134] Préfecture 65. Dossier de presse « Signature de la convention cadre relative au PER « Néouvielle, destination nature », 14 mars 2012, p.1.

[135] « *Le pari de **notre** projet est de dire qu'on peut doubler le nombre le nombre de nuitées en refuge* » (entretien avec l'ancien délégué territorial montagne de la DDT 65, DDT 65, Tarbes, 12/02/2014).

qu'il y ait de l'efficacité, des formes de rentabilité, et la neige est le produit de base incontournable qui fait le fond de l'économie » (Entretien avec le Directeur départemental des territoires 65, Tarbes, 12/02/2014). Dans ce contexte, le PER est pensé comme un projet de diversification de l'économie du ski au profit d'un tourisme de nature dont il convient d'accompagner la montée en gamme. Il s'agit de « *sortir de la cueillette du randonneur CAF pour passer à la mise en marché internationale d'un produit qui soit au standard attendu par ces marchés »* (*ibid*.). Cela passe par l'amélioration des accès au massif, la réalisation de nouvelles infrastructures d'accueil au sein d'un espace protégé, l'aménagement de sentiers, etc. Dans sa version initiale, le projet n'obtient pas la labellisation PER du fait de l'insuffisante prise en compte de la dimension environnementale et de la non-association du PNP au montage du projet. Une nouvelle version du projet élargie à la valorisation des produits de terroir (notamment issus de l'activité pastorale) et élaborée en collaboration avec le PNP sous la forme d'un partenariat formel, est présentée à la DATAR. Cette seconde version obtient la labellisation PER.

Impulsé par la DDT65 et le SEATM (Service d'études pour l'aménagement de la montagne), à Toulouse, le projet vise à valoriser le patrimoine naturel de montagne par la création d'un nouveau produit touristique destiné aussi bien à une clientèle estivale qu'hivernale : le Tour du massif de Néouvielle. Ce tour de massif n'est ni le premier ni le seul de ce genre. Il a d'ailleurs été grandement inspiré par le Tour du massif des Encantats, massif granitique situé sur le versant sud des Pyrénées dont les paysages lacustres attirent de nombreux randonneurs en toutes saisons. L'appel à projets PER a été saisi, par les services de l'État, comme une opportunité pour concrétiser ce projet, cher à un ancien chef de mission au SEATM : « *À ce moment-là, il y avait un appel à projets qui s'appelait Pôles d'Excellence Rurale, qui sortait avec une première vague 2010 et après il y a eu une deuxième vague. Et on a travaillé ensemble au sein de l'association pour faire émerger ce projet de mise en réseau et de la montée en gamme de la clientèle "refuges" »* (Entretien avec l'ancien délégué territorial montagne de la DDT 65, Tarbes, 12/02/2014). Pour l'élue locale soucieuse d'améliorer la valorisation d'un massif perçu en terme de ressource territoriale, la labellisation PER pourrait compenser l'échec de la candidature au label « Grand Site Midi Pyrénées ». L'Association pour la valorisation du massif du Néouvielle avait été créée, en 2007, précisément pour assurer le portage du projet d'inscription du Néouvielle au réseau des Grands Sites Midi-Pyrénées. Lors des rencontres avec des élus locaux, en vallée d'Aure, plusieurs raisons ont été invoquées pour expliquer ce rejet de la candidature du Néouvielle : volonté du Conseil régional d'aboutir à une répartition équilibrée des Grands Sites entre départements et entre catégories du patrimoine (or, avec des hauts lieux patrimoniaux tels que Lourdes ou Gavarnie, les Hautes-Pyrénées sont richement dotées) ; déficit de notoriété du Néouvielle, à l'échelle nationale ; difficultés des élus locaux des différentes vallées à s'entendre sur un projet commun et fédérateur… Compte tenu de cet échec dans la quête d'une marque territoriale qui aurait permis au Néouvielle de se distinguer, l'Association en est venue à considérer le PER comme un tremplin vers une future labellisation Grand site de

France. Celle-ci ferait ici office de substitut au label Grand site régional, jamais obtenu. Le PER serait ainsi « *la première étape d'un Grand site de France* » (*ibid*.). Au nom de son inscription dans une *« stratégie de développement durable permettant de renforcer l'attractivité du territoire* », le PER Néouvielle pourrait devenir le levier vers une reconnaissance nationale, à travers l'octroi d'un label, en principe réservé « *à un site classé de grande notoriété et de forte fréquentation. L'attribution du label est subordonnée à la mise en œuvre d'un projet de préservation, de gestion et de mise en valeur du site, répondant aux principes du développement durable*. »[136]. Par ailleurs, l'engagement dans une démarche PER ferait office d'Opération Grand Site (OGS) et rendrait inutile le recours à ce type de procédure, en général mis en place avant toute labellisation : « *Parce qu'en fait on s'est rendu compte que dès le départ le projet est en train de s'enrichir avec des objectifs qui se complètent (…), on s'est dit pourquoi pas aller vers une labellisation "Grand site national" et donc on a demandé au ministère dans le cadre d'une inspection locale de nous dire ce qu'il pensait du projet (…). On a reçu un avis favorable du ministère sur une possible labellisation, lorsque le projet serait réalisé, Grand site de France, sans passer par une Opération Grand Site puisque le PER est en lui-même une OGS puisqu'on gère les flux, on rend compatible la fréquentation avec le site, on traite les entrées, les circuits, on traite la question environnementale (…).* » (Entretien avec l'ancien délégué territorial montagne DDT 65, *op. cit*.).

Cette démarche singulière de labellisation PER révèle le rôle encore prégnant de l'État dans un territoire rural de montagne. Bien qu'affaibli par la RGPP, l'État est encore en capacité de proposer aux collectivités territoriales un accompagnement voire un appui technique non négligeable. Ses services peuvent se prévaloir de disposer d'une « vision » surplombante qui fait de la DDT un « ensemblier » capable de dépasser les clivages communaux ou par vallée dans des espaces très fragmentés : « *C'est bien en faisant l'ensemblier qu'on est capable de voir l'ensemble des acteurs. Gros avantage de la DDT 65, c'est une question d'échelle, nous on n'a pas le nez sur le guidon sur une vallée et par les personnes qui y sont à un moment donné, on a des développeurs qui ont une même vision locale pour créer de la valeur, on a une conjonction d'échelle et de personnes.* » (*ibid*.). Au-delà du local, mais au service du local, la DDT est capable de nourrir le projet d'expériences jugées réussies ailleurs (Tour des Encantats, Grand Site de France Canigou récemment labellisé). Elle a rendu possible l'attribution d'un statut d'excellence au Néouvielle et contribué à légitimer la course à la labellisation dans lequel le territoire semble vouloir s'engager maintenant. Néanmoins, cette labellisation n'est pas parvenue à assurer une totale convergence des intérêts locaux : la mise en valeur du Néouvielle demeure encore abordée à travers un prisme communal, chacune des communes concernées s'efforçant de tirer quelques bénéfices de « l'excellence ». En outre, cette « excellence » est faiblement médiatisée : en dehors du périmètre immédiat de la Réserve de Néouvielle, les élus de la vallée d'Aure

[136] Article L341-15-1 du Code de l'environnement relatif au label « Grand site de France ».

connaissent mal le PER dont ils auraient entendu parler seulement en conseil communautaire. Dans ces conditions, le PER sera-t-il vraiment en mesure d'accroître l'attractivité touristique de ces hauts cantons pyrénéens ? Par ailleurs, une hausse de la fréquentation d'un espace naturel sensible comme la réserve de Néouvielle est-elle vraiment souhaitable si l'on se place dans une perspective environnementale ? Selon le Parc national des Pyrénées, gestionnaire de la réserve, la fréquentation serait déjà problématique et il suggère, dans le dernier Plan gestion de la réserve, de « *limiter au mieux la fréquentation* » hivernale de façon à éviter le dérangement de la faune et de restreindre fortement l'accès à certains secteurs : « *Le vallon d'Estibère doit être soustrait au mieux à la fréquentation touristique. La politique engagée en ce sens (absence de balisage et d'entretien des sentiers) devra être poursuivie et accentuée* »[137]. Dans ces conditions, les objectifs affichés par le PER Néouvielle n'entrent-ils pas en contradiction avec la préservation des équilibres naturels ? Une fois de plus, n'est-on pas face à un hiatus entre une logique économique et une logique écologique ? Celui-ci est, en outre, révélateur des dissonances au sein de l'appareil d'État, entre la DDTM65 portée par une conception utilitariste du milieu et de nombreux agents de l'établissement public Parc national des Pyrénées, plus sensibles à la protection des milieux naturels[138].

2.2. L'État à l'heure de la RGPP : « *moins d'État, mais mieux d'État* »[139] ?

Bien qu'encore présent, notamment dans les espaces de faibles densités dans lesquels les collectivités territoriales disposent de capacités limitées d'ingénierie par manque de moyens (humains, techniques et financiers), l'État territorial est en retrait. Il a été considérablement affaibli par la décentralisation par étapes mise en place à partir de 1982 dans le cadre des lois « Defferre », consolidée en 2003-2004 par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin et en cours de révision depuis 2010 (figure 6). L'acte I de la décentralisation a indéniablement ébranlé l'État territorial. Toutefois, la rupture opérée en 1982 est à nuancer toutefois dans la mesure où elle se traduit par une disparition de l'État territorial. Les années 1982-1983 sont en effet marquées par un double mouvement parallèle de décentralisation au bénéfice des collectivités territoriales et de déconcentration de l'administration centrale au profit des régions nouvellement reconnues comme collectivités territoriales de plein droit. Paradoxalement, la reconnaissance de l'autonomie des communes, des départements et des régions s'accompagne d'un renforcement de l'échelon régional de l'État. La mission dévolue

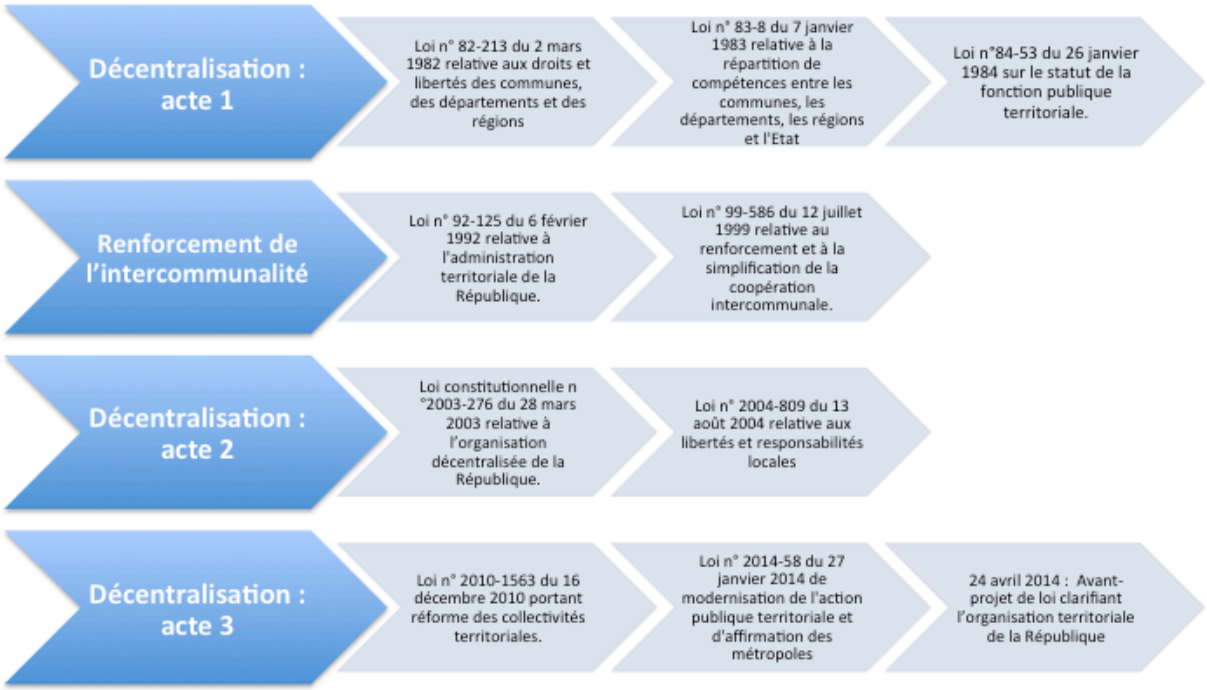
[137] PNP, Plan de gestion de la réserve naturelle nationale de Néouvielle, 2012, p. 77. Document en ligne sur le site du Parc national. URL : http://www.parc-pyrenees.com/stagesemploi/cat_view/77-documentation-generale.html [consulté le 20/03/2015]

[138] Les entretiens menés, en 2014, auprès d'agents du Parc national ont permis néanmoins de révéler des tensions au sein même de l'établissement public entre les « préservationnistes » convaincus et les « développeurs ».

[139] Dans un article publié le 26/09/1996, dans le magazine l'*Express*, sous le titre « Moins d'État ou mieux d'État ! », la pertinence du mot d'ordre « Moins d'État », proféré à l'envi par les partisans d'un État minimal, était interrogée. La formule « Moins d'État ou mieux d'État ! » invitait à repenser les termes du débat autour de la place de l'État dans la société française ; elle a connu un certain succès et est encore utilisée aujourd'hui. C'est pourquoi nous nous sommes permise de la reprendre ici, sous une forme interrogative.

aux services de l'État évolue et ceux-ci se repositionnent en tant qu'institutions de négociation au sein des procédures de contractualisation. Privé de son hégémonie, l'État se replie sur sa capacité à créer et animer des arènes de négociation entre des acteurs variés. Sans être totalement nouveau [140], le procédé contractuel se diffuse largement avec la contractualisation notamment à travers les contrats de plan État-Région (rebaptisés contrats de projets lors de la période de programmation 2007-2013) et toutes les formes de partenariats, conventions et chartes. La loi Voynet de 1999 encourage la contractualisation en renforçant le pays comme échelle de l'action publique : le pays est à la fois « un territoire, un projet, un contrat ». Le foisonnement des politiques contractuelles induit une transformation de l'action publique et le déploiement d'une « *négociation explicite* » fondée sur la reconnaissance des pratiques en marge de l'action publique et sur celle d'interlocuteurs divers, publics et privés (Gaudin, 1999). La contractualisation se traduit à la fois par une mutation des méthodes de travail au sein de l'administration de l'État dans la mesure où elle provoque un décloisonnement entre les secteurs traditionnels d'intervention sous la forme de l'interministérialité et par un décloisonnement entre le domaine public et le domaine privé. L'administration de l'État est sommée de s'adapter à la nouvelle situation issue des lois de décentralisation ; le champ d'exercice de son pouvoir est redéfini plutôt qu'aboli.

Figure 6 : Les grandes étapes de la décentralisation, en France



[140] La première génération de contrats de villes moyennes apparaît en 1973 et, permet à l'État d'expérimenter un nouveau mode d'action moins interventionniste que ceux appliqués aux grandes métropoles à travers la politique des villes nouvelles ou celle des métropoles d'équilibre. Même si la procédure reste très centralisée, elle constitue une première initiation des élus locaux à la démarche de projet et à la négociation avec les services de l'État.

L'acte II de la décentralisation, porté par J.P. Raffarin, en 2003-2004, inaugure une nouvelle répartition des pouvoirs en organisant de nouveaux transferts de compétences vers les collectivités territoriales. Cette décentralisation s'accompagne d'une modification substantielle de l'État territorial : il s'agit moins désormais de déconcentration que de restructuration des services déconcentrés existants. La reconfiguration de l'appareil d'État passe simultanément par la réduction drastique des services déconcentrés et par l'affirmation des agences nationales d'intervention (de type ANRU). Les profondes réformes engagées au cours des années 2000, au nom de la modernisation de l'État et de l'augmentation de l'efficacité de son administration, ne peuvent en effet être pensées indépendamment de la décentralisation dans la mesure où elles visent *in fine* à mieux adapter l'État territorial aux besoins du territoire, à conformer les services de l'État aux progrès de la décentralisation (Némery, 2012). Or, plus de trois décennies après l'engagement de cette dernière, force est de constater que des doublons perdurent entre les services de l'État et ceux des collectivités territoriales, l'État demeurant présent dans des secteurs en principe décentralisés. Ce paradoxe « *illustre l'absence de réflexion qui aurait dû être menée parallèlement à la mise en œuvre de la décentralisation, sur les conséquences en résultant pour l'État et la redéfinition de son rôle* » (Krattinger et Gourault, 2009 : 57). En dépit de la décentralisation et des externalisations, les effectifs de la fonction publique d'État[141] ont progressé entre 1980 et 2005, selon un rapport de la Cour des comptes (2009) ; cette progression a, certes, été moins rapide que celle des effectifs de la fonction publique territoriale[142] qui croissent à un rythme soutenu dès le milieu des années 1980, elle n'en demeure pas moins surprenante dans un contexte de décentralisation. Deux raisons principales expliquent cet apparent paradoxe. D'une part, l'État conserve, pour des raisons de solidarité ou autres, des compétences résiduelles dans des domaines non régaliens comme les affaires sociales. D'autre part, la décentralisation de 1982 est restée largement inachevée en ce sens que l'appareil d'État n'a pas été repensé à l'aune de cette redistribution des cartes. Par inertie ou par velléité de résistance, l'État ne s'est pas réformé au rythme de la décentralisation. La RGPP prétend, entre autres choses, remédier à cette situation.

La Révision générale des politiques publiques (RGPP) est une initiative lancée, en juillet 2007, par le président de la République, Nicolas Sarkozy et le chef du gouvernement, François Fillon, pour « *donner un coup d'accélérateur* » à une réforme de l'État engagée précédemment[143], mais aux résultats jugés insuffisants. Bien que n'étant pas la première

[141] En 2008, l'effectif total de la fonction publique d'État est de 2,5 millions d'agents soit la moitié environ du total des emplois publics si l'on exclut les opérateurs publics ou privés remplissant des missions de service public à la place de l'État ou des collectivités territoriales (France – Cour des comptes, 2009).

[142] Les effectifs de la fonction publique territoriale se sont accrus de 71,2% entre 1980 et 2007 passant de 1 021 000 agents à 1 748 378 agents. Ceux de la fonction publique d'État ont crû de 14,3% au cours de la même période et une inversion de tendance est observable à partir de 2005, cette baisse étant imputable aux transferts de personnels vers les collectivités territoriales dans le cadre des lois de décentralisation, vers des opérateurs extérieurs et à la politique de réduction de personnel engagée avec la RGPP (France – Cour des comptes, 2009).

[143] Depuis le début des années 2000, plusieurs mesures ont été mises en place pour « moderniser » l'État : adoption à partir de la LOLF de 2001 (loi organique relative aux lois de finances) d'une nouvelle procédure budgétaire tendant à

politique de réforme de l'État, elle fait date par son ampleur, une ampleur inédite en France puisque 14 domaines classiques d'action de l'État sont concernés (justice, agriculture et pêche, écologie, développement et aménagement durable, etc.) et des centaines de mesures affichées (Lafarge, 2010). Elle n'est pas un phénomène isolé qui serait spécifique à la France, mais s'inspire de réformes comparables de l'État menées ailleurs et qui, toutes, mettent en question la pertinence du modèle de l'État-providence. Un rapport établi par l'Inspection générale des finances (IGF) faisant état des stratégies de réforme de l'État à l'étranger met en évidence les évolutions convergentes observées au Canada, en Finlande, en Italie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède : recentrage du périmètre des missions étatiques sur la fonction de conception des politiques publiques ; réforme de l'organisation de l'État assortie d'une réduction des effectifs aussi bien au niveau central qu'au niveau déconcentré (Bailly, Itty *et al*., 2011). Tous ces programmes de réforme s'inscrivent dans la lignée du *New public management* (NPM) d'inspiration néolibérale, promu par le gouvernement de Margareth Thatcher, au Royaume-Uni, dès 1979 et ayant conduit à l'adoption de mesures drastiques de réduction des dépenses publiques et la mise en place d'un système de management — la *Financial Management Initiative* — imposant à l'administration la « culture » du résultat (Dreyfus, 2010). La réduction de l'appareil étatique emprunte partout des voies similaires : externalisation, ouverture au marché, privatisation du secteur public et suppression des monopoles d'État opérées au nom de la libre concurrence, décentralisation des pouvoirs. Partout, l'économie, l'efficience et l'efficacité guident désormais une évaluation des dépenses publiques effectuée à l'aune des résultats. Cette gestion par les résultats ou *Managing for results* (MFR) s'est développée dans de nombreux pays au cours des trois dernières décennies conduisant à la mise en place d'indicateurs de mesure de la performance (Massey, 2010). La RGPP revendique d'ailleurs une proximité méthodologique avec les démarches d'audit des grandes politiques publiques mises en œuvre au Canada (*Canadian Program Review*), en 1995-1996, afin d'identifier les domaines dans lesquels des restrictions budgétaires pouvaient être appliquées ou en Grande-Bretagne, entre 1997 et 2010, par l'administration du New Labour sous la dénomination de *Comprehensive Spending Reviews* ou Revue globale des dépenses (Lapsley et Midwinter, 2010). L'expérience québécoise a également été l'une des sources d'inspiration de la RGPP dans la mesure où la conception de l'État au Québec était très proche de celle qui prévalait en France et était fondée sur un « *ethos public regroupant une éthique du bien commun, l'universalité de l'accès à des services de qualité, et une philosophie de redistribution des richesses* » (Fortier, 2010 : 803). Au Québec comme en France, la montée des théories managériales a conduit à la remise en cause de l'État providence, de son rôle et de sa taille. Le programme de « réingénierie » de l'État lancé en 2003, par le gouvernement libéral de Jean Charest, a été présenté comme une réponse inéluctable à la crise des finances publiques et aux changements démographiques ; une réponse technique devant permettre d'améliorer l'efficience de l'État et de pallier ses

substituer une logique de résultats à la logique de moyens qui prévalait jusque-là dans les administrations ; instauration sur la base d'une circulaire du 29 septembre 2005, d'un programme d'audits systématiques des administrations ; etc.

lourdeurs (Fortier, 2010). Engagée avant la RGPP, elle a constitué un laboratoire pour penser la réforme de l'État interventionniste français. RGPP et réforme de l'État québécois présentent ainsi d'évidentes parentés tant sur les moyens — réduction d'effectifs et non-remplacement d'un poste sur deux — que sur la méthode — obsession du suivi et de l'évaluation, déficit global de transparence et de concertation avec les services concernés, etc. —.

En France, la charge contre l'État-providence a été, pour des raisons idéologiques et historiques, un peu plus tardive qu'au Royaume-Uni ou aux États-Unis. Le type de discours hostile à l'État proféré par M. Thatcher ou R. Reagan n'est pas concevable durant les années 1980, sous la présidence de François Mitterrand même si des démarches en faveur du renouvellement du service public commencent à être engagées (Bezes, 2009). Les années 1990 marquent un changement de cap avec le ralliement du gouvernement d'E. Balladur aux préceptes du *New Public Management*. Contrairement à la première, cette deuxième cohabitation (1993-1995) se traduit pas un début de recentrage de l'État sur ses fonctions régaliennes et stratégiques avec l'abandon concomitant des tâches susceptibles d'être assumées par le secteur privé par privatisation ou délégation. À cette réduction du périmètre d'action de l'État s'ajoute le recours à des modes de gestion empruntés à l'entreprise privée, « *mis en œuvre de manière incrémentale, depuis 1997, quelle qu'ait été la majorité politique* » (Dreyfus, 2010). La RGPP représente donc le point d'orgue de la transposition à la France des recettes de la Nouvelle gestion publique.

La RGPP constitue une démarche de modernisation des administrations publiques fondée sur un examen préalable de toutes les missions de l'État afin, selon la doctrine officielle, « *d'adapter les politiques menées aux besoins des citoyens, de valoriser le potentiel humain de l'administration et de dégager des marges de manœuvre pour financer les nouvelles politiques dont la France a besoin* »[144]. Les quatorze équipes d'audit mandatées par l'exécutif pour évaluer les modes de fonctionnement, les objectifs, les dépenses et les résultats des politiques publiques étaient guidées par une question répétée à l'envi : « *Comment faire mieux et moins cher ?* ». Sur la base de cet audit confié à des consultants extérieurs, le programme de réforme établi dans le cadre des Conseils de la modernisation des politiques publiques (CMPP) est ambitieux puisque la RGPP doit permettre un gain de 30 600 équivalents temps plein (grâce à l'application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux) et la réalisation de 7,7 milliards d'euros d'économie par an d'ici 2011[145]. Il s'agit selon le mot d'ordre du Gouvernement de « *faire mieux avec moins* » et de ramener le déficit public à moins de 2,5 % à l'horizon 2012 (Dreyfus, 2010). Dépourvue de

[144] Circulaire du Premier ministre aux ministres sur la RGPP et la mise en œuvre des décisions du Conseil de la modernisation des politiques publiques

[145] En juin 2008, le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État annonçait devant la commission des finances de l'Assemblée nationale que ces économies se ventileraient de la façon suivante : 3,5 milliards sur les dépenses de personnel (c'est là que le gain le plus important était attendu), 2,2 milliards sur les dépenses de fonctionnement et 2 milliards sur les dépenses d'intervention et d'investissement (Lafarge, 2010).

document programmatique d'ensemble, la RGPP demeure, malgré sa forte médiatisation, difficile à saisir. Elle comporte 374 mesures de nature et de portée très différentes, actées en 2007 et 2008, par l'organe de décision de la RGPP, le Conseil de modernisation des politiques publiques auxquelles viendront s'ajouter, en 2010 (2ème vague de la RGPP), 150 mesures supplémentaires. Ce foisonnement de mesures nuit à la lisibilité d'une réforme « touche à tout » qui se présente davantage comme « *un catalogue sans cesse renouvelé de mesures disparates* », « *un concept et une politique publique "attrape tout"* » que comme une doctrine claire, dotée d'une unité et d'une cohérence d'ensemble (Lafarge et Le Clainche, 2010 : 752). Dans le maquis de ses objectifs, nombreux, évolutifs et parfois peu explicités, il est toutefois possible de distinguer deux axes prioritaires : l'« adaptation » des structures administratives de l'État allant dans le sens d'un allègement et la réduction des dépenses publiques. L'importance de la dimension budgétaire est sans doute liée à la progressive monopolisation de la réforme de l'État par le ministère du Budget qui parvient à s'imposer face aux deux ministères, l'intérieur et la fonction publique[146], avec lesquels il avait été en concurrence, au cours des années 1990, pour l'imposition de nouvelles règles d'organisation de l'administration (Bezes, 2010). Pour atteindre ces objectifs, la RGPP repose sur trois principes : la « régionalisation » des services de l'État en attribuant à l'échelon régional le pilotage des politiques publiques et en affirmant la prééminence du préfet de région sur les préfets de départements, la restructuration des services de l'État en réduisant le nombre de directions tant dans les régions que dans les départements, le développement des mutualisations entre services.

2.2.1. La réduction des dépenses publiques

Prétendument orienté vers la rationalisation de l'administration publique, la RGPP obéit de fait prioritairement à une volonté de juguler les déficits publics et de mieux maîtriser la dépense publique comme le souligne un rapport parlementaire publié en 2009 : « *La réforme aujourd'hui entamée des services déconcentrés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) relève sans doute plus des impératifs budgétaires que d'une articulation réfléchie avec l'organisation de la "République décentralisée"* » (Krattinger et Gourault, 2009 : 55). Elle est en grande partie motivée par l'envolée de la dette publique mise en évidence par le rapport Pébereau (2005), commandité par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Selon ce rapport, la dette publique aurait été multipliée par cinq entre 1980 et 2005, en euros constants, pour dépasser 1 100 milliards d'euros fin 2005, passant du cinquième aux deux tiers de la production nationale annuelle. Fruit d'un choix délibéré, cet endettement public aurait permis d'évacuer la question de la modernisation de la gestion publique. Le rapport s'inquiète « *de la gestion peu rigoureuse des dépenses publiques* » pointant du doigt l'augmentation des effectifs de la fonction publique d'État (300

[146] Deux grandes dates marquent la rupture de l'équilibre concurrentiel entre ses trois grands ministères : en juin 2005, dans le nouveau gouvernement Villepin, la « réforme de l'État » est confiée au ministre en charge du budget, Jean-François Copé ; en 2007, le portefeuille de la fonction publique cesse de constituer un ministère autonome et est rattaché au ministère des finances.

000 agents soit + 14% entre 1982 et 2003)[147] dans un contexte de réduction de ses missions, ou encore le maintien de dépenses à l'efficacité douteuse, le caractère obsolète du fonctionnement de l'administration (Pébereau, 2005 : 13). Il propose une remise en ordre des finances publiques en cinq ans en réduisant les dépenses dans toutes les administrations publiques, en jugulant le déficit de l'assurance maladie et en stabilisant les dotations de l'État aux collectivités territoriales. Pour ce faire, une réorganisation de l'appareil administratif, au niveau central comme au niveau local, de même qu'une réduction du nombre de collectivités territoriales sont préconisées. Inscrite dans le prolongement du rapport Pébereau, la RGPP est présentée comme une solution efficace pour juguler l'endettement de l'État et réaliser un ambitieux programme d'économies aussi bien en matière de dépenses d'intervention que de dépenses de fonctionnement. Tous les services de l'État sont concernés même si les réorganisations de services publics ont été les plus médiatisées parce que contestées par les élus locaux – y compris ceux de la majorité – à cause de leurs effets sur l'emploi local, sur la qualité du service rendu, sur l'accessibilité moindre à ces services pour les populations rurales.

2.2.2. La rationalisation de l'implantation des services régaliens

Prônée par l'UE, opérée dans une logique d'économie et de rationalisation des services, la réforme des « services d'intérêt général »[148] conduit à une profonde restructuration des services régaliens dans le domaine de la santé, de l'éducation, de la défense, de la justice notamment. La réforme de la carte du réseau des sous-préfectures de même que celle des cartes judiciaire, militaire et hospitalière auxquelles nous avons assisté au cours des années 2000 ont abouti à un recul, d'ampleur inédite, de l'État dans les territoires. La carte judiciaire a été remaniée en profondeur dans le cadre d'un processus, lancé en 2008 et achevé fin 2010, qui visait à constituer des juridictions d'activité et de taille suffisantes pour « *garantir l'accès du justiciable à la justice, la continuité du service et l'amélioration des délais de traitement des contentieux* »[149]. Entre 2008 et 2011, le nombre de juridictions est passé de 1206 à 819 du fait principalement de la suppression de 401 juridictions (dont 178 tribunaux d'instance, les plus touchés par la réforme). Parmi les juridictions supprimées, 239 avaient leur siège dans une petite ville (Bricault, 2012). Leur suppression a contribué à fragiliser l'espace rural tout comme la refonte de la carte territoriale de la Défense. Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (2008) prévoyait la rationalisation de la carte militaire, la dissolution de nombreux régiments basés notamment dans les régions frontalières du nord et de l'est de la France et la suppression de 54 000 postes à l'horizon 2014. La fermeture ou le transfert d'unités de la défense assortie de nombreuses pertes d'emplois a suscité l'opposition, amplement médiatisée, de certains élus comme le maire UMP de Bitche, en Lorraine, dont la

[147] Au cours de la même période, les effectifs des collectivités territoriales se seraient accrus plus fortement encore : + 450 000 agents soit + 42% (Pébereau, 2005 : 13).

[148] La notion de « service public » n'existe pas dans le vocabulaire européen. L'UE utilise le terme de Service d'intérêt général (SIG) ou d'intérêt économique général (SIEG) et met en avant le principe de concurrence du moins pour les SIEG.

[149] En ligne sur le site de la Direction de l'information légale et administrative, URL : http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/justice-reforme-carte-judiciaire-s-acheve.html [consulté le 17/03/2014]

commune — déjà fragilisée par la fermeture de services publics — était menacée par le départ du 57ème régiment d'infanterie, présent depuis 1977 (Ginet, 2011). Si le maire de Bitche a fini par obtenir un transfert compensatoire, la plupart des communes ont souffert du cumul de fermetures de services publics dans des domaines aussi sensibles que l'éducation ou la santé. Le remaniement de la carte hospitalière et de l'offre de soins a suscité l'émoi des élus locaux qui, en milieu rural, sont confrontés à la difficulté de maintien de services de santé. L'hôpital a fait l'objet de plusieurs réformes : en 1996, avec la création de 26 agences régionales de l'hospitalisation (ARH) ; en 2003, avec une ordonnance prévoyant la simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ; en 2007 et 2008 avec deux plans hôpitaux successifs repris dans la loi de 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires. Cette dernière a eu pour conséquence une réorganisation des services avec la création des agences régionales de santé (ARS), la fermeture de certains services du fait du non-respect de normes ou d'une activité jugée trop faible (ainsi un certain nombre de maternités en zone rurale ont fermé leurs portes) et/ou une mutualisation des activités entre plusieurs établissements.

La refonte des services territoriaux a donc entraîné la fermeture ou la réduction des services, la suppression de postes et l'introduction dans les services de méthodes managériales fondées sur l'évaluation et la performance. Ces restructurations de services publics ont eu des effets non négligeables en interne, s'accompagnant souvent de situations de mal-être au travail pouvant conduire certains agents au suicide[150], mais également en externe. Dans de nombreuses régions, la rationalisation de l'offre de services régaliens a suscité une forte mobilisation des élus locaux et le sentiment dominant, dans le monde rural, d'une désertion de l'État. De nombreux élus ruraux ont, à maintes reprises, exprimé leur inquiétude face à la disparition des services publics. Certains sénateurs ruraux se sont faits les porte-parole de ces craintes au Sénat : « *Je voulais évoquer l'inquiétude des élus ruraux face à la disparition des services publics. (…) Sur l'initiative de l'Association des maires ruraux de France, plus de 6 000 délibérations ont été prises par les conseils municipaux pour demander le financement de la présence postale territoriale. Sur l'initiative de notre collègue Gérard Delfau, toutes les associations d'élus ont signé un manifeste pour des services de proximité. J'ajouterai les grèves administratives, comme dans mon département, où des maires, pour protester, ont refusé d'organiser des élections, et, hier, la manifestation solennelle des élus de la Creuse.* »[151]. La démission, en octobre 2004, de 263 élus de la Creuse, de toutes obédiences politiques, protestant contre la fermeture, en l'absence de toute concertation, de cinq perceptions et la mobilisation postérieure d'un grand nombre d'entre eux en faveur du

[150] Particulièrement médiatisée, la vague de suicides à l'ONF (24, entre 2005 et 2011, dont la grande majorité concernant des agents publics) peut difficilement se comprendre sans être mise en relation avec la suppression de plus de 600 postes au cours de la même période alors que les tâches dont les agents doivent s'acquitter se sont accrues. Bien qu'un seul cas de suicide soit pour l'instant reconnu comme accident du travail, l'ONF a commencé à prendre des mesures préventives, jugées au demeurant insuffisante par les syndicats.

[151] Sénat - Question d'actualité au gouvernement n°0377G de M. Pierre-Yves Collombat (sénateur RDSE du Var), publiée dans le Journal Officiel du Sénat du 29/10/2004 , p.7270

maintien des services publics « *partout et pour tous* ! » sont devenus les symboles de la résistance du monde rural face au « *déménagement du territoire* » (Subra, 2007). La loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux de même que la Charte des services publics en milieu rural, signée en juin 2006, devaient en principe garantir le principe d'égalité d'accès aux services publics : « *L'État, les collectivités territoriales et les opérateurs de service public, conscients des enjeux de la présence des services publics en milieu rural en terme de cohésion sociale et territoriale, affirment la nécessité de promouvoir une politique nouvelle de maintien, d'amélioration et de développement de l'accessibilité et de la qualité des services publics* »[152]. La RGPP a pourtant accentué les inégalités spatiales dans l'offre de services publics : l'enjeu de cohésion sociale se heurtant à la réduction des dépenses publiques. En 2009, l'Assemblée des communautés de France a, une nouvelle fois, alerté, sur la nette régression des services publics de l'État en milieu rural (Bricault, 2012), observée en dépit des engagements des signataires de la Charte de 2006 en faveur de « *l'égalité entre les territoires et entre les citoyens* »[153]. Le remaniement des « services extérieurs » de l'État, entrepris dans le cadre de la RÉATE., accentue encore le recul de la présence de l'État dans les territoires, notamment ruraux.

2.3. La Réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) : la fin de l'État territorial ?

La RGPP comporte un large éventail de mesures destinées à rationaliser l'administration française et à la rendre plus efficace. Ces mesures concernent aussi bien l'administration centrale que l'administration déconcentrée. Déjà affectée par la réduction du nombre de ministères engagée par le gouvernement Fillon qui se traduit par le rapprochement de plusieurs directions centrales, l'administration centrale est profondément remaniée en fonction de priorités nouvelles telles que le développement durable (Lafarge, 2010). Les administrations françaises à l'étranger ne sont pas épargnées par ce mouvement de refonte : la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, inscrite dans le cadre de la réforme du ministère des Affaires étrangères, prévoit la restructuration du réseau culturel français à l'étranger à travers notamment une fusion des services de coopération et d'action culturelle des ambassades et ceux des centres et instituts culturels. L'administration déconcentrée est cependant celle qui a subi les restructurations les plus spectaculaires. Les effets de la RGPP sont notamment sensibles au niveau départemental, échelon qui a connu les réductions d'effectifs les plus importantes avec une baisse de 13 % au cours de la période 2010-2012 (tableau 5).

[152] *Charte sur l'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural*, 2006, p. 2. En ligne, URL : http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/charte-services-publics.pdf [consulté le 21/05/2014]

[153] *Charte sur l'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural*, 2006, p.3

2.3.1. La RÉATE : une restructuration sur une base régionale

Dotée d'un nom propre, la Réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) a joui, du fait de son ampleur, d'une certaine autonomie au sein de la RGPP. Elle a profondément modifié aussi bien « *la division du travail entre les différentes composantes des services déconcentrés que les relations hiérarchiques entre les administrations centrales, régionales et départementales* » (Bezes et Le Lidec, 2010 : 919). Sous couvert de « *modernisation* » et d'accroissement de « *l'efficacité et de la qualité de l'action publique* », la RÉATE a fortement ébranlé le maillage territorial de l'État. Elle a reconfiguré les services déconcentrés, placés sous l'autorité du préfet, en fonction des politiques auxquelles ils contribuent. Les objectifs visés par la RÉATE sont principalement l'accroissement de la lisibilité de l'action de l'État et la clarification du rôle de celui-ci par rapport aux collectivités territoriales, la mutualisation de moyens et de compétences et la réalisation d'économies y compris sur l'immobilier avec la cession d'une partie du patrimoine de l'État devenu « inutile ». La RÉATE comporte deux volets complémentaires : l'affirmation de l'échelon régional présenté comme le « *niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques* »reprenant les grands découpages ministériels et l'organisation du niveau départemental en deux ou trois grandes directions interministérielles, « *à partir des besoins prioritaires de la population* » *et pour « faciliter un dialogue efficace avec les élus locaux* »[154]. La mise en œuvre de la RÉATE aboutit à la suppression de centaines de structures et à la modification profonde de l'organisation des services déconcentrés.

Tableau 5 : Evolution globale des effectifs de l'administration centrale et des échelons déconcentrés

	2010	2011	Évolution 2010/2011	2012	Évolution 2011/2012	Évolution 2010/2012
Administration centrale	11 429	11 184	- 2,1 %	6 990	- 2 %	- 4 %
Échelon régional et interrégional	32 227	32 244	+ 0,1 %	28 516	- 1,4 %	- 1,4 %
Échelon départemental	30 710	28 188	- 8,2 %	23 320	- 4,5 %	- 13 %

(Source : France, 2012 — Données Secrétariat Général du Gouvernement, 2012)

Concrètement, la RÉATE va se traduire par une restructuration des services déconcentrés par le biais de regroupements, une réduction de leurs dotations financières, une réduction de leurs effectifs conformément au principe du non-renouvellement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, une fuite de nombre de leurs cadres vers la fonction publique territoriale et une réduction de leur implantation territoriale. Bien que moins affectées par les baisses d'effectifs (tableau 5), les directions régionales vont être réduites de 23 à 8 grandes directions épousant en général les contours de la nouvelle

[154] Selon les termes de la circulaire du Premier ministre n°5316/SG du 7 juillet 2008 posant les principes de la réforme.

architecture ministérielle tandis que les directions départementales vont être regroupées en deux ou trois grandes directions interministérielles (DDI) : une direction des territoires, une direction de la protection des populations et de la cohésion sociale — scindée en deux dans les départements de plus de 400 000 habitants — (figure 7). Ces deux ou trois directions départementales interministérielles sont placées sous l'autorité directe du préfet de département ; leurs directeurs sont désormais nommés par le Premier ministre sur proposition préfectorale. La réorganisation des services de l'équipement très implantés localement et la perte de la compétence des DDE sur la plupart des routes nationales consacrée par l'acte II de la décentralisation aboutissent à une réduction drastique du nombre de subdivisions, à un transfert aux départements de la quasi-totalité des centres d'exploitation routière et à une réduction du nombre d'agents. Elle précède la fusion des DDAF et des DDE qui avait déjà été tentée sans succès en 1993 (Duran, 2006) et sera cette fois-ci mise en œuvre promptement avant l'intégration, pour les départements littoraux, des affaires maritimes au sein des nouvelles DDT (M).

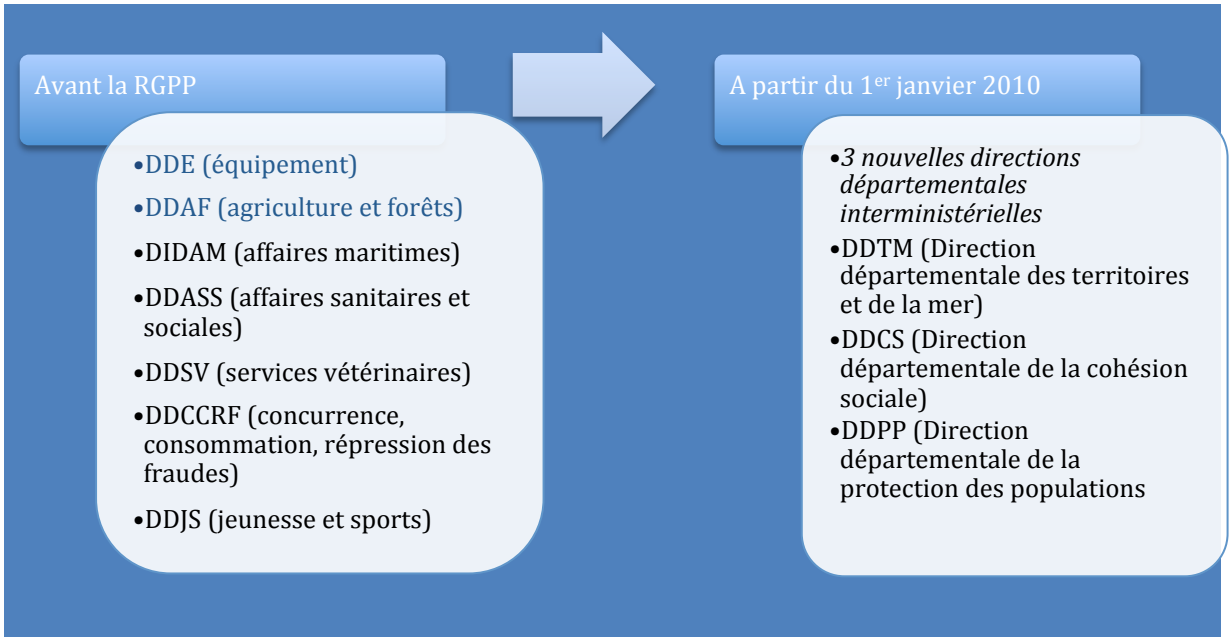
Tableau 6 : Évolution des effectifs en direction départementale interministérielle par programme

Effectif par programme LOLF		2010	2011	Évolution 2010/2011	2012	Évolution 2011/2012	Évolution 2010/2012
DDT (M)	Programmes 217, 295 (MEDDE/METL)	20 571	18 507	- 10 %	17 500	- 5,4 %	- 14,8 %
	Programme 215 (Agriculture)	4 826	4 608	- 4,5 %	4 334	- 5,9 %	- 10,2 %
DD(CS)PP	Programme 206 (alimentation)	4 233	4 077	- 3,7 %	3 858	- 5,4 %	- 8,9 %
	Programme 134 (CCRF)	1 990	1 847	- 7,2 %	1 794	- 2,6 %	- 9,8 %
DDCS(PP)	Programme 124 (affaires sociales)	3 916	3 763	- 3,5 %	3 609	- 4,1 %	- 7,9 %

(Source : France, 2012 - Données SGG, 2012)

Services déconcentrés les plus puissants, les DDAF et les DDE sont les plus touchées par les réductions d'effectifs au cours de la période 2010-2012 (tableau 6). La fusion de ces deux services, héritiers de cultures bien distinctes, s'est parfois réalisée dans un climat tendu, le choix du directeur du nouveau service (ancien DDE ou ancien DDAF) a souvent donné lieu à des crispations (le « partant » pouvant se voir offrir en compensation la direction de la DDT du département voisin comme ce fut le cas dans les Pyrénées-Atlantiques après la désignation de l'ancien directeur de l'agriculture comme directeur de la DDTM). Par ailleurs, la redéfinition des missions des services et la fin de l'ingénierie publique ont provoqué un certain égarement chez les agents.

Figure 7 : la réforme territoriale de l'État dans les Pyrénées-Atlantiques



(Source : Préfecture 64)

2.3.2. La RÉATE : entre logique territoriale et logique sectorielle

Le remaniement des réseaux territoriaux de l'État, la recomposition de leurs relations hiérarchiques avec la réaffirmation du pouvoir du préfet sur les services déconcentrés et le renforcement du pouvoir de direction et de coordination du préfet de région sur les préfets de département[155] témoignent de l'affaiblissement de la logique sectorielle qui avait conduit à la fragmentation de l'action publique entre des services déconcentrés qui constituaient les relais territoriaux des ministères (Bezes et Le Lidec, 2010). La RÉATE tente de restaurer les capacités de coordination interministérielle des préfets et de trouver un équilibre, acceptable par les hauts fonctionnaires, entre les deux logiques qui, depuis le XIXe siècle, président à l'organisation de l'État territorial : une logique territoriale et une logique sectorielle. Timidement esquissée avec la réforme de 1964 qui avait instauré les préfets de région et leur avait confié un rôle de coordination de l'action publique, l'affirmation de la logique territoriale a longtemps été bloquée par les désaccords interministériels et la résistance des grands corps de l'État (Le Lidec, 2006). Envisager la cohabitation au sein d'un même service d'agents relevant du ministère de l'Équipement et d'agents du ministère de l'Environnement, héritiers de cultures si différentes, semblait impossible et, pour le moins, incongru ! Quelques tentatives allant dans le sens d'une réorganisation des services de l'État avaient vu le jour, au cours des années 1990, dans le prolongement de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite loi ATR). Certaines échouent comme la tentative de fusion des DDAF et des DDE entreprise en 1993 (Duran, 206) ; d'autres se révèlent plus fructueuses comme la mise en place de missions interservices (1993) ou de

[155] Le décret du 16 février 2010 relatif aux pouvoirs des préfets indique clairement que « *le préfet de région a autorité sur les préfets de département* » excepté en matière d'ordre public et de contrôle administratif.

délégations interservices (1999). Toutes visaient à réduire le nombre de services jugé trop important et leur fragmentation. Elles n'atteignent que partiellement leur but du fait des résistances qu'elles suscitent aussi bien au niveau national qu'au niveau local. Tandis que les ministères s'opposent à l'accroissement des pouvoirs du préfet et refusent de perdre le contrôle vertical sur leurs services, les regroupements entre services suscitent l'hostilité d'une partie des agents et de certains élus locaux inquiets de voir disparaître, au sein de leur territoire, un service de l'État. Ils posent également des problèmes d'incompatibilité de statuts et de corps des personnels, de différences de culture et d'activité, d'affectation ou réaffectation de locaux, etc. (Bezes et Le Lidec, 2010). Ainsi, la RÉATE s'inscrit-elle à la fois en rupture par son ambition et sa radicalité, et dans la continuité d'un mouvement prudemment engagé au cours de la décennie précédente. Elle est le fruit d'un compromis entre logique territoriale et logique sectorielle ayant abouti à la constitution « *d'une forme organisationnelle hybride* » conservant certains traits du passé — maintien de tous les niveaux déconcentrés de l'État — tout en offrant une subversion de leurs fonctionnements — création d'une « *nouvelle pyramide ministérielle* » et renforcement du pouvoir préfectoral — (Bezes et Le Lidec, 2010). Cette forme hybride, produite par la superposition de rationalités différentes, est encore loin d'être stabilisée et son devenir demeure incertain. Impulsée par la RÉATE, l'émergence d'un « État régional pilote » met à mal le modèle de l'État territorial historiquement ancré dans l'échelon départemental (Poupeau, 2013). Cependant, le processus de mise sous tutelle du préfet de région des départements est loin d'être achevé. D'une part, le préfet de région semble rétif à assumer pleinement son rôle de direction, coordination et animation[156] des politiques publiques de l'État. D'autre part, les services déconcentrés départementaux sont dans une posture de défense d'une partie de leur autonomie et n'entendent pas perdre totalement la main.

2.3.3. La fin de l'ingénierie publique de l'État

Les pertes de moyens financiers et humains conjuguées à l'évasion des cadres ont contribué à affaiblir considérablement un État territorial dont la capacité d'expertise est aujourd'hui fortement réduite. Le désarroi des agents de l'État perdant peu à peu la maîtrise de leur environnement et se sentant contournés par des collectivités territoriales urbaines dotées de services techniques étoffés et performants est palpable. Si dans les départements ruraux comme les Hautes-Pyrénées, les DDT peuvent encore se prévaloir d'être les seules à disposer d'une vision cohérente du territoire et de leur capacité à positionner le local dans un

[156] Un rapport de l'Inspection générale de l'administration, paru en avril 2010, soulignait cette difficultés des préfets de région à affirmer leur tutelle sur les préfets de département : « *la régionalisation ne s'était pas encore traduite par l'affirmation d'un réel pilotage régional. Cette situation apparaissait liée au fait que le niveau départemental avait gardé une large autonomie dans la gestion de son budget et de ses ressources humaines* » (Inspection générale de l'administration, Rapport n° 10-028-01 relatif à l'évaluation de la régionalisation des budgets opérationnels du programme « administration territoriale », avril 2010, p. 33-34).

ensemble plus large, dans les départements plus urbains comme les Pyrénées-Atlantiques, les DDT (M) éprouvent des difficultés à conserver leur rôle « d'animateur » et « d'impulseur » de projet local face à des communautés d'agglomération compétentes n'entendant guère se laisser « guider » par les services de l'État. Lors des travaux préalables à l'élaboration du SCOT de la CDAPP (Communauté d'agglomération Pau-Pyrénées) auxquels nous avons été associée dans le cadre des ateliers pédagogiques de Master 1, le dialogue entre les services de l'État et les services techniques de la CDAPP appuyés, dans leurs missions d'expertise, par l'AUDAP n'était pas toujours aisé.

Dans ces circonstances, le désengagement de l'État est vécu de façon paradoxale par les élus locaux : si certains se réjouissent du desserrement d'un étau jugé oppressant et souhaiteraient aller vers encore « moins d'État », d'autres — notamment des élus ruraux — expriment au contraire un sentiment d'abandon alimenté par la suppression progressive, décidée par le Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008, de l'ingénierie concurrentielle que les services déconcentrés assuraient dans le cadre de leur mission d'appui technique aux collectivités territoriales (Krattinger et Gourault, 2009). L'origine de ces prestations assumées par l'État pour les départements et les communes remonte au début du XIX^{e} siècle, avec la création du puissant corps des Ponts et Chaussées, rapidement doté d'un dense maillage territorial (Thoenig, 1987). L'ingénierie est également assurée par un autre grand corps de l'État, très implanté localement, celui de l'agriculture, des eaux et des forêts. Les sources d'archives que nous avons consulté dans le cadre d'un programme de recherche sur la mémoire des inondations dans le bassin de l'Adour, témoignent amplement du rôle prééminent joué par ces deux services dans le monde rural (Bouisset, Clarimont *et al*., 2013). À la fin du XX^{e} siècle, malgré la décentralisation, les prestations fournies par les services de l'État demeuraient importantes : leur nombre s'élevait à plus de 30 000 par an (pour un volume moyen de 22 000 communes ou groupements de communes bénéficiaires). Pour les exercices 1998, 1999 et 2000, le montant des rémunérations perçues par l'État pour ces interventions d'appui technique aux collectivités territoriales était estimé à 237,8 millions d'euros / an (Daudigny, 2010 : 11). Ces prestations représentaient une bonne part de l'activité de certaines subdivisions de l'équipement et un supplément de revenu non négligeable pour l'ingénieur subdivisionnaire et les agents techniques, sous forme de « rémunérations accessoires ». Ce système n'était pas dépourvu d'effets pervers et a pu entraîner une gabegie financière. « *L'activisme entrepreneurial des technocrates de l'État* » cherchant à vendre leur produit aux élus locaux a entraîné une « *verticalisation des politiques et la segmentation des enjeux* » aboutissant à la réalisation ponctuelle d'équipements et d'infrastructures mal reliés et intégrés entre eux, à un « *saupoudrage* » et à « *l'inflation des budgets publics* » (Duran et Thoenig, 1996 : 587).

Mise en cause par l'Europe au nom du principe de libre concurrence, régulièrement pointée du doigt par l'ingénierie privée dénonçant une concurrence déloyale, l'ingénierie[157] publique de l'État avait vu son champ se restreindre progressivement. Suivant les recommandations de la Cour des Comptes qui avait, dans un rapport de 2000, intitulé *La fonction publique de l'État*, émis des critiques à l'encontre des « *rémunérations accessoires des fonctionnaires des ministères de l'Équipement et de l'Agriculture* » (Daudigny, 2010 : 12), elle avait été redéfinie et inscrite dans le cadre des marchés publics, en 2001. L'inscription de l'ingénierie dans le champ concurrentiel est entérinée par la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (dite loi MURCEF) qui, dans son article 1, indique que : « *Les services déconcentrés de l'État et les services à compétence nationale de l'État peuvent, dans les conditions prévues par le code des marchés publics, concourir par leur appui technique aux projets de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales et des établissements publics* ». Le régime de la convention qui prévalait jusqu'alors entre prestataires et bénéficiaires est remplacé par le code des marchés publics. Une mission de solidarité, l'ATESAT (créée par la loi de 2001), est cependant maintenue hors du champ concurrentiel ; elle est réservée aux communes ne disposant pas, « *du fait de leur taille ou de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans les domaines de la voierie, de l'aménagement et de l'habitat* » (Loi n° n°2001-1168, article 1). L'intégration d'une bonne part de l'intervention de l'État dans le champ concurrentiel s'accompagne d'une mutation significative de son action auprès des collectivités territoriales. Le plan de modernisation de l'ingénierie publique, élaboré par les deux principaux ministères concernés (équipement et agriculture), en 1999, prévoyait de privilégier à l'avenir les missions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage plutôt que les missions de maîtrise d'œuvre qui, plus lucratives, représentaient 70 % des prestations des services extérieurs de l'État, en 1999 (Daudigny, 2010 : 15). L'objectif des agents de l'État était dès lors moins de conquérir des marchés que d'accompagner les collectivités territoriales vers un développement territorial de qualité. L'État territorial devenait moins prestataire de services qu'expert. Il devait également concourir à la mise en œuvre de politiques nationales guidées par de nouvelles priorités (renouvellement urbain, développement durable, recompositions territoriales, etc.). Cette inflexion se précise au cours des années 2000 jusqu'à une circulaire du 10 avril 2008 qui prévoit la suppression des interventions des services déconcentrés de l'État dans le domaine concurrentiel.

Cette circulaire constitue l'aboutissement de la réflexion engagée dans le cadre de la RGPP sur la réforme de l'État. Une telle décision n'est pas imputable à des causes externes (durcissement des règles européennes en matière de concurrence), mais uniquement à un

[157] Le terme d'ingénierie est très large et recouvre, selon la définition empruntée au rapport Daudigny (2010), trois champs complémentaires : la maîtrise d'ouvrage (assistance à maîtrise d'ouvrage, conseil en amont, conduite d'opérations), les études générales (diagnostic, analyse, dessins), la maîtrise d'œuvre (direction de la maîtrise d'œuvre, conduite des chantiers, réalisation des travaux, contrôle de l'exécution des travaux).

choix politique national de réduire les services de l'État pour des questions budgétaires. L'abandon progressif de l'activité d'ingénierie concurrentielle et la réorientation des services de l'État vers des missions d'expertise (en lien notamment avec la mise en œuvre des décisions adoptées dans le cadre du Grenelle de l'environnement) se traduit par des suppressions et des redéploiements d'emplois (au sein du même ministère ou vers les collectivités territoriales) permettant des économies estimées à 48 millions d'euros en 2010 soit la masse salariale correspondant à 903 emplois équivalents temps plein ou ETP (Daudigny, 2010 : 22). Entre 2009 et 2011, 3 300 ETP ont été supprimés au sein du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, 1 200 ETP dans celui de l'agriculture et de la pêche[158] . Ces suppressions de postes et l'érosion du personnel encadrant diminuent considérablement les capacités d'expertise de l'État territorial.

Au 1er janvier 2012, les services de l'État ont cessé d'assumer toute mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pourtant précieuse pour les milliers de petites communes françaises n'ayant pas la capacité de se doter de leurs propres services d'ingénierie et confrontées à la complexité grandissante des normes techniques et juridiques. Épargnée par la RGPP, la mission de conseil apportée dans le cadre de l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) a été supprimée par la nouvelle majorité gouvernementale. La loi de finances 2014 prévoit son interruption à partir du 1er janvier 2014, au prétexte que le dispositif ATESAT ne serait *« plus en adéquation avec la réalité de l'organisation locale, notamment au regard de l'achèvement de la constitution des intercommunalités et de la montée en puissance des départements dans ce domaine. »* (Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 123). À compter de cette date, la conclusion d'une convention ATESAT entre l'État et les collectivités éligibles deviendra impossible. Une période de transition est cependant prévue pour permettre l'achèvement des missions qui le nécessiteraient. Elle ne concerne que les collectivités bénéficiaires de l'ATESAT en 2013 et la prorogation ne pourra pas s'étendre au-delà du 31 décembre 2015. Dans un contexte de restrictions budgétaires, le repositionnement des services de l'État vers un rôle de conseil, d'accompagnement et d'expertise est, une nouvelle fois, mis en avant. Pourtant, l'ATESAT répondait à un réel besoin des communes : au cours de la période 2010-2012, près de 27 000 conventions ont été signées ce qui signifie que 80 % des communes et 33 % des groupements de communes éligibles ont bénéficié des prestations ATESAT — près des deux tiers portaient sur la voirie et les ouvrages d'art, le tiers restant sur l'aménagement et l'habitat[159]—. Ce retrait de l'État du champ de l'ingénierie est d'autant plus mal vécu par les petites communes qu'elles ne disposent guère de services techniques et que leurs moyens sont trop limités pour leur permettre d'avoir aisément recours au secteur privé.

[158] Saugey Bernard, sénateur. *Avis n°162 présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2014, adopté à l'assemblée nationale. Tome XVII. Relations avec les collectivités territoriales*. Enregistré à la présidence du Sénat, le 21 novembre 2013, p. 45 et suivantes.

[159] Saugey Bernard, 2013. *Ibid*. p. 47

Le renchérissement prévisible des coûts d'ingénierie et de maîtrise d'ouvrage risque donc de grever des budgets communaux déjà contraints. Une « ATESAT décentralisée » est-elle envisageable ? La prise en charge de l'ATESAT par les départements constitue-t-elle une solution viable et réaliste alors même que leur existence est une nouvelle fois menacée ?

Le rapport du sénateur socialiste de l'Aisne, Yves Daudigny, plaidait déjà, en 2010, pour un renouvellement de l'ingénierie publique, une ingénierie exercée par les collectivités territoriales, mais dans laquelle l'État, fort de son réseau scientifique et technique, conserverait un rôle : « *L'État prestataire s'éteint progressivement quand s'affirment ses missions d'impulsion, d'animation, de contrôle. La mission d'État expert, dans un contexte d'ouverture aux collectivités, est un fondement indispensable pour cette nouvelle ingénierie publique que les élus espèrent et attendent à côté de l'ingénierie privée* » (Daudigny, 2010 : 6). Le rapport sénatorial préconisait notamment l'élaboration par toutes les DDT (M) d'un plan de redéploiement de leurs capacités d'ingénierie publique afin d'éviter un désengagement brutal et préjudiciable aux petites communes ; la prise en charge par les conseils généraux volontaires – à titre expérimental – de la mission d'ATESAT au bénéfice des communes ou des groupements de communes qui en feraient la demande. Le rapporteur semble n'avoir guère été entendu que sur ce dernier point, plusieurs conseils généraux étant en train d'explorer les possibilités de mise en œuvre de l'ATESAT au profit des communes rurales du département pour pallier le retrait de l'État.

C'est le cas par exemple du département des Pyrénées-Atlantiques dans lequel 494 de ses 547 communes comptent, en 2011, selon l'INSEE, moins de 2000 habitants et étaient, pour la plupart, éligibles à l'ATESAT. En 2014, le Conseil général 64, saisi par plusieurs maires de petites communes, s'est emparé de la question et a établi un diagnostic afin d'identifier les besoins des petites communes de même que les structures existantes susceptibles d'y répondre au moins partiellement (agence d'urbanisme, CAUE, établissement public foncier local, Société d'équipement des Pays de l'Adour, etc.), ceci afin de « *repenser l'ingénierie publique de la cave au plafond* » (Entretien chargée de mission CG64, Service développement économique et territorial, Pau, 18/09/2014). Avec le soutien d'une stagiaire étudiante en master 2 DAST à l'université dont nous avons dirigé le mémoire, le service développement économique et territorial du CG64 a exploité une enquête, menée en 2012, auprès de quelques maires de communes bénéficiant de l'ATESAT pour cerner réellement leurs attentes et les informer des ressources disponibles en matière d'ingénierie publique. Les entretiens réalisés auprès de 48 maires ont fait apparaître tout d'abord un déficit de lisibilité de l'offre disponible en matière d'ingénierie publique, dans le département : « *il faut identifier les outils qui existent, les rendre plus accessibles et les adapter aux besoins des collectivités. (…) Parmi les maires du secteur, je parie qu'il y en a une très grande majorité qui n'a pas idée de qui fait quoi (…). Je m'estime heureux, je suis un vieux du circuit, pour les jeunes maires, ce doit être sacrément compliqué* » (Conseiller général et maire de Bentayou-Sérée, 113 habitants, 3ème mandat, 29/05/2012). Les maires ont ainsi le sentiment d'évoluer dans un

environnement complexe qu'ils ne maîtrisent guère et dans lequel ils avancent en tâtonnant, en activant leurs réseaux : « *On se débrouille à trouver des solutions, c'est parfois du « système D ». Il faut du réseau ; le nouvel élu, il va devoir créer son carnet d'adresse, ce sera plus compliqué.* » (Maire de Louvie-Soubiron, 120 habitants, 1er mandat, 6/07/2012). L'enquête a ensuite permis de mettre en évidence les réponses locales au désengagement de l'État notamment à travers le renforcement annoncé de l'intercommunalité : « *En matière d'assistance technique et d'ingénierie publique, j'attends beaucoup de la fusion pour l'intercommunalité, particulièrement sur les domaines de la voierie et de l'urbanisme* » (Maire de Sévignacq, 697 habitants, 3ème mandat, 6/07/2012). Elle a enfin révélé l'attachement à une forme renouvelée d'ingénierie publique, plus conforme à l'intérêt général que l'ingénierie privée : « *Il faut remplir le maillon qui manque à l'élu pour ne pas se tromper dans nos choix. Nous pouvons faire appel à l'expertise privée, nous le faisons et c'est important, mais nous avons besoin d'être guidés, conseillés. Ce maillon ne peut être exercé que par un organisme public en qui l'élu a confiance.* » (Conseiller général et maire de Mont-Disse, 80 habitants, 16/05/2012). Les services de l'État étaient dépositaires de cette confiance et les élus locaux éprouvent un désarroi certain face à la disparition de l'ATESAT. Ils se sentent dépourvus non seulement en matière d'ingénierie technique (« l'ingénierie du faire »), mais également en matière d'ingénierie stratégique : « *Sur les réflexions de type appui à l'élaboration de stratégies territoriales, il n'y a personne. C'est un vrai manque.* » (Maire d'Etsaut, 80 habitants, 1er mandat, 13/09/2012). Pour pallier ce qui est vécu localement comme une carence, le Conseil général 64 semblait privilégier la voie de la mise en réseau des structures existantes plutôt que celle de la création d'une nouvelle agence – de type agence technique départementale – exclusivement dédiée à l'ingénierie publique dont le coût de aurait été plus élevé. Dans un contexte budgétaire très contraint, il n'est pas sûr que la nouvelle majorité départementale issue des urnes en mars 2015 conserve cette orientation.

2.4. La Modernisation de l'action publique : vers un après-RGPP ?

La RGPP a conduit à une restructuration des services déconcentrés de l'État sans précédent. En projet depuis une vingtaine d'années, celle-ci a été menée avec célérité, en un temps très court. Entre 2007 et 2012, 503 mesures ont été validées par les instances de pilotage de la RGPP (France, 2012). Critiquée sur le fond comme sur la forme, la RGPP a été jugée trop focalisée sur la recherche d'économies rapides, trop centralisée, non transparente et insuffisamment porteuse de sens pour les agents de l'État. L'éventail des mesures à mettre en œuvre de même que le calendrier très serré de la réforme ont été préparés au niveau national sans aucun débat préalable, sans aucune concertation avec les services concernés qui se sont vus imposer cela (Lafarge et Le Clainche, 2010). Le recours massif à des consultants, à la connaissance parfois très superficielle des réalités du secteur public, la mise en place, en un laps de temps très court, de regroupements bouleversant le fonctionnement antérieur des services, le déficit d'information sur la démarche ont été très mal vécus et mal compris par les

personnels. Globalement, la RGPP a été très mal perçue par les agents. Un sondage réalisé par l'IFOP auprès de 800 agents de l'État et des collectivités territoriales et publié le 7 décembre 2010 par *Les Échos* mettait clairement en évidence la très faible adhésion des agents à la réforme : 33 % d'entre eux seulement disaient l'approuver et 74 % s'estimaient peu pris en compte rejetant la méthode de mise en œuvre de la RGPP. Outre la méthode, la RGPP a également été attaquée sur son bilan quantitatif jugé en-deçà des objectifs initialement fixés et portant bien plus sur les dépenses de personnel et de fonctionnement que sur les dépenses d'intervention (Lafarge, 2010). Les économies budgétaires imputables à la RGPP ne sont pas aisées à évaluer : elles sont estimées aux alentours de 12 milliards d'euros pour la période 2009-2012 et liées en bonne part aux suppressions d'emplois qui représenteraient 5,4 % des effectifs au cours de cette même période (France – IGA, IGF, IGAS, 2012).

Le rapport produit par l'IGA (Inspection générale de l'administration), l'IGF (Inspection générale des finances) et l'IGAS (Inspection générale des affaires sociales), rendu public en septembre 2012, bien que reconnaissant le caractère novateur de la RGPP et l'intérêt d'une interrogation sur la pertinence des politiques publiques, souligne ses failles tant méthodologiques que pratiques : accumulation de mesures[160] de nature très différentes rendant difficile l'appréhension de l'ensemble de la réforme, communication insuffisante et trop technique, gestion des ressources humaines défaillante, impact financier difficile à apprécier. Par ailleurs, la RGPP a entrepris une profonde restructuration des services déconcentrés sans que soit posée la question de l'administration décentralisée. Le rapport d'évaluation de la RGPP, publié en 2012 à la demande de la nouvelle majorité, préconise en conséquence de poursuivre l'effort de réforme, mais en élargissant son périmètre à l'ensemble de l'action publique et en favorisant la concertation et la responsabilisation des acteurs concernés. Trois services publics jugés prioritaires devraient cependant être exclus du champ de la réforme, conformément à l'engagement de campagne de François Hollande : l'éducation nationale, la police et la justice.

Dès l'automne 2012, la nouvelle majorité gouvernementale a procédé à la substitution de la RGPP par la MAP — Modernisation de l'action publique —. Cette nouvelle politique est portée non plus par le ministère des Finances, mais par celui de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique. Organe de décision de la MAP, le CIMAP — Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique — a été créé par décret[161], le 30 octobre 2012. Présidé par le Premier ministre, il est composé de l'ensemble des ministres et du ministre délégué au budget. Son secrétariat est assuré par le SIGMAP (secrétariat général pour la modernisation de l'action publique), lui-même rattaché à Matignon. Le changement de nom de la politique de réforme de l'État est-il purement cosmétique ou traduit-il l'engagement dans une voie nouvelle ? La MAP s'inscrit-elle en

[161] Décret n°2012-1199 du 30 octobre 2012 portant création du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique

rupture ou dans le prolongement de la RGPP ? Le recul manque pour déterminer avec précision les points de convergence et les bifurcations entre RGPP et MAP. La MAP est, comme il se doit, présentée par le gouvernement comme une politique originale et novatrice rompant avec la RGPP. Cette rupture s'exprime en premier lieu sur la forme : si la RGPP s'est souvent vue reprocher son déficit de concertation et de transparence, la MAP entend « *mieux associer les agents publics à la modernisation de l'action publique et à la qualité du service rendu* » (Décret n° 2012-1199 du 30/10/2012, Article 1er). Elle souhaite également mieux informer le Parlement de l'avancée de la réforme par la transmission régulière des ordres du jour des réunions du CIMAP, des relevés de décision, des rapports relatifs à la réforme, etc. L'originalité de la démarche porte également sur le fond : il ne s'agit plus seulement d'intervenir sur l'action publique de l'État, mais d'élargir le champ de la réforme aux collectivités territoriales voire aux opérateurs privés. Ainsi, le CIMAP a-t-il pour mission d'œuvrer à l'amélioration de « *l'organisation et [du] fonctionnement des services et des établissements publics de l'État, et veiller à l'articulation de leurs missions avec celles des autres administrations publiques* » (Décret n° 2012-1199 du 30/10/2012, Article 1er).

Toutefois, l'examen — même superficiel — des relevés de décision des CIMAP[162] qui se sont réunis depuis décembre 2012 ne peut manquer de mettre aussitôt en évidence la congruence sémantique dans les discours de justification des deux politiques : « évaluation », « simplification », « qualité », « efficacité », « performance », « administration numérique » demeurent les maîtres mots de la MAP comme ils avaient été ceux de la RGPP. Par ailleurs, l'objectif prioritaire reste le même : la MAP comme la RGPP visent avant tout à réduire les dépenses publiques. Le rattachement de la réforme de l'État au ministère de la Fonction publique plutôt qu'à Bercy aurait pu laisser croire à une importance moindre de la question budgétaire, mais il n'en est rien. La réforme de l'État et le redressement des finances publiques sont une nouvelle fois présentés comme complémentaires : le relevé de conclusion du CIMAP du 18 décembre 2013 l'affirme clairement dans son point 1 : « *évaluer pour réformer les politiques publiques et contribuer au redressement des comptes publics* » ; un objectif de réduction du déficit de 3 à 4 milliards d'euros à l'horizon 2015-2017 est envisagé[163]. Même si la REATE ne semble pas constituer l'un des éléments explicites et immédiats de la réforme de l'État (Le Clainche, 2013) et n'est évoquée ni dans le relevé de conclusions du CIMAP de décembre 2012 ni dans celui de décembre 2013, le processus enclenché par la précédente majorité s'est poursuivi. Le nouveau pilotage régional des politiques publiques a été parachevé donnant lieu à des directions régionales « *vastes et polymorphes* », « *à la limite du gouvernable* »[164], telles les DREAL tandis que, dans les

[162] L'ensemble de l'information est disponible sur le site gouvernemental de la MAP, à l'adresse : http://www.modernisation.gouv.fr/

[163] Document en ligne sur le portail gouvernemental de la MAP : http://www.modernisation.gouv.fr/ [dernière consultation : 7 avril 2014]

[164] Propos d'un ancien directeur départemental puis régional de l'équipement ayant vécu les réorganisations, rapportés par *La Gazette des communes*, dans un dossier spécial sur la MAP intitulé « MAP : moderniser pour économiser ? », publié le 17/12/2013. Consultable à l'adresse suivante :

directions départementales, les réductions d'effectifs se poursuivent, amenuisant toujours davantage des services qui concouraient pourtant à l'équilibre territorial. Malgré un ralentissement du rythme des pertes d'emplois, les DDT (M) demeurent, en 2012 et 2013, les services déconcentrés les plus touchés par les baisses d'effectifs[165] : - 1 332,6 ETP en 2012 et encore, - 478,8 ETP en 2013. L'abaissement du seuil de mise à disposition gratuite des services de l'État en matière d'application du droit des sols prévu par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 dite loi ALUR) et l'arrêt de l'aide technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT)[166], à compter du 1er janvier 2014, contribuent à déstabiliser un peu plus des DDT (M) déjà fort affaiblies par la RÉATE. Dans ce climat d'incertitude face à l'avenir, l'inquiétude règne dans les DDT (M).

Le prolongement de la RGPP par la MAP voire son approfondissement révèle la remarquable continuité des politiques de réduction des dépenses publiques et de réduction de la taille de l'État en dépit des changements politiques. Avec la MAP, le gouvernement socialiste de M. Ayrault a repris en substance les fondamentaux de la RGPP entreprise par l'antérieure majorité. On assiste ainsi, en France comme dans d'autres pays, à « *la répétition de plus en plus élaborée et perfectionnée de ce qui se faisait antérieurement* » (Lapsley et Midwinter, 2010 : 821), à la poursuite dans la voie du *New public management*.

Cependant cette poursuite dans la voie de la réforme de l'État n'est pas dépourvue d'ambiguïtés. Tandis que l'amélioration de la compétitivité des territoires et la réduction de la dépense publique continuent à être affichées comme des priorités gouvernementales, l'égalité des territoires opère un retour dans l'agenda politique. Les effets dévastateurs de la crise économique sur l'emploi, les nombreuses fermetures de sites industriels dont les médias se font l'écho[167] contribuent à creuser les disparités spatiales. Les importantes mobilisations sociales dans ou hors du monde ouvrier (Bonnets rouges en Bretagne) de même que la consolidation d'un vote contestataire sont interprétées comme des formes d'expression d'un sentiment d'exclusion ; elles correspondraient à la révolte d'une « France périphérique » non métropolitaine, de plus en plus exclue de la croissance (Davezies, 2012). L'aggravation des déséquilibres territoriaux, dans un contexte de crise économique, conduit à une relance du vieux débat entre égalité et compétitivité, entre logique distributive et logique de concentration. Le gouvernement socialiste ne tranche pas dans ce débat, mais prétend concilier les deux logiques. La création, en avril 2014, d'un Commissariat général à l'égalité

---

http://www.lagazettedescommunes.com/212302/malaise-dans-les-services-deconcentres-de-letat-a-la-veille-du-4eme-cimap/

[165] Note de la Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre du 12 septembre 2013 reprise par *La Gazette des Communes*, 17/12/2013, *op. cit.*

[166] Selon le projet de loi de finances pour 2014, 1 266 agents étaient affectés à l'ATESAT, fin 2013. La suppression des missions liées à l'ATESAT permettrait de faire économiser 24,9 millions d'euros à l'État mais la question n'est guère posée des alternatives susceptibles d'être proposées aux petites communes.

[167] On peut citer à titre d'exemple l'article du Monde, du 05/02/2013 (« 266 fermetures d'usines annoncées en un an ») qui s'alarmait de l'accélération, en 2012, des fermetures d'usines (42% de plus qu'en 2011). Qu'il s'agisse d'unités de production appartenant à de grands groupes (Renault, Peugeot, Goodyear) ou de sites industriels de taille modeste, la désindustrialisation de la France est loin de se ralentir.

des territoires (CGET), semble aller dans ce sens. Placé sous la houlette du Premier ministre, le CGET coiffe la DATAR, le Secrétariat général du Comité interministériel des villes et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Il a pour mission de *« concevoir et mettre en œuvre la politique nationale d'égalité des territoires, et d'en assurer le suivi et la coordination ministérielle »*[168]. Le CGET est présenté comme un organisme permettant de rompre avec une approche sectorielle des politiques publiques pour privilégier la transversalité. Il interviendra notamment dans la politique de la ville pour œuvrer à la résorption des problèmes de fragmentation urbaine et sera chargé de coordonner la préparation et la mise en œuvre de la nouvelle politique contractuelle de l'État dans le cadre des nouveaux Contrats de Plan Etat-Région (2014-2020).

Par le référent national qu'elle mobilise, par l'objectif prioritaire visé (la disparition des disparités entre territoires), cette politique nationale d'égalité territoriale ne semble être autre qu'une politique d'aménagement du territoire remise au goût du jour. Toutefois dans le contexte politique et économique actuel, le réalisme de cette proposition paraît discutable. Cette affirmation d'une volonté de retour aux fondamentaux de la politique d'aménagement du territoire est-elle purement rhétorique ou traduit-elle un réel changement de cap ? En ce cas, comment concilier cette politique avec la poursuite de la RGPP, sous une forme sensiblement renouvelée, ou avec le maintien de la politique industrielle des pôles de compétitivité ?

L'instauration du CGET s'inscrit dans la continuité du rapport commandité par le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement et dirigé par l'économiste Éloi Laurent, « *Vers l'égalité des territoires — Dynamiques, mesures, politiques* » (février 2013)[169] qui devait répondre à trois questions relatives à la pertinence de mener une politique d'égalité des territoires : *« Est-il légitime de vouloir progresser vers l'égalité territoriale en France ? Est-il nécessaire de rechercher l'égalité territoriale en France ? Est-il possible de construire la justice territoriale en France ? »*. Le débat entre les tenants de « l'égalité territoriale » et ceux de la concentration des efforts sur les territoires les plus compétitifs est loin d'être clos (Wendeln, 2014).

*

Le *New Public Management* est introduit en France, dès les années 1990. Ses principes bien que formulés et appliqués antérieurement, s'épanouissent avec la RGPP. Par son ambition, celle-ci constitue une rupture : rupture dans la conception du rôle de l'État, rupture dans l'idée de service public dont le principe d'universalité est de plus en plus battu en brèche. Cette transformation de la place dévolue au service public au sein de la société est

[168] Préambule. Décret n°2014-394 du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires, JORF n°0078 du 2 avril 2014

[169] Rapport public disponible en ligne, sur le site de la Documentation française : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000131/index.shtml [consulté le 15/09/2013]

perceptible dans les glissements sémantiques opérés en deux décennies. Le plus significatif est le glissement de « l'usager » au « client », reflétant parfaitement l'introduction d'un rapport marchand au service public, le passage à une approche exclusivement économique, comptable de l'action de l'État, l'abandon ou du moins recul de valeurs telles que l'équité, la solidarité, mais aussi l'impartialité ou l'intégrité (Fortier, 2010). Pourtant, le bilan économique des réformes menées en France comme dans de nombreux pays s'avère souvent très en deçà des perspectives : les économies réelles sont difficiles à apprécier d'autant plus que les coûts générés par l'appel croissant à la sous-traitance augmentent. Les initiatives récentes et peu concluantes de partenariats public/privé dont le fiasco du Centre hospitalier sud-francilien[170] offre une bien triste illustration soulèvent bien des interrogations sur la substituabilité de l'État. Le discours réformiste adopté depuis deux décennies, par les gouvernements successifs quelle que soit leur obédience politique, se fonde sur deux impératifs : économique (accroître l'efficacité de l'action publique, renforcer la compétitivité des territoires) et politique (approfondir la démocratie en rendant la parole aux citoyens, en rapprochant le citoyen de la chose publique).

Fragilisés, les services déconcentrés sont de moins en moins présents dans l'action publique territoriale, leur rôle étant de plus en plus cantonné au « *seul reporting par rapport au niveau national* » (Epstein, 2009 : 136). Dans les territoires urbains denses et bien dotés en services techniques, ils passent au second plan. Ils sont également de plus en plus éclipsés par la montée en puissance de nouveaux acteurs qui existaient auparavant, mais qui ont gagné en légitimité et en visibilité comme les consultants dont le rôle est de plus en plus prégnant dans l'action territoriale. Ce retrait de l'État territorial ne signifie pas pour autant une disparition totale de l'État. L'appareil d'État est certes réduit, mais n'en demeure pas moins présent localement. Il conserve une capacité à orienter, à distance, l'action locale grâce à ses agences dotées de capacités techniques et financières certaines, mais aussi grâce à la définition de politiques nationales capables de modeler l'action locale. On pourrait en reprenant la formule utilisée par Renaud Epstein (2009) parler de « *gouvernement à distance* ». Le maintien de ce pilotage étatique en dépit d'un affaiblissement considérable de sa présence au sein des territoires s'explique, selon le politologue Pierre Muller, par la situation même de l'État qui est comme « *extérieur* » à la société, « *le seul lieu où une collectivité peut s'imposer à elle-*

[170] Le Centre hospitalier sud-francilien (CHSF) est l'un des quatre projets d'hôpitaux nouveaux prévus dans le cadre du Plan Hôpital 2007 aux côtés de la cité sanitaire de Saint Nazaire et des centres hospitaliers de Bourgoin-Jallieu et Annemase-Bonneville. Le CHSF a été construit dans le cadre d'un partenariat public / privé avec le groupe de BTP Eiffage. Il a ouvert en 2012 après de longs et coûteux travaux lui valant d'être le partenariat public / privé, le plus cher de France. La résiliation, en 2014, du bail emphytéotique qui liait Eiffage et la collectivité publique signe l'échec de ce PPP. Dans son rapport annuel, publié le 11 février 2014, la Cour des Comptes consacre un chapitre entier aux PPP du Plan Hôpital 2007 qu'elle qualifie de « procédure mal maîtrisée » et dont elle critique la méthode. Encouragés par les directeurs des Agences régionales de l'hospitalisation répondant par là aux instructions ministérielles, les PPP devaient permettre de procéder à la modernisation des hôpitaux et à la construction de nouveaux équipements dans les zones mal dotées tout en étalant la charge financière pour la collectivité publique. La mobilisation de capitaux privés permise par les PPP était d'autant plus séduisante qu'elle se développait beaucoup à l'étranger. En France, l'expérience ne s'est guère avérée concluante car, selon la Cour des Comptes, « *la procédure a été déployée dans la précipitation sans que les outils juridiques d'accompagnement des établissements et le pilotage soient suffisamment disponibles* » (Cour des Comptes, *Rapport public annuel 2014*, février 2014, p.371).

même la régulation de sa propre complexité », « *le lieu où s'exerce une forme de transcendance de la société par rapport à elle-même* » (Muller, 2004 : 41).

3. De la décentralisation à la réforme des structures territoriales

La décentralisation [171] est un processus inachevé qui contribue, depuis plus de trente ans, à refaçonner les systèmes d'administration publique. Elle consiste en la prise en charge par les collectivités territoriales de compétences jusque-là assumées par l'État dans des champs tels que l'enseignement supérieur et la recherche, les transports, la culture, etc. La France, décentralisée depuis 1982, n'est pas un cas isolé. Depuis plus de trois décennies, la décentralisation est à l'œuvre en Europe. En Espagne, la décentralisation s'est mise en place à partir de 1978, dans le cadre de la transition démocratique. Elle rompt avec la centralisation de l'État franquiste et se traduit par la création de dix-sept communautés autonomes aux compétences très étendues, mais inégales, dotées de statuts juridiques distincts qu'il s'agisse de communautés autonomes « historiques » (Pays Basque, Catalogne, Galice et Navarre)[172] ou de communautés autonomes « ordinaires ». Si la décentralisation de l'État espagnol repose sur la distinction de deux niveaux de collectivités aux compétences inégales, la décentralisation française se veut égalitaire avec l'octroi à toutes les collectivités de même niveau des mêmes « blocs de compétences » et le refus de la moindre relation hiérarchique entre collectivités (absence de tutelle d'une collectivité sur une autre). Initié en Europe de l'Ouest, le mouvement décentralisateur s'est diffusé à l'Europe centrale, au cours des années 1990. En Hongrie, en Pologne, en République tchèque, le changement de modèle institutionnel s'opère dans le cadre d'un double processus de décentralisation et de démocratisation consécutif à l'effondrement du bloc soviétique (Maurel, 2003).

Comment interpréter cette extension de la décentralisation, favorisée par l'Europe ? La diffusion de la décentralisation doit-elle être considérée comme la résultante d'un processus de retrait de l'État inspiré par les préceptes du New Public Management ou faut-il y voir une réponse des gouvernements centraux aux pressions exercées par des autorités locales soucieuses de renforcer leurs pouvoirs (Le Lidec, 2003) ? Peut-être la réponse est-elle dans un entre-deux, entre volonté émancipatrice des collectivités locales et besoins d'externalisation d'un État confronté à l'épineuse question de la gestion de la dette. Longtemps observée avec bienveillance, si ce n'est avec enthousiasme, la décentralisation semble être aujourd'hui

[171] Le terme « décentralisation » désigne le transfert de compétences de l'État vers des institutions distinctes de lui, en l'occurrence les collectivités territoriales. Il ne doit pas être confondu avec la déconcentration, notion qui renvoie, quant à elle, au transfert de certaines attributions de l'échelon administratif central vers l'administration locale sans que celle-ci devienne pour autant autonome.

[172] Ces communautés autonomes historiques ou « *nationalités historiques* » ont en commun d'avoir approuvé leurs premiers statuts d'autonomie durant la II^{ème} République (1932-1936). Elles ont bénéficié d'une voie d'accès plus rapide à l'autonomie (approbation de leurs statuts entre 1980 et 1981) et jouissent d'un niveau d'autonomie plus élevé que les autres régions espagnoles. L'Andalousie a rejoint ces communautés historiques, en 1982.

moins fédératrice comme si la « *croyance en ses vertus intrinsèques en termes de démocratisation, d'économie d'échelle, d'efficience* » s'était effritée et si la « *fin du mythe décentralisateur* », annoncée par Emmanuel Négrier (2009 : 126) était proche.

Processus en cours, imprégné d'idéologie, la décentralisation donne lieu à des interprétations divergentes. Certains auteurs y voient un affaiblissement substantiel de l'État ayant perdu pouvoir et crédibilité. D'autres, la perçoivent comme une forme de désengagement de l'État ambivalente, entre retrait de certains domaines et maintien d'une capacité de pilotage dans d'autres comme par exemple la politique de la ville dans laquelle l'État conserve, grâce à ses agences, la possibilité de « *gouverner à distance* » (Epstein, 2005). Cette délégation de compétences aux collectivités territoriales est parfois décrite comme une « *ruse de l'État* » qui se délesterait de certaines attributions pour renforcer ses compétences régaliennes (Caillosse, 2004). Cette interprétation est conforme à une représentation de l'État français encore vivace, celle d'un État centralisateur, puissant, héritier de l'absolutisme, capable d'imposer à des collectivités territoriales passives une redistribution des compétences toutes à son avantage. Une telle conception nie le rôle offensif et déterminant des chefs des grands exécutifs locaux dans les politiques de décentralisation (Le Lidec, 2007). Elle occulte le fait que la décentralisation soit le fruit d'un rapport de force entre l'exécutif national, les élus locaux et, secondairement, des administrations plutôt rétives et dans une posture défensive. La décentralisation n'est pas l'expression d'une domination de l'État, mais le résultat d'un compromis modifiant substantiellement les équilibres locaux.

3.1. La décentralisation : vers une autonomisation des pouvoirs locaux

Partout sur le vieux continent, la décentralisation tend à s'imposer comme le modèle de gouvernement optimal. Elle est encouragée par l'Union européenne qui, avec la Charte européenne de l'autonomie locale (1985), pose un certain nombre de principes fondamentaux comme les principes d'autonomie[173], de démocratie et de décentralisation du pouvoir reposant sur la reconnaissance des droits des collectivités à l'autonomie, aux élections des organes locaux, à des compétences, à des structures administratives et à des ressources financières propres en partie alimentées par des transferts de l'État. La Charte repose sur un double postulat, celui du caractère démocratique et efficace de la gestion locale : « *les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique* » ; elles permettent « *une administration à la fois efficace et proche du citoyen* »[174]. La Charte prescrit également la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Le 16 novembre 2009, un protocole additionnel a été approuvé et est venu

[173] Le concept d'autonomie locale est défini dans la charte comme *« le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. »* (*Charte européenne de l'autonomie locale*, Article 3.1)

[174] Conseil de l'Europe. *Charte européenne de l'autonomie locale*. Strasbourg, 15/10/1985. Préambule. En ligne : http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/122.htm [consulté le 10/07/2014]

compléter la Charte en consolidant les droits des citoyens à participer aux affaires des collectivités locales. Ratifiée dès 1988 par l'Espagne, durant les années 1990 par les pays d'Europe centrale libérés de la tutelle soviétique, plus tardivement par la France (en 2007), la Charte accompagne le mouvement général de convergence des modes de gouvernement observé en Europe. Celui-ci a, partout, pour effet de renforcer les élites locales et de les « professionnaliser ».

Dans les pays d'Europe centrale, l'effondrement des régimes communistes s'est accompagné de la mise en place progressive d'une nouvelle organisation territoriale avec dès 1990, l'octroi de l'autonomie aux communes puis, à la fin de la décennie, la programmation d'une décentralisation au profit des échelons de niveau supérieur (départements et régions) — légèrement différée par des États craignant une érosion de leurs prérogatives et le renforcement des particularismes locaux — (Maurel, 2004). La décentralisation y est donc étroitement associée à la démocratisation de la vie politique et au « retour à l'Europe » (Maurel, 2004). La réforme de l'organisation de l'administration publique et la promotion de la régionalisation — au sens de processus visant à renforcer la région en tant qu'échelon intermédiaire entre national et local (Marcou, 2002) — obéit en effet aux exigences de l'UE notamment en matière de politique régionale européenne et s'inscrit à la croisée de deux logiques : nationale et européenne (Maurel, 2004). En Espagne, l'autonomie locale et la régionalisation vont également de pair avec la démocratisation et « l'européanisation » du pays, après la dictature de Franco. La jeune démocratie espagnole rompt avec le centralisme franquiste et opte pour un nouveau régime, celui des Autonomies, issu de la Constitution de 1978.

3.1.1. L'État des Autonomies : entre fédéralisme et décentralisation administrative

Le nouvel État des Autonomies est en partie l'héritier de la décentralisation amorcée durant la Seconde République (1931-1939) qui avait consacré l'autonomie municipale et une régionalisation inégale privilégiant les régions dites historiques : le Pays Basque, la Galice ou la Catalogne. Cette dernière avait été la première région à se voir attribuer un statut d'autonomie (1932) octroyant à la *Generalitat* de nombreuses compétences. Attaché à l'unité de l'Espagne et inquiet des velléités séparatistes basques et catalanes, le régime franquiste avait aussitôt annulé les statuts d'autonomie de ces régions et implanté une organisation administrative très centralisée. Réprimés, les mouvements nationalistes s'étaient alors réfugiés dans l'opposition clandestine et parfois violente, au franquisme (apparition de l'ETA au Pays Basque en 1959). La transition démocratique engagée après la mort de Franco fut donc confrontée dans le choix de la structure de l'État postfranquiste à la délicate question régionale. Cette transition, souvent présentée comme pacifique et exemplaire, a été plus difficile que ce que les chroniqueurs en disent souvent : résistance des nostalgiques du franquisme à toute réforme politique d'envergure, menaces de putsch militaire (incarnées par

le coup d'État avorté du 23 février 1981), attentats et affrontements meurtriers[175] qui ne sont pas le seul fait du terrorisme séparatiste basque d'ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*, Pays basque et liberté), des GRAPO (Groupes de résistance antifasciste premier octobre) ou de l'organisation armée catalane *Terra Lliure* (Terre libre) — apparue en 1980, mais inscrite dans la continuité de mouvements revendicatifs plus anciens — (Baby, 2012). La démocratisation de la vie politique espagnole s'est ainsi opérée dans un contexte de forte violence contestataire. Le gouvernement de transition d'A. Suárez (1976-1981) fut confronté à la nécessité de contenir cette violence interne et de résister aux pressions des deux extrêmes : partisans d'un maintien du centralisme et tenants du fédéralisme.

Fruit d'un compromis, la Constitution de 1978 s'efforce de concilier les contraires. Contre les forces centrifuges, elle rappelle, dès son article 2, « *l'indissoluble unité de la Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols* » tout en reconnaissant et garantissant la pluralité culturelle et linguistique du pays : « *La Constitution (…) reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui l'intègrent et la solidarité entre elles toutes* »[176] ; « *Le Castillan est la langue espagnole officielle de l'État. Tous les Espagnols ont le devoir de la connaître et le droit de l'utiliser. Les autres langues espagnoles sont aussi officielles dans les respectives Communautés autonomes, en accord avec leurs statuts* »[177]. Pour maintenir cet équilibre fragile entre unité nationale et particularismes régionaux, elle instaure un régime monarchique (contre les vœux d'une partie de la Gauche d'un retour à la République) et décentralisé (contre le souhait des héritiers du franquisme de maintenir un État centralisé ou à la décentralisation purement technique) qui mécontente les extrêmes, mais satisfait le plus grand nombre. Les Espagnols ont en effet massivement approuvé, lors du référendum du 6 décembre 1978, le texte constitutionnel rendant effective la décentralisation.

Cette décentralisation est très différente de celle mise en œuvre en France quasiment au même moment puisqu'elle n'est pas uniforme et organise des transferts de compétences beaucoup plus importants. Les 17 communautés autonomes espagnoles accèdent en effet à l'autonomie dans la différence : les trois régions « historiques » (Pays Basque, Galice et Catalogne) rejointes par la région de Valence, les Canaries et l'Andalousie bénéficient d'un accès rapide à l'autonomie tandis que les autres régions sont soumises à un processus plus lent d'autonomisation. En outre, toutes les régions se voient concéder des prérogatives très larges, assorties de l'obtention d'un réel pouvoir législatif dans leur domaine de compétence.

---

[175] Comme par exemple l'assassinat de deux militants carlistes, en Navarre, par des radicaux de la même formation, le 9 mai 1976 ; les graves affrontements entre la police et des ouvriers, à Vitoria, en mars 1976 ; l'attentat de la rue d'Atocha, à Madrid, en janvier 1977, perpétrés par l'extrême droite contre des avocats membres du Parti communiste espagnol.

[176] « *La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas* » (C.E, 1978, art. 2).

[177] « 1. *El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla. 2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos." (*CE., art. 3).

Si l'État conserve quelques compétences régaliennes « exclusives » (relations internationales, justice, armée, nationalité, etc.), la plupart des compétences sont désormais partagées avec les communautés autonomes qui disposent de compétences étendues en matière de santé, d'éducation (y compris l'enseignement supérieur), de police[178] et bien sûr, de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, etc. Pour assumer leurs compétences, les communautés autonomes se voient attribuer des moyens financiers selon des règles peu claires et complexes débouchant rapidement sur d'incessantes discussions et d'âpres négociations entre l'État central et les régions. Ceci d'autant plus que quelques régions ont obtenu des régimes fiscaux particuliers en se fondant sur des droits pluriséculaires comme les *fueros* de Navarre ou le Pays Basque (au grand dam de la Catalogne ne disposant pas, quant à elle, du droit de prélever l'impôt). Le caractère hétérogène et inégal de la décentralisation espagnole a contribué à attiser les différents entre l'État et les régions, mais également entre régions mettant à mal le « pacte » scellé par la Constitution de 1978. Le Tribunal constitutionnel est souvent saisi, soit par Madrid, soit par les régions, pour contester certaines décisions fragilisant « *l'équilibre complexe et instable de la négociation entre les diverses hypostases* » de l'État espagnol (Pellistrandi, 2002). Les tensions autour du partage de l'eau que nous avions étudiées dans le cadre de notre thèse reflètent, pour une large part, ces crispations territoriales (Clarimont, 2009a).

La discrimination dans le processus d'accès à l'autonomie et les modes de financement des régions a *in fine* créé beaucoup de frustrations. Elle n'est jugée satisfaisante ni par les tenants du « nationalisme périphérique » qui auraient souhaité obtenir un degré plus élevé encore de compétences et marquer davantage leurs différences par rapport aux autres régions ni par les « communautés ordinaires » revendiquant une égalité de traitement. Elle alimente des rancœurs que la réforme des statuts d'autonomie mise en œuvre au cours des années 2000 et le débat actuel autour de l'indépendance de la Catalogne ont ravivées. La voie originale de décentralisation, entre modèle fédéral et simple décentralisation administrative, que l'Espagne avait explorée et qui semblait prometteuse, paraît aujourd'hui à bout de souffle. L'unité de l'État est plus que jamais menacée. Face à l'intransigeance des séparatistes catalans de droite comme de gauche unis pour les élections autonomiques de septembre 2015, en une coalition hétéroclite *Junts pel Sí* - Ensemble pour le Oui (à l'indépendance), l'État central demeure incroyablement impassible et rétif à l'exploration d'une solution négociée de sortie de crise qui passerait peut-être par l'exploration de la voie du fédéralisme.

[178] L'article 149-.1.29 de la Constitution espagnole offre la possibilité aux communautés autonomes de se doter du pouvoir de police. La police autonome basque (Ertzainza) a ainsi été créée en 1982, en application du Statut d'autonomie du Pays Basque (1979) ; celle de Catalogne (Mossos d'Esquadra) a été créée l'année suivante La Navarre leur a emboîté le pas à ces deux régions, en 1987. À l'issue d'un processus de transition, ces polices régionales ont supplanté la police nationale qui ne dispose plus que de capacités d'intervention limitées dans ces deux régions (dans les domaines de l'immigration et du terrorisme notamment). Très récemment, les Canaries ont décidé de créer leur propre corps de police (2010).

3.1.2. La décentralisation française : « décentraliser sans défaire la France ! »

La décentralisation a conduit, en Espagne, à une autonomisation contrastée des pouvoirs locaux qui, loin de régler la question régionale, menace aujourd'hui l'unité de l'État. En France, le degré moindre de décentralisation et son relatif égalitarisme ne met pas pour l'instant en péril l'unité de la République. Le transfert progressif de compétences vers les collectivités territoriales a toutefois contribué à la montée en puissance de nouveaux pouvoirs. Même si les libertés locales se sont progressivement épanouies de la Révolution française à 1972 (date de la reconnaissance du statut d'établissement public aux régions), il est convenu de considérer le début des années 1980 comme l'avènement de la décentralisation en France (Frinault, 2012a). Certes, un mouvement décentralisateur caractérisa le XIX^{e} siècle, mais celui-ci fut modéré et ne se traduisit par la création d'aucun nouvel échelon administratif (Pertué, 2012). Les années 1982 et 1983 marquent un temps fort de la cession de pouvoirs aux collectivités territoriales orchestré par le ministre de l'Intérieur et maire de Marseille, Gaston Defferre. Il a été baptisé *a posteriori* « d'acte I » de la décentralisation quand la loi constitutionnelle de mars 2003 a inauguré son « acte II » ; les années 2010 s'ouvrant elles sur ce qui commence à être communément appelé « acte III ».

3.1.2.1. Les lois « Defferre » : la reconnaissance de trois niveaux de collectivités territoriales

La décentralisation, par étapes, mise en place à partir de 1982 s'est traduite par l'affirmation de pouvoirs locaux autonomes par rapport au pouvoir d'État et dotés de compétences nombreuses et renforcées au fil du temps. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (dite loi Defferre[179]) de même que les lois qui la complètent[180] modifient en profondeur la répartition des pouvoirs. La loi reconnaît désormais trois niveaux de collectivités territoriales : les communes créées avec la Révolution sur la base des anciennes paroisses, les départements délimités par l'Assemblée constituante de 1790 et un nouvel échelon, la région. La région est la dernière née des collectivités territoriales et son histoire est pour le moins insolite. En effet, le découpage régional est « *entré dans les faits par la petite porte ; il est à la fois technocratique et expérimental* » (Rey, 1989 : 6). Il a été réalisé au cours des années 1950, en dehors de tout débat parlementaire, après quelques tentatives avortées de régionalisation dont la plus connue est celle du ministre du Commerce, Etienne Clementel, qui, en 1917, engage les chambres de commerce à constituer des groupements économiques régionaux[181]. En pleine reconstruction

[179] Gaston Defferre est, en tant que ministre de l'intérieur et de la décentralisation (1981-1984), chargé de la mise en œuvre de l'une des grandes réformes inscrite dans le programme commun.

[180] Parmi ces textes de loi, on citera : la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, la loi du 31 décembre 1982 définissant les statuts particuliers de Paris, Lyon et Marseille et surtout, les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

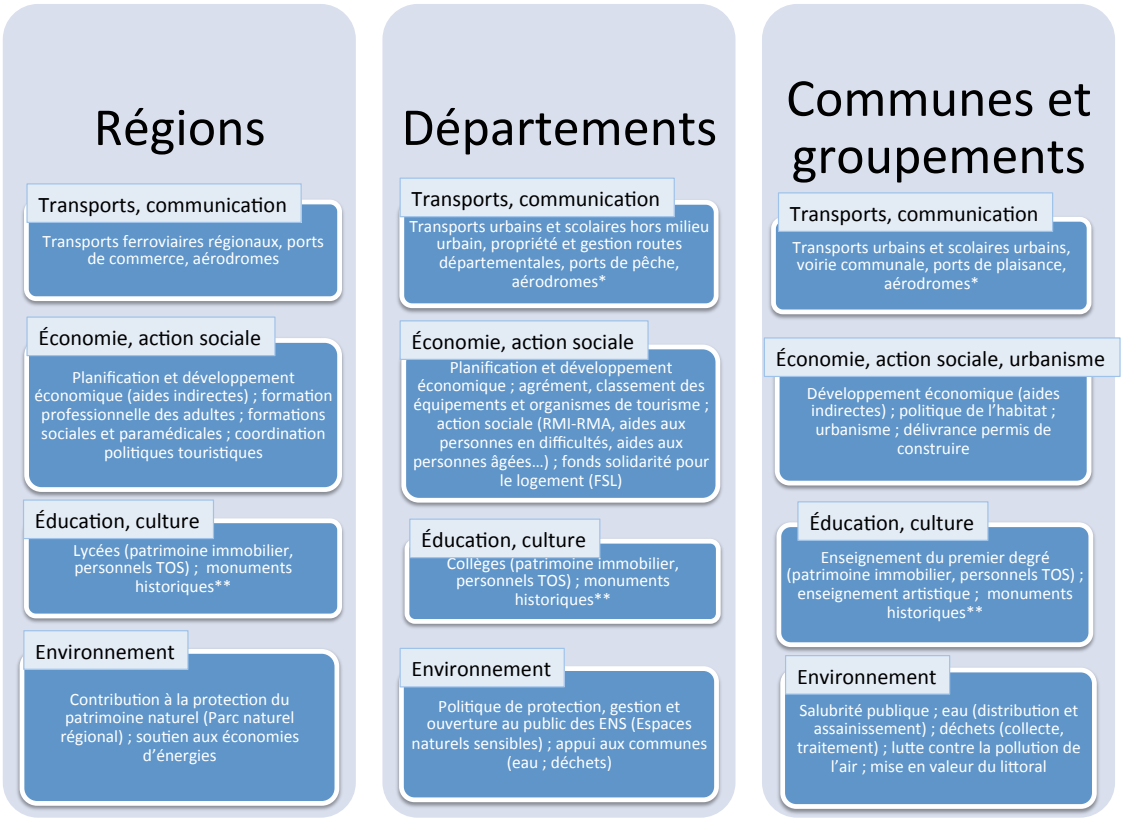
[181] Un décret d'avril 1919 instituera finalement dix sept groupements économiques régionaux dont le nombre sera porté à 20 en 1938. Ils sont alors érigés en établissements publics.

et alors que la politique d'aménagement du territoire est en train de se mettre en place, un découpage du pays en 22 régions est établi (leur nombre passe à 21 en 1960 à la suite de la fusion des régions Rhône et Alpes puis revient à 22, en 1970, à la suite de la séparation de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de la Corse). Délimitées à partir de 1956, par quelques hauts fonctionnaires pour spatialiser les objectifs de la planification nationale, favoriser l'expression des initiatives locales et faciliter la mise en œuvre des Programmes d'action régionale (1955), les régions dites « de programme » ne sont d'abord que des instruments au service de l'aménagement du territoire. Ces « *circonscriptions de planification* », hétérogènes tant par la taille, le poids démographique que les critères de délimitation adoptés (le seul principe intangible ayant été le respect des limites départementales), ne suscitent guère l'intérêt de la population lors de leur création. « *Créatures insolites* » aux contours parfois étranges (le Centre par exemple, étant « *remarquable par la bizarrerie de sa conformation* »), longtemps vues comme de simples « *cadres destinés à la réorganisation des services de l'État* », dotés de « *pouvoirs consultatifs assez vains* » (Verrière, 1968 : 503), les régions commencent à vraiment retenir l'attention avec les discussions autour du projet de réforme régionale de la fin des années 1960. Avec l'octroi aux régions du statut de circonscriptions d'action régionale (1959), celles-ci acquièrent une première forme de personnalité juridique, administrative et financière ; elles cessent d'être un simple « *cadre pratique mis à la disposition de la bureaucratie* » (Verrière, 1968 : 504). Le débat des années 1960 fait prendre conscience des enjeux politiques de la régionalisation. Le découpage technique, initialement admis du fait de sa relative « neutralité », apparaît dès lors plus difficilement acceptable. Des voix s'élèvent pour dénoncer la négation de « *personnalités régionales* » identifiées de longue date par les géographes, « *des mariages contre nature* » et des « *divorces imposés* », des « *vivisections* » inadmissibles niant les « *réalités régionales* », les risques de pérennisation de constructions contre nature à l'instar de « *ce monstre appelé "centre"* » (Verrière, 1968 : 504). Malgré ces demandes de révision, les limites des régions demeurent inchangées et les circonscriptions techniques des années 1950 se muent progressivement en collectivités territoriales disposant d'un pouvoir autonome, en l'absence de tout débat parlementaire et/ou citoyen sur la pertinence de leurs limites. Circonscriptions territoriales (1964) puis établissements publics (1972), les régions sont peu à peu reconnues, mais conservent une position subalterne par rapport aux communes ou aux départements. La première décentralisation consacre leur institutionnalisation. Les régions deviennent des collectivités territoriales de plein droit, bénéficiant d'emblée des mêmes dispositions que les communes et les départements et n'étant soumises à aucune tutelle étatique ou d'un autre échelon territorial.

La loi de 1982 consacre donc l'émancipation de trois niveaux de collectivités territoriales sur lesquelles l'État n'exercera plus qu'un contrôle de légalité *a posteriori via* les Chambres régionales des comptes. La suppression de la tutelle *a priori* exercée par le préfet (tutelle administrative et financière) et son remplacement par une tutelle *a posteriori* de même que le transfert du pouvoir exécutif détenu par le préfet au président du Conseil général et au président du Conseil régional érodent considérablement le pouvoir du représentant de l'État

sur les collectivités territoriales existantes (communes, départements) ou nouvellement créées (régions[182]). Elles manifestent la « *volonté de rupture avec l'ordre centralisateur gaulliste* » que certains, tel Michel Debré, interprètent comme une menace pour la conception unitaire de la République (Frinault, 2012a). Les collectivités territoriales gagnent en autonomie financière et de décision. Elles bénéficient d'importants transferts de compétences de l'État, assortis de compensations financières sous la forme de dotations financières et de la cession de certains impôts. Le transfert des compétences de l'État vers les collectivités territoriales a été effectué par blocs, enrichis au fil du temps (figure 8).

Figure 8 : Principaux blocs de compétences des collectivités territoriales, à l'issue des décentralisation de 1982 et 2003



*à la demande de la collectivité territoriale
**à la demande de la collectivité territoriale, à partir d'une liste établie par l'État

[182] La région devient une collectivité territoriale après une période de transition, à l'issue des premières élections régionales, célébrées en 1986.

3.1.2.2. L'acte I de la décentralisation : un goût d'inachevé

Réforme inscrite comme une priorité dans les « *110 propositions pour la France* » adoptées par le Parti socialiste lors de son congrès extraordinaire de janvier 1981, la décentralisation de l'État est engagée par le gouvernement de Pierre Mauroy, aussitôt après la victoire de la gauche aux élections de mai 1981. Elle visait à « *démocratiser la société* », « *rendre le pouvoir aux citoyens* » et « *supprimer les tutelles a priori* ». Ce projet de libérer les énergies locales trop longtemps contraintes par l'État jacobin est cependant demeuré inachevé, de l'avis de bon nombre de grands élus locaux. Plusieurs rapports, publiés au cours des années 1990, plaident pour une relance de la décentralisation, restée au « milieu du gué ». Le rapport produit par le Sénat, en 2000, est le plus critique. Il émane d'une assemblée, élue par un collège composé pour l'essentiel d'élus locaux[183], qui a pour mission spécifique, selon l'article 24 de la Constitution, « *d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République* » et de défendre leurs intérêts. La majorité sénatoriale, conservatrice en 2000, est alors ouvertement en conflit avec le gouvernement de Lionel Jospin, lequel est désireux d'engager une réforme de cette assemblée (Le Lidec, 2003a). Fort du soutien du président de la République dans un contexte de cohabitation, le Sénat se saisit de la question de la décentralisation en confiant à la mission Delevoye-Mercier l'animation d'un débat et la production d'un rapport intitulé : *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité. Rapport fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales* (2000). Celui-ci dresse un bilan sévère de l'acte I de la décentralisation accusant l'État de ne pas avoir « *intégré la logique de décentralisation* », de maintenir une posture ambiguë de « *contrôleur et d'acteur de la vie locale* » et de ne pas avoir « *adapté son organisation à la décentralisation* ». La logique initiale de la décentralisation aurait été dévoyée par un pouvoir étatique ayant tenté de recentraliser les compétences à travers la mise en place de dispositifs coercitifs (parmi ceux-ci le rapport évoque les pénalités auxquelles s'exposeraient les communes urbaines n'ayant pas atteint le seuil de 20 % de logements sociaux établi dans le cadre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite loi SRU pour favoriser la mixité sociale et répondre à la crise du logement). L'État est également accusé d'avoir développé des procédures contractuelles inégalitaires, « *héritières de "l'ardente obligation nationale"* » se soldant par des déséquilibres dans le contenu du contrat. Sur la base de ce constat peu nuancé, les sénateurs préconisent la mise en place d'une « *République territoriale* » caractérisée par un recentrage de l'État sur les compétences régaliennes et un allègement de son organisation territoriale estimant que la déconcentration a eu pour « *effets pervers* » d'aboutir à « *la multiplication des services territoriaux, même pour les ministères les plus modestes* ». L'État n'ayant plus « *le monopole de l'intérêt général* », désormais partagé avec les collectivités, les sénateurs proposent de revoir le partage des tâches entre l'État et les collectivités territoriales, pour améliorer l'efficacité de l'action

[183] En 2011, 95% des délégués sénatoriaux sont issus des conseils municipaux.

publique et éviter les doublons, en substituant la décentralisation à la déconcentration : « *La décentralisation prendrait le relais d'une déconcentration des pouvoirs trop souvent inopérante sous son aspect "vertical", du centre à la périphérie des administrations de l'État* » (Delevoye et Mercier, 2000 : 22). La « *République territoriale* » prendrait appui sur une organisation administrative locale transformée par un « *renforcement de l'intercommunalité sans remettre en cause l'identité communale* », une « *harmonisation des zonages et une simplification des procédures* », un renforcement et une clarification des compétences des collectivités territoriales « *au service de l'efficacité de l'action publique* ». Le rapport sénatorial dresse donc le tableau peu flatteur d'un État hégémonique et invite à « *retrouver l'esprit de la décentralisation* » en optant pour une « *relance vigoureuse et concertée de la décentralisation* » (Delevoye et Mercier, 2000 : 22). La décentralisation y est présentée comme une réponse aux difficultés budgétaires croissantes de l'État, incapable de prendre en charge dans de bonnes conditions ses compétences. Parmi les 56 propositions finales formulées par les sénateurs, plusieurs vont être reprises soit dans le cadre de l'acte II de la décentralisation[184], soit dans celui de la réforme de l'État engagée à partir de 2007. Les réformes à venir sont en germe dans ce rapport de 2000[185], véritable plaidoyer en faveur d'un désengagement de l'État, au profit des collectivités territoriales.

3.1.2.3. La relance de la décentralisation, au début des années 2000

La relance de la décentralisation bénéficie de fait d'un large consensus politique. Toutes les forces démocratiques françaises semblent favorables à une décentralisation. Le gouvernement de Lionel Jospin (1997-2002) avait, lui-même, pensé ouvrir une nouvelle étape de la décentralisation en se fondant sur les conclusions du rapport remis par Pierre Mauroy, sénateur PS du Nord, en octobre 2000[186]. Sans être aussi virulent que le rapport sénatorial issu des travaux de la mission Delevoye-Mercier, le rapport de la commission sur l'avenir de la décentralisation reconnaît la nécessité de « *refonder l'action publique locale* » et d'ouvrir « *un nouvel âge de la décentralisation* ». Sans remettre en cause la superposition de trois niveaux de collectivités, le rapport formule plusieurs propositions en vue de l'évolution de celles-ci. Il préconise ainsi de dépasser l'émiettement communal en poursuivant « *la révolution intercommunale* » avec pour horizon, la « *généralisation de l'intercommunalité en 2007* ». Dans le débat concernant l'avenir des départements, le rapport tranche en considérant

---

[184] À titre d'exemple, on peut citer les propositions : 24 – promouvoir l'expérimentation, chaque fois que possible, avant tout éventuel nouveau transfert de compétences ; 26 – transférer à chaque niveau de collectivité la responsabilité de la gestion des personnels concourant à la vie quotidienne dans les établissements d'enseignement entrant dans son domaine de compétences ; 28 - transférer aux départements la responsabilité des travaux d'entretien sur les routes nationales non classées ; etc.

[185] À titre d'exemple, on citera les propositions : 6 – regrouper certains services déconcentrés ; 7- renforcer l'autorité du préfet sur les services déconcentrés pour développer l'interministérialité de terrain.

[186] Dans la lettre de mission, datée du 13/10/1999, remise à Pierre Mauroy, Lionel Jospin affirme vouloir ouvrir un débat sur les « perspectives nouvelles d'évolution de la décentralisation » motivé par les interrogations des élus : « *Les responsables élus s'interrogent sur leur mission, du fait de la complexité croissante de l'exercice de leurs fonctions, d'un certain enchevêtrement des compétences et d'incertitudes sur l'étendue de leur responsabilité, plus souvent mise en cause.* » En ligne, URL : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/004001812/index.shtml#lettre_mission [consulté le 28/05/2014]

que « *la suppression de ce niveau comporterait plus de risques que de bénéfices réels* » et estime que « *le département demeure irremplaçable en matière d'action de proximité* » (Mauroy, 2000 : 8). Enfin, le rapport Mauroy suggère de faire émerger un pouvoir régional fort ce qui pourrait ébranler le principe de l'équivalence entre toutes les collectivités territoriales (interdiction de toute tutelle entre collectivités) qui avait guidé la première décentralisation. Pour « *faire de la Région un pôle majeur de la décentralisation* », il conviendrait, en premier lieu, de lever l'obstacle de la taille, car « *les régions françaises restent pénalisées par un découpage territorial qui doit plus aux circonstances historiques qu'à une véritable rationalité* » (Mauroy, 2000 : 9). L'idée d'une extension des périmètres régionaux et de la fusion de certaines régions qui fait débat aujourd'hui est explicitement formulée dans le rapport Mauroy. Le renforcement du pouvoir régional viendrait également de nouveaux transferts de compétences dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la recherche, de la formation professionnelle et de la santé. Il devrait nécessairement être accompagné d'une réforme de l'administration locale de l'État passant par l'affirmation de l'autorité du préfet.

Au-delà des clivages idéologiques gauche/droite, le rapport Mauroy et le rapport Delevoye-Mercier publiés la même année, présentent de nombreuses convergences : ils s'accordent sur la nécessité d'ouvrir un nouveau temps de la décentralisation et proposent tous deux une refonte de l'administration locale accordant une large place au renforcement de l'intercommunalité (tableau 7). Certes, le rapport Mauroy est plus modéré sur les transferts de compétences, plus circonspect par rapport au « *droit à l'expérimentation* » et plus audacieux dans ses propositions en faveur de la démocratisation de la vie publique locale. Néanmoins, malgré leurs tonalités différentes, les deux rapports se font finalement l'écho, même si c'est à des degrés différents, des revendications des élus locaux favorables à un transfert, à leur profit, de responsabilités encore assumées par l'État et des fonds afférents.

L'alternance de 2002 ouvre une seconde étape de la décentralisation[187]. Celle-ci qualifiée de « *mère de toutes les réformes* » par le gouvernement, est portée par le nouveau Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, héraut des collectivités territoriales. Plusieurs fois sénateur (élu en 1995, réélu de 1997 à 2002, en 2004 et en 2005), président du Conseil régional Poitou-Charentes de 1988 à 2002, président de l'Association des régions de France de 1998 à 2002, Jean-Pierre Raffarin est attaché à un renforcement des compétences des collectivités locales. Il va s'efforcer de mettre en œuvre le programme de réforme présenté dans le rapport sénatorial de 2000. Cet « *Acte II de la décentralisation* » (selon la métaphore théâtrale utilisée depuis lors) est donc peut-être moins une « *entreprise technocratique* » de rationalisation portée par des élites étatiques qu'une réforme inspirée par les grands élus locaux, animée par l'un des leurs et destinée à servir leurs intérêts (Le Lidec, 2007). C'est là toute l'ambiguïté de cette seconde décentralisation, orchestrée par des représentants politiques

[187] En janvier 2001, un débat national sur la décentralisation s'était tenu à l'Assemblée nationale témoignant de l'intérêt de la majorité socialiste pour la question.

ayant endossé les habits de l'État tout en continuant à défendre des intérêts locaux. Elle se traduit par un affaiblissement de l'État au profit de collectivités territoriales aux compétences accrues y compris dans des domaines qui paraissaient jusque-là régaliens : éducation (enseignement secondaire), transports (routes nationales) ou culture (monuments historiques).

L'Acte II de la décentralisation se fonde sur une révision de la Constitution afin d'y inscrire le caractère décentralisé de l'organisation de la nation et d'ajouter la région à la liste des collectivités territoriales. La loi de réforme constitutionnelle est promulguée le 28 mars 2003 après avoir été ratifié par le Parlement, réuni en Congrès, le 17 mars 2003, par 584 voix pour et 278 contre. Cette révision constitutionnelle est accompagnée de la publication de plusieurs textes de loi qui satisfont les revendications des élus telles qu'elles avaient été exprimées dans le rapport Delevoye – Mercier dont la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui octroie aux collectivités territoriales de nouvelles compétences notamment dans le domaine des transports (transfert aux départements de la majorité des routes nationales à l'exception des axes européens), de l'enseignement (transfert des personnels techniques des lycées et des collèges respectivement aux régions ou aux collèges) ou encore des monuments historiques (figure 8). Ces lois étendent le périmètre des compétences des collectivités territoriales et mettent fin aux pratiques de cogestion qui s'étaient développées depuis 1982 : une clarification des compétences est opérée, mais elle se fait principalement au détriment de l'État. Avec la promulgation de la loi organique du 1er août 2003 relative à l'expérimentation, les collectivités territoriales volontaires se voient concéder le droit de déroger aux dispositions réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences, pour une durée limitée et un objet précis ; celle-ci scelle ainsi la reconnaissance d'une revendication inscrite dans le rapport Delevoye – Mercier. Toutes les propositions du rapport sénatorial ne sont toutefois pas entérinées comme, par exemple, le transfert de la construction et de l'entretien des bâtiments universitaires de même que celui des personnels ATOS (administratif, technique, ouvriers de service et de santé) correspondants.

Ces deux phases de décentralisation ont eu des effets substantiels au niveau local. Les premières lois de décentralisation ont renforcé les pouvoirs et les ressources des collectivités territoriales ; elles ont rendu possible l'autonomisation du pouvoir local et permis l'apparition de puissants élus détenant à la fois un mandat exécutif local et un mandat national. Le cumul des mandats a favorisé l'émergence de figures politiques solidement implantées localement, contrôlant les sections locales des partis politiques et en capacité de peser sur les décisions nationales. Associées à la réforme de l'État, les vagues de décentralisation ont conduit à la désagrégation des capacités opérationnelles de l'État territorial tandis que s'affirmait une ingénierie locale du développement. La constitution de cette compétence locale en aménagement s'est faite par transfert d'agents des services de l'État dont les perspectives d'évolution de carrière au sein de leur corps d'origine devenaient limitées dans un contexte d'affaiblissement de l'État territorial ou par recrutement de jeunes diplômés, formés souvent à l'université et disposant d'une bonne connaissance de l'univers des collectivités territoriales.

En marge de la fonction publique territoriale, la décentralisation a aussi permis la montée en puissance d'associations « Loi 1901 » spécialisées dans le conseil en aménagement, urbanisme et protection des paysages et de l'environnement (CAUE) ou dans la planification urbaine (agences d'urbanisme), disposant d'une réelle capacité d'expertise. Largement dépendantes des collectivités territoriales pour leur financement[188], ces associations assistent les communes et leurs groupements dans leurs projets. Bien que formellement indépendantes par rapport aux pouvoirs locaux, elles demeurent très liées à eux et sont finalement assez politisées tout comme l'administration décentralisée. Cette dernière totalement autonome par rapport aux services déconcentrés de l'État est, en effet, régie par des règles de fonctionnement assez différentes. La fonction publique territoriale est beaucoup plus politisée que la fonction publique d'État et ses agents jouissent d'une moindre autonomie par rapport au politique, détenteur du pouvoir de décision (Le Lidec, 2007).

[188] Le budget des agences d'urbanisme est principalement alimenté par les subventions des collectivités territoriales membres ou leurs groupements (communes et EPCI, CG, CR) ; celles-ci représentent, en 2009, selon la FNAU (Fédération nationale des agences d'urbanisme) entre 2/3 et 3/4 du budget annuel d'une agence. Les CAUE sont eux quasi exclusivement financé par la part départementale de la taxe d'aménagement pour les CAUE.

Tableau 7 : Convergences et divergences des propositions dans deux rapports pour la décentralisation

	Rapport Delevoye – Mercier (juin 2000) : « *Pour une République territoriale* »	Rapport Mauroy (octobre 2000) : « *Refonder l'action publique locale* »
Administration locale décentralisée	Maintien des 3 niveaux d'administration locale ▪ Renforcement de l'intercommunalité « *sans remettre en cause d'identité communale* » ; possibilité d'élection directe des délégués intercommunaux ▪ Refus du statut de collectivité territoriale pour les pays : « *le pays doit rester un espace de projet* » ▪ Promotion de collectivités chef de file pour certaines compétences	Maintien des 3 niveaux d'administration locale ▪ Généralisation de l'intercommunalité en 2007 ; élection au suffrage universel des délégués intercommunaux ▪ Renforcement de la région pour en faire le « *pôle majeur de la décentralisation* » : augmentation de la taille des régions, développement de « *l'interrégionalité* » ▪ Renouvellement des départements : élections tous les 6 ans des conseillers
Compétences	Clarification des compétences et fin de la « *cogestion* » ; respect de la répartition par blocs de compétences ; liberté d'organisation dans la mise en œuvre des compétences ; droit à l'expérimentation sur la base du volontariat Transferts de compétences : ▪ Communes et groupements : police territoriale de proximité (expérimentation) ; enseignement artistique ▪ Départements : réseau routier national non concédé ; action sociale et médico-sociale ; rôle croissant dans les SDIS ; patrimoine départemental ; enseignement artistique ; personnels A.T.O.S. des collèges ▪ Régions : bâtiments universitaires ; formation professionnelle ; enseignement artistique professionnel ; personnels A.T.O.S. des lycées et universités	Clarification et renforcement des compétences des collectivités ; respect de la répartition par blocs de compétences, mise en œuvre éventuelle « *d'actions expérimentales* » sans que celles-ci ne deviennent une « *décentralisation à la carte* » mettant en cause les principes d'égalité et de solidarité (p. 20) Transferts de compétences : ▪ Communes et groupements : développement économique ; aide sociale ; environnement ▪ Départements : entretien de l'ensemble du réseau routier à l'exception des autoroutes ▪ Régions : construction des universités, gestion des fonds de formation professionnelle ; transports ferroviaires ; aides aux logements ; aides aux PME
Administration déconcentrée	Recentrage de l'État sur ses compétences essentielles, car « *l'État n'a pas le monopole de l'intérêt général* » ▪ Redéfinir les rôles respectifs des administrations centrales et des services déconcentrés ▪ Renforcer le rôle du préfet comme interlocuteur des collectivités territoriales ▪ Alléger l'organisation territoriale de l'État ▪ Promouvoir une « *interministérialité de terrain* »	Renouvellement de l'action locale de l'État, car la décentralisation ne peut être envisagée indépendamment de la déconcentration ▪ Accroître l'autorité du préfet sur l'ensemble des services de l'État ▪ Accroître les moyens du préfet au niveau départemental ▪ Redéployer les services déconcentrés au niveau régional ▪ Rationaliser les services déconcentrés de l'État
Vie publique locale	▪ Renforcement de la qualité juridique du contrôle de légalité ▪ Développement de la fonction de conseil de l'État auprès des collectivités ▪ Compensation intégrale et évolutive des charges transférées	▪ Amélioration de la participation des citoyens ▪ Modernisation de la vie publique locale (non-cumul des mandats, droit de vote aux étrangers) ▪ Amélioration de la qualité et de la sécurité des actes juridiques des collectivités territoriales ▪ Compensation des nouveaux transferts de compétences

3.2. La réforme territoriale : nouvel âge de la décentralisation

La loi de réforme territoriale adoptée en décembre 2010 semble inaugurer un nouvel âge de la décentralisation, ambigu et différent des précédents en ce sens qu'il mêle cession de compétences et questionnement d'une architecture territoriale française, en bonne part héritée de la Révolution. La première décentralisation avait reconnu trois niveaux de collectivités territoriales dont deux, vieux de près de deux siècles et elle les avait considérablement renforcés. La seconde décentralisation approfondit la première sans poser directement la question de la pertinence des découpages territoriaux et de leur imbrication. Or, ce qui est en jeu désormais c'est moins un approfondissement de la décentralisation qu'une révision profonde de l'ensemble des divisions administratives, jugées pléthoriques et inefficientes : le remplacement « *des cadres territoriaux fixés en 1789 par une nouvelle organisation fondée sur un niveau communal élargi et la région* » (Marcou, 2010a : 357). L'alternance politique de 2012 n'introduit pas un changement de cap majeur : si la réforme territoriale pensée par la majorité précédente subit quelques amendements — notamment sur son aspect le plus polémique, la mise en place des conseillers territoriaux —, la remise en cause d'une administration territoriale jugée archaïque demeure d'actualité. De 2010 à 2014, un processus continu de recomposition territoriale en lien avec une révision de la décentralisation est à l'œuvre. C'est pourquoi il nous a paru opportun de considérer cette période dans son ensemble plutôt que d'introduire une césure en 2012. En outre, la réforme territoriale est le corollaire de la réforme de l'État entreprise dans le cadre de la RGPP et prolongée par la MAP. Elle s'inscrit dans le même mouvement de réduction des dépenses publiques. La simplification de la répartition des compétences, les fusions de service, les regroupements de collectivités sont les principales voies explorées pour réaliser des économies. Ces solutions se fondent sur une disqualification du système administratif actuel jugé complexe, peu efficient et extrêmement coûteux. La France par rapport à ses voisins européens souffrirait d'un retard considérable dans la modernisation de ses structures territoriales. « *L'exception territoriale* » française signifierait un frein pour le développement. La réforme est ainsi présentée comme une impérieuse nécessité et une sorte de « mise au standard européen ». Pourtant, la réforme territoriale n'est pas une exclusivité française. Dans de nombreux pays européens, l'établissement de l'autonomie locale s'est accompagné d'une promotion de la coopération intercommunale en réponse à la fragmentation du maillage communal. Encouragée par l'Union européenne et les États, la promotion de la coopération intercommunale est devenue un *« impératif »* et est assortie de la diffusion de nouveaux modes de gouvernance (Maurel, 2007 : 123). En Espagne où l'organisation territoriale infrarégionale est une compétence des communautés autonomes, certaines régions ont révisé leur structuration interne en mobilisant un argumentaire proche de celui utilisé en France.

3.2.1. La *comarca* : nouvel échelon intermédiaire, en Aragon

En Espagne, le nombre de municipes paraît relativement modeste (8116 municipes en mai 2015) par comparaison à la France. Pourtant, de nombreuses initiatives y ont été mises en place pour rationaliser l'administration territoriale et améliorer la prestation de services aux habitants. Ces expériences ont été portées par des régions jouissant, selon la Constitution de 1978, de compétences exclusives en matière d'administration régionale. En effet la Constitution espagnole octroie la possibilité aux régions de mettre en place des « *regroupements de municipes distincts de la province* » (C.E., art. 141.3). Le texte constitutionnel précise plus loin : « *Par le biais du regroupement de municipes* ***limitrophes****, les Statuts (d'autonomie régionale) pourront instaurer des* ***circonscriptions territoriales spécifiques*** *jouissant d'une* ***pleine personnalité juridique*** » (C.E., art. 152.3). La loi organique régissant l'organisation de l'administration locale (Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local ou LRBRL) précise la nature de cette structure et les conditions de développement futur des *comarcas*. La *comarca* y est définie comme est un regroupement de « *plusieurs communes dont les caractéristiques sont soit à l'origine d'intérêts communes requérant une gestion propre, soit appellent la prestation des services à une telle échelle* » (LRBRL, art. 42). Sur cette base juridique, 12 des 17 régions autonomes se réservent le droit de créer des *comarcas*. Trois seulement, l'Aragon, la Catalogne et la Galice ont opté pour l'implantation généralisée de *comarcas*. Ailleurs, quelques expériences de ce type ont été menées mais elles demeurent marginales : au Pays basque, une seule province, l'Alava, a procédé à l'implantation des *comarcas* (7) ; en Castille et León, une seule *comarca* a été créée, celle de El Bierzo (León). La Catalogne a été la première région à se doter de comarcas, dès 1987, restaurant de la sorte un maillage territorial éphémère mis en place durant la Seconde République. L'implantation des *comarcas* catalanes obéit moins à un objectif de rationalisation administrative qu'à la volonté de rétablir un lien symbolique avec le découpage aboli par le franquisme. La *comarca* se surimpose en effet aux découpages préexistants et n'empêche pas la création d'autres formes d'intercommunalités. Elle contribue davantage à la complexification qu'à la simplification de la carte administrative.

Au début des années 2000, l'Aragon opte, à l'instar de la Catalogne voisine, pour une couverture intégrale de son territoire en « *comarcas* », maille intermédiaire entre le municipe et la province (figure 9). Structure de coopération intercommunale imposée par l'échelon régional, la *comarca* a aussi vocation à fédérer les énergies locales pour faire surgir des projets de développement. Conçue comme une alternative à la fusion communale permettant la survie des petites communes — nombreuses dans une région aux très faibles densités de population rurale — (Clarimont, Aldhuy *et al.,* 2006), la création des *comarcas* fit l'objet d'un assez large consensus, aujourd'hui mis à mal par la crise des finances publiques. Les *comarcas* furent mises en place progressivement entre 1993 (approbation d'une loi présentant les principes généraux de la réforme de l'administration locale aragonaise) et 2001 (loi précisant les compétences des *comarcas* et les dotations financières afférentes). La mise en place des *comarcas* obéissait donc à une initiative régionale et correspondait à un processus

de décentralisation interne à la région visant à instaurer un nouveau échelon administratif, intermédiaire entre les communes et la province, doté d'une personnalité juridique propre, d'une réelle autonomie financière et de fonctionnement à travers son conseil communautaire ainsi que de son propre personnel. Afin de limiter la juxtaposition des zonages, toutes les structures de coopération intercommunales antérieures à la *comarca* (les *mancomunidades de municipios*) étaient appelées à disparaître faisant de la *comarca* le seul échelon intermédiaire. Dans certains cas, la *mancomunidad* a cependant constitué l'embryon à partir duquel s'est mise en place la *comarca*, assumant de façon transitoire les fonctions et les services de la future collectivité locale. Toutes les *comarcas* pyrénéennes, à l'exception de la Jacetania divisée en quatre *mancomunidades*, puisent leurs racines dans une ancienne *mancomunidad* (Ribagorza, Sobrarbe, Alto Gállego, Somontano de Barbastro). L'antériorité de la coopération intercommunale a joué un rôle majeur dans la mise en œuvre de la nouvelle entité comme le montre l'exemple de la comarca de l'Alto Gállego (encadré 2). À l'inverse, dans les zones dépourvues de tradition de travail en commun ou éclatées entre diverses structures intercommunales comme la Jacetania, l'installation des *comarcas* a été plus problématique.

Figure 9 : Le découpage de l'Aragon en comarcas (d'après la loi 8/1996 du 2 décembre)

Infographie : Monique Morales, UPPA-ICL Labo. SET

Créées simultanément, les *comarcas* présentent un territoire continu. Elles sont toutes pourvues d'une relative homogénéité géographique, économique et/ou culturelle et correspondent, selon le schéma christallérien appliqué pour la définition de leurs contours, à l'aire de chalandise d'un bourg centre à qui a été reconnu le rang de chef lieu ou « capitale *comarcale* ». Les limites et la dénomination des 33 *comarca*s de même que la liste des compétences transférables par la région à ces nouvelles collectivités, ont été définies par le législateur régional. Elles sont assez larges permettant à ces structures d'intervenir à la fois comme intercommunalité de service et comme intercommunalité de projet (Clarimont, 2005). Formes hybrides, les *comarcas* ont été conçues en période d'expansion économique et sont aujourd'hui confrontées à la crise et au tarissement des finances publiques. Elles subissent les effets de restrictions budgétaires importantes (- 5 % en 2012, - 11% en 2011) bien que plus modérées que dans d'autres secteurs[189]. Le coût et l'efficacité de cette décentralisation interne à l'Aragon sont, de plus en plus fréquemment, mis en cause[190]. La crise provoque un débat autour du découpage territorial susceptible de menacer, à terme, la survie des *comarcas* (Clarimont, 2014).

Encadré 2 : L'Alto Gállego, une *comarca* héritière d'une *mancomunidad* aux compétences larges

La comarca pyrénéenne de l'Alto Gállego regroupe huit communes pour une superficie totale de 1 360 km^2. Structurée autour du pôle industriel en crise de Sabiñánigo, elle compte 10 345 habitants en 2011 (INE) dont près de 70 % vivent dans le chef-lieu. En dépit de ses très faibles densités de population et du caractère très dispersé de sa population rurale, la *comarca* s'est mise en place aisément et avec célérité, car elle bénéficiait de l'antériorité d'une *mancomunidad* aux larges compétences. Ses limites coïncident en effet avec celles de la *mancomunidad* éponyme qui s'était créée en 1988 autour de missions assez larges : action sociale et éducative (aide à domicile, assistance aux personnes handicapées, aide aux ménages défavorisés, animation socio-culturelle, formation pour adultes, accès aux vacances pour la jeunesse) ; collecte d'ordures ménagères et de déchets ; culture et promotion touristique (mise en œuvre d'une campagne de valorisation du territoire sous le slogan : « *Alto Gállego, en todas las estaciones* » jouant sur le jeu de mots « saison »/« station touristique ») ; sports ; transports scolaires ; promotion de l'emploi et développement économique ; etc. Le passage à la *comarca* s'est fait en douceur sans bouleverser fondamentalement les modes de fonctionnement d'un territoire rompu à la coopération intercommunale. Il a simplement signifié un élargissement des compétences prises en charge par la *mancomundidad* depuis plus de vingt ans. Jusque dans la dénomination, la *comarca* de l'Alto Gállego se veut l'héritière de la *mancomunidad* dissoute. Le nom historique de Serrablo, initialement prévu pour elle a été rejeté. La permanence du nom traduit la continuité entre *mancomunidad* et *comarca*.

[189] *Heraldo de Aragón*, 12/09/2012, « El presupuesto de las comarcas descenderá un 5% más »

[190] *Heraldo de Aragón*, 12/09/2012, « Silva rechaza las críticas a las comarcas y pide para elles "un impulso nuevo" »

3.2.2. Des structures territoriales inadaptées : trop nombreuses, trop enchevêtrées et obsolètes !

La modification de l'organisation territoriale est un débat particulièrement vif en France où l'émiettement communal est très fort. Dès 1968, le Club Jean Moulin publiait, aux éditions du Seuil, un manifeste intitulé *Les citoyens au pouvoir,* dans lequel étaient dénoncées les pesanteurs du système administratif et esquissés les contours de collectivités futures plus démocratiques et au maillage plus large : 12 régions, 2000 communes ! Bien qu'ancienne, la question de la réforme territoriale connaît un regain d'intérêt depuis plus de dix ans. Sans être nouvelle, la thèse de l'inadaptation des institutions territoriales alimente un grand nombre de rapports, d'articles, de discours publics et transcende les clivages politiques. L'ancienneté d'une organisation territoriale faite de « *sédiments successifs accumulés en fonction des époques* », mais aussi son coût, sa complexité et sa singularité en Europe sont souvent soulignés dans plusieurs rapports officiels (Krattinger et Gourault, 2009 ; Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009). Les principaux griefs prononcés à l'encontre des découpages existants portent sur leur fragmentation, leur juxtaposition et leur défaut de lisibilité. Avec ses trois niveaux de collectivités, la France ne fait pas exception parmi les pays européens. Ce qui la distingue, c'est l'enchevêtrement et la superposition fréquente entre ce maillage institutionnel et différentes formes d'intercommunalités de gestion (SIVU, SIVOM, syndicats mixtes ou pas). C'est aussi l'émiettement communal : avec 36 767 communes en 2013 (dont 86 % de moins de 2000 habitants), la France détient le record européen du nombre de communes. Par rapport à ses voisins européens, la France aurait trop de communes, trop de régions, trop de départements : elle compte au total 36 914 collectivités territoriales alors que l'Allemagne, pourtant plus peuplée, n'en compte que 11 563, l'Italie 8 222 et le Royaume-Uni 433[191]. Ce morcellement territorial bien qu'intéressant en termes de proximité, nuirait à l'efficacité de l'action publique : *« Les pouvoirs publics se préoccupent depuis longtemps de cet éclatement communal qui constitue tout à la fois une richesse par la proximité et le maillage du territoire, mais également une déperdition d'efficacité par l'émiettement des moyens : de nombreuses petites communes ne disposent pas en effet des capacités nécessaires à la gestion de la collectivité. »* (Courtois, 2009 : 84). Le législateur a tenté de réduire le nombre de communes en favorisant les fusions. La loi Marcellin du 16 juillet 1971 relative aux fusions de communes n'a pas abouti aux résultats escomptés : selon le rapport du sénateur Jean-Patrick Courtois (2009), le nombre de communes s'est réduit de seulement 5 % entre 1950 (38 800 communes) et 2007 (36 783 communes). Tandis que dans de nombreux pays européens, le mouvement de fusions de communes engagé à peu près au même moment s'est soldé par des baisses significatives entre 1950 et 2007 (baisse de 87 % en Suède, de 80 % au Danemark, de 79 % au Royaume-Uni, de 75 % en Belgique et d'un peu plus de 40 % en Autriche, Norvège et Allemagne), les communes françaises ont résisté à

[191] Données disponibles sur le site de la direction de l'information légale et administrative, URL : http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/reforme-collectivites-territoriales/organisation-territoriale-debat-recurrent.html [consulté le 28/05/2014]

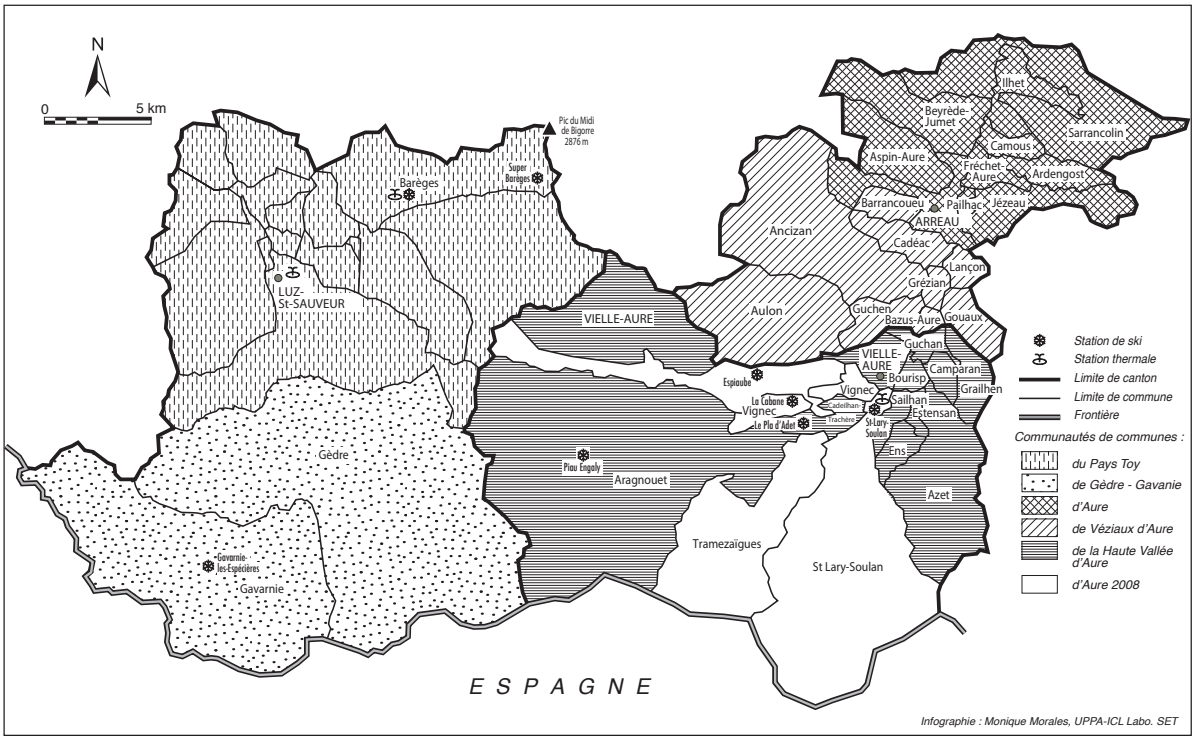
l'union. Toutefois, des réticences à la concentration sont également observables en Espagne où le nombre de communes ne s'est réduit que de 12 % (passant de 9 214 communes en 1950 à 8 111 communes en 2007) et en Italie où le nombre de communes s'est accru de 4 % (de 7 781 à 8 101 communes). Faut-il y voir l'expression d'un attachement au fait communal, observable aussi en Europe centrale (Maurel, 2003) ?

La France souffre également de la complexité de son architecture territoriale. Au maillage dense des collectivités territoriales (plus de 36 000 communes, 101 départements, 26 régions) s'ajoutent les groupements communaux, superposés à la cellule communale : 15 communautés urbaines, 222 communautés d'agglomération, 1 903 communautés de communes, en 2014[192], mais aussi syndicats diverses (SIVU, SIVOM, syndicats mixtes, syndicats d'agglomération nouvelle, etc.). À ces territoires de gestion, il conviendrait d'adjoindre les 342 arrondissements et les 4 035 cantons (dont le découpage vient d'être revu, pour les élections départementales de 2015) de même que les multiples découpages peu connus des profanes utilisés pour la réalisation d'études ou l'allocation de ressources spécifiques (ZRR, ZRU, ZPPAUP, zones d'emplois, etc.). La création, en 1995, d'un territoire de projet nouveau, les Pays, a ajouté un élément de confusion contribuant à « *altérer* [davantage] *la lisibilité de l'organisation territoriale* » (Courtois, 2009 : 15). Dans le processus de « *fabrique des territoires* », la superposition l'emporte sur la substitution ou la suppression (Vanier, 1995). Cet empilement des couches à l'origine du fameux « millefeuille territorial » français serait lié à l'application, depuis plus de deux siècles, d'une règle tacite, mais intangible : « *réformer sans supprimer* » (Bellanger, 2012). La multiplicité de zonages fonctionnels qui tendent souvent à se superposer aboutit à une mosaïque territoriale difficile à décrypter y compris par les élus eux-mêmes ce que nous avons pu observer dans les Pyrénées.

Souvent adossés aux cantons voire aux arrondissements, les regroupements intercommunaux foisonnent sur le versant français des Pyrénées. Certains n'intègrent qu'un nombre limité de communes (figure 10) : la communauté de communes de Gèdre – Gavarnie dans les Hautes-Pyrénées n'en regroupe que deux (mais une fusion est envisagée avec la communauté de communes voisine du Pays Toy) ; dans la vallée voisine d'Aure, quatre communautés de communes sont présentes dont la communauté de communes Aure 2008 (ainsi nommée, car elle fut créée en 2008) n'intègre que trois communes (Vignec, Tramezaïgues et Saint Lary – Soulans) sous influence de la station de sports d'hiver de Saint-Lary (le maire de cette dernière est d'ailleurs président de l'intercommunalité). Les découpages intercommunaux respectent ici scrupuleusement les limites des cantons tels qu'ils existaient avant la réforme de mars 2015.

[192] DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2014*. En ligne, URL : www.collectivites-locales.gouv.fr

Figure 10 : Un découpage en communautés de communes complexe, mais respectueux des limites cantonales



À ces EPCI s'ajoutent des formes de regroupement intercommunal dont l'objet est fort limité (gestion d'un équipement, d'un complexe sportif). La juxtaposition des périmètres est fréquente. Ainsi, dans les Hautes-Pyrénées, deux communautés de communes se partageaient, avant 2015, le canton d'Argelès-Gazost : la communauté de communes d'Argelès-Gazost née le 1er janvier 2003 de l'intégration des communautés de communes du Davantaygue, de l'Extrême de Salles et de quatre communes isolées ; la communauté de communes de Saint-Savin constituée le 1er janvier 2005. À ces deux EPCI se superposent d'autres formes de regroupements, plus restreints géographiquement et parfois dotés d'une compétence unique comme la gestion d'un équipement touristique : le SIVU du massif du Pibeste au col d'Andorre (Agos-Vidalos), le Syndicat mixte de la haute vallée des gaves (Pierrefitte-Nestalas), le Syndicat mixte du Pays des vallées des gaves (Agos-Vidalos) et le Syndicat mixte du Haut Lavedan (dont le siège est également situé à Agos-Vidalos, mais l'objet quelque peu différent), etc. Enfin, toutes les communes de ce canton appartiennent à des structures intercommunales à l'échelle de l'arrondissement : le syndicat mixte de développement rural de l'arrondissement d'Argelès (SMDRA) et le Pays de Lourdes. Il faut ajouter à cela, sept autres structures intervenant dans le domaine touristique : la communauté de communes du Val d'Azun qui gère les équipements touristiques (dont un anneau de ski de fond) sur le seul territoire cantonal d'Arrens-Marsous ; le SIVOM de l'Ardiden qui aménage et gère le contrat de pôle de la station de Luz Ardiden ; le Syndicat mixte du Hautacam qui aménage et gère l'anneau de ski éponyme ; le Syndicat mixte du Pôle touristique du

Tourmalet—Pic du Midi—La Mongie et un Syndicat mixte pour la maison du Parc national et de la vallée de Luz qui tentent avec bonheur et grâce à trente ans d'efforts d'insuffler une politique économique et environnementale commune à l'ensemble de la vallée. Face à une architecture territoriale aussi enchevêtrée, on comprend la difficulté à faire émerger une vision prospective d'ensemble, structurée, négociée et durable. On comprend aussi les efforts déployés par le corps préfectoral pour unifier cet ensemble complexe. Le SDCI (Schéma départemental de coopération intercommunale), élaboré en 2011, devait simplifier cette carte intercommunale ; il s'est cependant heurté à la résistance des élus qui, dans les Hautes-Pyrénées tout comme dans les Pyrénées-Atlantiques, se sont refusés à l'adopter.

L'empilement des niveaux d'administration rend également opaque la répartition des compétences. Coûteuse, peu efficiente, notre architecture territoriale serait aussi un frein à la compétitivité du pays (Le Lidec, 2009). Dans ces conditions, de nombreuses voix s'élèvent pour réclamer une simplification du maillage territorial et une clarification dans la répartition des compétences sous couvert « *d'innovation territoriale* » (Némery, 1994). La modernité résiderait dans la réforme tandis que la défense du maintien de découpages anciens jugés totalement caducs serait une preuve de passéisme. Le désir de réforme est ainsi justifié par l'« *obsolescence déclarée des mailles héritées* » (Offner, 2006 : 27). De nombreux rapports parlementaires ont été produits sur cette question délicate : comment réduire le « millefeuille territorial » sans heurter les élus locaux menacés de perdre leur territoire d'élection ? Comment simplifier l'enchevêtrement territorial tout en assurant aux citoyens des services publics proches et de qualité ? Toutes ces réflexions aboutissent à des solutions oscillant entre maintien du *statu quo* territorial et velléités réformatrices.

3.2.3. La réforme des structures : entre urgence et succession de projets

« *Mais il faut aller vite, car il ne nous est pas permis de tergiverser sur un sujet aussi important pour l'avenir du pays* »
François Hollande, Président de la République, 2 juin 2014

La rhétorique de l'urgence est amplement utilisée dans le rapport de la Commission pour la libération de la croissance, installée en 2008 qui estime que, pour retrouver le chemin de la croissance économique, la France doit engager plusieurs réformes. Selon le second rapport produit par cette commission, la première urgence est de « *regagner la maîtrise de nos finances publiques, socle de la croissance et de la solidarité* » avec pour objectif de ramener le déficit public sous le seuil de 3 % du PIB en réduisant les dépenses publiques et en élargissant l'assiette des prélèvements fiscaux et sociaux (Attali, 2010). La réforme des institutions publiques est préconisée à la fois dans un souci d'économie et de plus grande cohérence de l'action publique. Il convient selon le rapport Attali de mettre fin à l'enchevêtrement néfaste des compétences entre l'État, les partenaires sociaux et les collectivités locales, mais aussi entre les collectivités territoriales. Cela passe par un effort de clarification des compétences des différents acteurs de l'action publique en supprimant

notamment la clause de compétence générale des collectivités au profit de la « *responsabilité exclusive d'un seul échelon administratif pour une politique publique donnée* » et « *en réduisant (…) le nombre d'échelons institutionnels, par la suppression du département, le renforcement des régions et le regroupement de communes en agglomérations* » (Attali, 2010 : 86). L'urgence à réformer mise en avant par le rapport Attali légitime d'une certaine manière la réforme des collectivités territoriales engagée sous la présidence de Nicolas Sarkozy, à compter de 2008 et dont la loi du 16 décembre 2010 marque l'aboutissement. Cette loi reprend les principales propositions du rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales mis en place, en octobre 2008, par le président de la République qui en confie la présidence à un ancien premier ministre, Édouard Balladur. Le titre du rapport remis par le Comité Balladur, « *Il est temps de décider* », indique clairement que l'heure est venue d'agir après la multitude de rapports, pour la plupart convergents, produits au fil des ans. L'urgence est une nouvelle fois à l'ordre du jour.

3.2.3.1. La réforme territoriale de 2010 : une réforme prudente, mais contestée

Le rapport Balladur (2009) établit un diagnostic de l'organisation territoriale de la France, repris dans ses grandes lignes par la Commission Attali. Il souligne d'une part, l'importance, la complexité et le caractère obsolète de la dépense locale, d'autre part l'enchevêtrement des compétences. Sur la base de ce diagnostic critique, il plaide pour « *une démocratie locale renforcée et efficiente* » en proposant une simplification des structures administratives articulée autour de la rationalisation de la carte des syndicats de communes et du gel des « pays » ; une clarification des compétences, une « *modernisation* » de la fiscalité locale passant notamment par la suppression de la taxe professionnelle. La réforme des divisions territoriales préconisée par le rapport Balladur demeure cependant prudente. Si le rapport plaide pour un « *achèvement de l'intercommunalité* » et envisage que des intercommunalités puissent se transformer en communes de plein exercice, il ne va pas jusqu'à proposer la généralisation de la « *commune du XXIe siècle* » c'est-à-dire une collectivité territoriale nouvelle développée à partir du niveau intercommunal. Il réaffirme que « *la suppression des communes en tant que niveaux d'administration serait une erreur, que le maillage communal reste un atout et permet de satisfaire le besoin de proximité en matière d'administration et de services publics, notamment sociaux* » (Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009 : 14). Sur un sujet aussi sensible que la suppression d'un échelon territorial, le rapport s'avère très circonspect rappelant que la simplification n'implique pas la suppression « *de tel ou tel niveau d'administration, facilité dont il a souhaité se garder dès lors qu'elle pose au moins autant de problèmes qu'elle est supposée en résoudre* » (Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009 : 66). À la solution de la suppression, le rapport préfère celle du rapprochement entre niveaux administratifs complémentaires : la région et le département, les communes et leurs groupements. Ce maintien du *statu quo* territorial est cependant imparfait dans la mesure où le rapport admet la nécessité de renforcer les régions et de réviser le périmètre de certaines d'entre elles afin d'améliorer la compétitivité et compte

tenu de l'importance du niveau régional pour les politiques européennes. Il reconnaît la pertinence de procéder à des « *regroupements* ***volontaires*** *de régions* » permettant d'en réduire le nombre à une quinzaine, mais ne tranche pas sur la nature de ces regroupements car « *Le Comité a estimé qu'il n'avait pas compétence pour procéder à des recommandations précises en cette matière* » (Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009 : 67-68). La mise en place, en 2004, de 7 nouvelles circonscriptions pour les élections européennes[193] a peut-être préfiguré ce découpage régional pensé sur une base plus large.

Sur le modèle des régions, le rapport envisage également que des départements limitrophes puissent fusionner, toujours sur la base du volontariat. En revanche, le rapport exclut les fusions entre collectivités de différents niveaux à l'image du projet formulé par certains responsables alsaciens de fusionner les deux départements et la région en une collectivité unique. Par ailleurs, le rapport propose, pour « *donner une impulsion nouvelle aux communautés urbaines les plus peuplées et les plus importantes* » de créer une catégorie de collectivité territoriale nouvelle, à statut particulier, les métropoles (Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009 : 78). Il livre une liste des onze métropoles potentielles qui inclut les communautés urbaines (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg) de même que les communautés d'agglomération de Rouen, Toulon et Rennes. Ces métropoles se verraient transférer la totalité des compétences des départements entraînant *de facto* la dissolution de ces derniers dans les métropoles ou leur scission. Enfin, dans le champ de l'approfondissement de la démocratie locale et pour favoriser le rapprochement des départements et des régions, « *limiter leurs interventions concurrentes sur un même projet et un même territoire* », le rapport préconise l'élection simultanée et selon le même mode de scrutin des conseillers généraux et des conseillers régionaux ce qui aurait pour conséquence d'entraîner la suppression des cantons (Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009 : 69).

La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales reprend un grand nombre des propositions du Comité Balladur : la création, sur la base du volontariat, de métropoles — dotées du statut d'EPCI et non de celui de collectivité territoriale comme le souhaitait le Comité Balladur — et de pôles métropolitains pour des agglomérations de moindre importance (de 300 000 à 500 000 habitants) ; la mise en place d'un nouveau dispositif pour faciliter la fusion entre communes réunies au sein d'un EPCI, les « communes nouvelles » ; le maintien des départements et des régions, mais avec une spécialisation de leurs compétences (suppression de la clause de compétence générale au profit de compétences exclusives) et un rapprochement de leurs organes de décision en un même conseil territorial ; la généralisation imposée de l'intercommunalité ; la démocratisation de la vie locale avec l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct à compter de 2014… Deux aspects de cette réforme ont donné lieu à d'intenses débats : la refonte de

[193] La DATAR avait, dès 1994, proposé un découpage en 7 ensembles interrégionaux aux contours différents de ceux retenus pour ces circonscriptions électorales.

l'intercommunalité et la création des conseillers territoriaux. L'achèvement du processus de regroupement des communes par intégration obligatoire de toutes les communes isolées au sein d'une intercommunalité, la modification de la maille des EPCI existants du fait de l'établissement d'un seuil minimal de population de 5 000 habitants (avec des possibilités de dérogation pour les zones de montagne) et la réduction du nombre de syndicats dans un souci de rationalisation ont bouleversé les maillages territoriaux. La recomposition de la carte intercommunale a été inégale selon les départements, drastique dans le Var, en Dordogne, dans le Loir et Cher, plus modérée ailleurs (Bricault, 2012). La capacité de résistance des élus locaux et leur habileté à négocier des aménagements par rapport à la règle, la plus ou moins grande souplesse des préfets peuvent expliquer ces différences. La proximité des échéances électorales a pu également inciter certains élus locaux de l'opposition à tenter d'obtenir le maintien provisoire des périmètres existants dans l'espoir d'une modification future de la législation. Les réunions autour de l'élaboration du Schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) des Pyrénées-Atlantiques auxquelles nous avons assisté en 2011 nous ont permis de mesurer l'écart entre l'ambition initiale de rationalisation des découpages et le schéma finalement approuvé par la CDCI le 24 février 2012, mais non appliqué. Mesure la plus controversée de la réforme, la création d'un nouveau type d'élu local, le conseiller territorial, né de la fusion du conseiller général et du conseiller régional, devait permettre de donner corps au couple département / région. Celui-ci devait siéger à la fois au conseil général et au conseil régional, pour une durée de 6 ans et aurait été élu dans le cadre de cantons redécoupés (la suppression des cantons envisagés par le Comité Balladur n'ayant pas été retenue dans le texte de loi définitif). Cette mesure ambivalente consacrant la fusion des élus – régionaux et départementaux – tout en conservant deux institutions distinctes était inspirée par la loi du 23 août 1985 relative à l'évolution de la Nouvelle-Calédonie (Frinault, 2012b). Motivée par les économies budgétaires escomptées (réduction des frais de campagne et des indemnités des élus locaux), la création du conseiller territorial a suscité l'hostilité des élus locaux et soulevé nombre d'interrogations quant à sa faisabilité et à son intérêt.

3.2.3.2. Le nouveau projet de réforme territoriale : vers une consécration des régions

Le changement de majorité gouvernementale, intervenu en 2012, ne met pas un terme à la réforme territoriale. Si certains aspects particulièrement controversés de la réforme sont abandonnés comme l'élection du conseiller territorial, celle-ci demeure d'actualité. Dans un communiqué de presse récent, François Hollande reprend les arguments habituels pour justifier la réforme territoriale. Il met en avant autant la nécessité de renouveler des cadres territoriaux devenus archaïques et inadaptés aux modes de vie contemporains que le besoin de mettre de l'ordre dans l'attribution des compétences :

> « *Le temps est venu de donner une forme nouvelle à cette ambition. Parce que notre organisation territoriale a* ***vieilli*** *et que les strates se sont accumulées. Parce que les moyens de communication, les mutations économiques, les modes de vie ont effacé les limites administratives. Parce que nous devons*

répondre aux inquiétudes des citoyens qui vivent à l'écart des centres les plus dynamiques et qui redoutent d'être laissés par l'État en milieu rural comme dans les quartiers populaires. Le temps est donc venu de simplifier et de clarifier pour que chacun sache qui décide, qui finance et à partir de quelles ressources. (…). Il s'agit de transformer pour plusieurs décennies l'architecture territoriale de la République. »[194].

La réforme socialiste s'inscrit, pour l'essentiel, dans la continuité des mesures engagées par la précédente majorité. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, promulguée en janvier 2014, prévoit ainsi de clarifier les compétences des collectivités territoriales en empruntant l'idée de *« collectivité, chef de file »* à l'acte II de la décentralisation. Elle instaure ainsi la région en chef de file pour le développement économique, les aides aux entreprises, les transports, la biodiversité et la transition énergétique ; le département pour l'action sociale, l'aménagement numérique et la solidarité territoriale ; les communes pour la mobilité durable et la qualité de l'air. Dans le prolongement de la loi de réforme territoriale de 2010, elle procède au renforcement de l'intercommunalité à l'échelle métropolitaine dans l'objectif d'encourager le dynamisme des plus grandes villes françaises et d'améliorer leur compétitivité. Ces métropoles nouvelles seront, pour certaines, dotées d'un nouveau statut comme le préconisait le rapport Balladur (2009). Les réticences de la plupart des élus concernés ont néanmoins eu raison du projet du Comité Balladur de faire de la métropole une collectivité territoriale dotée d'une clause générale de compétences et bénéficiant du transfert des compétences départementales sur son territoire. Compte tenu des résistances locales, la métropolisation est devenue un processus modulable en fonction des rapports de force locaux. Cette métropolisation à la carte concerne aujourd'hui les quatorze plus grandes agglomérations françaises. Trois d'entre elles, au niveau d'intégration intercommunale variable, sont concernées au premier chef : Paris, Lyon et Marseille. La métropole du Grand Paris a ainsi vocation à devenir un nouvel EPCI unique regroupant Paris et les communes de petite couronne par fusion des dix-neuf intercommunalités existantes. Le 1er janvier 2015, la métropole de Lyon deviendra la première collectivité territoriale nouvelle se substituant à la fois à la communauté urbaine et au département du Rhône pour exercer l'ensemble de leurs compétences. Malgré l'opposition initiale d'une large coalition d'élus du département des Bouches-du-Rhône hostiles à un projet intégrateur assorti d'une forte solidarité fiscale, la métropole Aix-Marseille-Provence devrait voir le jour au 1er janvier 2016 ; elle remplacera les six intercommunalités existantes pour former un ensemble de 90 communes totalisant 1,6 million d'habitants (Douay, 2013). Fruit de compromis locaux, les nouvelles métropoles n'afficheront pas toutes la même ambition et n'auront pas toutes les mêmes contours. Si leur création reflète une certaine vision d'un territoire français polycentrique, elle révèle également les limites du pouvoir d'État et la

[194] Communiqué de presse de la présidence de la République, « Réformer les territoires pour réformer la France », 02 juin 2014. En ligne, URL : http://www.elysee.fr/communiques-de-presse/article/reformer-les-territoires-pour-reformer-la-france/ [consulté le 4/06/2014]

capacité de résistance des élus locaux. Sous une appellation unique, la diversité des métropoles est grande.

Le gouvernement socialiste ambitionne également de réviser le découpage et l'organisation des collectivités territoriales. Le 8 avril 2014, dans sa déclaration de politique générale, le Premier ministre, Manuel Valls, affirme son souhait de mener à bien une réforme des structures motivée par un souci de réduction de la dépense publique et une amélioration de l'efficacité de l'action publique. Partisan de compétences spécifiques et exclusives, le Premier ministre annonce également la suppression de la clause de compétence générale, supprimée en 2010 et rétablie par la loi de janvier 2014. Ces mesures sont toutes contenues dans l'Avant-projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République, déposé par le Gouvernement au Conseil d'État, le 24 avril 2014. Ce texte qui sera sans doute amendé lors de son examen parlementaire ne se démarque guère de la loi de décembre 2010 que sur quelques points. Il prévoit une architecture territoriale simplifiée s'articulant autour des intercommunalités et des régions. Le niveau départemental, épargné par la loi de 2010, serait supprimé. L'Avant-projet de loi ne tranche pas vraiment sur le sort fait aux communes, elles semblent conservées, mais le renforcement des intercommunalités laisse présager leur dissolution future.

3.3. Une mutation des échelles de l'action locale

La France vit depuis plusieurs décennies au rythme de réformes territoriales plus ou moins ambitieuses qui ont eu pour effet de redessiner les contours de l'administration du territoire. Encouragé par une série de textes de loi et d'incitations financières, le regroupement communal est devenu une réalité. Dernière née des collectivités territoriales, la région a connu un essor considérable en un laps de temps somme toute assez réduit. Menacés de disparition à plusieurs reprises au cours de leur existence, les départements semblent condamnés par la réforme territoriale actuellement en débat. Tous ces changements ont contribué à modifier considérablement les échelles de l'action locale.

3.3.1. Le renforcement de l'intercommunalité et la création des métropoles

Face à l'impossible « révolution communale », le renforcement de l'intercommunalité est vu depuis au moins deux décennies comme une réponse au foisonnement de la cellule de base de l'armature territoriale française. Le rapport Mauroy (2000) invitait déjà, dès ses premières pages, à dépasser « *l'exception française* » au profit de « *nouvelles dynamiques territoriales* » privilégiant le regroupement communal. Favorisée par des incitations financières diverses, l'intercommunalité s'est fortement développée entre 1992 et 2010. La promulgation de la Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a supposé une accélération du processus de construction intercommunale : de 1999 à 2005, le nombre d'EPCI est passé de 1678 à 2525 dont 2343 communautés de communes (Dallier, 2006 : 25). À la fin des années 2000, rares sont les communes ne faisant partie d'aucune structure intercommunale : au 1er janvier 2006, 32 913

communes (soit 89 % des communes françaises) sont intégrées dans des structures intercommunales à fiscalité propre. Ces EPCI abritent plus de 53,3 millions d'habitants soit 85 % de la population française (ministère de l'Intérieur, 2006). Même si le préfet dispose d'un large pouvoir discrétionnaire en matière par exemple de délimitation des périmètres communautaires (Chalosse, 2005), les intercommunalités françaises demeurent, à la différence des *comarcas* aragonaises, des espaces de coopération librement consentie (Clarimont, Aldhuy *et al*., 2006). Le régime de l'incitation douce a donc triomphé des réticences communales et permis une quasi-généralisation de l'intercommunalité avant 2010. La loi de 2010 prétend achever la carte intercommunale et substitue l'imposition à l'incitation.

Le titre II de l'Avant-projet de loi de 2014 revient sur la carte intercommunale en élargissant l'échelle des intercommunalités au bassin de vie de façon à faire coïncider périmètre de gestion et espace fonctionnel. Ces intercommunalités élargies seraient aussi plus peuplées : l'article 12 du projet de loi rehausse le seuil minimal pour la constitution d'un EPCI de 5 000 à 10 000 ou 20 000 habitants (au 1er janvier 2017) avec des adaptations possibles pour les zones de faibles densités. Si la suppression prochaine des départements a été annoncée par le chef de l'État, celui-ci est plus prudent sur le devenir des communes. La commune représentant l'échelon territorial auquel les Français se disent le plus attachés peut-être du fait de leur histoire longue et de leur filiation avec les paroisses d'Ancien Régime, il serait malvenu d'annoncer leur disparition. Cependant, la dissolution à terme, des communes dans l'intercommunalité semble être la voie retenue même si dans une allocation récente le président de la République invite, non sans ambiguïtés, au « *respect de l'identité communale* » : *« L'intercommunalité deviendra donc, dans le respect de l'identité communale, la structure de proximité et d'efficacité de l'action locale. Il faudra en tenir compte pour lui donner le moment venu toute sa légitimité démocratique. »*[195]. La réaffirmation du rôle majeur de l'intercommunalité à l'échelon local va de pair avec la consolidation du niveau régional. L'Avant-projet de loi revoit les compétences dévolues aux régions. Il renforce leur capacité d'intervention dans le domaine économique en en faisant « *la seule collectivité compétente pour soutenir les entreprises et porter les politiques de formation et d'emploi* », en leur concédant un rôle dans la définition de la politique des pôles de compétitivité et en les désignant comme collectivité—chef de file en matière de tourisme. Il leur attribue des compétences jusque-là exercées par les départements : la gestion des transports « *non urbains, réguliers et à la demande* », des infrastructures de communication (routes, aéroports et ports) et la gestion des collèges, anticipant de la sorte la suppression annoncée de l'échelon départemental. Les régions se verraient également accorder un pouvoir réglementaire dans le cadre de leur compétence. Enfin, le regroupement des régions constitue la mesure phare et la plus novatrice de la réforme. Il vise à pallier la supposée étroitesse des régions françaises. Leur nombre serait ramené de vingt-deux à quatorze ou treize de façon à les doter d'une

[195] Communiqué de presse de la présidence de la République, « Réformer les territoires pour réformer la France », 02 juin 2014. *Op. cit.*

« *taille européenne* » et de les rendre « *capables de bâtir des stratégies territoriales* ». Une carte a été présentée, en juin 2014, par le Président de la République (figure 11) ; elle a donné lieu à d'intenses débats parlementaires qui ont fini par aboutir à l'adoption, dans la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), d'une version révisée du découpage régional. Par rapport au texte initial, le nombre de régions est passé de 14 à 13 avec sept nouvelles régions fusionnées. Parmi elles, trois ont vu leurs contours profondément modifiés entre avril 2014 et août 2015 : l'Aquitaine qui, selon le projet de loi d'avril 2014, devait rester inchangée (figure 11) fusionnera finalement avec les actuelles régions Poitou-Charentes et Limousin pour former une grande région Sud-Ouest ; la Picardie sera unie au Nord—Pas de Calais et non plus à la Champagne—Ardenne ; la fusion de l'Alsace et de la Lorraine est entérinée, mais la nouvelle région englobera également Champagne—Ardenne. La nouvelle organisation territoriale devrait être fonctionnelle, en un laps de temps très court, au 1er janvier 2016. Menacés de disparition, les départements sont finalement conservés, mais avec un champ de compétences plus restreint.

Figure 11 : Les grandes régions selon le projet de loi de réforme territoriale (avril 2014)

3.3.2. Les départements en sursis ?

Entre des régions plus grandes et des intercommunalités renforcées, les départements auraient appelés à disparaître (figure 12). La fin de cet échelon, né de la loi du 22 décembre 1789 et dessiné par l'Assemblée constituante de 1790, avait été annoncée pour 2020, après une période transitoire de quatre ans (2016-2020). Ce n'est pas la première fois que l'avenir des départements est ainsi mis en cause. La suppression des départements à moyen terme (10 ans) avait déjà été proposée dans le premier rapport Attali (janvier 2008). Lors des États généraux de la démocratie territoriale (organisés par le Sénat entre décembre 2011 et octobre 2012, à l'initiative du président socialiste du Sénat, Jean-Pierre Bel), le sort des départements suscite des divisions y compris au sein d'un même parti politique. Selon l'Avant-projet de loi relatif à l'organisation territoriale de la République, les attributions des conseils généraux seraient à l'avenir assumées par les régions et par les intercommunalités. Paradoxalement, le département demeurera « *une circonscription de référence essentielle pour l'État, autour des préfets et de l'administration déconcentrée avec les missions qui sont attendues de lui : garantir le respect de la loi et protéger les citoyens en leur permettant d'avoir accès aux services publics où qu'ils se trouvent.*»[196]. Les départements seraient, comme les Pays en 2010, l'échelon sacrifié de la réforme. Cette remise en cause des départements n'est pas nouvelle : dès la fin du XIX^{e} siècle, la progression des idées régionalistes s'accompagne d'une condamnation des départements jugés inadaptés aux besoins d'un État moderne. Dans la plupart des propositions de loi formulées sous la III^{e} et la IV^{e} République visant à créer des régions, le département est l'échelon supprimé (Grégory, 2013). D'aucuns, méfiants à l'égard d'une régionalisation soupçonnée de mener au fédéralisme et de menacer, à terme, l'unité nationale, envisagent plutôt la réduction du nombre de départements : c'est le cas de Michel Debré qui, dans son essai *La Mort de l'État républicain* (1947), proposait de résoudre le problème de « *l'étroitesse de notre division administrative* » par un redécoupage de la France en 47 grands départements. Cette solution n'a pas été retenue et les thèses régionalistes vont s'imposer peu à peu. La division en régions imaginée dans les années 1950 par quelques technocrates, pour servir la politique d'aménagement du territoire, conçue en dehors de tout débat parlementaire, a peu à peu été consolidée. Elle s'impose aujourd'hui face aux départements. Ces « *départements insubmersibles* » malgré les attaques réitérées dont ils ont fait l'objet depuis leur création (Estèbe, 2005) vont-ils pouvoir résister encore ? Leur suppression n'est pas acquise. Le pouvoir a enchaîné, pendant un an, les déclarations contradictoires donnant une impression de cacophonie aux citoyens : en janvier 2014, lors de ses vœux aux Corréziens, le chef de l'État reconnaissait l'utilité des départements en zone rurale et s'exprimait en faveur de leur maintien ; en avril 2014, le nouveau Premier ministre, Manuel Valls, annonçait, dans son premier discours de politique générale, leur suppression. À l'automne 2014, président de la République et chef du gouvernement semblaient s'être enfin

[196] Communiqué de presse de la présidence de la République, « Réformer les territoires pour réformer la France », 02 juin 2014. *Op. cit.*

concertés et le second déclarait, dans son deuxième discours de politique générale que le sort des départements varierait en fonction du contexte local entre un maintien en zones rurales pour suppléer les défaillances de l'intercommunalité, une fusion des intercommunalités en une fédération départementale ou une suppression en faveur des métropoles. C'est le cap qui paraît aujourd'hui choisi par la majorité gouvernementale. Cette voie médiane tient mieux compte de la diversité des réalités de notre pays. Elle est aussi moins difficile à mettre en œuvre et plus consensuelle que la suppression pure et simple des départements. En effet, la suppression d'une collectivité territoriale reconnue par la Constitution nécessiterait un référendum (qui, compte tenu de l'hostilité grandissante à l'égard de l'actuelle majorité, aurait peu de chances d'aboutir) ou une modification de la Constitution possible uniquement avec l'appui des trois cinquièmes des parlementaires réunis en Congrès. Dans le contexte actuel, un tel scénario paraît peu probable. Par ailleurs, l'attachement des Français au département reste fort et s'exprime à travers la revendication, en 2008, du maintien d'une numérotation des véhicules faisant apparaître le numéro du département de résidence (Grégory, 2013) ou encore le succès de marques vestimentaires reprenant le numéro de départements (Tesson, 2011). Néanmoins, selon un sondage téléphonique réalisé par l'IFOP pour le *Journal du Dimanche*, en mai 2014, 55 % des Français seraient favorables à la suppression des départements[197].

3.3.3. « Des régions renforcées et dotées d'une taille critique pour un développement équilibré des territoires »[198]

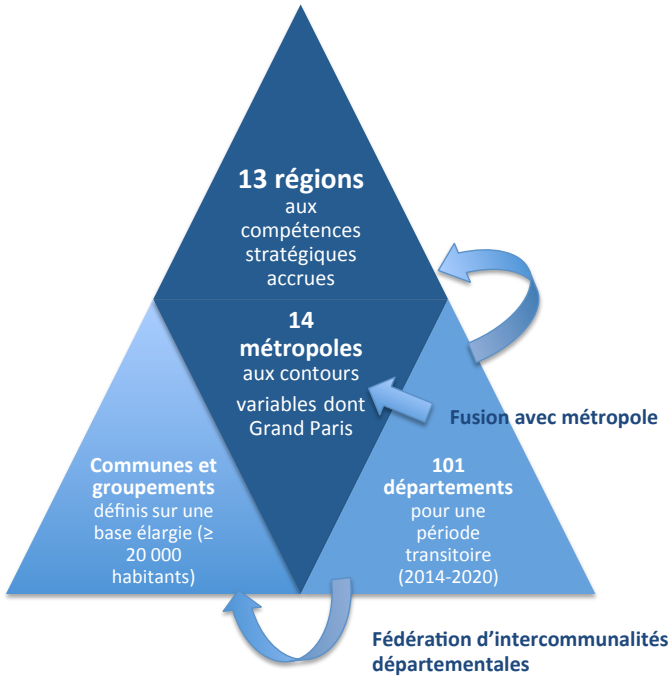
Dernière née des collectivités territoriales, la région a été progressivement renforcée depuis sa création. Elle a bénéficié de transferts de compétences importants centrés autour de l'enseignement secondaire (lycées), de la formation professionnelle, du développement économique et de l'aménagement du territoire. Depuis 1982, la région s'est vue confier un rôle de coordination à travers la mise en place de documents de planification. Le texte de décentralisation en préparation fait la part belle à cet échelon promis à devenir le seul intermédiaire entre l'État et les intercommunalités. Cependant, il n'innove guère se contentant de creuser un sillon ouvert préalablement en confortant le rôle de chef de file des régions en matière de développement économique, compétence partagée avec les autres collectivités territoriales. Pour ce faire, il dote cet échelon de compétences exclusives en matière économique (animation des pôles de compétitivité en dehors de ceux à vocation mondiale, aides directes aux entreprises, soutien à la création et à la reprise d'entreprises) et envisage de consolider son pouvoir en matière de planification en la rendant responsable « *de la définition des orientations en matière de développement économique* » à travers l'élaboration d'un « *schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation* » auxquelles les autres collectivités territoriales et leurs groupements

[197] La question n'était pas posée avec une grande clarté : « *Etes-vous favorables ou opposé à la suppression des conseils généraux, c'est-à-dire des départements, qui fusionnerait avec les régions ?* ». *Le Journal du Dimanche*, « Les Français prêts à enterrer les départements », 11/05/2014.

[198] Titre I[er] du projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République, avril 2014

devront se conformer ; s'il y a lieu, ce schéma sera élaboré conjointement avec la métropole située dans la région (article 2, projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République). Ce schéma reprend l'idée de Schéma régional de développement économique (SRDE) instauré par la loi du 13 août 2004 pour coordonner les actions des différents niveaux d'administration décentralisés dans le cadre d'un dispositif expérimental de cinq ans et qui avait donné lieu à des orientations stratégiques très générales et faiblement spatialisées (Dore, 2014). Le prolongement de l'expérimentation était fondé sur le volontariat et toutes les régions n'ont pas donné suite au-delà de 2010. Le projet de loi étend donc le dispositif et l'impose sans donner toutefois une portée prescriptive aux schémas. Toujours dans le domaine économique, il aborde spécifiquement la question du tourisme et érige la région en chef de file dans ce domaine en lui confiant la réalisation d'un « *schéma régional de développement touristique qui fixe les objectifs stratégiques d'aménagement, de développement et de promotion touristiques. Le schéma précise les actions des collectivités notamment en matière de promotion, d'investissement et d'aménagement touristique du territoire* » (article 5, projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République). De façon plus générale, la responsabilité de la région en matière d'aménagement et de développement durable du territoire est réaffirmée et passe par la mise en place d'un SRADT (Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire) déjà prévu par la LOADDT de 1999 : « *Le schéma garantit l'équilibre et l'égalité des territoires ainsi qu'un développement économique et social cohérent en définissant les principaux objectifs relatifs à la lutte contre l'artificialisation des sols, à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, à l'amélioration de l'offre de logements et d'hébergements, à la localisation des grands équipements et des infrastructures, à la mobilité ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois* » (article 7, projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République). Il lui octroie également *« un pouvoir réglementaire dont la loi définit l'étendue pour chaque compétence »* (article 1er, projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République). Est-ce à dire que le régionalisme a définitivement vaincu le jacobinisme ?

Figure 12 : La nouvelle architecture territoriale issue de l'acte III de la décentralisation



****

La réforme territoriale engagée sous la présidence de Nicolas Sarkozy et reprise par la Gauche au pouvoir est guidée par un objectif prioritaire de réduction des déficits publics. Elle prétend résoudre à la fois l'anomalie que suppose « *l'exception française* » et un anachronisme territorial, le maintien d'un maillage fin, en grande partie hérité de la Révolution, et qui serait inadapté aux temps présents. Les deux dimensions spatiales et temporelles sont donc convoquées pour justifier le redécoupage administratif actuellement en débat. Le projet en cours de réforme territoriale, préparé en grande hâte et sans guère de concertation avec le Parlement ou les collectivités concernées, est mû – comme ses prédécesseurs – par la volonté de simplification et de rationalisation des maillages : des mailles moins nombreuses, plus grandes, dotées des bonnes compétences. Ce projet de réforme tout comme les précédents donne lieu à de vifs débats entre tenants de la défense d'un localisme hérité et partisans d'un redécoupage en unités de taille plus grande, davantage en prise avec les enjeux du monde contemporain. Ces derniers sont animés par une double croyance : croyance en la performance supérieure des grandes mailles (« *big is beautiful* ») et croyance en l'existence d'une maille[199] idéale. Dans cette querelle entre anciens et modernes,

[199] Beaucoup utilisée en géographie, la notion de « maille » est définie, de façon très large, dans le dictionnaire « Les mots de la géographie » comme un : « *espace délimité, base du découpage du territoire pour l'appropriation* ***ou*** *pour la gestion* » (Brunet, Ferras et Théry, 1992 : 287). La conjonction de coordination « ou », utilisée ici, suppose l'exclusion or nous serions tentée de mettre « et » d'autant que le « ou » disparaît dans la définition de « maillage », proposée par le même dictionnaire : « *Ensemble des filets qui situent les lieux*

les premiers, soupçonnés de conservatisme, sont souvent disqualifiés et peinent à faire valoir des arguments dont certains méritent pourtant d'être entendus. Condamnée au nom de son coût et de son caractère archaïque, la fine mosaïque communale pourrait aussi être défendue comme une spécificité bien française, une sorte de patrimoine national, permettant d'assurer une réelle vitalité politique. À l'heure où la participation citoyenne, sous toutes ses formes, est encouragée, la petite commune pourrait constituer un laboratoire intéressant d'initiation à l'exercice de la politique — au sens premier de gestion de la *polis* — et servir de levier à la réhabilitation du politique. Ceci à condition toutefois que les citoyens puissent s'affranchir de la « tyrannie de la proximité » (Lascoumes, 2011) par l'invention d'une nouvelle forme de gouvernance pour ces petites communes, une gouvernance participative impliquant les habitants à la gestion des affaires publiques, sur le modèle des « conseils ouverts » existants dans certains pays comme l'Espagne.

Le débat autour du projet de réforme territoriale est également traversé par l'affrontement entre deux logiques : une logique égalitaire et une logique utilitaire. La première part de l'espace et se fonde sur un découpage en mailles partout identiques et soumises au même régime : les besoins sont adaptés à la maille. La seconde, à l'inverse, part des besoins et adapte la maille aux besoins. Dans un cas, la maille correspond à un territoire institutionnel aux limites précises, continues et stables dans le temps ; dans l'autre, la maille est un espace fonctionnel, aux limites floues, mouvantes et aisément révisables. L'une a le mérite de la stabilité, mais nie les différences spatiales dans la mesure où toutes les mailles de niveau identique sont égales, dotées des mêmes règles de fonctionnement hormis quelques exceptions (dans le cas des communes par exemple, les cas particuliers de Paris, Lyon et Marseille) et des mêmes compétences ; l'autre celui de la flexibilité. Toute la difficulté des réformes territoriales réside dans la tentative illusoire de vouloir faire coïncider territoire institutionnel et espaces fonctionnels, et de croire qu'il existe une échelle idéale pour l'exercice d'une compétence alors que l'aire de prestation des services varie fortement selon la nature du service rendu : le rayonnement de certains services spécialisés (hôpital) étant bien supérieur à celui de services plus banals (école primaire, crèche, poste par exemple). La notion, déjà ancienne, « *d'optimum dimensionnel* » (Kornprobst, 1967) ou « *d'optimum territorial* » (Ortiz, 1994) rend compte de cette quête permanente de la maille idéale, capable de résoudre tous les problèmes. La « maille optimale » serait ainsi tout à la fois un espace fonctionnel et un territoire institutionnel. Plusieurs initiatives visent à rendre opératoire cet « *optimum territorial* ». La proposition récente de réviser les contours des intercommunalités pour les adapter aux bassins de vie relève de cette quête du Saint Graal territorial. En érigeant la région fonctionnelle en intercommunalité, elle prétend mieux répondre aux besoins des usagers des services publics. En espace métropolitain, la quête de l'optimum territorial passe par la promotion d'un espace hybride, défini sur la base de critères morphologique (la

---

dans les mailles de l'appropriation et de la gestion du territoire, et principe de partition opératoire et socialisée de l'espace. » (*idem* : 286).

continuité du bâti définissant l'agglomération) et fonctionnel (Antheaume et Giraut, 2005 : 26). Au tournant du XX^{e} siècle, la promotion des « Pays » en France ou celle des *comarcas* en Aragon illustre également la tentative de concilier un espace fonctionnel caractérisé par une certaine « *cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale* » et un espace doté d'une grande épaisseur historique, ancien *pagus* ayant vaincu les épreuves du temps (Clarimont, 2005b). Dans un monde complexe et incertain, la résurgence des Pays ne pouvait que rassurer et séduire. Maille intermédiaire s'étant diffusée rapidement, les Pays n'ont pourtant pas résisté à la réforme territoriale de 2010. Dans le domaine environnemental, la recherche de l'optimum territorial s'est traduite par la promotion d'unités de gestion définies sur une base naturelle, à l'instar du bassin versant pour la mise en œuvre de la gestion intégrée de l'eau (Clarimont, 2001). Encouragée par l'Europe et par les instances internationales, la consécration d'une territorialisation « naturelle » en bassins versants révèle cependant un certain nombre d'arrangements et de compromis : du modèle à ses applications concrètes, les écarts sont importants (Ghiotti, 2007 : 161).

Ces diverses expériences visant à concilier, sous différentes formes et avec plus ou moins de succès, les espaces fonctionnels et les territoires institutionnels posent cependant question. Certains jugent la quête d'un improbable optimum territorial vaine (Duran et Thoenig, 1996). D'autres estiment qu'elle relève du *« rêve technocratique ou de l'absurdité politique* » (Mény, 1990) voire d'un « *mythe* » (Offner, 2006) ou d'une « *utopie de la cohérence* » (Gerbaux, 1999). Elle semble en tout cas difficilement conciliable avec la conception qui prévaut, en France comme en Espagne, de collectivités territoriales à vocation généraliste (Mény, 1990). Elle a cependant au moins une vertu, celle de susciter des débats qui contribuent à faire vivre la démocratie et débouchent sur de nouvelles constructions territoriales qui confortent certains grands élus ou au contraire bousculent les rapports de force établis. Elle a pour effet paradoxal de « *créer les instabilités, les désynchronisations, les tensions aptes à favoriser l'action publique locale* » (Offner, 2006 : 27).

Chapitre 3 : Le développement durable, référentiel pour l'action territoriale

« Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social » (Charte de l'environnement, article 6)

L'action territoriale subit depuis une trentaine d'années une modification profonde de ses structures sous l'effet du double mouvement d'européanisation et de décentralisation. Autrefois hégémonique, l'État est en recul tandis que s'affirment les pouvoirs locaux et intermédiaires. Cet affaiblissement de l'État s'accompagne d'une mutation de la « philosophie » de l'action. Les principes de solidarité et d'égalité entre les territoires, fondateurs de l'intervention étatique durant les Trente Glorieuses, sont relégués au second plan tandis que triomphent la compétitivité et son corollaire, l'attractivité. La fragmentation territoriale et la mise en concurrence des territoires offrent un terreau propice à l'avènement de l'ère du « projet ». Décliné à toutes les échelles territoriales et pour tout type d'intervention, le projet doit être innovant, créateur d'emploi, favoriser la cohésion sociale et respecter l'environnement. En somme, en conciliant les objectifs économiques, sociaux et environnementaux, il obéit à l'impératif de durabilité qui s'est imposé depuis les années 1990 comme le nouveau cadre normatif de l'action publique et, dans une certaine mesure, de celle des entreprises. Le développement durable est même devenu un principe constitutionnel avec l'intégration de la Charte de l'environnement (2004) à la loi constitutionnelle de mars 2005. L'article 6 de la Charte, placé en exergue, impose à l'action publique de « *promouvoir un développement durable* », défini en reprenant les termes du rapport Brundtland (1987).

La production des « *cadres cognitifs* » de l'action, pour reprendre la formule utilisée par Pierre Muller (2006), échappe désormais à l'État. Celui-ci cesse d'être le lieu d'élaboration des normes d'action pour devenir un relai entre global et local, en charge de l'explicitation de ces normes (à travers, notamment, la production de « guides » à l'usage des élus, des techniciens voire d'associations), de leur traduction réglementaire et de la mise en place d'instruments (financiers par exemple) supposés faciliter leur mise en œuvre concrète aux échelons infra nationaux. Il se fait en quelque sorte le porte-parole et l'interprète des grands organismes internationaux, un « passeur » de notions et d'idées à traduire dans l'action. Le développement durable est l'une de ces « *notions communes* » (Jollivet, 2001) dont les États tentent de promouvoir la territorialisation.

Formulée au niveau global, reprise ensuite – grâce à la médiation des États mais aussi de l'UE – à tous les niveaux territoriaux, la notion de « développement durable » bénéficie d'un large consensus. Dans un monde en quête de repères, confronté à la faillite des « grands récits » et à l'échec patent des expériences communistes, le développement durable intervient à point nommé pour redonner un sens à l'histoire. Il propose une conception positive et idéale

d'un monde à construire dans lequel seraient résolues à la fois les crises écologique, sociale et économique. Par sa critique implicite du mode de développement capitaliste, par sa vision d'un monde meilleur, par sa « *capacité d'arracher à la condition qui est la nôtre* » (Jollivet, 2001 : 11), le développement durable suscite l'adhésion et n'est guère, dans le domaine de l'action, remis en cause. Il imprègne les discours, modèle les façons de faire — par l'introduction, par exemple, de procédures participatives — et change le rapport de l'action à l'environnement voire des citoyens à l'action. Nous aborderons donc le développement durable en tant que référentiel pour l'action (1) avant de nous livrer — à travers quelques exemples — à une réflexion sur les difficultés de territorialisation de ce paradigme global (2).

1. Le développement durable : une catégorie pour l'action

Depuis sa formulation dans la Stratégie mondiale de la conservation (UICN, PNUE, WWF, 1980), sa reprise dans le rapport de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement, présidée par la Première ministre norvégienne d'alors, Mme Gro Brundtland (1987) et sa médiatisation à la suite de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, célébrée à Rio de Janeiro en 1992, le « développement durable » a suscité un engouement planétaire. En quelques décennies, le développement durable s'est imposé comme un référent incontournable des politiques publiques, il imprègne également les discours médiatiques et est, depuis 2004, enseigné dans les établissements scolaires et universitaires[200]. Il est déployé dans tous les domaines de circulation des savoirs : savant, scolaire, professionnel et « profane ». Expression inventée par les grandes institutions internationales, le développement durable est devenu un « *slogan* » repris aussi bien dans le langage scientifique que dans celui de l'action (Vivien, 2001), à quelque échelle que ce soit. Il fait l'objet d'une immense production scientifique, technique ou de vulgarisation allant jusqu'à donner son nom à certaines revues comme la revue électronique, créée en 2002, *Développement durable et territoire*.

Avec hésitation et prudence, les géographes français, conscients des ambiguïtés d'une notion floue, ont investi ce champ relativement tardivement. Notion nomade entre plusieurs champs du savoir, notion globale à prétention universaliste difficile à appréhender spatialement, le développement durable induit une « *perte de repères disciplinaires* » propre à dérouter les géographes et peu ont publié sur ce thème avant 2001 (Jégou, 2007 : 6). Dans

[200] La question du développement durable est désormais intégrée dans les programmes d'enseignement élémentaire et secondaire. La circulaire n°2004-110 du 8 juillet 2004 pour la généralisation d'une éducation à l'environnement pour un développement durable (EEDD) dès la rentrée 2004 vise à renouveler les cadres de l'éducation à l'environnement, tels qu'ils avaient été définis en 1977 en intégrant cette dimension nouvelle. Selon ce texte, « *L'éducation à l'environnement pour un développement durable doit être une composante importante de la formation initiale des élèves, dès leur plus jeune âge et tout au long de leur scolarité, pour leur permettre d'acquérir des connaissances et des méthodes nécessaires pour se situer dans leur environnement et y agir de manière responsable.* »
(http://www.education.gouv.fr/bo/2004/28/MENE0400752C.htm).

les années 2000, en revanche, les publications sur le développement durable se sont multipliées témoignant de la prise en charge de la notion par les géographes. Deux revues de géographie ont consacré des numéros monographiques au développement durable : *Historiens et géographes* (2004, n° 387 : « Vers une géographie du développement durable ») et *L'information géographique* (2007/3, vol. 71 : « Développement durable »). Certaines formations – dispensées au sein de départements de géographie - se sont affichées « durables » : ainsi, le Master « Aménagement touristique » de l'UPPA est-il devenu un Master « Tourisme durable » tandis que, de la fusion des anciennes spécialités recherche et professionnelle de master en aménagement, naissait l'actuel master DAST (Développement durable, aménagement, sociétés et territoires). Sans doute y avait-il là une part d'opportunisme – la volonté de renforcer l'attractivité de nos formations en optant pour une expression connue du grand public et en prise avec la demande sociale –, mais cela correspondait surtout à la conviction de contribuer à changer le monde par la sensibilisation des nouvelles générations à la nécessité de ménager le milieu et par la formation à la durabilité de futurs agents de développement.

1.1. Le développement durable : entre innovation sémantique et héritages conceptuels

Forgée dans les années 1970, par les commissions de l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN) et du WWF (World Wildlife Fund), l'expression « développement durable » est introduite dans les cénacles internationaux avec la publication de la *Stratégie mondiale de la conservation. La conservation des ressources vivantes au service du développement durable* (1980). Ce texte, publié conjointement par l'UICN, le PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement) et le WWF semble être le premier dans lequel apparaisse explicitement la notion de « développement durable » (Chartier, 2004). Celle-ci sera reprise par le rapport Brundtland (1987), publié par le PNUE et fera l'objet d'une large médiatisation à l'occasion du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro (1992).

1.1.1. Une expression floue, polysémique et évolutive

L'expression « développement durable » correspond à la transposition en français de l'expression anglaise « *sustainable development* ». Après quelques hésitations dans la traduction de l'adjectif « *sustainable* », le mot « durable » s'est finalement imposé, dans le vocabulaire institutionnel, en France et dans les espaces francophones comme le Québec[201]. En revanche, dans d'autres pays latins (Espagne, Italie, Portugal), le qualificatif « soutenable » a été retenu. Le choix de l'un ou de l'autre terme n'est pas neutre. Retenir « durable » plutôt « soutenable » a eu pour effet de réduire la portée de l'expression et d'en

[201] La référence au développement durable est explicite dans le libellé du ministère québécois en charge de l'environnement : Ministère du développement durable, de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques.

banaliser le sens (Charles et Kalaora, 2007). Tandis que les expressions anglaise (*sustainable development*), espagnole (*desarrollo sostenible*), italienne (*sviluppo sostenibile*) ou portugaise (*desenvolvimento sustentável*) renvoient à l'idée de viabilité, à ce qui est supportable par les écosystèmes voire, au sens figuré, à ce qui est défendable, justifiable, la notion de « développement durable » fait principalement référence à la dimension temporelle. Est « durable » ce « *qui présente les conditions requises pour durer longtemps, qui est susceptible de durer longtemps* »[202]. Le choix de l'adjectif oriente donc nettement le sens de l'expression : si « soutenable » suggère immédiatement l'idée d'une limitation de la croissance induite par la « *capacité productive des espèces et des écosystèmes exploités* » (UICN, PNUE, WWF, 1980 : section 7), « durable » met plutôt l'accent sur la prolongation du développement. Finalement, ce balancement entre « durable » et « soutenable » renvoie aux deux approches du développement durable mises en évidence par Gilbert Rist (1996), dans son analyse du rapport Brundtland.

Cette hésitation, d'aucuns diraient ce flottement, entre durabilité et soutenabilité apparaît déjà dans les premiers textes de codification du développement durable. La *Stratégie mondiale de la conservation* (1980) prétendait « *contribuer à l'avènement du développement durable fondé sur la conservation des ressources vivantes* » et déterminer « *l'action nécessaire pour augmenter l'efficacité de la conservation et associer la conservation au développement* » (UICN, PNUE, WWF, 1980 : IV). Cette conservation était cependant « *mise au service du développement* » (UICN, PNUE, WWF, 1980 : section 1). Elle reposait sur une conception du développement durable à la croisée du développement – défini comme « *la modification de la biosphère et l'emploi de ressources humaines, financières, vivantes et non vivantes, pour satisfaire aux besoins des hommes et améliorer la qualité de leur vie* » - et de la conservation – appréhendée comme « *la gestion de l'utilisation par l'homme de la biosphère de manière que les générations actuelles tirent le maximum d'avantages des ressources vivantes toute en assurant leur pérennité pour pouvoir satisfaire aux besoins et aux aspirations des générations futures* » (UICN, PNUE, WWF, 1980 : section 1). Notion intégratrice, le développement durable tel que mis en avant par la *Stratégie*, s'inscrivait dans un horizon temporel de long terme : il devait garantir à la fois la pérennisation des sociétés humaines et la reproduction des ressources naturelles. Il annonçait également le principe de solidarité — repris postérieurement par le Rapport Brundtland (1987) — : solidarité intra-générationnelle entre populations favorisées et populations démunies, à l'échelle du globe, mais aussi solidarité intergénérationnelle, entre populations d'aujourd'hui et populations de demain. Guère explicité, comportant de nombreux flous, ambigu dans sa volonté de concilier le développement avec la conservation de la biosphère, mais attentif à la situation des pays les plus pauvres, le développement durable tel que présenté dans la *Stratégie de la conservation* est ambivalent. Ce document a contribué à codifier une définition

[202] Centre national de ressources textuelles et lexicales. En ligne : http://www.cnrtl.fr/definition/durable [consulté le 16/07/2014]

du développement durable, « *consensuelle et contradictoire, ne remettant pas en cause les modes de développement économiques et sociaux à l'œuvre depuis plus de deux siècles* » (Chartier, 2004 : 183). « *L'avènement d'un développement équitable et durable* », « *d'un développement "axé sur les êtres humains", qui réalise une répartition plus large des bénéfices à des populations entières (…)* » auquel invite le texte est en effet fondé sur des mesures visant à pérenniser le système économique dominant — libéralisation des échanges commerciaux, accélération de la « *croissance économique et sociale, en particulier dans les pays les plus pauvres* » — (UICN, PNUE, WWF, 1980 : section 20). Cette même tension entre volonté de changement et maintien d'une croissance forte se retrouve dans le second texte de référence pour le développement durable, le plus connu et le plus cité : le rapport Brundtland (1987).

À défaut de clarification de son sens, la majorité des usagers de la notion se contente de reprendre la définition « commune » du développement durable, la plus courante, celle qui figure dans le rapport Brundtland. Selon ce document, le développement durable est un mode de développement s'efforçant de « *répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité la capacité des générations futures de répondre aux leurs* » (CMED, 1987 : 40). Minimaliste, vague et imprécise, cette définition comporte néanmoins un certain nombre d'éléments permettant de cerner quelque peu les contours de la notion et d'apprécier sa filiation avec la conception du développement durable proposée par la *Stratégie mondiale de la conservation*. La satisfaction des besoins des populations – et en premier lieu, des « *besoins essentiels des plus démunis* » - est l'objectif central du développement durable qui en appelle autant à la solidarité intra qu'intergénérationnelle : « *le développement durable présuppose un souci d'équité sociale entre les générations, souci qui doit s'étendre, en toute logique, à l'intérieur d'une même génération* » (CMED, 1987 : 40). Le développement durable est donc à la fois diachronique et synchronique ; il articule présent et futur tout en aspirant à une amélioration globale des conditions de vie sur terre. Il inscrit les activités humaines « *dans un espace-temps élargi, celui de la planète considérée dans son devenir* » (Emelianoff *et al*. dans Lévy et Lussault, 2003 : 249). Il abolit ainsi la division de la planète en États pour proposer une vision globale du devenir de la « *famille humaine* », unie par une communauté de destin (CMED, 1987 : 3).

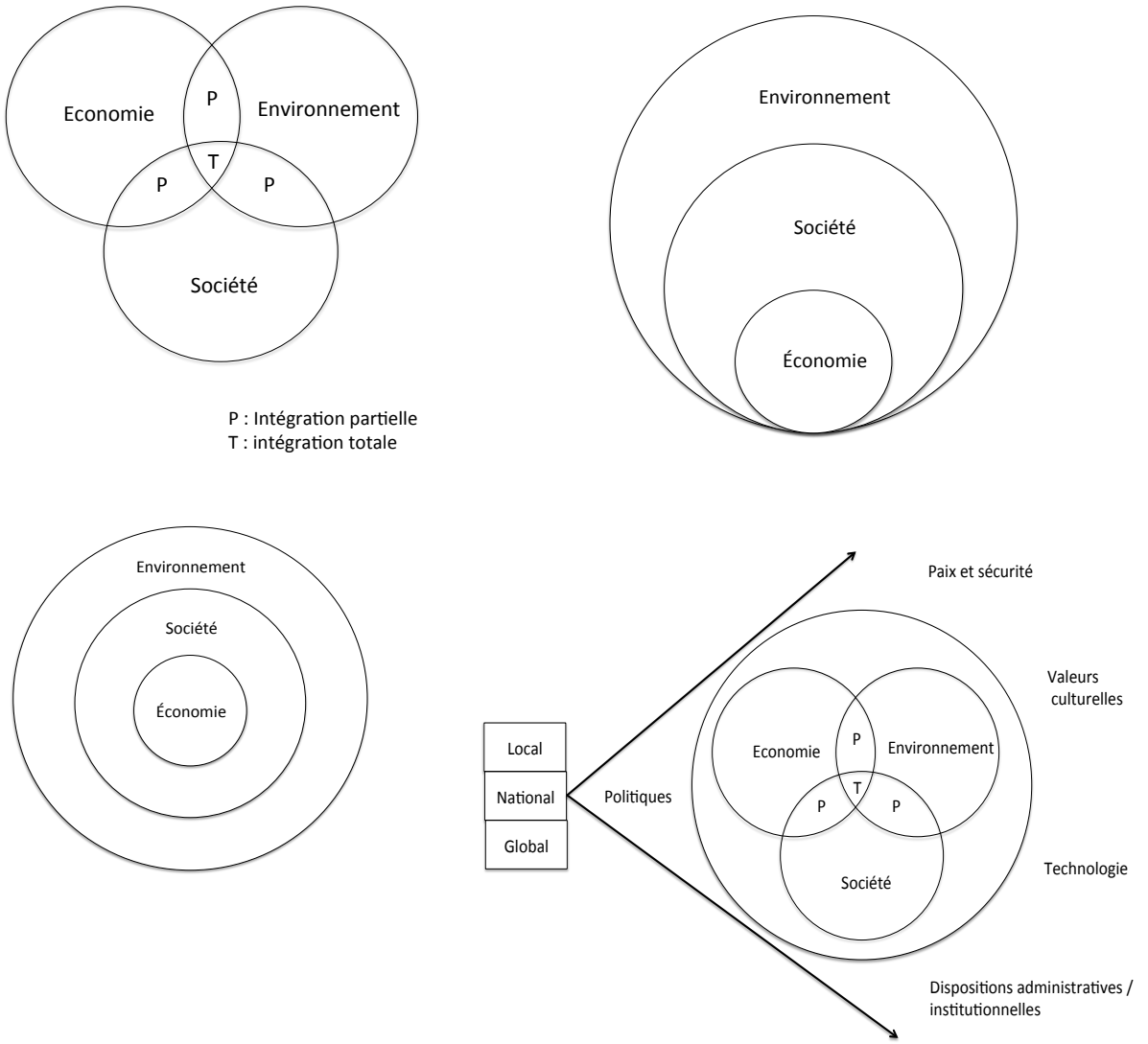
Présente, mais non centrale dans les deux premiers textes fondateurs du développement durable, la dimension « sociale » devient le troisième pilier de ce mode de développement lors de la conférence de Rio. Celle-ci consacre une définition du développement durable caractérisée par l'équilibre entre les trois sphères : économie, société et environnement. Cependant, les approches du développement durable peinent à prendre en compte chacune de ces trois sphères et à les articuler avec les trois temps du développement durable (présent, futur proche, avenir lointain et indéfini). Depuis 1992, au moins soixante-dix définitions différentes du développement durable ont été repérées dans la littérature anglo-saxonne, certaines centrées uniquement sur les aspects environnementaux, d'autres davantage

sur les aspects économiques ou sociaux. Elles peuvent être regroupées en cinq types principaux (Lozano, 2008) selon qu'elles privilégient une approche d'économie classique fondée sur l'idée « d'état stationnaire », d'équilibre (Vivien, 2001), une approche environnementale attentive aux effets négatifs de l'industrialisation sur l'environnement, une approche intégrée tentant d'articuler les trois dimensions du développement durable, une approche intergénérationnelle centrée sur la dimension temporelle et s'efforçant de mettre l'accent sur les effets à long terme des décisions d'aujourd'hui ou, enfin, une approche holistique combinant, avec plus ou moins de bonheur, d'une part l'économie, le social et l'environnement, d'autre part, le court, le moyen et le long terme (Lozano, 2008). Cette polysémie du développement durable s'accompagne de la multiplication d'images censées clarifier la notion et en permettre une meilleure appropriation. La profusion de représentations graphiques du développement durable dont le diagramme de Venn est la plus connue (figure 13) contribue plutôt à brouiller les cartes et à introduire le doute sur le sens d'une notion plastique ne cessant de se dilater.

À l'occasion du Sommet de la Terre de Johannesburg (2002), la notion connaît en effet un nouvel élargissement, sous la pression des ONG et des pays du Sud : l'équité spatiale prend le pas sur l'équité intergénérationnelle (Jégou, 2007) ; la culture devient un nouveau pilier de la durabilité. L'approche du développement durable s'est également enrichie de la référence à quatre grands principes qui constituent une sorte de nouvelle éthique de la nature (Larrère, 1997) : le principe de **solidarité** (intra et intergénérationnelle) ; le principe de **précaution** introduit dans la Déclaration de Rio et censé guider la décision en l'absence de certitude scientifique : « *Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.* » (Principe 15) [203] ; le principe de **responsabilité** (individuelle et collective) puisant ses fondements théoriques dans l'œuvre de Hans Jonas (1979) ; le principe de **participation**, inscrit lui aussi dans la Déclaration de Rio et formulé ainsi : « *La meilleure façon de traiter des questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. (…)* » (Principe 10).

[203] Ce principe a été repris par l'UE qui l'a inscrit dans le *Traité sur le fonctionnement de l'UE* (Article 191). L'UE définit le principe de précaution ainsi : « *Le principe de précaution peut être invoqué lorsqu'un phénomène, un produit ou un procédé peut avoir des effets potentiellement dangereux, identifiés par une évaluation scientifique et objective, si cette évaluation ne permet pas de déterminer le risque avec suffisamment de certitude.* » (Communication de la Commission du 2 février 2000 sur le recours au principe de précaution)

Figure 13 : quelques représentations graphiques d'une notion plastique



(Clarimont, 2014 d'après Lozano, 2008)

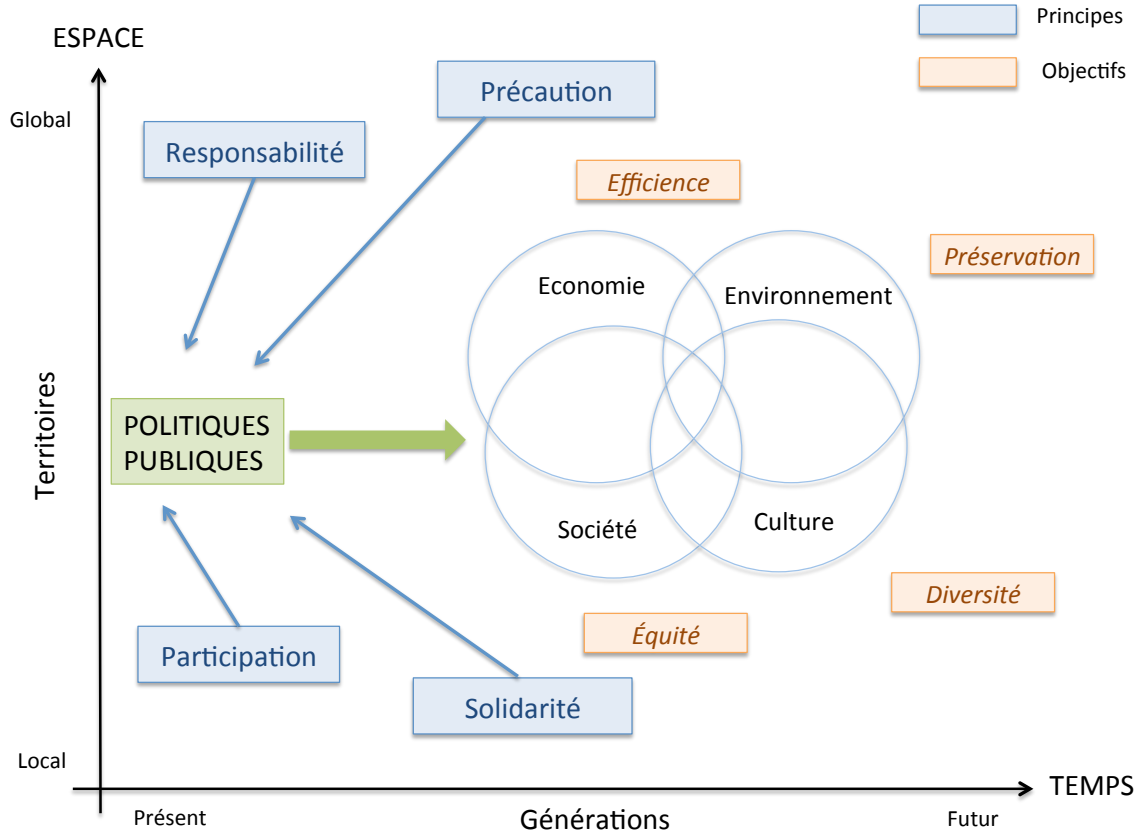
Supposée conférer un supplément de légitimité à l'action publique, la délibération est devenue une dimension incontournable du développement durable. Elle est souvent intégrée dans le cadre plus large de la gouvernance dont l'émergence comme concept s'était opérée hors du champ du développement durable, avant de le rejoindre. Terme intégré récemment dans la langue française, sous l'influence de l'anglais, « gouvernance » dérive de « gouverner » : verbe lui-même issu du latin et désignant originellement l'art de diriger un navire. Par extension, le mot en vient à désigner l'exercice d'un pouvoir ou l'action de régler la conduite de quelqu'un. Bien qu'anciennement utilisé pour désigner les bailliages de l'Artois et de la Flandre (XIII^{e} siècle), le terme « gouvernance » disparaît peu à peu de la langue française. Il nous revient, après une longue éclipse, dans les années 1990, pour désigner, au sens large, « *l'ensemble des processus et des institutions qui participent à la gestion politique d'une société* » (Lévy et Lussault, 2003 : 418). La Banque Mondiale a joué

un rôle décisif dans la popularisation d'un terme qu'elle a employé dans plusieurs de ses rapports sur les dysfonctionnements de l'économie de marché, dans les pays en développement ; elle a été la première à valoriser cette approche qui légitimait son projet de « *mettre les bureaucraties administratives à l'école du management* » en adoptant des mesures de réduction de l'appareil d'État, de privatisations, de renforcement des liens entre public et privé, limitation des dépenses publiques, etc. (Gaudin, 2002) Le mot a ensuite été repris, sous des formes et avec des sens variables, au point que c'en est presque devenu un « mot-gigogne », un « *simple label, dont le contenu conceptuel est de plus en plus vague et incertain* », un « *mot-fétiche* » entouré d'une « *gangue idéologique* » telle que l'on pourrait être tentés de l'abandonner (Chevallier, 2003). Au-delà de l'effet de mode dont il jouit et de l'inflation de sens dont il souffre, le terme de « gouvernance » nous semble cependant présenter l'intérêt de mettre l'accent sur les changements récents de l'action publique et sur sa complexité croissante du fait de l'incorporation d'acteurs nouveaux, aussi bien publics que privés signant le passage d'une forme hiérarchique et descendante de « gouvernement » des territoires à un mode nouveau de gestion des affaires publiques, plus horizontal, caractérisé par le recul de l'État, la fragmentation et l'importance croissance du secteur privé (Le Galès, 1995). Le mot renvoie à une transformation profonde de l'exercice du pouvoir prenant en compte les aspirations de certains citoyens (organisés ou pas en mouvements associatifs), à participer à la prise de décision. D'une certaine manière, la « gouvernance » est « l'enfant de l'abondance et de la démocratie » ; elle combine dans une perspective gestionnaire, plusieurs des ingrédients de la démocratie (Moreau Defarges, 2003 : 18-19) : un contrat tacite ou plus formel indiquant les règles du jeu participatif, une égalité des acteurs, la participation. Cette dernière est l'élément essentiel de la gouvernance. Là où la démocratie représentative est fondée sur le vote majoritaire et l'application à la minorité du choix de la majorité issue du suffrage universel, la gouvernance implique une recherche du consensus, par la discussion. Elle est désormais pleinement incorporée à la rhétorique du développement durable. Tout projet de développement se réclamant de la durabilité doit s'inscrire dans une démarche participative ouverte à tous les acteurs concernés dont le champ va être plus ou moins large, selon les territoires.

Nous avons tenté une schématisation de la conception actuelle du développement durable dans la figure suivante où l'on a tenté d'articuler les deux horizons spatiaux et temporels de la durabilité de même que les principes et les objectifs du développement durable – dont la participation - que les politiques publiques se doivent désormais d'intégrer (figure 14). Le schéma prend en compte l'élargissement récent des sphères du développement durable à la culture. Les dimensions temporelle et spatiale y sont représentées en abscisse et en ordonnée, car c'est sur leur articulation que repose le développement durable. À l'échelle des territoires, les politiques publiques se doivent désormais d'intégrer les principes du développement durable, édictés au niveau mondial et devenus des normes d'action : principes de responsabilité, de précaution, de participation et de solidarité intra- et intergénérationnelle. Enfin, ces politiques doivent viser quatre objectifs, supposés complémentaires : l'efficience

économique, la préservation de l'environnement, l'équité sociale et la diversité culturelle. L'environnement ne concerne finalement qu'un de ces quatre objectifs faisant du développement durable un référentiel d'action qui demeure très anthropo-centré.

Figure 14 : Représentation schématique des principes et objectifs actuels du développement durable



(Clarimont, 2014)

Encadré 2 : Principales étapes de l'intégration de l'environnement et du développement, au niveau global

1948	Naissance, à Fontainebleau, sous les auspices de l'UNESCO, de l'Union internationale pour la protection de la nature (UIPN) qui deviendra, en 1956, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)
1951	Premier rapport de l'UICN sur l'état de l'environnement dans le monde.
1962	Création, au sein du Conseil de l'Europe, d'un comité environnement
1968	Première réunion du Club de Rome dont la finalité est de sensibiliser les décideurs aux problèmes environnementaux
1972	Première Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain (Stockholm). Naissance du concept d'écodéveloppement. Création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) complémentaire du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)
	Publication par Dennis H. Meadows et ses collaborateurs du Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.) du premier rapport du Club de Rome, *The Limits of Growth* (« Les limites de la croissance » traduit en français par « Halte à la croissance ? »).
1980	*Dans le prolongement de la conférence de Stockholm, publication par l'UICN (en collaboration avec le PNUE et le WWF), de La Stratégie mondiale de la conservation*.
1982	Adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies de la Charte mondiale de la nature posant comme principes généraux la survie de chaque espèce, sauvage ou domestique ; la mise en place de mesures de conservation partout à la surface du globe, sur terre comme sur mer ; la gestion rationnelle des écosystèmes et des ressources utilisées par l'homme ; la préservation de la nature face aux « *déprédations causées par la guerre et autres actes d'hostilité* ».
1983	Création par l'ONU de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED), présidée par Mme Gro Harlem Brundtland jusqu'en 1987
1987	Publication du rapport de la CMED, *Notre avenir à tous* qui contribue à faire connaître la notion de « développement durable »
1992	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro). - Adoption de la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* (27 principes) précisant la notion de développement durable - Adoption du programme d'action pour le XXI^{e} siècle : *Action 21* (ou *Agenda 21* en anglais) contenant des recommandations pour la mise en œuvre concrète du développement durable
2002	Sommet mondial sur le développement durable (Johannesburg) centré sur quelques sujets sensibles : la gestion de l'eau et accès à l'eau potable des populations les plus pauvres, la question énergétique, l'agriculture intensive, la dégradation de la biodiversité…
2012	Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio + 20). Aucun des deux thèmes au programme de la conférence (économie verte et cadre institutionnel du développement durable) n'a abouti. Un document de synthèse a été diffusé à l'issue de la conférence : *The Future We Want* (*L'avenir que nous voulons*).

1.1.2. Une expression à la croisée de l'écologie et de l'économie

La notion de développement durable est l'héritière d'un mouvement plus ancien d'intégration des univers différents que constituent l'environnement, l'économie, l'éthique et la société (Charles et Kalaora, 2007). Elle est le résultat d'une prise de conscience du caractère grave et, parfois, irréversible de la dégradation de l'environnement. Elle accompagne la prise de conscience mondiale de la crise écologique et prétend proposer une solution à celle-ci. Elle s'inscrit dans un mouvement plus ancien de réaction à la crise écologique (encadré 3) et prétend apporter des solutions à celle-ci, sans pour autant renoncer à la croissance économique. Elle correspond à un projet idéal de vie sur Terre s'efforçant de concilier économie et écologie (Pestre, 2011).

1.1.2.1. Crise écologique et mise en cause de la modernité technicienne

L'environnement se constitue en problème mondial au cours des années 1970 sous la pression des cercles environnementalistes inquiets de la dégradation continue des ressources naturelles. Les catastrophes technologiques survenues au cours de cette période [204] accompagnent la prise de conscience de la vulnérabilité de l'environnement et de la responsabilité de l'homme à son égard. L'article 1 de la Déclaration adoptée à la suite de la première conférence des Nations Unies sur l'environnement (1972) énonce clairement le rôle de l'homme dans la production de « *ce qui l'entoure* » : « *L'homme est à la fois créature et créateur de son environnement qui assure sa subsistance physique et lui offre la possibilité d'un développement intellectuel, moral, social et spirituel (…)* » [205]. Les évolutions considérables de la science et de la technique ont changé radicalement le rapport de l'homme à la nature : celui-ci dispose désormais d'un pouvoir de transformation, mais aussi de destruction de la nature, souligné par l'article 3 de la Déclaration de Stockholm et mis en évidence antérieurement par des intellectuels. Dès 1958, H. Arendt s'interroge sur les dangers, à l'âge du nucléaire, que représente « *l'énorme accroissement de la puissance humaine de destruction* » et le non moins redoutable « *pouvoir créateur qui lui correspond* » : « *nous espérons pouvoir, dans un avenir assez peu éloigné, découvrir ce qui a toujours passé pour le grand secret insondable et sacré de la nature, et créer ou recréer le miracle de la vie ; (…) nous sommes en train d'accomplir des choses que tous les âges ont considérées comme la prérogative exclusive de l'action divine.* » (Arendt, [1958], 1994 : 339). Pour la philosophe, l'utilisation de la capacité d'agir dans un domaine autre que le « *règlement des affaires*

[204] On citera pour mémoire les plus connues parmi une longue liste : la marée noire sur les côtes françaises et anglaises provoquée par le Torrey Canyon, en 1966 ; la pollution du Rhin sur plus de 6000 km par un insecticide, en 1969 ; la fuite d'un nuage de dioxine, dans le nord de l'Italie, en 1976, connue comme la catastrophe de Seveso ; la marée noire causée par le naufrage de l'Amoco Cadiz, en 1978 ; l'explosion d'un terminal de gaz de pétrole liquéfié à San Juan Ixhuatepec, au Mexique, en 1984 ; la fuite dans une usine de pesticides, filiale de la firme américaine, Union Carbide, à Bhopal, en Inde, en 1984 qui fera des milliers de morts ; l'accident nucléaire de Tchernobyl (1986), en Union Soviétique, qui fait suite à un accident nucléaire survenu aux Etats-Unis, la fusion partielle du cœur d'un réacteur nucléaire dans la centrale nucléaire de Three Mile Island, en Pennsylvanie (1979) ; etc…

[205] Déclaration de Stockholm, article 1. En ligne, URL : http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=fr [consulté le 19/08/2014]

humaines », risque d'anéantir « *les conditions dans laquelle la vie fut donnée à l'homme* » ((Arendt, [1958], 1994 : 304). Ce dévoiement de l'action, non plus — dans une perspective cartésienne — pour dominer et maîtriser la nature, mais pour la manipuler contribue à introduire l'irréversibilité dans l'ordre naturel. Il enclenche des processus aux conséquences non contrôlées par l'homme et imprévisibles : « *Les sciences et les techniques modernes qui ont cessé d'observer, d'utiliser ou d'imiter les processus naturels et paraissent réellement agir sur la nature, semblent du même coup avoir introduit l'irréversibilité et l'imprévisibilité humaines dans la sphère de la nature où n'existe aucun remède qui déferait ce qui a été fait* » (Arendt, [1958], 1994 : 304). En ce sens, la modernité marque une rupture sans précédent dans l'histoire de l'humanité, scellant le passage de l'Holocène à une nouvelle ère géologique, l'Anthropocène (« *l'âge de l'homme* ») dominée par l'influence de l'action humaine sur le climat, sur la biodiversité, sur les écosystèmes, sur les cycles bio-géochimiques de l'eau, de l'azote, du phosphate, etc. (Bonneuil et Fressoz, 2013).

Si l'utilisation du terme « Anthropocène » pour désigner cette révolution est relativement récent, les premières formes de mise en cause de la société industrielle apparaissent à la fin du XIX[e] siècle, mais demeurent longtemps marginales et guère critiques vis-à-vis de l'idéologie scientiste du progrès. Avant la Seconde Guerre mondiale, quelques voix s'élèvent pour dénoncer la croyance — encore bien vivace aujourd'hui — selon laquelle les nouvelles avancées techniques pourront résoudre tous les problèmes environnementaux. En France, le mouvement personnaliste, animé dans le Sud-ouest par Bernard Charbonneau (1910-1996) et son ami, Jacques Ellul (1912-1994), se livre à une dénonciation de cette « *illusion technique* » et propose une critique à la fois moderne et progressiste de la modernité et du progrès (Hardy, 2014). Pour les tenants de ce mouvement, le progrès est une « *idéologie* », une « *mystique* » née de *« l'obsession du profit* » qui débouche sur une organisation sociale fondée sur la production aboutissant à la « *dépersonnalisation* », à la perte de la personne humaine dans le travail (Charbonneau, [1936], 2014 : 107). Dans les *Directives pour un manifeste personnaliste* qu'ils rédigent en 1935, B. Charbonneau et J. Ellul exposent leur point de vue : ils condamnent l'aliénation de l'homme moderne – quelle que soit la société dans laquelle il évolue (capitaliste, fasciste ou communiste) - : « *Dans une telle société, le type d'homme agissant consciemment disparaît. L'homme se résigne à n'être qu'une machine qui ne peut changer de besogne* (…) » (Charbonneau et Ellul, [1935], 2014 : 59-60). Abdiquant sa liberté dans le travail, l'homme est réduit – pour reprendre la formule utilisée par H. Arendt ([1958], 1994) – à une fonction d'*homo laborans*. Il renonce à exercer ses facultés de penser et d'agir (étroitement liées) pour se cantonner, tel un automate, à la répétition de tâches similaires. En réaction à cette emprise sur l'homme du progrès et de la technique, J. Ellul et B. Charbonneau proposent une transformation radicale de la société : une rupture passant par un nouveau rapport à la nature, une « *ontologie vitaliste* » différente des approches classiques de la nature qui oscillent toutes entre les deux pôles opposés de l'utilitarisme et du panthéisme (Hardy, 2014 : 24). Ils mettent en cause, dès leurs écrits de jeunesse, la supposée « *capacité salvatrice de la science et de la technologie* » face à la

dégradation de l'environnement (Lascoumes, 2012 : 26) et mettent en évidence l'ambivalence des sciences et des techniques aux effets négatifs au moins aussi importants que leurs effets positifs.

Les premiers diagnostics, réalisés par l'UICN dès les années 1950, sur l'état de l'environnement confirment les craintes exprimées précédemment. La mesure de la dégradation de l'environnement (pollution des cours d'eau, des sols, érosion des terres, disparition d'espèces animales, déforestation, etc.) et sa mise en cartes permettent de donner à voir l'étendue des dégâts. Si les travaux de l'UICN demeurent assez confidentiels, quelques ouvrages de vulgarisation[206] bénéficient alors d'une large audience et permettent au grand public de prendre conscience de la crise écologique. Parmi eux, celui de la naturaliste Rachel Carson, *Silent Spring* (1962), se distingue par la mise en avant du facteur technologique. L'auteur y souligne la complexité des équilibres naturels dont l'homme n'a pas pris toute la mesure et qu'il perturbe fortement avec l'introduction de substances chimiques dont il ignore les effets à long terme. Pour Rachel Carson et de nombreux écologues après elle (comme l'américain Barry Commoner), le facteur technologique — bien plus que le facteur démographique — constitue l'une des causes premières de la crise écologique. Elle se démarque ainsi des approches néo-malthusiennes pour prôner une plus grande prudence dans l'application de nouvelles techniques, aux effets méconnus et largement imprévisibles. Ce type de pensée marque une rupture par rapport à la conception de la nature dominante au sein des cercles environnementalistes : il s'agit moins désormais de préserver des sites et des espèces menacés comme avaient tenté de le faire les naturalistes de la première moitié du XX^{e} siècle que de prendre des mesures globales pour sauver la planète dans son ensemble. Cette approche holiste et systémique du monde s'impose progressivement et se substitue aux analyses fragmentaires, localisées et peu attentives aux interdépendances (Jacob, 1999 : 188). Elle inspirera largement les grands textes internationaux sur le ménagement de la planète.

[206] Parmi les plus connus et débattus, on pourrait citer : *Our Plundered Planet* (1948) de Fairfield Osborn, *Destruction et protection de la nature* (1958) de Roger Heim ou, le très controversé, *The Population Bomb* (1968) du biologiste américain Paul R. Ehrlich pour qui la surpopulation est le facteur principal de la crise écologique et qui, en conséquence, préconise la mise en place de mesures très coercitives pour lutter contre la croissance démographique (avortement, stérilisation, limitation du nombre de naissances, …). Cette thèse de la surpopulation donnera lieu à d'intenses débats lors de la conférence de Stockholm (1972).

Encadré 3 : Message de Menton : « 2 200 savants s'adressent aux 3 milliards et demi de terriens » (extrait)

Détérioration de l'environnement *- La qualité du milieu où nous vivons se dégrade à un rythme sans précédent. Ce phénomène est plus apparent dans certaines parties du monde que dans d'autres régions et, dans certaines régions, la sonnette d'alarme a déjà retenti, alors que dans d'autres, la dégradation du milieu semble encore lointaine et, dans l'immédiat, ne préoccupe personne. Mais, en fait, le milieu est indivisible. Ce qui affecte la partie affecte le tout. L'exemple le plus répandu de ce processus est l'envahissement du cycle alimentaire par des substances nocives telles que le mercure, le plomb, le cadmium, le DDT et d'autres composés chlorurés ; en effet, ces substances se sont révélées dans les tissus d'oiseaux et d'animaux qui vivent très loin des zones où elles ont été employées. Résidus pétroliers, déchets industriels, effluents de toutes sortes ont pollué à peu près toute l'eau douce, comme toutes les eaux des rivages maritimes sur tout le globe. Quant aux eaux usées et aux résidus organiques, la quantité en est désormais trop grande pour que le recyclage naturel en permette le réemploi. Un couvercle de lourds nuages de fumées industrielles pèse au-dessus des villes et les polluants transportés par les vents détruisent des arbres à des centaines de kilomètres de la source de pollution. Plus alarmantes encore, certaines expériences technologiques nouvelles (par exemple, les transports supersoniques et la prolifération des centrales d'énergie atomique), lesquelles négligent absolument les effets possibles qu'elles peuvent avoir à long terme sur l'environnement.*

Diminution des ressources naturelles *– Notre Terre n'est pas sans limites et ses ressources, pour une part, s'épuisent. Néanmoins, la société industrielle gaspille ces ressources non renouvelables et exploite à tort et à travers celles pouvant être renouvelées ; elle exploite les ressources de certains pays sans se soucier de dépouiller les populations, ni des besoins des générations à venir. La Terre manque déjà de certains produits d'importance décisive pour une société technologique et l'on s'occupe d'extraire des minerais du fond des océans. Mise en œuvre qui non seulement exigera une masse énorme d'argent et d'énergie (…) mais qui ne devrait pas être entreprise sans minutieuses études préalables des possibles effets sur la vie de la faune et de la flore marines (…). Presque la totalité de la terre arable, bien irriguée et fertile de notre planète est aujourd'hui exploitée. Cependant, chaque année, surtout dans les régions industrielles, des millions d'hectares sont enlevés à l'agriculture et utilisés comme emplacements industriels, routes, parkings, etc. Le déboisement, les barrages, la monoculture, l'utilisation incontrôlée des pesticides et défoliants, l'exploitation minière à ciel ouvert et autres pratiques d'exploitation imprudentes, voire stériles, ont contribué à créer un déséquilibre écologique dont les effets catastrophiques se sont manifestés dans certaines régions et qui, à long terme, pourraient gravement compromettre la productivité dans de vastes régions du monde. (…)*

Que faire ?

(…) Telle est la gravité de la crise que nous en appelons à l'action en même temps qu'à la recherche. Il ne s'agit pas d'une panacée, mais d'opérations freins, afin que la situation ne se détériore pas irrémédiablement.

(…) Il nous faut voir désormais la Terre qui nous semblait immense, dans son exiguïté. Nous vivons en système clos, totalement dépendants de la Terre et dépendants les uns des autres, et pour notre vie et pour la vie des générations à venir. Tout ce qui nous divise est infiniment moins important que ce qui nous lie et le péril qui nous unit. Nous croyons vrai, à la lettre, que l'homme ne gardera la Terre pour foyer que si nous écartons enfin ce qui nous divise.

Publié dans *Le Courrier de l'UNESCO*, juillet 1972,
numéro monographique « SOS environnement », p.4-6

La mise en cause de la modernité technicienne est un élément central du fameux « message de Menton » (1971) présenté par 2 200 scientifiques, au secrétaire national des Nations unies et adressé à l'ensemble des habitants de la planète (encadré 4). Ce message est un cri d'alarme visant à « *mettre en garde contre le danger sans précédent qui menace l'humanité* ». Il dresse un inventaire des problèmes écologiques les plus graves qui, presque tous, sont imputés à la technologie et à la recherche incessante du profit et propose, ensuite, quelques mesures de remédiation immédiatement applicables dont la première — « *différer l'application des innovations technologiques dont nous ne sommes pas en mesure de prévoir les effets* » — contient en germe le principe de précaution mis en avant dans la Déclaration de Rio (1992). Cette préconisation se fait également l'écho de l'idée d'imprévisibilité formulée par Hannah Arendt et rejoint les invitations à la prudence lancées par le philosophe Hans Jonas. Condisciple et ami d'H. Arendt, H. Jonas s'inquiète comme des menaces que la technique fait peser sur la survie de l'humanité. Hiroshima et Nagasaki inaugurent une ère nouvelle. Le pouvoir de l'homme est désormais devenu démesuré : *« Le Prométhée définitivement déchaîné auquel la science congère des forces jamais connues et l'économie son impulsion effrénée, réclame une éthique qui, par des entraves librement consenties, empêche le pouvoir de l'homme de devenir une malédiction pour lui. La promesse de la technique moderne s'est inversée en menace. »* (Jonas, [1979], 2009 : 21). La menace n'est pas seulement physique, elle ne concerne pas uniquement « *le sort de l'homme* », sa survie en tant qu'espèce, elle porte aussi sur « *l'intégrité de son essence* » ; elle est d'ordre métaphysique ce qui conduit H. Jonas à s'attacher à construire une nouvelle éthique à la mesure de la transformation de « *l'essence de l'agir humain* » imputable à la technique moderne (Jonas, [1979], 2009 : 21). La modernité technicienne donne ainsi à l'homme un pouvoir inédit d'intervention sur la nature, aux effets irréversibles. Elle modifie profondément les rapports de l'homme à la nature et inaugure l'entrée dans une ère nouvelle de « *vulnérabilité critique de la nature* » (Jonas, [1979], 2009 : 31). Elle fait de la nature « *l'objet de la responsabilité humaine* » introduisant à une nouvelle éthique fondée sur ce concept de responsabilité (Jonas, [1979], 2009 : 31).

Le « *principe responsabilité* » tel que le conçoit H. Jonas dans son *Tractatus technologico-ethicus* élargit le champ traditionnel de l'éthique pour incorporer « *l'avenir plus lointain de la prévision* » et pour inclure « *la planète entière dans la conscience de la causalité personnelle* » (Jonas, [1979], 2009 : 17). Cette dilation des horizons spatial et temporel de l'éthique le conduit à envisager la responsabilité à l'égard des générations futures ou « *l'obligation de l'avenir* » non pas vis-à-vis de sa propre postérité comme l'envisage l'éthique traditionnelle, mais vis-à-vis de « *l'humanité future* ». Par conséquent, il reformule l'impératif catégorique de Kant *(« Agis de telle sorte que tu puisses également vouloir que ta maxime devienne loi universelle »*) pour l'adapter au nouveau type de l'agir humain : « *"Agis de telle façon à ce que les effets de ton action soient compatibles avec la Permanence d'une vie authentiquement humaine sur terre"; (…) ou simplement : "Ne compromets pas les conditions pour la survie indéfinie de l'humanité sur terre" (…)* » (Jonas, [1979], 2009 : 39-

40). H. Jonas érige en principe éthique intangible le respect du droit à l'existence des générations futures : « *nous n'avons pas le droit de choisir le non-être des générations futures à cause de l'être de la génération actuelle* » (Jonas, [1979], 2009 : 40). Il introduit par là une obligation nouvelle à l'égard de ce qui n'est pas encore dont il reconnaît qu'elle s'adresse davantage à la « *politique publique qu'à la conduite de la vie privée* » de sorte que « *notre responsabilité collective et illimitée, incommensurable* » (Jonas, [1979], 2009 : 41).

H. Jonas invite au respect et à la prudence à l'égard de la nature. Il va même jusqu'à suggérer l'extension du champ de l'éthique à la « nature extrahumaine », à la « *biosphère dans sa totalité et dans ses parties qui sont maintenant soumises à notre pouvoir* », devenue du fait même de la transformation de l'agir humain, « *un bien confié à l'homme* » (Jonas, [1979], 2009 : 34). Le principe responsabilité défini par H. Jonas est donc « *asymétrique et herculéen* » : asymétrique, car, à la différence des morales traditionnelles fondées sur l'instantanéité, la proximité (sphère domestique plus ou moins élargie) et la réciprocité, la responsabilité de l'homme moderne doit s'affirmer à l'égard de tout ce qui est soumis à sa toute puissance (Terre, avenir, générations futures) ; herculéen, car il s'inscrit dans un avenir illimité (Ost, [1995], 2003 : 284-285). Avec la conception du principe de responsabilité, H. Jonas offre une cohérence philosophique aux idées écologistes. Il est devenu au fil des ans, un penseur de référence pour l'écologisme et a retenu également l'attention des juristes soucieux de traduire dans le droit l'éthique de la responsabilité (Jacob, 1999 : 238-239). Il a contribué à cristalliser et à doter d'un cadre théorique et d'un horizon éthique les critiques multiples mais, jusque-là, dispersées et fragmentaires, de la modernité technicienne.

1.1.2.2. De l'écodéveloppement au développement durable : vers une « nouvelle ère de croissance économique » (CMED, 1987)

Revenant sur la genèse de la notion de développement durable, Franck-Dominique Vivien (2001 et 2003) a bien mis en évidence son inscription au croisement de deux hétérodoxies : « *l'hétérodoxie écologique* » nourrie par la tradition intellectuelle environnementaliste et « *l'hétérodoxie économique* » alimentée par les critiques formulées à l'égard du système d'accumulation capitaliste. Contre l'orthodoxie libérale, cette dernière invite à distinguer le terme purement quantitatif de « croissance » renvoyant à une augmentation du produit économique global (le plus souvent exprimé en PNB/habitant) du terme plus qualitatif de « développement », apparu dans le vocabulaire économique au milieu du XX^{e} siècle, et désignant un accroissement des richesses associé à une amélioration de la situation des populations vivant d'un territoire donné. Échappant au « *réductionnisme économique outrancier* » dans lequel elle avait été initialement enfermée, la notion de « développement » renvoie, selon I. Sachs, à « *un processus de libération au sens presque littéral du terme* » supposant « *l'épanouissement de la personnalité de chacun et de tous* » et la libération de « *la gêne matérielle* » et « *un processus d'apprentissage social* » (Sachs, 1994 : 53-54). Elle indique plutôt un mouvement d'amélioration qu'un état final désirable. Elle implique la prise en compte des dimensions sociales, culturelles et politiques (à travers

par exemple, les stratégies de développement menées par un État ou une collectivité territoriale). Elle indique un stade dans l'évolution d'un territoire et a pour corollaire celle de « sous-développement » utilisée pour désigner des espaces dans lesquels les besoins primordiaux des populations ne sont pas satisfaits.

Le développement durable marque un nouveau jalon dans l'histoire de la notion de développement. Il intègre la prise en compte de l'environnement et du long terme dans le processus d'augmentation des richesses et d'amélioration des niveaux de vie des populations. Il se fonde sur la reconnaissance du caractère limité des ressources naturelles et de la fragilité des équilibres naturels. Au cours des années 1960-1970, la situation critique de l'environnement dénoncée par plusieurs auteurs, naturalistes ou écologues, conduit les théoriciens du développement à intégrer la dimension environnementale. Le premier rapport du Club de Rome (1972), intitulé *The Limits of Growth* met en évidence le lien intrinsèque entre développement et environnement. Il remet en cause la conception d'une croissance économique sans fin et prédit un effondrement du système mondial vers l'an 2000, en l'absence de correction des tendances observées. Il alerte sur les rythmes de croissance économique, démographique, de consommation de ressources et de pollution observés et met l'accent sur « *les limites matérielles de l'environnement mondial* ». Selon le rapport, la croissance exponentielle menace à court terme le système socio-économique mondial. En conséquence, le rapport invite, compte tenu de la finitude des ressources terrestres, à une modification radicale des comportements. Il propose de s'orienter vers des formes de développement écologiquement plus soutenables.

Bien que fort controversé, ce rapport accompagne la prise de conscience des liens intrinsèques entre environnement et développement, au cœur des débats lors de la première conférence des Nations Unies sur l'environnement de l'homme, célébrée à Stockholm, en juin 1972. De ces échanges, émerge la notion « d'écodéveloppement », théorisée notamment par Ignacy Sachs (1997) et faisant explicitement référence à « l'éco », l'écologie issue du grec *o ι̃ κ o ς*, la « maison ». Correspondant initialement à une démarche de développement rural applicable aux pays du Sud et consistant en l'utilisation judicieuse des ressources et des savoir-faire locaux, l'écodéveloppement devient par la suite une forme de développement endogène visant à répondre aux besoins de la population et valable partout : un développement « *enfin conscient de sa dimension écologique et recherchant une symbiose entre l'homme et la nature* » (Sachs, 1978 : 17). L'approche d'écodéveloppement essaie d'harmoniser les cinq dimensions du développement que I. Sachs hiérarchise en plaçant le « social » au premier rang : « La première est la plus importante : elle combine la pertinence sociale et l'équité des solutions proposées (…) » (Sachs, 1994 : 54). « *La prudence écologique* » se situe à la seconde place ; elle est une dimension prioritaire aux yeux d'I. Sachs, car « *les dernières décennies nous ont appris que l'intervention anthropogénique dans le fonctionnement de notre planète et de la biosphère a pris une échelle qui porte en elle la menace de conséquences lourdes et irréversibles. La survie de l'espèce humaine est en jeu et*

par conséquent il n'est plus possible d'externaliser les effets environnementaux de nos actions sans s'en préoccuper aucunement » (Sachs, 1994 : 54)[207]. Viennent ensuite : « *l'efficacité économique qui n'est qu'instrumentale* », la culture dans la mesure où « *les solutions* [de développement] *proposées doivent être culturellement acceptables* », la territorialité c'est-à-dire « *la nécessité de rechercher de nouveaux équilibres spatiaux, les mêmes activités humaines ayant des impacts écologiques et sociaux différents selon leur localisation* » (Sachs, 1994 : 55). Répondant à une conception holistique et horizontale du développement, l'écodéveloppement contient aussi une dimension heuristique : il s'adresse au planificateur pour le sensibiliser « *à la double dimension de l'écologie et de l'anthropologie culturelle* » (Sachs, 1978 : 22). Il prône une révision de la planification allant dans le sens d'un décloisonnement et d'une approche transversale des problèmes : « *En réalité, les problèmes de ressources, d'énergie, d'environnement, de population et de développement ne pourront être correctement perçus que s'ils sont examinés dans leurs rapports mutuels, ce qui implique un cadre conceptuel unifié de planification* » (Sachs, 1974 : 554).

Proche du développement durable, mais plus attentive aux dimensions sociale et environnementale que ce dernier, la notion d'écodéveloppement a fait l'objet de nombreuses critiques. La plupart de ses détracteurs lui ont reproché de remettre en cause la croissance économique ou du moins de prôner son ralentissement et d'être trop éco-centrée. Ignacy Sachs a tenté sans guère de succès, de s'en défendre : « *Contrairement à ce qu'affirment les détracteurs de l'écodéveloppement et certains partisans outranciers des techniques douces, il n'est pas question d'un retour en arrière vers un mode de vie bucolique qui n'a jamais été qu'une idéalisation anti-historique et fallacieuse du passé* » (Sachs, 1978 : 17). Progressivement, cette notion controversée va disparaître du vocabulaire des grands organismes internationaux et être remplacée par celle de « développement durable ». Cette éviction n'est pas fortuite. Elle serait liée selon Olivier Godard à la volonté des pays du Nord et notamment des États-Unis, d'écarter une notion dont le contenu politique dérangeait, car il remettait trop radicalement en cause le paradigme économique en vigueur : « *Moins précis et moins radical, dans son contenu explicite, plus œcuménique, le développement durable a été adopté à la fin des années quatre-vingt* » (Godard, 2005 : 8). Ambiguë par nature faute de préciser ce qui doit être soutenu, l'économie ou l'environnement (Godard, 2001), la notion de développement durable se prête à des lectures différentes et n'impose pas une révision majeure de la place de l'économie dans la société. Elle n'exige pas non plus une révision du rôle du marché : au contraire, l'avènement du développement durable s'avère propice à une dilatation du champ du marché (l'exemple de la mise en marché des droits à polluer est de ce point de vue significatif). De plus, elle ne contient pas – contrairement à l'écodéveloppement — de hiérarchisation explicite entre les différentes dimensions du développement laissant la porte ouverte à tout type d'interprétations. Particulièrement élastique et consensuelle, la

[207] Dans un article bien plus ancien, Ignacy Sachs avait déjà souligné la nécessité d'aborder l'environnement comme l'une des dimensions du développement et de l'internaliser « *à tous les niveaux de décision* » (Sachs, 1974 : 554).

notion de développement durable repose sur une réconciliation des deux sphères du développement et de l'environnement. Cependant, en se refusant à opérer une hiérarchie entre les trois pôles — environnement, économie, société —, elle conduit de fait à une domination du pôle économique. Le développement durable, tel que formulé dans le rapport Brundtland, s'impose donc à partir des années 1990 au détriment de l'écodéveloppement. Il s'impose « *comme un projet pour tous, susceptible d'internaliser les contraintes environnementales sans remettre en cause la centralité de l'économie de marché néolibérale* » (Figuière, 2006).

Texte de référence sur le développement durable, le rapport Brundtland n'a guère apporté d'idées neuves (Sachs, 1994 : 59), mais a permis d'assurer la notoriété de la notion sans pour autant en clarifier le sens. Le rapport revient sur la relation intrinsèque entre environnement et développement déjà mise en avant préalablement. Il entérine la reconnaissance formelle de l'interdépendance et l'interaction entre ces deux éléments : « *Environnement et développement ne sont pas deux défis distincts ; ils sont liés, inexorablement. Le développement ne peut se maintenir si la base de ressources ne fait que se détériorer ; l'environnement ne peut être protégé si la croissance ne tient pas compte du coût de la destruction de l'environnement. Ces problèmes ne peuvent être traités séparément dans le cadre d'institutions et de politiques fragmentaires.* » (CMED, 1987 : 35-36). Toutefois, il ne s'agit pas d'imposer une limitation drastique de la production et de la consommation susceptible de freiner la croissance, mais d'inventer, par le recours à la technique, de nouvelles formes de croissance : « *La notion de développement durable implique certes des limites. Il ne s'agit pourtant pas de limites absolues, mais de celles qu'imposent l'état actuel de nos techniques et de l'organisation sociale ainsi que la capacité de la biosphère de supporter les effets de l'activité humaine. Mais nous sommes capables d'améliorer nos techniques et notre organisation sociale de manière à ouvrir la voie à une nouvelle ère de croissance économique* » (CMED, 1987 : 14). Dans sa volonté de conciliation de l'économie et de l'écologie, le rapport « *met en cause et, en même temps, renouvelle le "grand récit de l'amélioration" porté par l'économie capitaliste* » (Vivien, 2001 : 52). Il propose, en réponse à la crise écologique et à la montée des inégalités sociales et spatiales, l'essor d'un nouveau cycle de croissance économique reposant sur l'innovation environnementale (Vivien, 2013). En dépit de la crise écologique accusée par les nombreux accidents industriels ayant ponctué les années 1970 et 1980[208], le rapport demeure ainsi foncièrement optimiste et témoigne d'un fort attachement à l'idéal de progrès :

> « *La Commission est persuadée que l'humanité peut créer un avenir plus prospère, plus juste, plus sûr. Dans notre rapport, Notre avenir à tous, notre démarche n'est pas de prévoir une dégradation constante de l'environnement ni une progression de la pauvreté et des difficultés dans un monde de plus en plus pollué où les ressources seraient de moins en moins nombreuses. Nous*

[208] Le Rapport Brundtland est publié après une série de catastrophes industrielles dont certaines sont intervenues durant la période de rédaction du rapport.

> *envisageons plutôt la possibilité d'une nouvelle ère de croissance économique, s'appuyant sur des politiques qui protégeraient, voire mettraient en valeur la base même des ressources. Nous estimons que cette croissance est absolument indispensable pour soulager la misère qui ne fait que s'intensifier dans une bonne partie du monde en développement* » (CMED, 1987 : 7).

Le rapport contient explicitement la promesse d'un monde meilleur, « *plus prospère, plus juste, plus sûr* » qui combinerait bien-être matériel, égalité socio-spatiale, sécurité et environnement de qualité. Ce monde nouveau, promis à tous les habitants de la planète, s'inscrirait en rupture par rapport à la situation présente et serait obtenu en articulant croissance économique et ménagement de l'environnement. Si le progrès n'est envisageable qu'en changeant de mode de développement, il ne s'agit pas de renoncer à la croissance. Jamais le rapport Brundtland n'aborde l'hypothèse de la non-croissance voire de la décroissance développée par Ivan Illich (dans *La convivialité*, 1973) et surtout Nicholas Georgescu—Roegen (*Demain la décroissance*, 1979). Il ne se place pas dans la perspective d'une remise en cause radicale du productivisme et du consumérisme, mais essaie plutôt d'envisager une voie médiane, « *une nouvelle ère de croissance économique* » ménageant davantage les ressources naturelles. Le développement durable n'est donc pas antinomique de l'idée de croissance ; il prône un retour de la croissance fondé sur de nouvelles bases : « *Il ne s'agit en aucun cas de mettre fin à la croissance économique, au contraire. (…) nous ne pourrons jamais résoudre les problèmes de pauvreté et de sous-développement si nous n'entrons pas dans une nouvelle période de croissance (…).* » (CMED, 1987 : 37). La croissance est la condition du progrès. Elle constitue l'objectif premier du rapport Brundtland qui place l'homme et la satisfaction des besoins de l'humanité au cœur de ses priorités. Le développement durable procède d'une conception très anthropo-centrée de l'environnement. La « *protection et l'amélioration de l'environnement* » ne peuvent être traitées indépendamment « *des actions, des ambitions et des besoins de la personne humaine* » (CMED, 1987, Avant-propos de la présidente). Le rapport se place ainsi dans une perspective utilitariste en considérant l'environnement principalement sous l'angle des ressources naturelles nécessaires à la reproduction des sociétés humaines.

Dans la perspective de la durabilité, l'environnement ne doit pas être conservé pour ses valeurs intrinsèques, mais pour les « services » qu'il rend à l'homme[209]. En ce sens, le développement durable est l'héritier de la gestion « soutenable » prônée par les sciences forestières au XIX^{e} siècle. Il résonne également comme le lointain écho du conservationnisme américain, incarné par le forestier Gifford Pinchot (1865-1946) qui, en partie formé à l'École de Nancy, se fit le chantre d'une gestion sage des ressources naturelles (Bergandi et Blandin,

[209] La définition de l'environnement proposée par Mme Gro Brundtland dans le rapport éponyme rend assez bien compte de cette approche ; l'environnement est en effet défini dans le document comme « *le lieu où chacun de nous vit* » tandis que le développement est appréhendé comme « *ce que nous essayons de faire pour améliorer notre sort à l'intérieur de ce même lieu* » (CMED, 1987, Avant-propos de la présidente).

2012). Une exploitation raisonnable et sans gaspillage inutile des ressources naturelles peut seule garantir la pérennisation de l'activité économique. Le développement durable reprend cette idée centrale du conservationnisme. À plusieurs reprises, le rapport Brundtland s'insurge contre le gaspillage des ressources imputé à des politiques de court terme : « *Des politiques à courte vue sont responsables d'une dégradation de la base des ressources agricoles sur presque tous les continents : érosion du sol en Amérique, acidification des sols en Europe, déboisement et désertification en Asie, en Afrique et en Amérique latine, gaspillage et pollution de l'eau presque partout* » (CMED, 1987 : 100). Il invite à une meilleure utilisation de ressources appréhendées sur une base économique comme un capital dont la transmission aux générations futures est en péril et introduit une relation de débiteur à créditeur entre générations actuelles et à venir : « *les pays puisent trop et trop vite dans des ressources déjà limitées qui ne pourront durer encore longtemps (…). Nous empruntons un capital écologique aux générations à venir en sachant pertinemment que nous ne pourrons jamais le rembourser. Ils auront beau nous maudire d'avoir été si dépensiers, ils ne pourront jamais récupérer ce que nous leur devons*. » (CMED, 1987 : 14-15). À la différence de la philosophie de H. Jonas, le principe de responsabilité à l'égard des générations de demain est ici davantage d'ordre économique qu'éthique.

1.1.3. Une expression controversée et en crise ?

Contestée dès ses origines par un certain nombre d'intellectuels, la notion de « développement durable » serait devenue obsolète. Après deux décennies d'expansion, elle serait entrée, depuis la crise financière de 2007, dans une phase de repli. Est-ce à dire que se vérifierait la prédiction d'Olivier Godard (2001 : 62), selon laquelle la formule se serait *« usée avant même d'avoir pu féconder l'action* » ?

1.1.3..1. Une expression controversée dans le champ de la recherche

Horizon programmatique et cadre de débats (Mancebo, 2006) plutôt que concept scientifique valide fondé sur des bases théoriques solides, le développement durable fait l'objet d'interprétations différentes, voire opposées[210]. Notion vague, « *forgée au croisement de plusieurs traditions intellectuelles et de plusieurs disciplines* » (Vivien, 2001 : 20), notion équivoque et ubiquiste, elle donne lieu à des approches et à des usages multiples. Forts de ce constat, certains chercheurs s'en désintéressent considérant qu'il est « *trop dévoyé par la médiatisation* » pour mériter l'attention du chercheur (Miossec, Arnould et Veyret, 2004 : 87-88), d'autres le rejettent totalement. Ces derniers dénoncent les faux-semblants d'une notion envahissante qui viserait à perpétuer l'existant plus qu'à en changer fondamentalement le mode de fonctionnement. Ils ne voient dans l'expression « développement durable » qu'un « *oxymore de second ordre* » s'évertuant à « *concilier les contraires* », une misérable

[210] Au cours de nos recherches, nous avons pu constater les interprétations divergentes du qualificatif « durable » renvoyant pour les uns à un mode de développement prenant en compte le temps long, pour les autres à une simple pérennisation de l'existant.

« *opération de camouflage [qui] apaise les craintes provoquées par les effets de la croissance économique pour empêcher sa radicale remise en cause* » (Rist, 1996 : 315-316), « *le dernier gadget idéologique de l'Occident* » (Latouche, 1994 : 77), « *un bricolage conceptuel visant à changer les mots à défaut de changer les choses* » (Latouche, 2003 : 24). Plus modérés, d'autres chercheurs abordent avec circonspection le « développement durable » doutant de sa contribution réelle à la résolution de la crise écologique parce-que souvent réduit à « *une rhétorique des bons sentiments* » (Theys, 2000 et 2002) ou à un « *nouvel emballage, une affaire de marketing* » (Lascoumes, 2001). Les positions des géographes envers le développement durable rejoignent celles de l'ensemble du monde de la recherche : certains dénoncent une « *formidable entreprise de mystification* » visant à rendre acceptable et « durable » le modèle de développement capitaliste (Arnould, Miossec et Veyret, 2004) ; d'autres y voient un nouveau moyen de domination de la planète par les pays du Nord (Brunel, 2004) ; les derniers, enfin, le considèrent, malgré ses limites, comme une opportunité pour penser autrement le développement et replacer l'environnement au cœur des débats (Clarimont et Vlès, 2009).

S'il a des détracteurs, le développement durable a aussi beaucoup de partisans : Alain Touraine (1999) considère qu'il inaugure « *une troisième étape d'un capitalisme résolument modernisé et démocratique* » qui succéderait à celle du capitalisme d'accumulation et à celle de l'État-providence ; Marcel Jollivet (2001b) fait l'hypothèse que, au-delà d'appropriations opportunistes et des effets de mode, cet engouement s'explique par la capacité du développement durable à questionner notre mode d'être et à proposer une alternative humaniste à notre modèle de développement : une alternative socialement équitable, économiquement viable et écologiquement acceptable. Le développement durable a en effet le mérite de poser différemment de vieilles questions : celle de l'équilibre des ressources, celle du rapport de l'homme à son environnement. Il se situe de fait dans le prolongement de l'étude des relations de l'homme au milieu, chère à la géographie classique (Mathieu et Robic, 2001 ; Arnould, Miossec et Veyret, 2004). Les travaux d'Élisée Reclus pourraient ainsi être lus comme une « *géographie soucieuse de durabilité* » (Lefort, 2005) ; à un degré moindre, ceux de J. Brunhes dénonçant des situations de dégradation des milieux, pourraient s'inscrire dans cette veine.

1.1.3.2. Une notion dépassée, usée et obsolète ?

Si les années 2000 ont marqué l'apogée du « développement durable », celui-ci semble souffrir, depuis quelques années, d'une relative désaffection. Dans ses numéros d'octobre 2013 et de février 2014, la revue *Développement durable et territoires* a d'ailleurs consacré un mini-dossier à la crise de la notion de développement, sous le titre : « *Le développement durable : concept sous-exploité ou idée dépassée ?* ». Ce dossier comporte seulement trois articles ce qui, en soi, est déjà surprenant. Est-ce à dire que le développement durable serait d'ores et déjà dépassé et considéré pour beaucoup comme une notion historique à laquelle se serait substituée celle de « transition écologique » ? Ou au contraire, faut-il voir dans le relatif

désintérêt de contributeurs potentiels, l'expression du manque de pertinence d'une question sans objet ? Peut-être aussi pourrait-on interpréter le faible nombre de contributions comme le signe d'un malaise par rapport à une notion largement investie, durant les années 2000, pour répondre à une demande institutionnelle ? Faute de pouvoir proposer une interprétation à ce relatif silence, nous nous contenterons d'observer que la thèse de la crise, défendue par les trois auteurs (Vivien, 2013 ; Zaccaï, 2013, et Theys, 2014), est parfaitement étayée. Sur le plan sémantique, des notions concurrentes du « développement durable » connaissent un succès croissant : « économie verte », « croissance verte » ou « transition écologique »[211]. Par ailleurs, les graves crises financière puis économique qui, depuis 2008, ébranlent le monde et surtout l'Europe, risquent de compromettre non seulement les politiques de mise en œuvre du développement durable, mais également la conception de celui-ci au point qu'il est aussi pertinent de s'interroger sur le devenir du développement durable dans un contexte de crise (Zaccaï, 2013) que d'analyser la crise du développement durable (Vivien, 2013 ; Theys, 2014).

L'idée selon laquelle la notion de développement durable serait en crise puise ses racines dans les échecs successifs des conférences de Copenhague (2009) et de Doha (2012) sur le changement climatique et de Rio sur le développement durable (2012), ayant conduit à une relative désaffection à l'égard de ce terme (Theys, 2014). L'échec du deuxième sommet de Rio, organisé en juin 2012 soit vingt ans exactement après le sommet qui avait assuré le succès de la formule. Malgré sa large couverture médiatique, Rio + 20 n'a attiré qu'un faible nombre de chefs d'États et de gouvernement. Il n'a pas donné lieu à une mise à plat des évolutions intervenues depuis 1992, il n'a pas non plus été l'occasion de grands débats autour de nouvelles politiques internationales de développement durable et n'a débouché sur aucun engagement précis bien que les négociations autour de la suite à donner au Protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, s'enlisent. Alors que la première conférence de Rio avait tenté de mettre l'accent sur les questions environnementales avec la ratification de conventions sur la biodiversité et sur le changement climatique et que le Sommet de Johannesburg (2002) avait traité en priorité des inégalités environnementales (notamment à travers la question de l'accès à l'eau potable), Rio + 20 a, dans un contexte de crise du capitalisme, abordé principalement le volet économique. La seule nouveauté de cette rencontre internationale est d'ailleurs la consécration de la « *croissance verte* » ou de « *l'économie verte* » conçue, selon le rapport de la Banque Mondiale, *Inclusive Green Growth* (2012), comme un moyen d'atteindre les objectifs généraux du développement durable (Vivien, 2013). La déclaration finale de la conférence des Nations Unies, intitulée *L'avenir que nous voulons* (2012), se contente de réitérer l'engagement « *en faveur du développement durable et de la promotion d'un avenir durable sur les plans économique, social et environnemental, pour notre planète comme pour les générations actuelles et*

[211] Cependant, elles sont pour certaines très réductrices car très centrées sur le volet économique et souffrent toutes du même flou notionnel que le développement durable.

futures »[212], et de réaffirmer un certain nombre de principes énoncés antérieurement[213] sans apporter rien de neuf. Faut-il voir dans cette incapacité à mobiliser les gouvernants de la planète autour d'un nouveau programme de développement durable des signes d'essoufflement et d'usure de ce dernier, une crise de sa capacité mobilisatrice ? Faut-il craindre, à la suite de J. Theys (2014), que, plus d'un quart de siècle après le rapport Brundtland, le développement durable soit parvenu à « *un tournant qui ne met pas seulement en jeu sa crédibilité, mais sans doute, en substance, sa "survie" elle-même* » ? Pour notre part, il nous apparaît clairement que, si le développement durable traverse la période sans doute la plus difficile de son histoire, la notion n'est pas pour autant épuisée et dispose encore d'une capacité réelle d'orientation de l'action. Les nouvelles formules ayant actuellement la faveur des pouvoirs publics tout comme des responsables économiques (transition écologique, économie verte, croissance verte, etc.) n'entrent pas en concurrence avec le « développement durable », elles en sont les produits dérivés. Aussi plutôt que d'envisager un « après-développement durable », il nous semble plus juste de plaider pour l'inauguration d'un deuxième temps du développement durable, moins anthropo-centré et plus critique vis-à-vis du modèle économique dominant. Malgré son instrumentalisation fréquente, malgré ses dérives, malgré une certaine usure, le développement durable permet encore de poser des questions majeures notamment celle de notre rapport au temps dans une société pourtant caractérisée par une « *culture instantanéiste* » (Ost, 2001), celle de notre rapport aux autres dans une société de plus en plus individualiste, celle, enfin, de notre relation à la nature dans une société technicienne. Autant de questions qui intéressent directement l'action.

1.2. Le développement durable : un référentiel encore valide pour l'action ?

Bien qu'ébranlé par la crise économique actuelle, par les échecs successifs des dernières conférences internationales sur l'environnement et le climat, par les évaluations très mitigées de 25 ans de mise en pratique, le développement durable demeure un référentiel pour l'action. S'il est abordé avec prudence et circonspection par certains chercheurs, il demeure une catégorie de référence pour les praticiens de l'aménagement et les décideurs au point qu'il est incontournable pour qui prétend s'intéresser à l'action territoriale. En effet, « *notion de recherche et catégorie pour l'action* » (Jollivet, 2001b : 97), le développement durable fait l'objet d'appropriations les plus diverses et bénéficie d'un très large consensus politique malgré – ou peut-être grâce à – son caractère flou et polysémique qui le rend malléable et apte à des emplois forts divers. Cependant cette plasticité fait à la fois, la force et la faiblesse d'une notion qui autorise des interprétations parfois divergentes et des mises en œuvre territoriales

[212] *L'avenir que nous voulons*. Document final de la conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio, 20-22 juin 2012). Point I.1

[213] Le point II-A de la déclaration est précisément intitulé : « *Réaffirmer les principes de Rio et les plans d'action passés* ». Il consiste à redire l'adhésion à la Déclaration de Stockholm (1972), à celle de Rio sur l'environnement et le développement (1992), au programme d'Action 21 (1992), à la Déclaration de Johannesburg et au Plan de mise en œuvre de Johannesburg (2002), etc.

variées, dont certaines peuvent faire douter de la capacité du développement durable à mener à une écologisation du monde (Clarimont et Vlès, 2006). En dépit de sa polysémie et de ses ambiguïtés, le développement durable suscite une telle mobilisation institutionnelle qu'il mérite que l'on s'y arrête. En vingt ans, il est devenu une catégorie peu discutée de l'action, mobilisant les énergies et les fonds. Il a permis d'intégrer l'environnement dans l'aménagement et a conduit à l'hybridation de deux champs sémantique et pratique, autrefois bien distincts. Il a finalement imposé un nouveau cadre d'interprétation du monde.

1.2.1. La notion de « référentiel » : un emprunt à Pierre Muller

La notion de « référentiel » que nous utilisons ici, est empruntée à P. Muller et désigne un cadre d'interprétation du monde conforme à une certaine vision de ce qui doit être. C'est par rapport à cette représentation du monde que les problèmes, leurs solutions et les propositions d'action sont identifiés. Le référentiel d'une politique publique correspond à cette « *image de la réalité sur laquelle on veut intervenir* » que chaque acteur a intériorisée : « *Le référentiel d'une politique constitue (…) une structure cognitive et normative qui intègre les croyances des agents dans un cadre plus large – sectoriel et/ou global* » (Muller, 2005 : 172) ; il est porteur de sens pour les agents, il est reconnu comme vrai et tient lieu d'évidence. Il ne fait l'objet de pratiquement aucun questionnement. Bien qu'étant un construit social, il présente, comme la notion de *doxa* introduite par P. Bourdieu, « *toutes les apparences du naturel* » (Bourdieu, 1994 : 107). Il comporte une certaine proximité avec « idéologie » et « paradigme » sans être pourtant tout à fait équivalent à ces deux derniers termes. « Référentiel » n'est pas strictement synonyme « d'idéologie », terme polymorphe et très connoté. Il « *renvoie à une configuration cognitive plus précise* » et plus normative : « *le système de sens constitué par un référentiel n'est pas une vision du monde en général, mais une vision de ce que doit être le contenu de l'action publique* » (Muller, 2005 : 172-173). La similitude entre « référentiel » et « paradigme » est plus grande : un paradigme représente un schéma de pensée ayant valeur de modèle dans un domaine donné. Dans le cadre de l'action, on pourrait considérer que le paradigme — par analogie avec le concept de « paradigme scientifique » forgé par T. Kuhn (1962) — est caractérisé par trois éléments : un contenu théorique, des normes ou standards, des savoir-faire spécifiques[214]. La notion de « référentiel » se distingue principalement de celle de « paradigme » par l'absence d'un cadre théorique précis et scientifiquement fondé auquel seraient associées des normes. Dans le cas du développement durable, la notion de « paradigme » n'est pas totalement appropriée, car si la diffusion de la durabilité repose effectivement sur la définition de normes et de principes globaux et sur la construction, dans le domaine de l'action, de savoir-faire particuliers — ou sur l'adaptation de savoir-faire anciens —, elle souffre d'un déficit théorique originel, maintes fois souligné (ambiguïté, polysémie, etc.). Le développement durable constitue donc davantage un « *référentiel global* » qu'un paradigme qui, pour s'imposer, a bénéficié d'une

[214] Une définition précise de la notion de paradigme est proposée par Léna Soler, dans *Le dictionnaire des sciences humaines*, Paris, PUF, 2006, p. 829-832

large couverture médiatique — les médias étant le « *lieu essentiel, sinon de production, du moins de diffusion et de mise en sens des grands systèmes d'interprétation du monde aujourd'hui dominants* » (Muller, 2005 : 163) — et d'opérateurs de transfert efficaces (UE, États, associations, ONG, etc.).

Le référentiel global regroupe « *un ensemble de valeurs, de normes, d'algorithmes et d'images qui définissent un cadre général d'interprétation du monde (et des règles pour l'action publique*) *dépassant les limites d'un secteur, d'un domaine, d'une politique* » (Muller, 2005 : 177). Il fait référence à la fois à un « *monde perçu* » et à un « *monde souhaité* », articulant présent et futur souhaitable. Même si ce référentiel n'est pas pleinement unifié et peut donner lieu à des interprétations variables selon les pays, il va induire une modification substantielle des politiques publiques. En ce sens, le développement durable peut être qualifié de référentiel global. Par sa capacité à réactualiser les valeurs de l'humanisme pour une communauté humaine non plus nationale, mais mondiale, non pas seulement présente, mais future, et à poser la question de la gestion « responsable » de son patrimoine commun (la Terre), le développement durable s'est imposé à tous. Il bénéficie d'une large appropriation politique ; il est pleinement accepté et revendiqué par les hommes de terrain en charge, localement, de la mise en œuvre des politiques publiques ; il est de plus en plus connu et reconnu par les populations. Les images d'un monde économiquement plus efficient, socialement plus équitable, écologiquement plus soutenable, qu'il est parvenu à cristalliser, suscitent encore une large adhésion et guident l'action publique, à toutes les échelles. Elles se traduisent par l'hybridation des deux champs sémantiques et pratiques de l'aménagement et de l'environnement, autrefois séparés.

Le développement durable a ainsi contribué à une évolution majeure de l'action publique par mutation de ses valeurs de référence, par changement des perspectives temporelles de l'action avec la consécration du long terme et par déplacement de ses échelles spatiales. Il impose en effet de regarder au-delà de l'horizon temporel du mandat politique et de l'horizon spatial du territoire d'élection. En mettant en évidence la transversalité des enjeux environnementaux, il invite également au décloisonnement sectoriel. Cependant, le changement de référentiel ne s'opère pas d'une façon rapide et instantanée, par substitution pure et simple, mais par petites touches, par transformation lente. Le passage du référentiel productiviste au référentiel durable donne lieu à des phénomènes complexes de superposition pouvant faire douter de la capacité du développement durable à déboucher sur un nouvel ordre du monde. L'examen de deux politiques sectorielles, celle de l'eau — opéré notamment dans le cadre de la thèse — et celle du tourisme – réalisé plus récemment – nous a conduite à mettre en évidence cette permanence de l'ancien dans le nouveau, ce métissage de l'action territoriale.

1.2.2. L'Union européenne, un opérateur de transfert des principes du développement durable

En Europe, l'UE a indéniablement joué le rôle d'opérateur de transfert du développement durable de l'échelle globale à celle des États. Chercheurs spécialisés dans le droit européen de l'environnement, Marc Pallemaerts et Armelle Gouritin ont consacré, en 2007, un long article, à l'émergence du développement durable dans le discours de l'Union européenne. Ils y ont mis en évidence que, si le développement durable est, dès le milieu des années 1980, l'objet de débats de la part des chefs d'État et de gouvernement européens notamment à propos des questions environnementales, il ne devient une catégorie du droit européen qu'assez tardivement, avec le traité d'Amsterdam. Le Traité d'Amsterdam (signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur en 1999) reconnaît juridiquement le développement durable en tant que principe général devant guider l'action des États membres et en tant qu'objectif, dès son article premier :

1) les États-membres se disent « *DÉTERMINÉS à promouvoir le progrès économique et social de leurs peuples, compte tenu du principe de développement durable et dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur, et du renforcement de la cohésion et de la protection de l'environnement, et à mettre en œuvre des politiques assurant des progrès parallèles dans l'intégration économique et dans les autres domaines* ».

5) « ***Article B*** *: L'Union se donne pour objectifs : « de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé, et de parvenir à un développement équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale et par l'établissement d'une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique (…)* ; (…) »[215].

Tour à tour « principe » ou « objectif », le développement durable, tel qu'il est appréhendé ici, s'inscrit, classiquement, au croisement des trois sphères : économie, société et environnement. Il est aussi explicitement associé au projet d'intégration économique fondé sur le libre-échange. Ce dernier est présenté comme le moyen de « *parvenir à un développement équilibré et durable* ». L'objectif nouveau de durabilité est donc ajouté à l'objectif plus ancien de cohésion et d'équilibre spatial, au fondement de la politique régionale européenne. Cette adjonction n'est cependant pas dépourvue d'ambiguïtés dans la mesure où, d'une part, l'adjectif « durable » semble être employé soit dans le sens originel de « soutenable », soit dans celui de « pérenne » ; d'autre part, le Traité d'Amsterdam maintient un certain flou sur ce qui doit être soutenu : l'environnement ou l'économie ? Tandis que

[215] Union européenne, Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, Article premier, p.7-8

l'article 1 – alinéa 1 paraissait vouloir prendre en compte les trois piliers traditionnels du développement, l'article 2 réduit la durabilité à la seule dimension économique en indiquant que la Communauté a pour mission de « *promouvoir (…) un* ***développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques****, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes,* ***une croissance durable et non inflationniste****, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États-membres* »[216]. Même si les aspects sociaux et environnementaux sont évoqués, ils le sont de façon séparée comme si dans l'acception européenne du développement durable, les trois piliers évoluaient indépendamment. « Croissance durable » et « protection de l'environnement » constituent ici deux objectifs distincts ; le texte n'établissant aucune obligation d'intégration des exigences environnementales dans la croissance économique. Les traités européens postérieurs[217], bien que confirmant l'insertion du développement durable dans le vocabulaire juridique européen, ne lèvent guère cette ambiguïté initiale autour du développement durable.

Contre toute attente, la *Stratégie européenne en faveur du développement durable*, élaborée à la suite du Conseil européen d'Helsinki (1999) et approuvée, à Göteborg, en 2001, n'apporte que peu d'éclaircissements sur la position de l'UE à l'égard du développement durable et ne contient aucune explicitation du sens donné à la notion. En premier lieu, l'intitulé « Stratégie » ne fait pas référence à un texte unique, mais à trois documents de nature et de statut différents, publiés en 2002, par l'Office des publications officielles des Communautés européennes (une communication de la Commission au Conseil européen, un extrait des conclusions de la présidence du Conseil européen de Göteborg et un document de travail préliminaire). En second lieu, cette « Stratégie » est davantage une ébauche qu'un programme opérationnel immédiatement transposable dans l'action : elle se résume principalement en des « *principes généraux et objectifs vagues, la plupart desquels nécessitaient une plus ample élaboration a posteriori* » (Pallemaerts, 2011 : 526). L'engagement de l'UE en faveur du développement durable est donc, à l'origine, pour le moins ambivalent et peut donner lieu à tout type d'interprétation.

Après l'échec de la ratification du Traité constitutionnel qui jette un trouble sur l'avenir de la construction européenne, l'UE décide de relancer sa politique de développement durable par une *Déclaration sur les principes directeurs du développement durable* (2005) visant notamment à clarifier l'acception européenne de la notion et par un renouvellement de la *Stratégie européenne en faveur du développement durable* (2006). Dans la Déclaration, il est énoncé d'emblée que le développement durable est « *un objectif clé, énoncé dans le traité,*

[216] Traité d'Amsterdam, *op. cit.*, article 2 , p.24

[217] Malgré le rejet par référendum, en France et aux Pays Bas, du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, le développement durable demeure un principe de référence du projet politique européen. Le Traité de Lisbonne (signé en 2007, entré en vigueur fin 2009) réitère l'engagement de l'Europe dans la voie du développement durable.

pour toutes les politiques de la Communauté européenne ». Objectif politique transversal, le développement durable est défini dans ce texte de façon moins concise que dans le rapport Brundtland :

> « *Il* [le développement durable] *a pour objet de préserver la capacité de la Terre à favoriser la vie dans toute sa diversité. Il repose sur les principes de la démocratie et de l'État de droit ainsi que sur le respect des droits fondamentaux, y compris la liberté et l'égalité des chances pour tous. Il assure la solidarité intra et intergénérationnelle. Il cherche à promouvoir une économie dynamique, le plein emploi, un niveau élevé d'éducation, de protection de la santé, de cohésion sociale et territoriale, ainsi que la protection de l'environnement dans un monde en paix et sûr, respectant la diversité culturelle.* »[218]

Bien qu'apparemment cette esquisse de définition n'innove guère, elle mêle, de façon inédite à l'échelle européenne, caractéristiques (les quatre piliers : économie, société, environnement et culture), principes et valeurs (solidarité, liberté, égalité) du développement durable. En outre, elle fait de la préservation de la biodiversité et la protection de l'environnement des objectifs-clés prioritaires afin de « *briser le lien entre croissance économique et dégradation de l'environnement* ».

Ce renouveau de l'engagement européen en faveur du développement durable se traduit par le réexamen de la Stratégie européenne de 2001. Il donne lieu à des tensions entre la Commission Barroso partisane d'une conception minimaliste de la durabilité et un cercle de proches de la présidence autrichienne du Conseil, attachés à une vision un peu plus ambitieuse du projet européen de développement durable (Pallemaerts, 2011). La Stratégie adoptée en juin 2006 est donc le fruit de négociations internes. Elle s'inscrit dans la continuité du texte de 2001 tout en étant plus précise et opérationnelle (elle comporte par exemple des objectifs chiffrés et une liste d'actions à entreprendre). Elle reprend les quatre priorités de la stratégie de 2001 (changements climatiques, transport durable, santé publique et gestion des ressources naturelles) — désormais rebaptisés « défis » — et leur en adjoint trois : production et consommation durables, inclusion sociale, démographie et migration. Demeurée floue en 2001, l'articulation de la Stratégie en faveur du développement durable (SDD) avec la Stratégie de Lisbonne est précisée : les deux stratégies sont supposées distinctes, mais complémentaires bien que reposant sur des horizons temporels différents. La SDD reconnaît que le développement économique en favorisant la création d'emplois et l'amélioration des conditions sociales de la population facilite la transition vers une société plus durable et qu'en ce sens, il est parfaitement compatible avec la durabilité. Toutefois, les objectifs à long terme

[218] Conseil de l'Union européenne. *Déclaration sur les principes directeurs du développement durable*. Conseil européen de Bruxelles, 16 et 17 juin 2005. Conclusions de la présidence. Annexe I, p.29. En ligne : http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires_europeennes/Conclusions_CE/bruxelles_juin2005.pdf [consulté le 4/09/2014]

de la SDD demeurent subordonnés aux objectifs à court terme de la stratégie économique européenne (Pallemaerts, 2011). La Stratégie européenne de développement durable a suscité l'émergence de programmes similaires définis sur une base nationale. Nous traiterons principalement ici de sa traduction en France et en Espagne.

1.2.3. Une injonction de durabilité déclinée à toutes les échelles et tous les secteurs de l'action

Le développement durable a émergé dans le cadre d'une réflexion sur la crise écologique globale et sur les rapports Nord/Sud, très éloigné du local. Comment dès lors territorialiser – au sens d'ancrer localement – le développement durable ? Comment adapter des principes globaux du développement durable à des contextes locaux diversifiés ? Les différentes études que nous avons pu mener sur les réponses locales à l'injonction de durabilité nous ont permis de mettre en évidence le rôle encore très important de l'État qui demeure, en France, un « prescripteur de comportements ». Malgré l'autonomisation des pouvoirs locaux, la territorialisation du développement durable constitue encore un processus descendant comme par exemple, dans le domaine de la politique de l'eau. Il invite cependant à questionner l'action locale et parfois, à la renouveler.

1.2.3.1. L'institutionnalisation du développement durable, en France et en Espagne

En France, la thématique du développement durable a été, à ses débuts, assez largement ignorée (Godard, 1994 et 2005). Son introduction dans le vocabulaire institutionnel et dans celui des entreprises intervient dans la deuxième moitié des années 1990 tandis que son emploi se généralise durant les années 2000. Son institutionnalisation s'est d'abord opérée au sein du ministère de l'Environnement. La Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite loi Barnier) inaugure l'entrée de la notion de « développement durable » dans le droit français. Elle fait de l'environnement au sens large un « *patrimoine commun* » :

> « *Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.* » (Loi n° 95-101, article 1er).

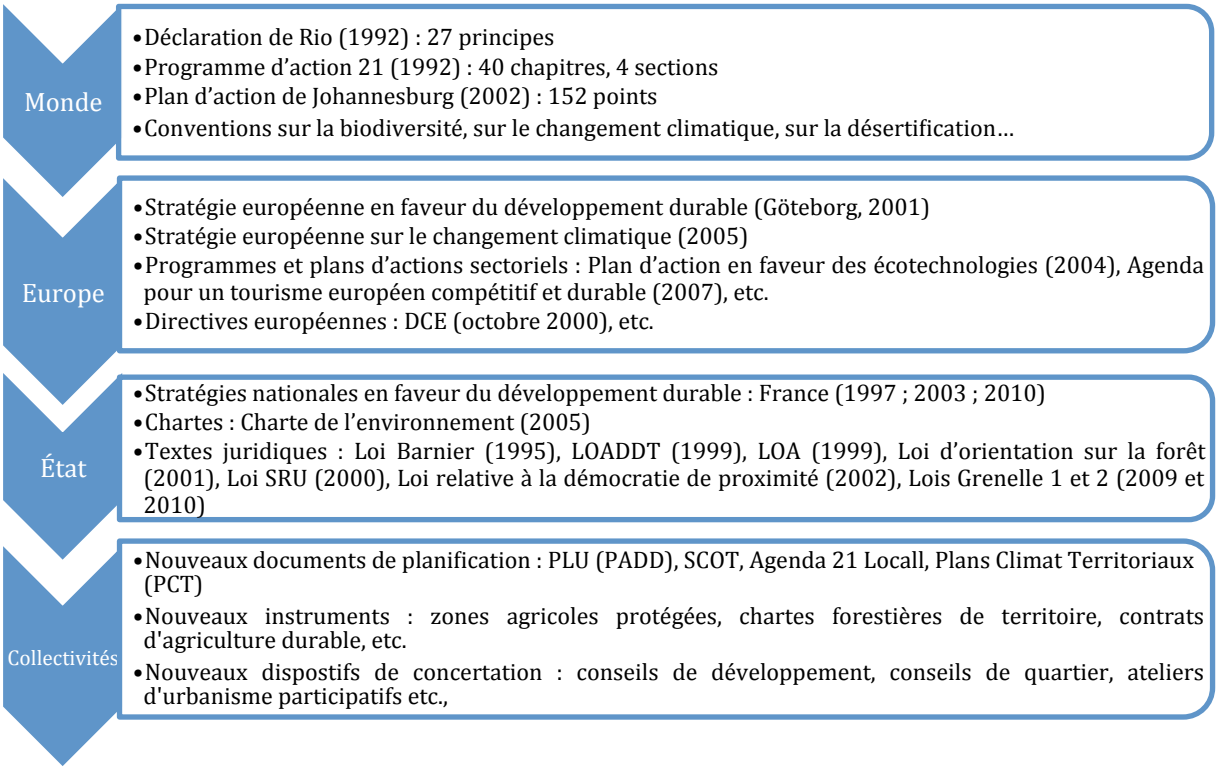
La gestion de ce patrimoine relève de l'intérêt général et sa transmission aux générations futures devient dès lors un enjeu, la loi reprenant ici textuellement la définition du rapport Brundtland. Pour œuvrer à la protection de l'environnement, la Loi Barnier adopte plusieurs principes du développement durable : le principe de précaution, le principe « *d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à*

l'environnement, en utilisant les meilleures techniques, à un coût économiquement acceptable », le principe pollueur-payeur (déjà appliqué dans la politique de l'eau) et le principe de participation « *selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses*. » (Loi n° 95-101, article 1er). La durabilité demeure cependant cantonnée à un usage spécialisé, dans le champ de l'environnement. Dans le secteur concurrent de l'aménagement et de l'équipement du territoire, l'expression est peu usitée ; elle est certes évoquée dans la Loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), du 4 février 1995, mais de façon très rapide dans le chapitre 1er relatif au Schéma national d'aménagement et de développement du territoire et au Conseil éponyme : « *Le Schéma national d'aménagement et de développement du territoire fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement durable* » (Loi n° 95-115, article 2). La même formulation est reprise quasiment à l'identique dans l'article 34 de la loi relatif au Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire. Non défini, vaguement énoncé, le développement durable figure dans la LOADT comme un champ distinct de celui de l'aménagement et de l'environnement. C'est la modification de la LOADT par la Loi n° 99-533, du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) qui consacre l'institutionnalisation du « développement durable » dans le domaine de l'aménagement. Promue par Dominique Voynet, à la tête d'un ministère réunissant pour la première fois les portefeuilles de l'environnement et de l'aménagement du territoire (1997-2001)[219], la LOADDT vise « *un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement* » (Loi n° 99-533, article 1). Le texte de loi n'innove guère ici se contentant de reprendre la définition du développement durable présente dans le rapport Brundtland jusque dans l'invocation des « générations futures » : « *Elle [la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire] tend à créer les conditions favorables au développement de l'emploi et de la richesse nationale, (…), et à réduire les inégalités territoriales tout en préservant pour les générations futures les ressources disponibles ainsi que la qualité et la diversité des milieux naturels*. » (Loi n°99-533, article 1). Si, dans la tradition française, la correction des déséquilibres territoriaux, demeure un aspect central de l'aménagement du territoire, la LOADDT érige le développement durable en objectif de la politique nationale d'aménagement œuvrant ainsi au rapprochement des politiques d'aménagement et de la politique environnementale. La convergence de celles-ci, désormais conçues au sein d'un même ministère, est accentuée par la réforme de l'État territorial et le regroupement de services déconcentrés aux cultures contrastées (Cf. chapitre 2).

[219] De 1986 à 1988, Alain Carignon fut ministre délégué chargé de l'environnement auprès du ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports ; l'environnement cessant alors de constituer un ministère autonome pour passer sous la coupe de son rival, le puissant ministère de l'équipement.

À la suite de ces lois fondatrices, l'institutionnalisation du développement durable progresse à un rythme rapide (figure 15). Il devient même une référence constitutionnelle avec l'approbation, le 28 février 2005, par le Congrès de la Charte de l'environnement qui enjoint de s'inscrire dans la logique du développement durable : « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.* » (Charte de l'environnement, article 6).

Figure 15 : Le processus de transfert du développement durable en France, du global au local



L'entrée de l'Espagne dans la CEE, en 1986, a supposé, sur le plan législatif, un effort d'adaptation et d'intégration de la thématique environnementale, jusque-là peu prise en compte dans un pays méditerranéen périphérique sur le plan économique et, qui plus est, engagé dans un processus de transition démocratique et de construction d'un État des Autonomies. Ce double processus d'européanisation et de décentralisation, se traduit par une multiplication de normes – au niveau national tout comme au niveau régional – qui peuvent parfois donner l'impression d'une « *situation schizophrénique* » tant la tension est grande entre le maintien d'un objectif de croissance économique et la nécessité de protéger l'environnement (Ojeda Rivera, 1999 : 115). Dans ce contexte et en l'absence jusqu'en 1996 de ministère de l'environnement, l'institutionnalisation du développement durable se fait, principalement par simple transfert des textes et des principes internationaux et européens censés permettre la « modernisation écologique » du pays. L'UE est une source d'inspiration importante pour l'Espagne.

Peu après la publication de la seconde stratégie européenne, l'Espagne a adopté sa propre stratégie (novembre 2007), déclinée en trois chapitres distincts : soutenabilité environnementale, sociale et globale. La dimension économique du développement durable fait l'objet d'un programme spécifique – le Programme national de réformes (PNR) – qui était censé permettre à l'Espagne d'atteindre la pleine convergence avec l'UE en matière de revenu par habitant, en 2010. Le PNR se veut la déclinaison nationale de la Stratégie de Lisbonne tandis que la Stratégie espagnole de développement durable serait la traduction de la SDD européenne. Celle-ci prend place dans un contexte économique encore très favorable, caractérisé par de très forts taux de croissance du PIB (+ 3,9 % en 2006) au point que la crise financière américaine (crise des *subprime* ou *subprime mortgage crisis*) est alors présentée comme un facteur de risque mineur. La stratégie espagnole n'innove guère et reprend les objectifs de la SDD européenne : « *garantir la prospérité économique, assurer la protection de l'environnement, éviter la dégradation du capital naturel, favoriser une plus grande cohésion sociale en tenant compte des tendances démographiques actuelles et contribuer solidairement au développement des pays moins favorisés dans le cadre de la durabilité globale* »[220] (ESPAGNE, 2007 : 11). Elle accorde cependant une attention particulière au changement climatique compte tenu de la vulnérabilité du pays.

L'adoption de stratégies nationales de développement durable, la multiplication des programmes régionaux de durabilité ou encore la diffusion rapide au cours des années 2000, des Agendas 21 Locaux pourraient laisser croire à une appropriation de la thématique environnementale. L'inflation discursive et programmatique autour du développement durable résiste cependant mal à l'épreuve des faits même si, indéniablement, des changements subtils sont observables. L'examen, dans le cadre de notre thèse, de l'évolution de la politique de l'eau espagnole nous a permis de prendre la mesure de l'appropriation précoce de la thématique de la soutenabilité par le législateur, mais également de son effectivité limitée.

1.2.3.2. La durabilité de la politique hydraulique espagnole en question

Si la loi sur les eaux d'août 1985[221], adoptée peu avant l'entrée de l'Espagne dans la CEE (1986), ne contient aucune référence explicite au développement durable ; elle insiste cependant à plusieurs reprises sur la nécessité de préserver la ressource et, plus généralement, l'environnement. Elle reconnaît en outre, l'unité de la ressource en intégrant toutes les eaux souterraines dans le domaine public hydraulique (Clarimont, 2009b). Elle consacre, enfin, le bassin versant comme unité de base de gestion de l'eau semblant faire fi des limites des nouvelles communautés autonomes. Une telle division de l'espace sur une base naturelle, initiée dans le cadre d'un État espagnol centralisé, est confirmée et adaptée au nouveau

[220] "*La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS) tiene un planteamiento acorde con la visión estratégica de la UE, fomentado un enfoque integrador de la dimensión económica, social, ambiental y global de la sostenibilidad del desarrollo con los objetivos de: garantizar la prosperidad económica, asegurar la protección del medio ambiente, evitar la degradación del capital natural, fomentar una mayor cohesión social teniendo en cuenta las tendencias demográficas actuales y contribuir solidariamente al desarrollo de los países menos favorecidos en aras de la sostenibilidad global*".

[221] Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, *Boletín oficial del Estado* n°189, p. 25 123 – 25 135

régime des Autonomies (Clarimont, 2004). La Constitution de 1978 se fonde sur un critère géographique pour établir les compétences respectives de l'État et des régions en matière de gestion des eaux. Dans son article 149, elle distingue deux types de fleuves : ceux qui s'écoulent entièrement au sein d'une communauté autonome (ils sont dits intracommunautaires), ceux qui débordent les limites d'une communauté autonome (ils sont dits extracommunautaires). La gestion des premiers relève de la région, celle des seconds demeure étatique. Cette distinction est reprise dans la loi sur les eaux de 1985 (figure 16). Ce partage, *a priori* relativement simple des rôles, a donné lieu à des interprétations divergentes de la Constitution et a alimenté de nombreux contentieux juridico-administratifs entre l'État et les administrations régionales (Clarimont, 2009a). Ces conflits portent moins sur le principe du découpage par bassin que sur la nature juridique de la « propriété » des eaux. Ils ne concernent guère la question de la qualité des eaux.

Dès le préambule de la loi sur l'eau, il est indiqué que l'augmentation de la disponibilité en eau doit se faire sans dégrader l'environnement, en limitant les coûts socio-économiques et en procédant à une répartition équitable des charges générées par le processus[222]. Par ailleurs, les objectifs généraux de la planification hydrologique tels que définis par l'article 31 (titre III) de la loi de 1985 s'inscrivent dans une logique d'utilisation rationnelle et efficiente de la ressource, conforme à l'esprit de la première conférence internationale sur l'environnement[223]. La loi invite ainsi à une exploitation sans abus de cette ressource naturelle. Implicite dans la loi de 1985, le développement durable est formellement introduit dans l'avant-projet de loi de plan hydrologique national de 1993 (LPHN), censé préciser les conditions de mise en œuvre de l'un des aspects majeurs de la politique de l'eau. Porté par le gouvernement socialiste de Felipe Gonzalez (1993-1996), le projet prévoyait un ambitieux Schéma intégré d'équilibre hydrologique national (SIEHNA) qui consistait en un dispositif d'échanges multiples et croisés en bassins, principalement organisé des régions dites excédentaires vers les régions dites déficitaires (Clarimont, 1999). Héritière de projets plus anciens de correction des inégalités hydrologiques nationales, cette interconnexion entre les grands bassins hydrographiques péninsulaires visait trois objectifs principaux renvoyant chacun à l'un des trois pôles du développement durable et inscrits dans un horizon de long terme :

> « *A) Atteindre le bon état des eaux, contribuant ainsi à la santé et au bien-être de tous les Espagnols grâce à une nécessaire alimentation en eau potable de bonne qualité, et favorisant la* ***restauration et l'amélioration des***

[222] « *Esta disponibilidad debe lograrse sin degradar el medio ambiente en general, y el recurso en particular, minimizando los costes socio-económicos y con una equitativa asignación de las cargas generadas por el proceso, lo que exige una previa planificación hidrológica y la existencia de unas instituciones adecuadas para la eficaz administración del recurso en el nuevo Estado de las Autonomías* » (Ley 29/1985, Preambulo).

[223] « *La planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua y equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales* » (Ley 29/1985, Titulo III, Artículo 31).

écosystèmes hydriques. *B) Promouvoir une utilisation* ***durable*** *de l'eau fondée sur la gestion rationnelle des ressources et leur protection à* ***long terme****, en améliorant l'efficience de ses usages productifs, dans le cadre d'un* ***développement équilibré*** *qui garantisse la* ***cohésion*** *territoriale. C) Résoudre les problèmes les plus graves de disponibilité et de dégradation des ressources hydriques tout comme prévenir les effets des sécheresses et des inondations.* » (Article 2, projet de LPHN)[224].

Fort controversé, ce projet ne verra pas le jour en tant que tel. Nouveau président du gouvernement, le conservateur Jose María Aznar (1996-2004) reprend le dossier du plan hydrologique national et amende substantiellement le projet antérieur de LPHN. Dès septembre 2000, un projet de LPHN accompagné d'un volumineux document technique, le *Livre Blanc de l'Eau*, est transmis au Conseil national de l'eau pour avis puis, au Parlement pour débat. La LPHN fixant les grandes orientations de la politique hydraulique pour les vingt prochaines années est approuvée en juillet 2001. Nombreux dans le projet initial, les échanges entre bassins sont fortement réduits dans la loi de 2001 : seuls les transferts de l'aval de l'Èbre vers le nord de la Catalogne et les bassins du Jucar, du Segura et les bassins côtiers du sud de l'Andalousie sont conservés (Clarimont, 2005). Dans ce texte comme dans le précédent, le développement durable est invoqué pour légitimer le projet. Il s'agit une nouvelle fois de garantir « *un usage rationnel et durable des ressources hydriques* » à travers notamment « *une gestion efficiente de l'adduction d'eau potable, une exigence d'efficience maximale dans la gestion de la ressource dans les bassins récepteurs, la régulation des réserves hydrologiques à des fins environnementales, la gestion des sécheresses et la régulation des zones inondables, la protection des eaux souterraines et la conservation des zones humides et des actions de sensibilisation, formation et éducation à l'utilisation durable de l'eau* »[225] (Loi 10/2001, du 5 juillet, de Plan hydrologique national, Exposé de motifs). La planification hydrologique par bassin prend le pas sur la planification hydrologique nationale (figure 16). L'invocation de la durabilité des transferts d'eau projetés par la majorité n'aura pas réussi à convaincre les nombreux détracteurs du PHN qui vont, eux aussi, s'emparer de la thématique de la durabilité, pour dénoncer le projet. Rapidement intégré dans les discours institutionnels

---

[224] **Artículo 2. Objetivos de la Ley.** *Son objetivos de la presente Ley:*

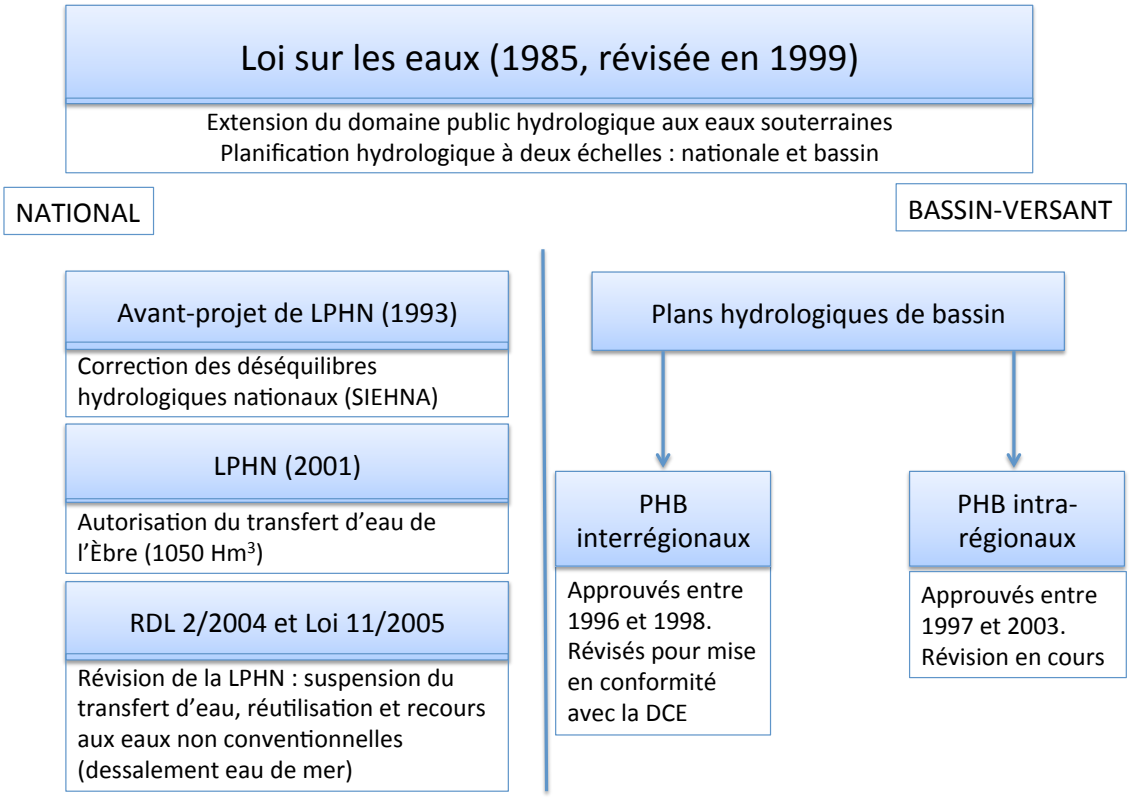
A) Conseguir el buen estado de las aguas, contribuyendo a la salud y bienestar de todos los españoles mediante el suministro necesario de agua de abastecimiento de buena calidad, y favoreciendo la restauración y mejora de los ecosistemas hídricos. B) Promover un uso sostenible del agua basado en la gestión racional de los recursos y su protección a largo plazo, mejorando la eficiencia de sus usos productivos, en un marco de desarrollo equilibrado que garantice la cohesión territorial. C) Resolver los problemas más graves de disponibilidad y de degradación de los recursos hídricos, así como prevenir los efectos de las sequías e inundaciones.

[225] « (…) *la gestión eficaz de las aguas para abastecimiento, la exigencia de máxima eficiencia en la gestión del recurso en las cuencas receptoras, la regulación de las reservas hidrológicas por motivos ambientales, la gestión de las sequías y regulación de zonas inundables, protección de las aguas subterráneas y conservación de humedales y actuaciones de sensibilización, formación y educación en el uso sostenible del agua.* » (Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, Exposición de motivos).

comme dans la rhétorique des mouvements contestataires, le développement durable se prête ici à des usages opposés. Pour les uns, le SIEHNA est durable, car il permet de réduire les inégalités d'accès à la ressource et de garantir une certaine équité sociale, pour les autres, ce même projet est jugé non viable économiquement (en raison de son coût élevé), injuste socialement (car augmentant la concentration de population et de richesses sur le littoral méditerranéen, moins bien pourvu en eau) et non soutenable écologiquement (du fait des perturbations prévisibles des écosystèmes aquatiques dans les bassins émetteurs). À l'épreuve du terrain, le développement durable peine à faire consensus faute de parvenir à concilier économie et écologie.

La forte contestation de l'avant-projet de PHN (1993) et de la loi de PHN de 2001, l'énorme coût financier des ouvrages hydrauliques de transfert de même que l'évolution du droit européen dans le domaine de l'eau avec l'approbation de la DCE conduisent l'État espagnol à réviser sa politique de l'eau. Un infléchissement notable de la politique hydraulique espagnole se produit au cours des années 2000. Les préconisations de la Fédération Nouvelle Culture de l'eau (FNCA) — cellule de réflexion indépendante du pouvoir politique et créée en 1998, à l'initiative de quelques universitaires —, commencent à être entendues (Clarimont, 2005).

Figure 16 : Le droit de l'eau espagnol, à l'heure de la durabilité



(Clarimont, 2014)

Durant les années 2000, l'État adopte plusieurs programmes nationaux poursuivant un objectif général de rationalisation de l'usage de la ressource. Le Plan de modernisation de l'irrigation (2006) s'était fixé pour objectifs d'économiser 1 100 hm^3 d'eau/an et d'augmenter la productivité agricole grâce notamment à l'amélioration de la gestion de l'eau et à la modification des systèmes d'irrigation (réfection des canaux d'irrigation, passage progressif d'une irrigation traditionnelle gravitaire à une irrigation sous pression, pose de compteurs d'eau et introduction d'un nouveau mode de facturation de l'eau par volume consommé et non plus par superficie irriguée). Dans le domaine de l'adduction d'eau potable, plusieurs mesures ont été mises en place pour améliorer le rendement des réseaux (notamment la réfection des canalisations pour limiter les pertes) et pour réduire la consommation d'eau urbaine (réduire, dans les espaces verts, la plantation d'espèces fortement consommatrices d'eau ; favoriser l'utilisation d'eaux recyclées pour les usages récréatifs ; etc.). En parallèle des efforts de réduction de la consommation d'eau, un programme décennal — le programme d'assainissement et de dépuration (1995-2005) — a été approuvé pour tenter d'améliorer la qualité de l'eau. Ce programme s'est cependant avéré insuffisant ne parvenant pas à résoudre le déficit d'infrastructures d'assainissement en zone rurale et dans certaines villes petites et moyennes. Si ces différents programmes semblent aller dans le sens d'un ménagement de la ressource en eau, ils ne signifient pas pour autant l'abandon complet d'une logique productiviste longtemps dominante, caractérisée à la fois par la maximisation de l'usage de la ressource en vue d'une « *utilisation intégrale des eaux* »[226] et la quête d'une augmentation incessante des disponibilités en eau. Le programme AGUA (*Actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua*) illustre assez bien l'ambivalence de l'actuelle politique hydraulique espagnole.

En septembre 2004, la ministre socialiste de l'environnement, présente les grandes lignes d'un ambitieux programme national, à l'acronyme évocateur, le programme AGUA. Celui-ci se veut une alternative, plus durable, aux projets de transferts désormais suspendus. Selon le gouvernement, il doit permettre de garantir au pays « *plus d'eau, à un moindre coût* »[227]. Le programme prévoit 105 mesures regroupées en trois objectifs : augmenter les disponibilités en eau ; améliorer la gestion des ressources hydriques ; améliorer la qualité de l'eau, la prévention des inondations et la restauration environnementale. Visant à compenser le déficit hydrique des régions côtières méditerranéennes qui devaient être les principales bénéficiaires des transferts d'eau de l'Èbre, le programme AGUA (2004-2008) reposait sur la production d'eau non conventionnelle à travers la mise en place ou l'extension de 20 usines de dessalement de l'eau de mer (dont 8 dans la Communauté valencienne et 2 en Catalogne) pour une production totale annuelle de 713 hm^3 (dont 334 hm^3 dans la région de Murcie et la province d'Alicante, et 117 hm^3 dans celle d'Almería). Un tiers environ de cette production

[226] Lors de nos rencontres de terrain, plusieurs ingénieurs hydrauliciens ou responsables de syndicats d'irrigants ont déploré qu'autant d'eau se perde en mer sans aucune utilisation reprenant un vieux lieu commun de la politique espagnole.

[227] Une présentation succincte du programme est disponible dans les pages « archives » du ministère de l'environnement à l'adresse suivante : http://www.miliarium.com/Monografias/ProgramaAGUA/Introduccion.asp [consulté le 7/09/2014]

serait destiné à l'agriculture[228], la part principale allant à l'alimentation en eau potable des villes et complexes touristiques littoraux. Instrument devant garantir l'autosuffisance en eau des régions méditerranéennes, le dessalement par osmose inverse constitue, comme le transfert d'eau, une réponse d'ingénierie à la pénurie d'eau ; cette réponse est supposée socialement plus acceptable et techniquement plus « avancée ». Financé principalement par l'État espagnol et le FEDER, le programme AGUA a permis à l'Espagne d'augmenter sa capacité de production et de se situer désormais au 3ème rang mondial (après l'Arabie Saoudite et les Émirats arabes unis). Néanmoins, un tel essor des techniques de dessalement n'est pas exempt de critiques : le coût de l'eau ainsi produite demeure très élevé, la consommation énergétique induite par le processus d'osmose inverse est importante et conduit en outre à l'émission de gaz à effet de serre, le dessalement produit des rejets en mer de saumure perturbant gravement les écosystèmes marins notamment les herbiers de posidonies, le nettoyage des membranes recourt à des produits chimiques augmentant la pollution des eaux marines. L'association WWF/Adena Espagne qui, initialement avait vu dans le programme AGUA une alternative acceptable au transfert de l'Èbre, a quelque peu révisé son point de vue : « *Ces dernières années, nous nous sommes rendus compte que sans un aménagement durable du territoire, toute politique de l'eau ayant pour objectif de fournir de l'eau de façon illimitée, est non viable. Nous sommes en train de déplacer le problème de l'eau à l'air, à la mer, au littoral* » (Guido Schmidt, responsable du programme « eau » de WWF/Adena, 19/06/2007)[229]. Elle appelle à une gestion plus rationnelle des ressources en eau existantes prenant davantage en considération les actions sur la « demande » (économie d'eau, modernisation des réseaux d'adduction d'eau et d'irrigation, réduction de la surproduction agricole). Le dessalement est pour l'association une technologie à utiliser avec modération et en dernier recours.

[228] L'usine de dessalement de Torrevieja, dans la Communauté valencienne, construite dans le cadre du programme AGUA, était ainsi principalement destinée à l'alimentation en eau du Syndicat d'irrigants des canaux du Taibilla.

[229] "*Pero los últimos años hemos comprobado que sin una ordenación territorial sostenible cualquier política de agua con el objeto de proveer agua de forma ilimitada es inviable. Estamos trasladando el problema del agua al aire, al mar y al litoral*". En ligne, URL : http://www.wwf.es/noticias/sala_de_prensa/?1542 [consulté le 25/08/2015]

2. Le développement durable en actes : une « écologisation » superficielle de l'action

Le terme « écologisation » est un néologisme de plus en plus fréquemment utilisé dans les documents opérationnels comme dans les productions scientifiques[230]. La modernisation écologique et son pendant la transition écologique constitue « *le référentiel contemporain des politiques d'environnement, réalisant un compromis savant entre la vision néolibérale et les critiques environnementales* » (Mormont, 2013 : 159). Le mot est entré dans le vocabulaire de l'Union européenne au cours des années 1990 avec le premier sens, pour évoquer la nécessité pour toutes les politiques de prendre en compte l'environnement. Le traité d'Amsterdam (1997) fait explicitement référence à l'écologisation pour évoquer l'introduction de l'éco-conditionnalité des aides à l'agriculture : les agriculteurs européens sont invités à rompre avec près d'un demi-siècle de productivisme pour participer à la conservation ou à la restauration de l'environnement parfois au sein même de leur espace de production (Deverre et de Sainte-Marie, 2008). Il est repris par les États avec, par exemple, en France la création récente d'un Conseil national de la transition écologique (CNTE), commission administrative à caractère consultatif chargée d'émettre un avis sur *« les projets de loi concernant, à titre principal, l'environnement et l'énergie, et sur les stratégies nationales relatives au développement durable, à la biodiversité et au développement de la responsabilité sociétale et environnementale des entreprises »* et d'apporter *« son concours à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique nationale en faveur de la transition écologique et du développement durable ainsi qu'à la préparation des négociations internationales sur l'environnement et le développement durable »* (Décret n° 2013-753 du 16 août 2013 relatif au Conseil national de la transition écologique). Le CNTE remplace son aîné, le Conseil national du développement durable (2003) et dispose de missions quelque peu élargies. Cette substitution d'une instance consultative par une autre est supposée suggérer la force de l'engagement national en faveur du changement, de la « transition ». Le glissement sémantique de « développement durable » à « écologie » est également censé affirmer la priorité nouvelle donnée à la dimension environnementale du développement durable. Le choix d'un terme plus précis que la notion errante de développement durable — tiraillée entre l'économique, l'environnemental et le social — veut rappeler symboliquement quelles sont les priorités. Il souhaite aussi marquer une rupture par rapport à un monde dans lequel la logique « *d'économicisation de l'environnement* » l'emporte largement sur celle « *d'écologisation de l'économie* » (Hamdouch et Zuindeau, 2010), comme si la simple énonciation du terme revêtait des vertus performatives.

[230] À titre d'exemple, on peut citer le colloque, organisé par l'INRA, qui s'est tenu du 16 au 18 mars 2011, sur le thème « Écologisation des politiques publiques et des pratiques agricoles ». Ce colloque a donné lieu à la publication d'un numéro spécial de la revue *Natures, sciences et sociétés* (n°2, vol. 21, 2013).

Toutefois, malgré l'engouement qu'il suscite, le terme « écologisation » s'avère éminemment polysémique. Le suffixe nominal en *—ation* suggère un processus dans lequel la référence à l'écologie serait centrale sans pour autant que soit précisé de quelle « écologie » il s'agit : de l'écologie scientifique dotée d'une « *dimension critique et réflexive* » en ce qu'elle met en évidence les effets négatifs de l'action humaine sur l'environnement, de l'écologie politique fondée sur une « *critique sociale de la modernisation* » devant déboucher sur une révision des politiques publiques ou de l'écologie au sens large en tant qu'ensemble des relations (pratiques et cognitives) nouées entre l'anthroposphère et la biosphère (Mormont, 2009) ?

Pour les uns, l'« écologisation » désigne l'intégration des objectifs de protection de l'environnement dans les politiques sectorielles (Clivaz, 2001) ou le processus d'émergence « *de nouveaux référentiels voire de nouvelles pratiques, inspirées par la science écologique* » (Cazals, Deuffic *et al.,* 2013) ; pour les autres, il renvoie au mouvement plus large « *d'écologisation de la pensée* » ayant pour corollaire une prise de conscience de la dégradation des écosystèmes (Kalaora, 2001). Pour notre part, nous considérons qu'il est difficile de séparer ces deux phénomènes concomitants et en lien ; nous utiliserons donc le terme dans son sens le plus large, pour désigner ce double mouvement d'incorporation de considérations environnementales dans l'action territoriale et dans les pratiques, consécutif à la montée des préoccupations environnementales. Cette écologisation de la pensée et de l'action – collective et individuelle – va au-delà de la simple « *prise en compte* » ou mise à l'agenda politique des préoccupations environnementales (Cazals, Deuffic *et al*., 2013). L'écologisation est en rupture par rapport à des pratiques de durabilité « faible » caractérisées par un verdissement, une « *évolution incrémentale* » plutôt que par « *un reconditionnement des activités de production* » (Mzoughi et Napoléone, 2013 : 161). Elle vise à écologiser le monde en changeant les conditions de productions et en modifiant les comportements. Entre discours volontaristes et pratiques volontiers limitées à un « verdissement » de façade, quelle est la réalité de « l'écologisation » de l'action ? Quels sont les processus de mise à l'agenda de « l'écologisation » ? Comment se déclinent-ils à l'échelle locale dans un contexte marqué par l'effacement de l'État et la montée d'experts en production d'indicateurs de toute sorte notre attention ? Comment les usagers de l'espace perçoivent-ils cette « écologisation » si tant est qu'ils en aient conscience ? Nous avons tenté de répondre à ces questions dans le cadre de plusieurs programmes de recherche : les uns portant sur les difficultés de mise en œuvre de l'injonction de durabilité dans le secteur du tourisme, en montagne face à la prégnance de l'économie du ski, l'autre sur les tentatives de mise en patrimoine des espaces fluviaux dans trois agglomérations du sud-ouest de l'Europe (Pau, Saragosse et, secondairement, Bordeaux). Dans les pages qui vont suivre, nous allons exposer les principaux résultats de ces recherches, dans un ordre qui s'est efforcé de respecter davantage une cohérence thématique que la succession chronologique des programmes.

2.1. Le long chemin vers un développement touristique durable dans les Pyrénées

Le tourisme est un secteur d'activité en forte expansion depuis un siècle sous l'effet de facteurs multiples : l'augmentation des temps de loisir, l'amélioration des moyens de transport se traduisant par une réduction considérable des temps de déplacement, la hausse du niveau de vie des ménages, une évolution des mentalités se traduisant par un désir de rupture par rapport au quotidien, etc. Il est devenu une activité économique majeure, à l'échelle mondiale. Longtemps réservé à une élite, le tourisme s'est démocratisé dans la deuxième moitié du XX^{e} siècle. Les flux touristiques domestiques et extérieurs ont connu une forte croissance. Autrefois propre à une petite minorité de privilégiés voyageant hors de leur domicile pendant de très longues périodes, le tourisme international connaît après 1950 un essor sans précédent. L'Organisation mondiale du tourisme (OMT) évaluait à 25,3 M les déplacements touristiques internationaux, en 1950 (ce qui représentait alors 1 % de la population mondiale) ; ce chiffre s'élevait à 166 M en 1970. La fin du XX^{e} siècle se caractérise par un élargissement sans précédent des clientèles touristiques : l'OMT recensait 806 M de touristes internationaux en 2005 ; ils auraient atteint plus de 1,1 milliard en 2014 (soit 4,7 % de plus qu'en 2013)[231]. Malgré une diversification des régions émettrices de tourisme avec l'essor des pays émergents, l'Europe demeure la principale zone d'accueil de touristes.

Ce basculement d'un tourisme élitaire, héritier du « grand tour » du XVIII^{e} siècle dont étaient férus les aristocrates anglais, à un tourisme de masse induit une transformation profonde des lieux d'accueil : mutation des formes anciennes d'organisation de l'espace avec un « renversement » des centralités particulièrement sensible dans les îles où la littoralisation des hommes et des activités est extrême, urbanisation des sites et modification profonde des milieux naturels, exploitation excessive des ressources naturelles en période de forte fréquentation, acculturation des populations hôtes, etc. Le développement de ce type de tourisme est lourd de conséquences pour l'environnement (Deprest, 1997). Très tôt, certains s'alarment des destructions générées par l'équipement touristique et s'interrogent sur le paradoxe d'une forme de développement qui détruit précisément ce qui faisait l'attractivité d'un site (Krippendorf, 1977). Tandis qu'à l'échelle mondiale, le Club de Rome propose une réflexion sur les limites de la croissance, ce type de considération commence à prendre corps dans le domaine du tourisme avec l'émergence de la notion de « capacité de charge » (ou *carrying capacity*). Empruntée à l'écologie, cette idée de « capacité de charge » ou « population limite » envisage de fixer un seuil de fréquentation touristique « supportable »

[231] Sous l'impulsion de l'OMT, une définition homogène du tourisme s'est imposée. En France, elle a été reprise par l'INSEE, sous la forme suivante : « *Le tourisme comprend les activités déployées par les personnes au cours de leurs voyages et séjours dans des lieux situés en dehors de leur environnement habituel pour une période consécutive qui ne dépasse pas une année, à des fins de loisirs, pour affaires et autres motifs non liés à l'exercice d'une activité rémunérée dans le lieu visité* ». (INSEE, 2012)

pour les milieux d'accueil. L'OMT la définit comme « *le nombre maximum de personnes qui peuvent se rendre dans une destination touristique au même moment sans provoquer la destruction de l'environnement physique, économique et socio-culturel et une diminution inacceptable de la satisfaction des visiteurs* ». Elle va donner lieu à de nombreuses publications qui, toutes, cherchent à apporter des solutions aux pressions exercées par le tourisme sur les lieux de pratique (Alldredge, 1972 ; Butler, 1980 ; Stankey *et al*, 1990). La définition d'une capacité de charge touristique, outre les problèmes méthodologiques qu'elle pose (Union européenne, 2001), suppose de faire la part de ce qui est admissible (le maintien, sous conditions, d'une fréquentation) et de ce qui ne l'est pas (l'irréversibilité des processus de dégradation). Elle revient finalement à fixer un seuil du tolérable, seuil permettant de concilier la préservation des atouts de la destination et la pérennisation de l'activité touristique. Ce seuil est néanmoins extrêmement relatif aussi bien temporellement que spatialement, il est en général le fruit d'une négociation multi acteurs. La capacité de charge touristique, appliquée aux sites touristiques dont la situation est jugée critique, s'intègre pleinement dans une stratégie locale en faveur d'un tourisme durable.

Déclinaison sectorielle des principes généraux du développement durable, le tourisme durable a connu un essor important au cours des deux dernières décennies. Il n'est plus guère de politique de développement touristique qui ne se réclame de la durabilité, les groupes hôteliers font de l'éco-labellisation un argument commercial tandis que de nombreux voyagistes se réclament d'un tourisme responsable. « Voyager autrement et mieux » semble être devenu le *leitmotiv* tant des opérateurs du tourisme que de leurs clients potentiels. À l'heure des mobilités éclairs, le « slow tourisme » ou tourisme des mobilités douces et lentes, commence à séduire (Dubois, 2009) tandis que surgissent d'autres formes de tourisme en rupture avec le tourisme de masse. Faut-il voir dans cet engouement pour le tourisme durable un effet de mode passager ou une transformation profonde de l'offre et des pratiques annonciatrices d'une « transition touristique » ? C'est ce que nous avons essayé de déterminer dans le cadre de deux programmes de recherche complémentaires, portant sur la mise en œuvre du tourisme durable dans les Pyrénées à travers une analyse comparée des deux versants : l'un financé par le Ministère en charge de l'environnement et le PUCA (2003-2006), l'autre par l'UE (programme Interreg IIIA) dans le cadre des Fonds communs de coopération Aragon –Aquitaine (2004-2005). Menés en collaboration avec des collègues de l'université de Saragosse, ces projets ont donné lieu à l'organisation de deux colloques internationaux sur le tourisme durable en montagne : le premier célébré à Pau, les 4 et 5 mai 2006 ; le deuxième à Huesca, les 17 et 18 septembre 2009. De ce travail est issu notamment un ouvrage collectif, publié par l'AFNOR en 2008, *Tourisme durable en montagne : entre discours et pratiques* dont nous avons assuré, avec Vincent Vlès, la direction. Plus récemment, nous avons poursuivi cette réflexion en analysant les stratégies de diversification touristique mises en œuvre dans les Hautes-Pyrénées, dans le cadre du Pôle d'excellence rurale (PER) Néouvielle. Ce questionnement s'inscrivait dans un programme appelé TRATSO (Trajectoire des aires touristiques dans le Sud-ouest), financé par le Conseil régional d'Aquitaine (2012-2015).

Enfin, le programme en cours sur les « Impacts des mesures de préservation des grands sites naturels » (MEDDE/PUCA) constitue le dernier prolongement de notre investigation sur la territorialisation du tourisme durable. Initié en janvier 2015 et prévu pour durer deux ans, il devrait nous permettre d'apprécier les modalités de mise en œuvre des mesures de maîtrise de la fréquentation dans des sites classés ou inscrits bénéficiant d'une très forte notoriété et dans lesquels le gestionnaire doit concilier le « respect de l'esprit des lieux » et le maintien de l'ouverture au public.

Après un retour sur la genèse tardive de la notion de « tourisme durable » et son caractère ambivalent, nous nous attacherons à exposer les principaux résultats des recherches sur la territorialisation du développement durable dans les Pyrénées avant d'en venir rapidement au programme en cours sur les grands sites naturels.

2.1.1. Une intégration tardive du tourisme dans le champ du développement durable

« Écotourisme », « tourisme durable », « tourisme responsable », « tourisme éthique », « tourisme équitable », « tourisme solidaire » : les expressions renvoyant à des formes de tourisme alternatives font florès et il est parfois difficile de s'y retrouver. Toutes ont cependant en commun le fait de se prétendre en rupture avec un modèle touristique, le tourisme de masse, non soutenable écologiquement, non équitable pour les populations locales et dont la viabilité économique peut parfois être légitimement interrogée. La notion de « tourisme durable » peut être considérée comme la plus large ce qui lui confère un caractère englobant.

2.1.1.1. De l'écotourisme au tourisme durable : la lente genèse d'un concept

À l'échelon international, la notion d'écotourisme est antérieure à celle de développement durable et donc de tourisme durable. Elle se construit lentement, d'abord à travers la prise en compte des implications du tourisme de masse dans l'aménagement et la gestion des parcs nationaux et des zones protégées pour le tourisme (OMT, 2005), puis dans l'optique de protection et de sauvegarde des ressources du patrimoine culturel et naturel (OMT, 2004). Les premières recommandations de l'OMT sont inspirées par la notion d'écotourisme, apparue au cours des années 1970 dans la littérature anglo-saxonne sur fond de montée des préoccupations environnementales et de prise de conscience de l'épuisement du modèle touristique de masse (Tardif, 2003). L'écotourisme précède le tourisme durable. Ses contours demeurent cependant flous, la notion pouvant désigner, selon le point de vue adopté, soit une activité touristique déployée dans des espaces naturels, soit une « philosophie » ou une façon de concevoir le développement (Lequin, 2001). La plupart des auteurs s'accordent néanmoins à désigner sous le terme « d'écotourisme » un tourisme de nature caractérisé par une faible capacité de charge (WTTC *et al*., 1997 : 34). Sans proposer de définition précise de la notion, le Sommet mondial de l'écotourisme célébré à Québec au printemps 2002 expose un certain nombre de critères auquel doit obéir l'écotourisme et tente

de le distinguer de la « *notion plus large de tourisme durable* » (OMT, 2002 : 69). Associé initialement à une forme de tourisme au faible impact sur le milieu physique, l'écotourisme a connu postérieurement un élargissement de sens et peut être désormais défini comme une forme d'activité touristique respectueuse des milieux, mais aussi des communautés locales alliant ainsi préservation de la ressource et participation des communautés locales à un projet de mise en valeur d'un site ou d'une destination touristique (Lequin, 2001). La notion renvoie à l'idée de limites dont on accepte ou non le dépassement.

Ce concept de limite est issu des travaux de scientifiques nord-américains sur la « capacité de charge touristique » fondés sur l'élaboration de systèmes d'indicateurs permettant de concilier l'accueil de visiteurs et la préservation des milieux biophysiques. L'idée est toujours à partir de la détermination d'une ou plusieurs séries de seuils, de définir les limites du tolérable. « *The Limits of Acceptable Change (LAC) System for Wilderness Planning* », par exemple, fut mis au point dans les années 1980 par une équipe pluridisciplinaire dirigée par G.H. Stankey, pour répondre aux besoins du service américain des forêts confronté à une hausse continue des usages récréatifs des espaces forestiers. Il obéit également à une injonction du gouvernement fédéral qui, à la fin des années 1970, approuve deux textes réglementaires exigeant aux parcs nationaux d'abord, puis aux forêts domaniales d'appliquer des mesures de maîtrise des flux passant par l'évaluation des « *niveaux saisonniers maximums* » de fréquentation que les écosystèmes pouvaient supporter (Cole et Stankey, 1997 : 5). Le LAC cherche ainsi à maintenir du mieux possible l'intégrité écologique des espaces naturels ouverts à des activités récréatives. Il vise à trouver un compromis entre la préservation des ressources et le maintien d'un usage récréatif de l'espace offrant aux visiteurs une expérience de qualité. Toutefois, en cas de dépassement de la « *limite acceptable de dégradation de la ressource* » — dont on devine aisément le caractère tout à fait relatif et discutable — les usages récréatifs peuvent être strictement restreints (Cole et Stankey, 1997 : 6). La mise en œuvre du LAC suppose, en amont, la définition collective d'objectifs acceptables aussi bien par les gestionnaires des espaces naturels que par les professionnels du tourisme. Elle se construit sur un compromis, mais accorde toujours au maintien des équilibres écologiques un grand intérêt.

La notion de « capacité de charge touristique » n'est pas exempte de critiques : tout d'abord, elle repose sur la détermination d'un improbable optimum de « charge » d'un lieu touristique existant ou d'un lieu à aménager ; ensuite, elle est, dans sa conception initiale, centrée sur les espaces naturels, or les problèmes de « saturation » touristique peuvent également se poser dans des villes ; enfin, la délimitation d'un seuil est étroitement conditionnée par les représentations de ceux qui le produisent. En France, dans le cas de sites ayant fait l'objet depuis le début des années 1980 d'une Opération Grand Site (OGS) censée permettre une meilleure gestion de la fréquentation touristique, M. Duval et Ch. Gauchon (2007) ont parfaitement mis en évidence les divergences d'appréciation de la « surfréquentation ». Malgré ses faiblesses, la notion de « capacité de charge » étroitement

liée à celle d'écotourisme, a eu le mérite d'introduire dans le domaine du tourisme des dimensions jusque-là méconnues ou ignorées : une dimension écologique avec la capacité de tolérance biophysique, une dimension aménagiste avec la capacité d'accueil des infrastructures (d'accès, d'accueil, etc.), une dimension davantage sociale à travers la capacité de régulation des conflits potentiels entre visiteurs et hôtes.

Apparu sur fond de contestation du modèle de développement productiviste et de montée des préoccupations environnementalistes, l'écotourisme d'hier préfigure le tourisme durable d'aujourd'hui. L'écotourisme prône certains principes qui seront repris ensuite dans le tourisme durable : participation active à la protection du patrimoine naturel et culturel, mise en place à l'intention du visiteur d'une interprétation de ce patrimoine, association des communautés locales à la prise de décision, contribution au bien-être général de ces populations… (OMT, 2002 : 69-70). Sans doute a-t-il joué, comme le suggère la Déclaration de Québec sur l'écotourisme, un rôle majeur dans l'introduction des pratiques de durabilité dans le secteur touristique (OMT, 2002 : 70). La Déclaration d'Oslo sur l'écotourisme, formulée à la suite de la Conférence mondiale de l'écotourisme qui s'était tenue dans cette ville en mai 2007, attribue d'ailleurs à l'écotourisme, en tant que « *forme de tourisme qui encourage les voyages responsables vers des espaces naturels tout en préservant l'environnement et en améliorant les conditions de vie des communautés locales* », « *un rôle de leader et porteur d'innovation* » dans la quête d'un tourisme plus durable.

2.1.1.2. Le tourisme durable : une déclinaison sectorielle du développement durable

La notion de « tourisme durable » est plus large, plus récente et moins éco-centréee que celle d'écotourisme au point qu'il serait tentant de voir entre ces deux termes les mêmes différences qu'entre « écodéveloppement » et « développement durable ». Le tourisme durable entretient en effet une étroite parenté avec le développement durable dont il apparaît, à maints égards, comme une déclinaison sectorielle. Toutes ses définitions puisent leurs racines dans le chapitre 2 du rapport Brundtland (1988). Celle du MEDDE (2011) reconnaît d'emblée cette filiation : « *Le tourisme durable repose sur des critères de durabilité. Il doit être supportable à long terme sur le plan écologique, viable sur le plan économique et équitable sur le plan éthique et social pour les populations locales*. »[232].

Pourtant, l'intégration du tourisme dans le champ du développement durable fut relativement tardive. L'Agenda 21, référentiel d'actions en vue d'un développement global durable, établi lors du Sommet de la terre (1992), est organisé en 40 chapitres regroupés en sections. Or, aucun de ces chapitres n'est spécifiquement dédié au tourisme alors que le commerce, l'agriculture, l'industrie, les services ou même l'eau font chacun l'objet d'un traitement particulier. Toutefois, le tourisme n'est pas totalement absent de cet Agenda 21 originel. Il figure en effet parmi les champs d'action retenus pour parvenir à une meilleure gestion de l'environnement. Il est évoqué brièvement dans les sections qui, plus ou moins

[232] http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-tourisme-durable-definitions.html [consulté le 24/08/2015]

directement, concernent l'activité touristique. Ainsi, il est abordé quand sont traités des thèmes comme l'énergie ou les transports (section I), la mise en valeur durable de la montagne, le développement agricole et rural, la gestion durable de l'eau (section II). Il est également cité de manière quasiment anecdotique dans les injonctions faîtes aux États. Ceux-ci sont par exemple invités à promouvoir l'écotourisme (chapitre 11) ou les activités touristiques en lien avec l'environnement à travers la création d'écomusées, de jardins botaniques, de zoos, d'espaces protégés (chapitre 38). Il est également rappelé aux États côtiers qu'ils doivent veiller à favoriser l'essor des activités de découverte des ressources marines (chapitre 17). À l'échelle locale, les principales recommandations émises par l'Agenda 21 concernent la mise en place de diagnostics quantitatifs et qualitatifs, la création de forums réunissant secteur privé et secteur public en charge du tourisme, l'identification d'objectifs communs environnementaux, la rédaction d'un plan d'action approuvé par l'ensemble des acteurs locaux élus et citoyens, le monitorage des processus utilisés, les actions préventives pour préserver l'environnement et le produit touristique par une bonne gestion des flux, le respect de l'équilibre entre les besoins touristiques et les aspirations des populations locales, la mise en avant de la qualité de l'environnement comme l'un des points forts du marketing touristique et de l'image locale, l'intégration du tourisme dans des programmes environnementaux plus globaux et transdisciplinaires. Ces recommandations, qui s'adressent prioritairement aux communautés locales et à leurs représentants semblent ne pas avoir été suffisamment relayées auprès des collectivités pyrénéennes, notamment sur le versant français[233].

Activité économique majeure dans notre civilisation des loisirs, le tourisme dans son volet de valorisation des environnements sensibles semble paradoxalement souffrir d'un déni d'existence. Cette relative absence du tourisme se retrouve, à l'échelle nationale, en France. Dans le rapport d'information sur le développement durable établi par l'Assemblée nationale, le tourisme n'est mentionné qu'à trois reprises : une fois de façon anecdotique, une deuxième fois en forme de préconisation pour rappeler que l'État se doit de « *favoriser le développement du tourisme durable notamment en zone rurale* » enfin, dans la liste des indicateurs nationaux de développement durable proposé en annexe (Dufau et Blessig, 2005 : 35 et 150). Dans celle-ci, l'indicateur « *tourisme et territoire* » n'est pas intégré dans le « *pilier économique* », mais dans le « *pilier environnemental* » décliné en trois groupes (changement climatique, ressources environnementales et modes de production et de consommation) dont le dernier seulement concerne le tourisme. Le tourisme y côtoie des indicateurs variés tels que la production de déchets, la consommation de matières premières et l'éco-efficacité des transports ou encore du secteur agricole (Dufau et Blessig, 2005 : 150).

[233] Les agendas 21 locaux étaient, dans les années 2000, peu nombreux dans les Pyrénées. Ils étaient rarement élaborés à l'échelle intercommunale (le Sobrarbe constituant une exception notable). Si, en Aragon, la DPH (*Diputación provincial de Huesca*) a joué un rôle incitatif majeur dans leur mise en place ;, en France, la mobilisation était moindre sans doute faute d'impulsion suffisante de niveau supérieur.

Reconnaissant le faible cas accordé au tourisme dans les textes internationaux jusque-là, le WTTC (*World Travel & Tourism Council*) tente d'y remédier en rédigeant, cinq ans après la conférence de Rio, un Agenda 21 spécifique au tourisme : « l'Agenda 21 de l'industrie du voyage et du tourisme » (1997) qui se présente comme une transposition tardive de l'Agenda 21 global au tourisme. Peu à peu, la notion de tourisme durable, d'abord confusément assimilée à celle d'écotourisme, gagne en autonomie, le WTTC rejetant le terme d'écotourisme jugé trop restrictif et renvoyant à des pratiques marginales économiquement qui ne représentent que 3 à 7 % du marché touristique mondial (WTTC *et al*., 1997 : 35). Ce faisant, elle est néanmoins asservie à celle de développement durable, devenant une traduction fidèle de ce dernier au domaine du tourisme. Elle est définie ainsi par le WTTC :

> « *Sustainable tourism development meet the needs of present tourists and host regions while protecting and enhancing opportunity for the future. It is envisaged as leading to management of all resources in such way that economic, social, and aesthetic needs can be fulfilled while maintaining cultural integrity, essential ecological processes, biological diversity and life support systems. Sustainable tourism products are products, which are operated in harmony with the local environment, community, and cultures, so that these become the permanent beneficiaries not the victims of tourism development.* »[234] (WTTC *et al*., 1997 : 30).

Le tourisme durable se doit de concilier développement économique et protection de l'environnement. Il se caractérise par sa capacité à favoriser l'emploi des femmes et des populations indigènes, les plus marginalisées sur le marché du travail. Il contribue à la reconnaissance de l'identité, de la culture et des intérêts des populations locales. Il assure la participation des citoyens concernés à la planification touristique locale. Bannissant toute forme de protectionnisme, le WTTC précise en outre que la mise en œuvre du tourisme durable se réalise dans le cadre du respect de l'économie de marché (WTTC *et al*., 1997 : 33).

[234] « *Le développement touristique durable répond aux besoins présents des touristes et des régions d'accueil tout en ménageant l'avenir. Il guide la gestion de toutes les ressources de telle sorte que les besoins économiques, sociaux et esthétiques puissent être satisfaits tout en maintenant l'intégrité culturelle, les processus écologiques essentiels, la diversité biologique, les systèmes assurant la vie. Les produits touristiques durables sont des produits qui sont exploités en harmonie avec l'environnement local, les communautés et les cultures, de sorte que ceux-ci deviennent les bénéficiaires permanents et non les victimes du développement touristique* ».

2.1.1.3. Le tourisme durable : une rupture par rapport au tourisme de masse ?

La réflexion sur la durabilité dans le domaine du tourisme prend corps progressivement dans deux contextes territoriaux diamétralement opposés : d'une part dans les espaces protégés confrontés à la question de la limitation de l'accès pour pallier les problèmes de surfréquentation de certains lieux ; d'autre part dans les espaces précocement orientés vers la monoactivité touristique et fortement marqués par les excès du tourisme de masse. Dans les deux cas, le contrôle de l'urbanisation est au cœur des questions de la gestion des espaces protégés et des conflits d'usage qui en découlent.

C'est initialement dans les archipels des Canaries et des Baléares, emblématiques de la spécialisation dans un tourisme de « *sol y playa* » et confrontés à une réduction des recettes touristiques, que s'engage un débat autour du modèle de développement. L'accent est mis sur les limites d'une activité touristique au fort impact environnemental, fondée sur l'accroissement du nombre de visiteurs sans prendre nullement en compte les capacités de charge du territoire et proposant une offre homogène et standardisée ne valorisant guère la culture et le patrimoine local. L'adoption d'un nouveau modèle de développement touristique répondant aux excès de la « baléarisation » apparaît comme le moyen de maintenir l'attractivité de ces territoires insulaires. Mouvement de réaction au tourisme de masse, le tourisme durable doit sa consécration à la Conférence de Lanzarote. Celle-ci est réunie en 1995, aux Canaries, pour débattre des moyens de contrôle du tourisme balnéaire dans les îles et faire admettre la nécessité d'une durabilité appliquée au tourisme. À l'issue de la conférence, une Charte du tourisme durable est adoptée. Elle inspire largement la Fédération Europarc, à l'origine de la rédaction d'une « Charte européenne du tourisme durable dans les espaces protégés » (1998), élaborée par un groupe mixte composé de représentants des organismes de gestion des espaces protégés européens, du tourisme et de leurs divers partenaires. Le tourisme durable y est défini comme toute « *forme de développement, aménagement ou activité touristique qui respecte et préserve à long terme les ressources naturelles, culturelles et sociales, et contribue de manière positive et équitable au développement économique et à l'épanouissement des individus qui vivent, travaillent ou séjournent dans les espaces protégés* » (Fédération Europarc, 1998 : 3). Sans surprise, cette définition renvoie à celle du développement durable. Elle cherche à inscrire le tourisme dans une perspective temporelle nouvelle, le long terme (et non dans la recherche de bénéfices immédiats) et le met au service non seulement des touristes, mais également de l'ensemble de la population. Le tourisme durable doit bénéficier autant à la population permanente qu'à la population saisonnière. Il doit favoriser les contacts et les échanges, il repose sur un mouvement réciproque d'ouverture à l'autre et de découverte de l'autre. Ainsi, il peut « *redonner du sens au voyage* » (Fédération Europarc, 1998).

Sur cette base, les programmes d'actions en faveur d'un tourisme « soutenable » visent en priorité la connaissance des attentes des clientèles (recours à une approche marketing) et la

recherche de nouvelles clientèles (où l'élitisme est écarté) afin de réduire la saisonnalité. Par un système de promotion touristique « responsable », il s'agit de contribuer à une meilleure gestion des visiteurs dans le temps et dans l'espace. Concrètement, le tourisme durable passe par la création de produits touristiques spécifiques (produits de qualité valorisant les ressources locales) et la mise en œuvre d'opérations de sensibilisation du public par l'éducation à l'environnement et l'interprétation du patrimoine. La formation des acteurs (techniciens, partenaires et opérateurs touristiques), la préservation et l'amélioration de la qualité de vie des habitants (participation à la prise de décision, promotion de l'emploi local, promotion des échanges entre visiteurs et habitants, maintien d'un parc locatif accessible aux habitants), la protection et la mise en valeur du patrimoine (respect des capacités de charge, mise en valeur et animation autour du patrimoine, préservation des ressources naturelles, réduction des consommations, promotion des énergies renouvelables et des technologies innovantes, réduction des rejets), la contribution du tourisme à l'entretien du patrimoine, le développement économique et social (soutien à l'économie locale, développement de nouvelles formes d'emploi, pluriactivité, intégration sociale des femmes, des personnes en difficultés et des handicapés), la maîtrise de la fréquentation touristique (connaissance des flux de visiteurs, canalisation des flux de visiteurs, encouragement de l'utilisation des transports en commun, promotion des modes de déplacement alternatifs à l'automobile), la gestion et l'intégration des équipements touristiques (réhabilitation du patrimoine bâti plutôt que recours à des constructions neuves, utilisation des matériaux locaux, respect des traditions architecturales) peuvent donc être retenus comme autant de critères du tourisme durable.

Le caractère polysémique du concept de tourisme durable dont on a caractérisé ici les principales origines, sa construction récente l'ont rendu complexe et d'explication difficile sur le terrain, ce qui rend son application délicate surtout lorsque le discours est porté uniquement en contrepoint aux acquis du développement touristique de la montagne, en référence limitée aux impacts sur ses milieux naturels. Car, comme au temps des « Trente glorieuses », le développement touristique repose, dans l'esprit de la majorité des acteurs et des décideurs locaux de la montagne, sur une croissance qui valorise le foncier par de l'immobilier de loisirs. Parce qu'il est récent et très assimilé aux revendications des associations de protection de la nature, le concept de tourisme durable reste donc étranger à l'intercommunalité « historique », cette intercommunalité de gestion des équipements et des services (SIVU, SIVOM, Syndicats mixtes) qui reste en place dans les vallées malgré la réforme de la « loi Chevènement ».

Ayant conquis tardivement son autonomie par rapport à « écotourisme », mais étroitement associée à celle de développement durable, la notion de « tourisme durable » en partage les principales faiblesses : polysémie et élasticité. Notion très large, elle se prête volontiers à tous les usages et toutes les acceptions, chacun retenant parmi les multiples critères ceux qui l'intéressent. Complexe, elle est difficile à mettre en œuvre et était encore au milieu des années 2000, inégalement assimilée par les communes et leurs regroupements. Si,

en Espagne, les territoires intercommunaux semblaient capables de la manier avec une certaine habileté et de la mobiliser dans les projets de développement transmis à l'UE pour financement, dans la partie française du massif pyrénéen la notion était encore très peu et très mal utilisée.

2.1.2. Une territorialisation hésitante du tourisme durable, dans les Pyrénées

Les premières recherches engagées, à partir de 2003, dans les Pyrénées visaient à mieux connaître le positionnement des politiques touristiques en matière de développement durable et à tenter d'évaluer le degré de prise en compte des critères auxquels doit obéir le tourisme durable — critères tels que définis dans la charte du tourisme durable (Lanzarote, 1995) — : respect des équilibres écologiques (« *incidences acceptables* » sur les ressources et la biodiversité, production de déchets assimilables) ; respect et valorisation des patrimoines culturel et naturel ; participation des acteurs, tant publics que privés, voire de la population locale, à l'élaboration des stratégies de développement touristique durable ; recherche d'objectifs de qualité de l'offre dans les projets touristiques ; maîtrise de la fréquentation ; contribution au développement économique local ; amélioration de la qualité de vie de la population. Enfin, la charte invite les « *autorités compétentes* » à mener une planification intégrée du développement touristique. À l'aune de ces critères, très brièvement énoncés par la charte, nous allions nous efforcer d'apprécier la durabilité des politiques touristiques, dans la partie occidentale du massif pyrénéen.

Néanmoins, il ne s'agissait pas d'adopter une démarche quantitative fondée sur l'élaboration d'une grille complexe d'indicateurs appliquée à l'échelle des territoires d'étude retenus, mais plutôt de comprendre comment le tourisme durable était compris et appréhendé sur le terrain, d'apprécier si l'émergence de ce nouveau paradigme avait introduit des pratiques et des modes d'intervention nouveaux et différents ; bref, de savoir si le tourisme durable était porteur d'innovation. Enfin, nous avions choisi de croiser la question touristique et la question intercommunale sur laquelle nous avions travaillé dans le cadre d'un programme dont nous avions assuré la direction portant sur la construction des pays aquitains et des *comarcas* aragonaises (2002-2003), en nous demandant si l'intercommunalité permettait une meilleure prise en compte du tourisme durable. Cette recherche avait pris appui sur une méthodologie hybride faite de lecture de la documentation opérationnelle, d'observation et d'enquête par entretiens auprès d'agents de développement, de responsables de services touristiques, des directeurs des quatre parcs naturels (Parc national d'Ordesa — Mont Perdu, Parc national des Pyrénées, Parc naturel régional de la Sierra et des canyons de Guara, Parc naturel régional Posets — Maladeta) et d'élus, porteurs des politiques locales de développement touristique, dans les Pyrénées béarnaises, bigourdanes et aragonaises[235] (figure 17). Ces territoires d'investigation sont tous caractérisés par la prégnance de

[235] Il s'agissait plus précisément de travailler en France, sur les vallées béarnaises (Barétous, Aspe et Ossau), bigourdanes (Val d'Azun, Cauterets, Luz, vallée de Campan, vallée d'Aure), en Espagne, dans les Pyrénées centrales aragonaises (Jacetanía, Alto Gállego, Sobrarbe, Ribagorza) et les Pré-Pyrénées (Sierra de Guara).

l'économie des sports d'hiver. Seules la *comarca* du Sobrarbe et la vallée d'Aspe ne sont pas équipées en stations de ski alpin, cette dernière possédant cependant un espace nordique fréquentée par une clientèle transfrontalière, malgré une accessibilité réduite en cas de fortes précipitations neigeuses. Les Pyrénées demeurent une chaîne à la perméabilité limitée : dans la partie qui nous intéresse, deux tunnels permettent le franchissement de la frontière en période hivernale (le tunnel d'Aragnouet – Bielsa, ouvert en 1976 et le controversé tunnel du Somport, inauguré en 2003) ; en outre, la signature, en 2011, d'un accord de coopération transfrontalière entre l'Aragon et les Pyrénées-Atlantiques, dans le cadre du GECT (Groupement européen de coopération territoriale) Espace Pourtalet, conduit à une amélioration de la viabilité hivernale sur l'axe transpyrénéen qui franchit le Col du Pourtalet (1795m).

Figure 17 : les territoires pyrénéens d'investigation, comarcas aragonaises et vallées françaises

(Carte publiée dans Clarimont et Vlès, 2009)

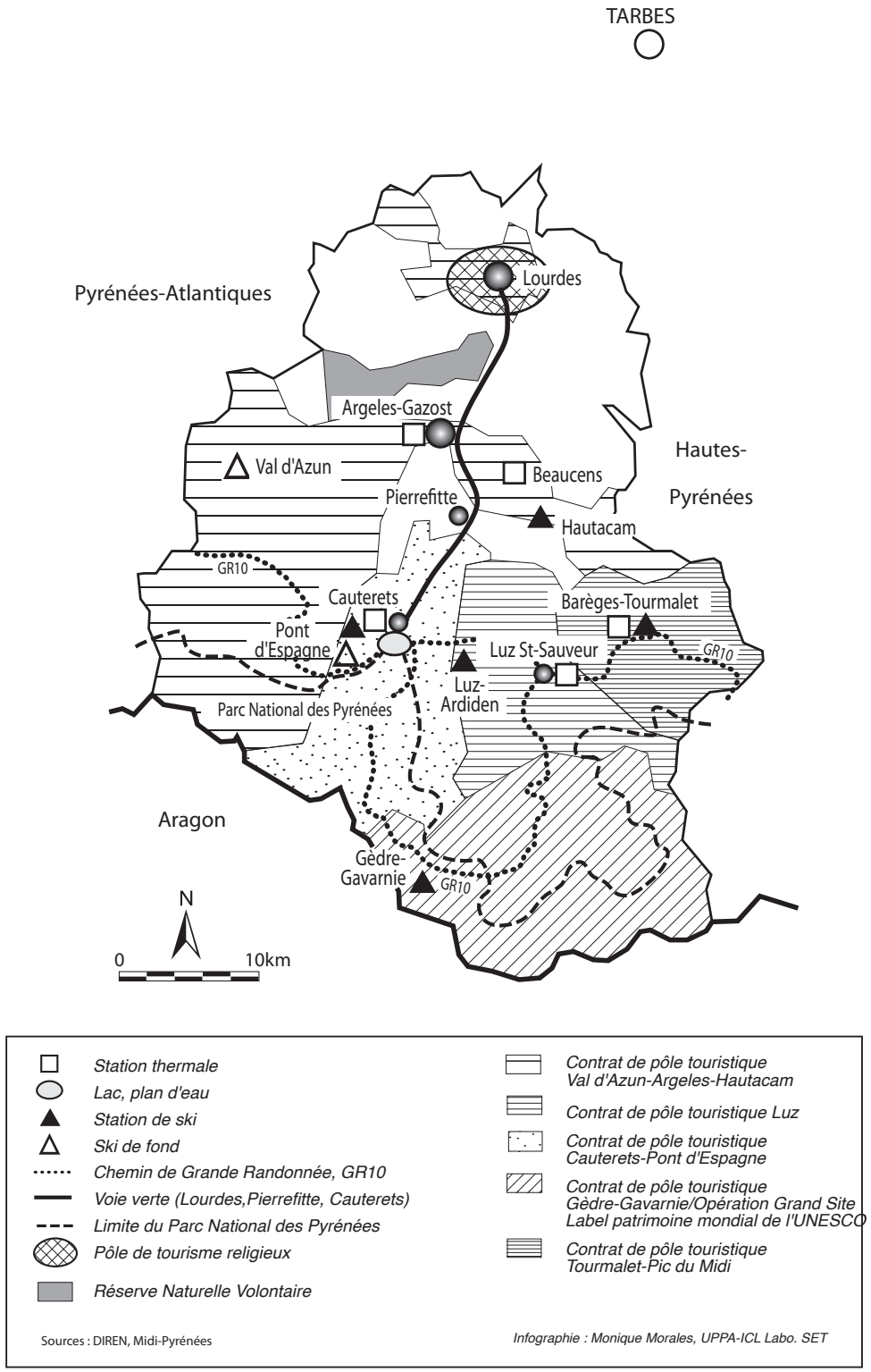
2.1.2.1. La faible ambition des politiques nationales de tourisme durable

Apparue dès les années 1990, en Espagne, pays d'accueil de la conférence de Lanzarote (1995), l'injonction de durabilité touristique est un peu plus tardive, en France. En 2000, la secrétaire d'État au tourisme, Michèle Demessine, appelle de ses vœux un « *tourisme respectueux de l'environnement, des cultures, des traditions et des hommes* »[236] ; en 2002, le secrétariat d'État au tourisme, dans un texte de cadrage intitulé *Vers une politique nationale du tourisme français*, invite à « *encourager l'activité touristique dans un objectif de développement durable* ». Pourtant, ces appels à la durabilité du tourisme ne débouchent pas sur la mise en œuvre de mesures concrètes. À l'échelle locale, le foisonnement des procédures de développement touristique de même que la juxtaposition de structures intercommunales parfois mal identifiées par les élus eux-mêmes, rendaient difficile l'identification de programmes relevant clairement du développement durable (Clarimont et Vlès, 2008 ; Clarimont et Vlès, 2009). Ceci d'autant plus que l'expression « tourisme durable » n'était pas encore, dans les années 2000, clairement assimilée par les acteurs locaux, notamment les élus qui tendaient à la confondre avec l'écotourisme, c'est-à-dire un tourisme de nature orienté vers la pratique de la randonnée et la découverte de la flore et de la faune pyrénéenne.

La politique contractuelle développée de 2002 à 2006 par l'État français, en partenariat avec les régions et les départements s'est traduite par la signature de nombreux contrats de pôle touristique dans les Pyrénées, pris en charge localement par les EPCI. Toutefois, la portée de ces contrats a été très limitée : d'abord du fait du périmètre restreint des EPCI en charge du programme (figure 18) ; ensuite à cause des réticences de la part de ces intercommunalités à mettre en place ou identifier un office de tourisme de pôle (chaque commune souhaitant conserver le sien) ; enfin parce-que ces contrats, préparés dans l'urgence, ont été mal articulés aux critères de durabilité et se sont souvent inscrits dans la poursuite d'une logique équipementière, héritée du plan neige (Clarimont et Vlès, 2009).

[236] Allocution d'ouverture de la 10ème Université d'été du tourisme rural, *Vers un tourisme durable*, 2000.

Figure 18 : Les contrats de pôle touristique dans les Hautes-Pyrénées



En revanche, sur le versant espagnol des Pyrénées, les intercommunalités avaient joué un rôle actif dans la promotion de formes de tourisme respectueuses de l'environnement, valorisant les ressources locales et destinées à enrayer le déclin continu de la population rurale, de 1950 à 2000[237]. Elles nous étaient apparues plus promptes à s'emparer de la thématique de la durabilité et à mettre en œuvre des programmes en faveur du tourisme durable. Ceci s'expliquait sans doute par la mise en place, dès la fin des années 1990, d'une politique nationale du tourisme durable qui répondait aux inquiétudes provoquées par la baisse de la fréquentation touristique internationale durant les années 1980. Cette chute de la fréquentation avait donné lieu à une réflexion sur l'état de ce secteur. La publication d'un *Livre blanc du tourisme espagnol* avait été immédiatement suivie d'un programme—cadre pour la compétitivité du tourisme connu aussi sous le nom de Plan FUTURES (Bote et Marchena, 1996). Compétitivité et qualité constituaient les mots-clés de ce premier programme qui permettait de définir une stratégie touristique nationale et d'initier un processus de collaboration entre l'État et les collectivités territoriales. Un accord était conclu en 1998, entre le ministère de l'Économie et des Finances (secrétariat d'État au tourisme) et le ministère de l'Environnement pour un Plan de tourisme durable censé réconcilier environnement et tourisme en assurant la protection des espaces naturels, en augmentant la compétitivité du secteur touristique espagnol et en limitant sa saisonnalité. Doté d'objectifs particulièrement ambitieux et *a priori* difficilement conciliables ce plan, sans équivalent en France, contenait quatre volets : planification, gestion environnementale, espaces naturels protégés et formation. L'application des critères de durabilité au développement touristique y était présentée comme l'un des plus grands défis de l'économie espagnole (ESPAGNE, 2000 : 7). Cela supposait de mieux contrôler l'usage du sol en établissant des règles strictes pour limiter les nouvelles constructions et lutter contre la construction illégale (ESPAGNE, 2000 : 7-8). Formulé à l'aube d'une période de forte expansion de l'urbanisation, ce vœu resta un vœu pieux.

Soucieux de prévenir un éventuel tassement de la demande dans un contexte très concurrentiel marqué par l'élargissement de l'UE vers l'Est, le secrétariat d'État au commerce et au tourisme espagnol lançait donc, au tournant du XX^{e} siècle, une série d'initiatives destinées à améliorer la qualité de l'offre touristique, dans une perspective de durabilité. L'objectif général de cette politique était clairement de maintenir voire de renforcer le positionnement de l'Espagne en tant que grande destination touristique mondiale à travers la mise en place d'un plan global de mise en valeur de la qualité du tourisme espagnol, le PICTE

[237] La population de la province de Huesca est passée de 236 232 habitants en 1950 à 206 587 habitants en 2000, selon les données de l'INE. Les années 2000 sont caractérisées par un redressement démographique, imputable essentiellement à un solde migratoire positif lié à l'arrivée d'immigrés : en 2005, la province compte 214 552 habitants et en 2011, 226 596 habitants (INE). Toutefois, ce regain démographique aura été de courte durée puisque, en janvier 2015, la population a enregistré une nouvelle baisse pour s'établir à 221 942 habitants. La conjoncture économique défavorable explique ce repli, observable d'ailleurs à l'échelle nationale.

ou Plan intégral pour la qualité du tourisme espagnol (2000-2006)[238] assorti d'un système de labellisation, le SCTE (Système de qualité touristique espagnole). L'octroi d'un label national (le Q de qualité) aux établissements touristiques candidats était au cœur de la démarche. Les coûts inhérents à la certification (audit externe pour l'obtention du label, son utilisation et sa conservation) sont entièrement à la charge de l'entreprise candidate qui, en contrepartie de son engagement financier, bénéficie de la reconnaissance et de la promotion de la marque. L'audit est réalisé par un bureau d'études indépendant, désigné par l'Institut pour la qualité touristique espagnol (ICTE), organisme privé, indépendant et à but non lucratif, créé en 2000. Après examen du rapport d'audit, l'ICTE rend une décision sur la demande de labellisation ; en amont, il conseille et accompagne les entreprises touristiques dans leur démarche de certification.

En 2004, l'Aragon comptait seulement neuf entreprises labellisées qui, toutes, étaient situées dans les Pyrénées. Parmi elles se trouvaient les cinq stations de ski alpin de la province de Huesca (Cerler, Formigal, Panticosa, Astún et Candanchú). Deux gîtes ruraux, un restaurant et un établissement hôtelier clôturaient cette courte liste. Le faible nombre d'établissements certifiés et la prépondérance en leur sein des grandes structures étaient liés à la lourdeur de la démarche, au caractère rigoureux du système de contrôle, à la faible lisibilité d'un label récent et à l'hésitation de la part de certains professionnels du tourisme entre cette labellisation nationale et la certification internationale ISO 9001. De plus, les démarches de certification basées sur le volontariat n'étaient pas nécessairement accompagnées d'incitations financières. Ainsi, dans le cas du système de qualité pour les hébergements ruraux, si des aides à la formation des propriétaires de gîtes existaient, aucune aide aux travaux n'était prévue.

En parallèle de la politique de certification, l'État espagnol avait également conçu une politique contractuelle destinée à améliorer l'attractivité des destinations touristiques. Celle-ci reposait sur des contrats établis pour une durée de trois ans entre l'État, les collectivités locales et, éventuellement, le monde de l'entreprise. Deux types de programmes étaient proposés : 1/les Plans d'excellence (1997-1999), réservés aux destinations matures[239] dans lesquelles il convenait de limiter les effets de la forte fréquentation touristique et d'atténuer la saisonnalité à travers des actions d'embellissement des bourgs et stations, de promotion de nouveaux produits, etc. ; 2/ les Plans de dynamisation touristique (PDT), pensés pour les destinations touristiques émergentes au fort potentiel du fait de leur riche patrimoine naturel ou culturel. Ces derniers visaient à développer un tourisme durable, de qualité, respectueux de l'environnement à travers des mesures de maîtrise des flux de visiteurs. Dans les Pyrénées

[238] Le PICTE était un programme pluriannuel qui venait en complément et en appui à la certification, pour développer des mesures concrètes d'amélioration de la qualité du service touristique aussi bien public que privé.

[239] Les plans d'excellence ont été appliqués d'abord à des lieux pilotes du littoral (Calvià, Costa del Sol, Costa Blanca, San Feliu de Guixols) et à des villes touristiques dotées d'un important patrimoine historique et culturel (Avila, Tolède, Salamanque, Gérone, Baeza). Dans les Pyrénées aragonaises, les vallées de Tena et de Benasque dont l'inclusion dans ce volet du programme n'était pas prévue initialement, y ont finalement été inscrites.

aragonaises, trois *comarcas* ont bénéficié des PDT : la Jacetania (2001-2004), le Sobrarbe (2002-2004) et le Somontano de Barbastro (2003-2005). Au-delà du financement de campagnes de communication et de la réalisation d'actions de valorisation du patrimoine local (écomusées, centres d'interprétation, etc.), cette politique contractuelle nationale a permis de diffuser la philosophie du tourisme durable à l'échelle locale et de proposer, dans des *comarcas* comme la Jacetania, une voie de valorisation des ressources territoriales alternative à l'économie des sports d'hiver. Elle a aussi octroyé une forme de légitimité à la *comarca*, structure administrative nouvelle, née au début des années 2000.

2.1.2.2. L'intercommunalité : un outil de pilotage du tourisme durable plus efficient au sud qu'au nord des Pyrénées

Au début des années 2000, de part et d'autre de la frontière, se mettaient en place de nouvelles structures intercommunales : en France, les communautés de communes (créées par la loi du 6 février 1992, mais encore inégalement présentes) et les pays (intercommunalité de projet créé par la LOADT et renforcée par la LOADDT de 1999), dans certaines communautés autonomes espagnoles dont l'Aragon, les *comarcas*. L'analyse comparée de ces intercommunalités de projet nous avait permis de mettre en évidence les modes variés de construction de ces nouveaux territoires entre incitation douce, en France et obligation réglementaire, en Aragon où le regroupement intercommunal fut imposé aux communes sans que cela suscite d'ailleurs le moindre émoi[240]. Ces modalités différentes de construction de l'intercommunalité se traduisaient en France, par un empilement, sur un même périmètre, de structures intercommunales de nature et d'objet divers (SIVU, SIVOM, syndicat mixte, pays, communauté de communes) peu intelligible pour un béotien tandis qu'en Aragon, le découpage administratif apparaissait très simple avec ses trois niveaux : 731 communes (dont 202 dans la province de Huesca)[241], 33 *comarcas*, 3 provinces (Saragosse, Huesca, Teruel). Enfin, le tourisme était inégalement pris en compte par l'intercommunalité de part et d'autre des Pyrénées. En France, au début des années 2000, la majorité des intercommunalités avait adopté la compétence tourisme, cependant les rapports de l'intercommunalité avec le monde du tourisme apparaissaient d'une très grande complexité et faisaient l'objet des interprétations les plus diverses (Conseil national du tourisme, 2005) du fait du flou entourant la définition de la compétence « tourisme », éclatée entre différents niveaux territoriaux sans que les règles de partage ne soient clairement formulées. En Aragon, un effort de clarification avait été fait pour préciser clairement la répartition de la compétence tourisme entre région, *comarcas* et communes.

[240] Le seul point de crispation qui dure toujours, concerne la *comarca* de Saragosse. Le regroupement en intercommunalités y a été refusé par des communes craignant de passer sous la coupe de la puissante capitale régionale. A ce jour, aucune forme d'intercommunalité n'existe pour Saragosse et son aire d'influence immédiate.

[241] À titre de comparaison, le département des Pyrénées-Atlantiques comptait en 2012, 547 communes pour une population totale de 682 631 habitants (INSEE, 2015) soit trois fois plus que dans la province de Huesca où étaient recensés, en 2011, 228 361 habitants.

Parmi les compétences susceptibles d'être assumées par ces intercommunalités, figurait en bonne place le tourisme qui jusque-là était l'affaire des régions[242] et que la plupart des *comarcas* ont choisi de prendre en charge. Les *comarcas* disposent désormais d'une compétence générale en tourisme qui excède largement le champ classique de la promotion. Elles peuvent intervenir dans la gestion des équipements touristiques tout comme dans l'aménagement et la régulation de l'activité (Clarimont, 2006b). Avec la création des *comarcas*, la compétence « tourisme » est donc devenue une compétence partagée selon des règles complexes obéissant à une double logique spatiale et fonctionnelle. La *comarca* ne peut agir qu'à l'intérieur de son périmètre (logique spatiale). Elle peut exercer un pouvoir d'autorisation, de classement, d'inspection et de sanction — jusque-là réservé à la région —, mais uniquement pour des types d'établissements et d'entreprises particuliers (logique fonctionnelle). Les *comarcas* disposent désormais d'un champ de compétences très large, assez bien cerné par le législateur, qui les met en position de « chefs de file » par rapport aux communes (tableau 8). Ce sont des acteurs du tourisme avec lesquels il faut compter.

En France, la compétence « tourisme » est moins clairement identifiée. Elle est rarement affichée comme telle par les intercommunalités pyrénéennes, dans leurs statuts. Cela ne signifie pas pour autant qu'elles se désintéressent du tourisme. Ce dernier est éclaté entre plusieurs blocs de compétences : l'« environnement », le « développement économique » (compétence obligatoire pour les communautés de communes, mais dont le contenu détaillé est rarement spécifié dans les statuts) et/ou « l'aménagement » (SIVU des stations Aure 2000, Aure Néouvielle, établissement public intercommunal de la vallée du Louron ou EPIVAL, Syndicat mixte de la station d'Eaux-Bonnes/Gourette). Cet éclatement contribue à alimenter le « millefeuille territorial » si souvent décrié. La multiplication d'intercommunalités aux missions exiguës a aussi pour effet de permettre aux communes de conserver les commandes et de n'être guère concurrencées par des structures supra-communales faibles. En dépit des incitations gouvernementales réitérées, certaines vallées ne se sont organisées en communauté de communes que très tardivement comme celle de la vallée d'Ossau (64) créée seulement en 2009, sous la pression du préfet. Parfois, l'intercommunalité a été construite sur une base géographique très étroite : la communauté de communes Gèdre – Gavarnie (65), constituée en 2000 et regroupant uniquement les deux communes précitées, peuplées de 412 habitants en 2011 ou encore la communauté de communes Aure 2008 (65), née en décembre 2008 du regroupement de trois communes autour de la station de Saint-Lary[243], en offrent deux

[242] L'article 148.1.18a de la Constitution espagnole octroie aux régions une compétence exclusive en matière de « *promotion et aménagement touristiques au sein du territoire régional* ». Souveraines dans le domaine touristique, toutes les régions espagnoles adoptent, à partir de 1994, des textes de loi visant à réguler l'exercice de cette activité à l'échelle régionale. L'Aragon est la dernière région à se doter d'une telle loi, en 2003 (Ley 6/2003). Celle-ci clarifie le partage des compétences entre niveaux administratifs au sein du territoire aragonais et précise le rôle dévolu aux *comarcas* en matière de développement touristique

[243] La vallée d'Aure comprend trois autres communautés de communes dont la dénomination fait toujours référence à la vallée ce qui contribue à la faible lisibilité de cette organisation administrative : la communauté de communes d'Aure (10 communes), la communauté de communes des Véziaux d'Aure (9 communes), la communauté de communes de la Haute Vallée d'Aure (11 communes).

exemples extrêmes. On comprend mieux dès lors la réticence de ces communes à voir appliquer les Schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Imposée par la loi de réforme territoriale du 16 décembre 2010, la mise en place de SDCI visait à simplifier la carte de l'intercommunalité française en réduisant le nombre et le type de structures. Ces schémas se sont heurtés à des résistances très fortes au niveau local. Au 31 décembre 2011, échéance fixée par la loi, 66 SDCI avaient été approuvés en France, mais aucun ne l'avait été pour les départements pyrénéens. Les SDCI des Hautes-Pyrénées et des Pyrénées-Atlantiques ne sont toujours pas adoptés, à ce jour.

Tableau 8 : le partage de la compétence « tourisme » en Aragon

Communauté autonome (*Ley 6/2003*, article 7)	***Comarca*** (*Ley 6/2003*, articles 13, 26, 66, 72, 86)	**Communes** (*Ley 6/2003*, article 14)
Élaboration et application de la politique touristique du gouvernement aragonais	Élaboration et approbation d'un PDT (Plan de dynamisation touristique) *comarcal*	
Planification, aménagement et protection des ressources touristiques de la région	Développement touristique et protection des ressources touristiques : • octroi d'aides et de subventions aux entreprises, associations touristiques et communes • collaboration avec le secteur privé à travers par exemple un conseil technique aux PME	Développement des activités touristiques d'intérêt communal et protection des ressources touristiques
Coordination des actions des collectivités locales	Gestion des offices de tourisme intercommunaux et coordination des OT communaux	
Exercice du pouvoir d'autorisation, de classement, d'inspection et de sanction sur les entreprises et établissements touristiques relevant de son champ de compétence	Exercice du pouvoir d'autorisation, de classement, d'inspection et de sanction sur les entreprises et établissements touristiques relevant de son champ de compétence : • les établissements non hôteliers (exceptés certains meublés touristiques), • les entreprises de restauration et de tourisme sportif.	
Promotion de l'Aragon en tant que destination touristique globale	Promotion de la *comarca*	Promotion des ressources touristiques communales
Développement de l'enseignement touristique et de la formation professionnelle des prestataires de service		
Production et actualisation de bases de données statistiques sur le tourisme dans la région		

(Source : Clarimont, 2006b)

Rétives à intégrer des intercommunalités dont le contrôle pourrait leur échapper, les communes éprouvent des difficultés à concevoir le développement et la promotion touristiques à l'échelle de la destination. Les offices de tourisme intercommunaux demeurent

rares : dans les Pyrénées béarnaises, seule la vallée d'Aspe, organisée en communauté de communes[244] dès 1995, s'est dotée d'un tel outil de promotion et de commercialisation. L'Office de tourisme de la vallée d'Aspe joue en effet le rôle d'agence réceptive pour l'organisation de séjours thématiques, individuels ou de groupes ; il entretient de plus, depuis le milieu des années 2000, des liens étroits avec la Jacetania voisine qui se sont concrétisés par la mise en place d'un site Internet commun : Aspe – Jacetania (http://www.aspejacetania.com/). Ce type de coopération reste exceptionnel : dans la toute proche vallée d'Ossau, trois offices de tourisme communaux (Laruns/Fabrèges, Eaux-Bonnes/Gourette, Arudy) et un point d'information saisonnier (Louvie-Juzon) assurent, en ordre dispersé, la promotion d'une destination où les deux stations présentes (Gourette et Artouste – Fabrèges) se voient encore comme concurrentes. L'éclatement intercommunal à la française est un obstacle à la valorisation d'un territoire touristique large, non circonscrit à la seule station. Par ailleurs, malgré la mise en place d'intercommunalités, une logique communale continue à prévaloir dans la programmation touristique et la répartition des investissements, quel que soit le patrimoine culturel ou naturel des communes ce qui aboutit par exemple à la réalisation de sentiers de randonnées dans des espaces aux attraits naturels très limités et dépourvus du moindre service touristique.

2.1.2.3. L'intercommunalité : échelle de mise en œuvre de programmes LEADER en faveur d'un tourisme durable

Les programmes européens de développement local LEADER n'ont pas pour objectif spécifique et unique de promouvoir le tourisme durable. Ce sont des programmes destinés à favoriser les initiatives locales et transversales de développement, dans une logique territoriale et non pas sectorielle. Ils visent à favoriser des démarches de développement local ascendantes (de type *bottom-up*), ouvertes à la pluralité des acteurs locaux – institutionnels, associatifs, privés – réunis au sein d'un Groupe d'action locale (GAL) commun (Maurel, Chevalier et Lacquement, 2014 ; Chevalier et Dedeire, 2014) et durables. En articulant équité sociale (à travers par exemple la réduction des inégalités d'accès à l'emploi, notamment entre hommes et femmes), viabilité économique, préservation et valorisation du patrimoine naturel, et participation de la société civile à l'élaboration du projet de territoire, les programmes LEADER contribuent à la territorialisation des principes du développement durable.

Pour la période de programmation 2007-2013, la quasi-totalité du versant nord de la chaîne pyrénéenne est couverte par des projets LEADER (à l'exception notable toutefois de sa partie centrale)[245]. Cela témoigne d'un intérêt nouveau pour ce type de programme, guère

[244] La communauté de communes prend le relai d'un SIVOM créé en 1965 pour l'équipement et l'aménagement du territoire, et qui, en 1987, s'était doté de compétences dans le domaine touristique autour de la création et de l'exploitation des équipements et des services nécessaires au fonctionnement de la station de ski de fond du Somport. L'un des objectifs prioritaires de la communauté de communes constituée en 1995, est de développer la qualité et l'organisation touristique.

[245] Dans la partie occidentale de la chaîne, on compte un LEADER Pays basque (pastoralisme, tourisme durable, prévention des conflits d'usage), un LEADER Pays d'Oloron (emploi), un LEADER Pays des Gaves orienté vers le tourisme.

mobilisateur avant 2007, et surtout d'une forme « *d'apprentissage social* » de la part des populations locales (Lacquement, 2013). À l'ouest de la chaîne, seul l'un d'entre eux, dans les Hautes-Pyrénées, s'inscrit dans la continuité de projets antérieurs. En effet, le Syndicat mixte de développement rural de l'arrondissement d'Argelès-Gazost (SMDRA) s'est constitué en GAL des vallées des gaves dès 1992, pour « *mettre en œuvre des projets relevant d'une démarche de développement durable* » et en est à sa quatrième génération de LEADER. Le GAL réunit cinq communautés de communes, la commune de Lourdes et les trois chambres consulaires du département des Hautes-Pyrénées. Il couvre un périmètre qui n'est pas strictement montagnard puisqu'il englobe une ville de piémont, Lourdes, mais intègre plusieurs hauts lieux pyrénéens (Gavarnie, Vignemale, Balaïtous, etc.) et stations de sports d'hiver (Cauterets, Luz—Hautacam, Gavarnie, Barèges).

Longtemps peu présents sur le versant nord des Pyrénées, les programmes européens ont joué et jouent encore un rôle majeur dans le développement des territoires ruraux aragonais (Frutos et Ruiz, 1999 ; Ruiz, Frutos *et al*., 2000). Toutes les *comarcas* de montagne ont bénéficié des fonds européens dans le cadre des initiatives européennes LEADER [246] ou de l'initiative régionale Proder correspondant à une extension de la démarche LEADER pour « *favoriser un développement endogène et durable grâce à la diversification de l'économie rurale* ». Même si celles-ci visaient le développement rural au sens large, le tourisme y a toujours trouvé une place. Dans les Pyrénées aragonaises, les différents programmes ont été financés par l'UE, d'une part, le ministère espagnol de l'Agriculture, la région d'Aragon et la province de Huesca, d'autre part. Plusieurs *comarcas* aragonaises se sont distinguées par l'obtention du financement de deux voire trois générations de Leader. C'est le cas du Sobrabe uni à la Ribagorza et du Somontano de Barbastro (tableau 9).

Dès le lancement du premier programme LEADER, le Sobrarbe et la Ribagorza, deux territoires de très faible densité de population ont uni leurs forces pour déposer un dossier commun de candidature, porté par un GAL unique, le CEDESOR (Centre pour le développement du Sobrarbe et de la Ribagorza), créé en 1991. À ce premier programme, accepté par la CEE (qui en retient trois pour toute la région), succéderont un LEADER II et un LEADER +. Dans chacun de ces programmes, le tourisme apparaît comme un secteur privilégié tant pour ce qui concerne le montant total des investissements que le nombre de projets financés. Cependant les projets financés relèvent davantage d'une durabilité implicite

---

Les structures porteuses sont soit des syndicats mixtes (Syndicat mixte du pays d'Oloron et Syndicat mixte de développement rural de l'arrondissement d'Argelès-Gazost), soit le Conseil des élus du Pays basque.

[246] L'initiative européenne LEADER (Liaisons entre actions de développement de l'économie rurale) en faveur d'un développement rural durable a débuté en 1991, quelques années après l'adhésion de l'Espagne à la CEE (1986). Elle se fixait pour objectifs d'assurer le maintien de la population rurale grâce à la diversification des activités économiques et à la création d'emplois, ceci dans le respect des milieux naturels. Élaborée sur une base territoriale, elle était portée par des acteurs publics en partenariat avec des acteurs privés, réunis dans le cadre d'un GAL (Groupe d'action locale). était cofinancée par les fonds structurels européens (FEOGA - orientation), les États-membres et leurs collectivités territoriales. Elle se déclinait en plusieurs programmes pluriannuels : LEADER I (1991-1994), LEADER II (1995-2000), LEADER Plus (2000-2006), LEADER (2007-2013). Depuis 2007, l'approche LEADER est financée à travers le FEADER (Fonds européen et agricole de développement rural), alimenté par un redéploiement des crédits de la PAC. Pour la période 2014-2020, les programmes de développement rural sont reconduits au sein du FEADER.

que d'une durabilité explicite, active et délibérément choisie. L'objectif des porteurs de projet est très pragmatique : il s'agit moins pour eux de contribuer à un développement touristique durable de leur territoire que de mieux valoriser leur patrimoine immobilier, leur entreprise de sports d'aventure, leur activité de restauration, etc.

Dans le cadre du LEADER I, 63 projets en lien avec le tourisme furent approuvés représentant plus de 60 % du budget total du programme. Les projets financés portaient dans leur grande majorité sur des travaux de réhabilitation d'édifices privés destinés à être transformés en hébergements ruraux (31 projets) ou de restauration de bâtiments publics ou monuments historiques (10 projets). Ils n'ont guère contribué à la création d'emplois en milieu rural. Ce premier programme permit cependant de commencer à instiller la philosophie du développement durable, à l'échelon local, au sein de la collectivité territoriale, mais plus largement dans la société. Le LEADER I a favorisé une sensibilisation interne et externe au développement durable non dénuée d'intérêt sur le plan pédagogique. Il a aussi, en termes de gouvernance, contribué à resserrer les liens entre les communes et à augmenter la lisibilité et la crédibilité du CEDESOR, de plus en plus perçu comme un référent en matière de développement local par ses compétences en ingénierie de projet. La formation des professionnels du tourisme, le développement d'un artisanat local disparu, l'augmentation de la capacité d'hébergement collectif en hôtels ou en gîtes ruraux, la réhabilitation d'un établissement thermal ou encore la promotion de la coopération transfrontalière figurent également à l'actif de ces programmes. En revanche, les mesures en faveur de la protection de l'environnement se sont révélées plus réduites en nombre du fait de la difficulté à mobiliser l'initiative privée et c'est finalement le CEDESOR lui-même qui a dû prendre en charge ce type d'opérations à travers, par exemple, la restauration d'anciens chemins de transhumance transformés en sentiers de randonnée ou en itinéraires équestres.

Tableau 9 : Les programmes LEADER au service du tourisme durable, dans les Pyrénées aragonaises

	SOBRARBE / RIBAGORZA	SOMONTANO DE BARBASTRO
LEADER I (1991-1994)	GAL CEDESOR (1991) • Développement du tourisme rural • Industrie agro-alimentaire et artisanat • Valorisation des produits locaux • Valorisation du patrimoine culturel • Formation, conseil	
LEADER II (1995-2000)	GAL CEDESOR • Diversification de l'économie locale • Restauration du patrimoine • Formation professionnelle	GAL CEDER (1995) • Développement d'un tourisme rural de qualité et promotion de l'offre touristique • Promotion des produits agro-alimentaires et artisanaux • Actions de conseil et de formation aux entreprises • Valorisation du patrimoine culturel • Formation professionnelle
LEADER + (2000-2006)	GAL CEDESOR • Hausse de l'offre d'hébergement • Développement de l'artisanat • Coopération internationale Investissement public : 6 643 380€	GAL CEDER • Amélioration des services • Renforcement d'un tourisme rural de qualité • Soutien à la création de nouveaux produits touristiques (IAA / tourisme) • Développement du tourisme culturel • Promotion de l'oléiculture • Formation (TIC, promotion produits agroalimentaires) Investissement public : 4 528 236 €
LEADER (2007-2013)	GAL CEDESOR • Information et formation professionnelle • Amélioration de la valeur ajoutée des produits agricoles et forestiers • Diversification économique • Aide à la création et au développement de micro-entreprises • Développement des activités touristiques • Développement des services de base pour l'économie et la population rurale • Conservation et valorisation du patrimoine rural	GAL CEDER • Diversification de l'économie locale • Amélioration de la qualité de vie • Lutte contre le déclin démographique • Maintien du milieu agraire • Soutenir un développement territorial durable • Renforcer l'attractivité du Somontano

Dans les Pré-Pyrénées, le CEDER (Centre de développement du Somontano) a joué un rôle comparable à celui du CEDESOR. Créé en 1995, il est l'émanation de l'intercommunalité. Il est souvent décrit comme « *el hijo de la mancomunidad* » (le fils de l'intercommunalité) avec qui il entretient des liens étroits. Né de l'intercommunalité originelle pour développer une ingénierie de projet susceptible de capter les financements européens, il est indissociable de la *comarca* du Somontano de Barbastro. L'un comme l'autre a su tirer parti du travail effectué par la *mancomunidad* du Somontano (1991-2002). En effet, cette intercommunalité de service avait su se transformer peu à peu en intercommunalité de projet, sous l'impulsion de son président, Antonio Cosculluela Bergua, maire socialiste de Barbastro et président du conseil provincial (*Diputación provincial de Huesca*) depuis 1999. Cet élu avait su s'entourer de personnel compétent[247] pour tenter de fédérer les communes du Somontano autour d'un projet global de territoire auquel l'obtention d'un financement LEADER II, puis LEADER + donnera les moyens de sa mise en œuvre[248]. Les deux programmes ont été gérés par le CEDER, structure associative qui faisait office de GAL et réunissait, en 2005, des représentants de l'administration publique, des 29 communes du Somontano et plus de 300 entreprises privées. Toujours actif, le CEDER a pour mission de « *promouvoir et gérer les programmes donnant lieu à un développement économique durable du territoire du Somontano et débouchant sur une amélioration de la qualité de vie de ses habitants* ». La durabilité figure explicitement parmi les priorités du CEDER. Le programme LEADER II avait pour objectif de favoriser la coopération entre acteurs pour un développement rural cohérent fondé sur la valorisation du patrimoine local. Dimension incontournable du développement durable, la concertation sociale y était mise en avant ; le CEDER favorisant l'échange entre représentants de l'administration locale et acteurs du monde de l'entreprise et permettant la formalisation d'un projet territorial cohérent et concerté qui accorde une grande importance au tourisme. Le programme LEADER II de même que Terra Incognita (1997-2000)[249] ont contribué renforcer l'offre touristique en développant une offre d'hébergement de qualité et en structurant le parc culturel du río Vero autour de l'art rupestre à travers la création d'un espace muséographique à Colungo (inauguré en 1999), d'écomusées (à Adahuesca et à Castillazuelo, inaugurés en 2001) et de circuits de découverte du patrimoine culturel. Le parc culturel bénéficie en outre de son classement en patrimoine mondial de l'UNESCO (1998). Le programme LEADER II a lancé une dynamique, favorisé

[247] Un agent de développement, Javier Sierra, conseillait et fournissait au président un appui technique non négligeable. Il pilotera pratiquement jusqu'au bout le programme LEADER II dont il détient en grande partie la paternité. Devenu fonctionnaire du ministère de l'agriculture, il quitte le Somontano pour Madrid à la fin des années 1990, laissant derrière lui des techniciens formés à son école qui prennent le relai.

[248] Formellement constituée en 1990 pour la prestation de services (action sociale, collecte et traitement de déchets, culture et sports, lutte contre les incendies et protection civile), la *Mancomunidad* du Somontano n'était pas prête pour une candidature au programme LEADER I : « *La Mancomunidad estaba recién establecida, no disponía del grado de madurez suficiente ni tampoco de una organización territorial adecuada / La mancomunidad venait de se créer, elle n'avait pas le degré de maturité suffisant ni une organisation territoriale adéquate* » (Entretien agent de développement CEDER, Barbastro, 05/05/2005)

[249] Ce projet a été mené en collaboration avec trois autres partenaires européens (la commune d'Alguer en Sardaigne, les territoires catalans de Garraf et Peralada). Il visait à intégrer le patrimoine culturel dans les stratégies de développement du territoire en se fondant sur le concept de « territoire-musée ».

la valorisation du patrimoine local, permis l'éclosion d'initiatives privées et renforcé le sentiment d'appartenance à un territoire en cours de construction, à travers notamment le lancement d'une marque « *Somontano, tierra de contrastes* ». Placé explicitement sous l'égide du développement durable et de la promotion de la compétitivité du territoire, le programme LEADER + a approfondi ce qui avait été entamé avec le premier financement européen. Le passage de la *mancomunidad* à la *comarca* durant la période de programmation n'a pas suscité de problème, car selon un agent de développement du CEDER en poste depuis 1996, le Somontano de Barbastro est une entité territoriale dotée d'une grande épaisseur historique, homogène géographiquement et polarisée par Barbastro : « *Es una comarca que tiene mucha tradición histórica, que está claramente delimitada por unos límites físicos (el río, la sierra) (…). Sobre todo, una tradición : la relación de Barbastro con los pueblos del entorno. Barbastro siempre ha sido un centro que prestaba una serie de servicios, que ha tenido un fuerte protagonismo en ciertos servicios : obispado, partido judicial, etc. Funcionalmente, Barbastro ha sido un centro organizador.* »[250] (Entretien CEDER, Barbastro, 5/5/2005). Forte d'une unité historique, géographique et fonctionnelle, la *comarca* du Somontano s'est substituée à la *mancomunidad* antérieure d'autant plus aisément que le *leadership* politique incarné par le maire de Barbastro était conservé. La *comarca* est devenue pour le CEDER un allié solide : « *la comarca es nuestro gran apoyo, representa al interés general. Con el paso de la mancomunidad a la comarca ha aumentado su protagonismo ; tiene más peso todavía. Para el CEDER, no ha supuesto ningún cambio territorial pero ha supuesto un cambio en cuanto a competencias, a presupuesto, a personal. La comarca tiene más competencias, más capacidad, es una estructura mucho mayor que tiene mayor poder de decisión. (…) La comarca es un agente dinámico y activo en el desarrollo.* »[251] (*ibid.*). Loin d'être un frein à la mise en œuvre du LEADER +, le passage de la *mancomunidad* à la *comarca* est perçue sur le mode positif comme un élément ayant fédéré les énergies.

Dans le domaine touristique, le programme LEADER + a tenté de consolider le développement d'un tourisme rural davantage en lien avec l'industrie agroalimentaire, secteur en forte croissance dans le Somontano organisé notamment autour d'une viticulture en plein essor depuis la fin des années 1980, bénéficiant de l'Appellation d'origine Somontano (obtenue en 1984) et d'une oléiculture en recul (vieillissement des agriculteurs, faible rentabilité, abandon d'oliveraies, etc.) que le CEDER allait s'efforcer de redynamiser. Pour ce faire, le GAL en collaboration étroite avec la *comarca* a lancé plusieurs actions de promotion de l'olive et de l'huile d'olive, considérés comme des « *éléments essentiels de l'identité*

---

[250] « *C'est une comarca qui a une grande tradition historique, qui est clairement délimitée par des limites physiques (rivière, montagne) (…). Surtout, une tradition : la relation de Barbastro avec les villages des alentours. Barbastro a toujours été un centre de services, un centre qui a eu un grand rôle pour certains services : l'évêché, la justice, etc. Fonctionnellement, Barbastro a été un centre structurant* ».

[251] « *La comarca est notre grand soutien, elle représente l'intérêt général. Avec le passage de la mancomunidad à la comarca, son rôle a augmenté ; elle a plus de poids encore. Pour le CEDER, cela n'a supposé aucun changement territorial, mais un changement en matière de compétences, de budget, de personnel. La comarca a davantage de compétences, plus de capacité, c'est une structure plus importante qui a plus de pouvoir de décision. (…) C'est un agent dynamique et actif du développement* ».

culturelle et paysagère du Somontano » : appui financier à la création de l'espace commercial et de dégustation du moulin de l'entreprise oléicole écologique Ecostean ; création d'une pépinière de production « d'oliviers du Somontano » ; promotion de la commercialisation de l'huile ; valorisation touristique de ces produits du terroir. De la sorte, il s'agissait de soutenir la mise en place d'un tourisme rural diversifié, contribuant à maintenir l'emploi agricole, respectueux de l'environnement et, aussi, plus diffus en réduisant notamment la très forte concentration de l'offre touristique dans les deux communes d'Alquezar et de Bierge. Hauts lieux du canyoning dans le Parc naturel régional de la Sierra et des canyons de Guara, ces deux espaces connaissaient, en période estivale, de graves problèmes de gestion des flux. Pour atteindre ces objectifs, le CEDER a travaillé de concert avec la *comarca* du Somontano qui, pour sa part, gérait un Plan de dynamisation touristique (2003-2005), d'un montant de 2,14 millions d'euros cofinancés par l'État, la région et la *comarca*. Censé permettre la diffusion d'une « *culture de la qualité* », le PDT devait à terme « *faire exister le Somontano à la fois comme destination touristique et comme territoire intercommunal* ». PDT et programme LEADER + allaient œuvrer conjointement à la promotion d'une image territoriale unifiée, fondée sur une charte graphique unique élaborée dans le cadre du programme européen, mais reprise par le PDT. La mise en avant du Somontano comme destination aussi bien pour le tourisme de nature (canyoning, escalade, randonnée) que pour un tourisme plus culturel (œnotourisme, art rupestre, etc.) s'appuyait aussi sur l'unification du réseau d'offices de tourisme et la construction d'un site internet unique. Par leurs actions complémentaires, le CEDER et la *comarca* du Somontano semblent être parvenus à « *faire exister* » le territoire. Ils ont également à leur actif une réelle valorisation des patrimoines culturel et naturel, accompagnée de l'amélioration notable de la capacité d'accueil tant quantitativement que qualitativement. La capacité d'hébergement du Somontano de Barbastro s'est en effet accrue et diversifiée : entre 1995 et 2000, 360 lits touristiques supplémentaires (hôteliers et en gîtes ruraux) ont ainsi, selon le CEDER, été mis sur le marché permettant en outre une hausse significative de la qualité de l'hébergement. La création d'hébergements touristiques représente même une part majoritaire des aides publiques mobilisées dans les programmes LEADER, dans le Somontano comme en Sobrarbe et Ribagorza. Les taux de subvention attractifs (de 27 à 50 % selon les cas) ont souvent été perçus par les propriétaires comme une opportunité à saisir pour valoriser leur patrimoine immobilier à moindre coût sans qu'ils aient toujours pour projet de développer une activité touristique ou qu'ils aient la formation adéquate pour ce faire. La faible professionnalisation des opérateurs du tourisme rétifs à participer à des formations dont ils ne comprennent pas l'intérêt demeure un problème : « *Las formaciones siempre se organizan en temporada baja, pero es difícil que acuda la gente. No existe una idea de que esto sea necesario. Son cursos cortos, concretos, aplicables, pero no es fácil que acudan. Tenemos que estar motivándoles mucho. Hay pocas personas sensibilizadas en el interés de los cursos. En eso, no ha habido muchos cambios entre LEADER II y*

LEADER + »[252] (entretien agent de développement CEDER, Barbastro, 5/5/2005). Enfin, les efforts de diversification de l'offre touristique notamment en direction du tourisme culturel ne sont guère parvenus à résorber les problèmes de concentration temporelle et spatiale de la fréquentation. La sur-fréquentation estivale du parc naturel régional, pourtant caractérisé par une très faible densité de population permanente, est loin d'être résolue, le PDT pas plus que les programmes LEADER successifs n'ayant abordé de front cette question. Or, l'engouement pour les sports de nature et plus particulièrement le canyoning, se révèle problématique du fait de la pression touristique très forte exercée sur le versant sud-est de la Sierra de Guara où se localisent les canyons les plus aptes à la pratique et les plus accessibles. Plus enclavé, plus pauvre en canyons (Mascún supérieur et Isuala), pratiquement inhabité, le versant nord de la Sierra est nettement moins prisé. L'essentiel de la fréquentation se concentre ainsi sur un espace limité, dans et autour de la commune d'Alquezar, haut lieu touristique du Somontano. Depuis le milieu des années 1970, la demande de tourisme d'aventure n'a cessé de s'accroître (Lacosta Aragüés, 2002), encouragée par les campagnes de promotion efficaces du Somontano et favorisée par l'absence de la moindre figure de protection avant la création, en 1990, du parc naturel rendant possible des pratiques très agressives pour l'environnement comme les rallyes automobiles. Il n'est cependant pas possible d'évaluer précisément le nombre de visiteurs : les mesures de fréquentation menées par le parc demeurent très sommaires, et ne concernent que les demandes d'information dans les points d'information de Bierge, Santa Cilia et Lecina ou les comptages effectués sur cinq sentiers. Bien que sommaires, les données recueillies permettent néanmoins de mettre en évidence la saisonnalité marquée de la fréquentation et son inégale répartition spatiale : le sentier des passerelles du Vero, le plus fréquenté, a reçu 23 108 personnes durant le mois d'août 2013 soit près de 26 % des flux totaux sur ce chemin (Parc natural de la Sierra y de los Cañones de Guara, *Memoria de Gestión 2013*). Le Plan de gestion des ressources naturelles du Parc naturel régional qui établit les règles de régulation du canyoning (limitation du nombre de personnes et groupes admis dans les canyons, temps entre chaque groupe, conditions techniques de pratique, etc.) n'est, aujourd'hui encore, pas toujours respecté comme le reconnaît le Conseil de protection de la nature aragonais : « *se han detectado problemas en el cumplimiento de estas normas del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, existiendo en ocasiones problemas al sobrepasarse la capacidad de carga de determinados barrancos* »[253] (Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, *Dictamen del Pleno del 29/10/2013*, p.4).

[252] « *Les formations sont toujours organisées en basse saison, mais il est difficile de faire en sorte que les gens y assistent. Il n'existe pas l'idée que cela soit nécessaire. Ce sont des formations courtes, concrètes, applicables, mais il est difficile de les amener à y assister. Nous devons beaucoup les motiver. Il y a peu de personnes sensibles à l'intérêt de ces cours. Sur ce point, il n'y a pas eu beaucoup de changements entre* LEADER *II et* LEADER + ».

[253] « *Des problèmes de respect de ces règles du Plan de gestion des ressources naturelles ont été relevées. Il existe, en certaines occasions, des problèmes dû au dépassement de la capacité de charge de certains canyons* ».

2.1.2.4. La difficile mise en œuvre d'A21L intercommunaux : entre déficit d'appui provincial et indifférence sociale

Par rapport à leurs homologues françaises, quelques intercommunalités des Pyrénées aragonaises se sont très tôt engagées dans la réalisation d'Agenda 21 locaux, témoignant d'un engagement plus précoce dans des actions inscrites de plain-pied dans une logique de développement durable. Elles n'ont cependant pas toujours bénéficié de l'appui des collectivités de rang supérieur. Alors qu'en 2006, aucune intercommunalité des Pyrénées centrales et occidentales françaises n'avait entamé ce type de démarche, plusieurs Agendas 21 locaux (A21L) avaient été lancés en Aragon avec une assistance technique et financière inégale de la province de Huesca. En effet, la province a fait le choix de ne soutenir que les A21L communaux, plus aptes à « *ouvrir le chemin vers la durabilité* ». Entre 2002 et 2011, douze A21L ont été approuvés dans cette province[254] dont un seul à l'échelle intercommunale, celui du Sobrarbe et un à l'échelle d'une ville très touristique, Jaca. Avant d'entreprendre l'élaboration d'un A21L, Jaca avait été tentée par le label « municipe vert », créé par l'État central, à la fin des années 1990 et réservé aux communes touristiques caractérisées par une forte fluctuation de leur population, pour les inciter à implanter des systèmes de gestion environnementale. L'octroi de ce label écologique constituait une reconnaissance du labeur accompli par la commune. Initialement pressentie pour devenir un « municipe vert » pilote, la station très prisée de Jaca, avait finalement renoncé estimant que *« l'éventail s'est trop ouvert permettant l'adhésion au projet de municipes de réputation douteuse dans le domaine environnemental* », *« nous ne souhaitions pas entrer dans ce Club* » (entretien JLBN, chef du service urbanisme, Jaca, 04/05/2005). En outre, l'implantation d'un système interne de gestion environnementale « *régi par des normes strictes empruntées au monde de l'industrie comme la norme ISO 14 001* » est jugée inadaptée à la gestion communale (*ibid.)*. Non seulement, ce système est « *conçu pour un processus productif* » non pour des services publics, il est également jugé trop lourd, trop exigeant en temps, en personnel et en moyens techniques, susceptible d'entraîner une « *bureaucratisation excessive* » de l'administration municipale (*ibid*.). Enfin, destiné à modifier l'organisation interne des services municipaux un tel projet n'a qu'une lisibilité réduite vis-à-vis de l'extérieur. Or, comment légitimer auprès du citoyen-électeur l'implantation d'un système de gestion coûteux, contraignant et complexe dont les effets restent en grande partie invisibles ? Abandonnant donc le projet de municipe écologique, Jaca préfère, avant même les élections municipales de 2003, s'orienter vers la démarche A21L jugée moins contraignante et à la visibilité supérieure, car se prêtant mieux à la médiatisation.

Jaca a commencé son A21L quand la *comarca* du Sobrarbe s'apprêtait à l'approuver. En effet, l'A21L du Sobrarbe s'est achevé en 2004, 2 ans après son lancement. La *comarca,*

[254] Certains n'ont pas pu voir le jour du fait du refus de la province de les financer considérant que l'échelle intercommunale serait inadaptée pour un A21L. En 2004, la province de Huesca a ainsi refusé son soutien économique à la réalisation d'un A21L de l'Alto-Gállego suggérant à la commune chef-lieu, Sabiñánigo, de s'engager seule dans la démarche.

assistée d'un bureau d'études, avait déployé d'importants moyens pour rendre effective la participation d'une population de faible densité et dispersée, à l'élaboration du diagnostic et du plan d'action : diffusion de courriers et d'invitations nominatives aux réunions, organisation d'un service de transport public ponctuel pour conduire les personnes sur les lieux des réunions, prévision de réunions « itinérantes » de façon d'irriguer du mieux possible l'espace, réalisation d'une enquête pour recueillir l'opinion des habitants, etc. Cependant la liste des actions envisagées au terme de ce processus de consultation est longue, peu originale et guère suivie d'effets. À la phase d'élaboration intense et fortement mobilisatrice, a succédé une traduction opérationnelle défaillant et non dépourvue d'ambiguïtés. Dans le domaine touristique, le plan d'action emprunte beaucoup à la Charte européenne du tourisme durable, visiblement bien assimilée et dont il est précisé qu'elle devrait être transmise au plus grand nombre d'acteurs possible. De plus, entre le volet touristique du plan d'action nettement inscrit dans une logique de durabilité et le volet économique (volet 1 du plan d'action) des contradictions apparaissent. Si la nécessité d'une valorisation durable des ressources naturelles y est réaffirmée, il est surprenant que celle-ci puisse prendre la forme d'une plus grande exploitation touristique de la neige dans un territoire qui rêve, malgré des conditions d'enneigement peu satisfaisantes, de se doter d'une station de sports d'hiver. Le plan d'action de l'A21L se fait ainsi l'écho de ce vieux projet de station en vallée de Gistaín auquel se substituera, à la fin des années 2000, un projet transfrontalier bipolaire avec extension du domaine skiable de Piau-Engaly sur le versant français et valorisation du parc d'hébergements du Sobrarbe. Reflet des préoccupations parfois divergentes de la société locale, l'A21L du Sobrarbe n'est pas exempt de contradictions. Un agent de développement nous fera part, en entretien, de son impuissance à convaincre la population du Somontano de l'intérêt d'une démarche inscrite dans la durabilité : « *Pensamos que estamos contribuyendo a hacer un turismo sostenible pero no es algo prioritario para la gente ; es algo muy incipiente, no hemos conseguido que la gente vea este tema como muy prioritario. La Agenda 21 Local no es un proyecto que haya calado mucho. No se ve como una cosa que pueda traer mucho.* »[255] (Entretien agent de développement CEDER, Barbastro, 5/5/2005). La conviction des agents de développement est loin d'être partagée par les habitants du territoire voire par leurs représentants élus. En Sobrarbe comme à Jaca, on peut d'ailleurs se demander si l'engagement d'une démarche A21L ne tient pas en partie à une forme d'opportunisme tout autant économique (saisir les possibilités de financement de la démarche par la province) que politique (mener une action en faveur du développement durable dont la médiatisation est aisée). On peut enfin s'interroger sur la contradiction entre la mise en œuvre d'A21L et la course effrénée à l'urbanisation dont ces deux territoires ont été le théâtre.

[255] « *Nous pensons que nous contribuons à faire un tourisme durable, mais cela n'est pas prioritaire pour les gens ; c'est quelque chose d'émergent et nous ne sommes pas parvenus à faire en sorte que les gens le voient comme très prioritaire. L'Agenda 21 Local n'est pas un projet qui a pénétré la société . Il n'est pas vu comme quelque chose qui puisse rapporter beaucoup.* »

2.1.3. Un développement de l'immobilier de loisir en contradiction flagrante avec les principes de durabilité

Une urbanisation économe en foncier agricole et naturel, dense et continue figure parmi les principes de base du développement urbain durable. La maîtrise de l'urbanisation est également l'un des piliers du tourisme durable, soucieux de préserver les ressources locales et de limiter les effets de la saisonnalité. Or, les années 2000 se sont caractérisées par le développement d'une frénésie immobilière telle qu'elle a provoqué une flambée des prix de l'immobilier qui, associée à une pénurie de logements locatifs dans les communes touristiques, a eu pour conséquence d'exclure les ménages à revenus modestes de l'accès à un logement. Les communes n'ont pas pu ou pas voulu freiner cette course à l'immobilier, elles l'ont au contraire parfois encouragé y voyant un vecteur de développement futur de leur territoire. Le gouvernement régional censé assurer le contrôle de légalité sur des documents d'urbanisme communaux soumis à son approbation, n'a guère tenté d'enrayer un phénomène « dans l'air du temps ». Dépourvues de la compétence urbanisme jalousement conservée par les communes, les structures intercommunales ne sont pas non plus intervenues pour limiter cette urbanisation effrénée (figure 19). D'ailleurs, l'auraient-elles fait si elles en avaient eu les moyens ? Rien n'est moins sûr.

Figure 19 : Quelques programmes immobiliers dans les Pyrénées, au milieu des années 2000

« *Nous construisons son repos dans les Pyrénées* » : Campo (Ribagorza), juin 2005

« *Ici se trouve sa maison et son investissement* » : San Juan de Plan, vallée de Gistaín (Sobrarbe), juin 2005

Programme immobilier « Monastère de Boltaña » : transformation du monastère en hôtel 4 étoiles géré par le groupe Barceló et construction d'un ensemble résidentiel, en bordure de l'Ara (Sobrarbe), juin 2006

« Les fermes du Layris » : projet de résidence hôtelière et de résidence de tourisme en ZRR, éligible au dispositif de défiscalisation Demessine et dont l'achèvement était prévu pour 2008, mais non réalisée. Sailhan (vallée d'Aure), juin 2006

(Clichés : S. Clarimont)

2.1.3.1. Les aberrations d'une compétence « urbanisme » communale

De part et d'autre des Pyrénées, l'urbanisme était, en 2006, une compétence communale. En Aragon comme dans les Pyrénées béarnaises et bigourdanes, aucune intercommunalité ne s'était vue déléguer cette compétence. Au nord des Pyrénées, les PLU intercommunaux, encouragés depuis le début des années 2000 et censés assurer une meilleure coordination des politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacement, étaient encore cruellement absents[256]. Les documents d'urbanisme qui, en principe, devaient permettre une planification maîtrisée de l'utilisation du sol et « *un aménagement du territoire respectueux des principes du développement durable (en particulier par une gestion économe de l'espace)* »[257], étaient, au contraire, au service d'une urbanisation accrue parfois dérogatoire au principe de continuité de l'urbanisation édicté par la loi montagne de 1985 et donnant lieu à l'enclenchement d'une procédure UTN (Unité touristique nouvelle). En outre, les dispositifs de défiscalisation autorisés par la loi de finances française de 1999 dans le but de favoriser les investissements locatifs dans les territoires ruraux fragiles (classés en ZRR) ont contribué à accroître la pression foncière, en zone de montagne. Ils devaient soutenir le développement du tourisme en zones rurales et/ou de montagne en permettant à l'acquéreur de bénéficier d'une exonération de TVA et d'avantages fiscaux substantiels (si la résidence se trouve en ZRR) en échange de la mise sur le marché locatif du bien, pendant neuf ans avec possibilité toutefois de se réserver quelques semaines annuelles d'occupation (Clarimont et Vlès, 2009). Grâce à ces incitations fiscales, le nombre de résidences de tourisme aurait quasiment doublé, en dix ans, selon le Syndicat national des résidences de tourisme, passant de 1130 en 2003 à 2249 en 2014. La rentabilité offerte aux acquéreurs, pour la plupart des particuliers, est alléchante : de 4 à 5 % par an. Cependant, ce dispositif *a priori* très intéressant s'est parfois avéré un piège pour les propriétaires du fait du non-respect du contrat initial par le gestionnaire imposant par exemple des réductions de loyer que le propriétaire ne peut refuser sous peine de perdre son avantage fiscal ou, plus grave encore, des faillites de nombreuses résidences de tourisme parfois même avant leur construction (projet de réhabilitation de l'hôtel des princes, dans la station thermale des Eaux-Bonnes (64), par exemple). La situation critique de nombreuses résidences de tourisme n'est pas seulement liée aux difficultés du tourisme en ZRR, elle doit aussi beaucoup à la multiplication des programmes sans réelle prise en compte du potentiel touristique du territoire et de l'état du marché. En mars 2014, le sénateur socialiste Pyrénées-Atlantiques, Georges Labazée, s'est inquiété oralement de la situation, particulièrement grave dans son département : « *La crise du tourisme ne suffit pas à expliquer ces faillites en cascade. Il s'agit principalement d'un problème de surexploitation. La faute incombe partiellement aux promoteurs qui ont construit en dépit du bon sens, encouragés par des fiscalités avantageuses,*

[256] La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a approfondi le sillon creusé par la loi Grenelle II (2010), en rendant les communautés de communes et les communautés d'agglomération compétentes en la matière, dans un délai de trois ans, devrait faire évoluer les choses.

[257] France. Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, avril 2015 : http://www.territoires.gouv.fr/plan-local-d-urbanisme-intercommunal-plui-et-plan-local-d-urbanisme-plu

et qui se livrent ainsi à une concurrence véritablement mortifère. »[258]. La faute incombe sans doute aussi à l'inertie des communes, séduites par les arguments commerciaux des porteurs de projet.

Sur le versant sud des Pyrénées, les règles générales d'urbanisme et d'aménagement du territoire sont fixées par les communautés autonomes (et non par l'État). En Aragon, les *comarcas* peuvent apporter une assistance technique aux petites communes pour l'élaboration de leurs documents d'urbanisme et mettre en place des programmes de formation à l'intention du personnel communal, mais leurs prérogatives en matière d'urbanisme s'arrêtent là. La compétence urbanisme est assumée par les communes dans le respect de la législation régionale en la matière. L'intervention de la région s'est d'abord affirmée dans le domaine de l'aménagement du territoire régional avec, dès 1992, l'adoption d'une loi—cadre (*Ley marco de Ordenación Territorial de Aragón*) dans laquelle sont définis les instruments de la planification territoriale comme les *Directrices Generales de Ordenación Territorial* (équivalent de nos schémas directeurs), approuvées en 1998 (figure 20). L'objectif prioritaire de la planification régionale est la résorption des déséquilibres socio-économiques importants dont souffre une région, dont l'essentiel de la population et des activités est concentré dans l'aire métropolitaine de Saragosse, capitale en position macrocéphale.

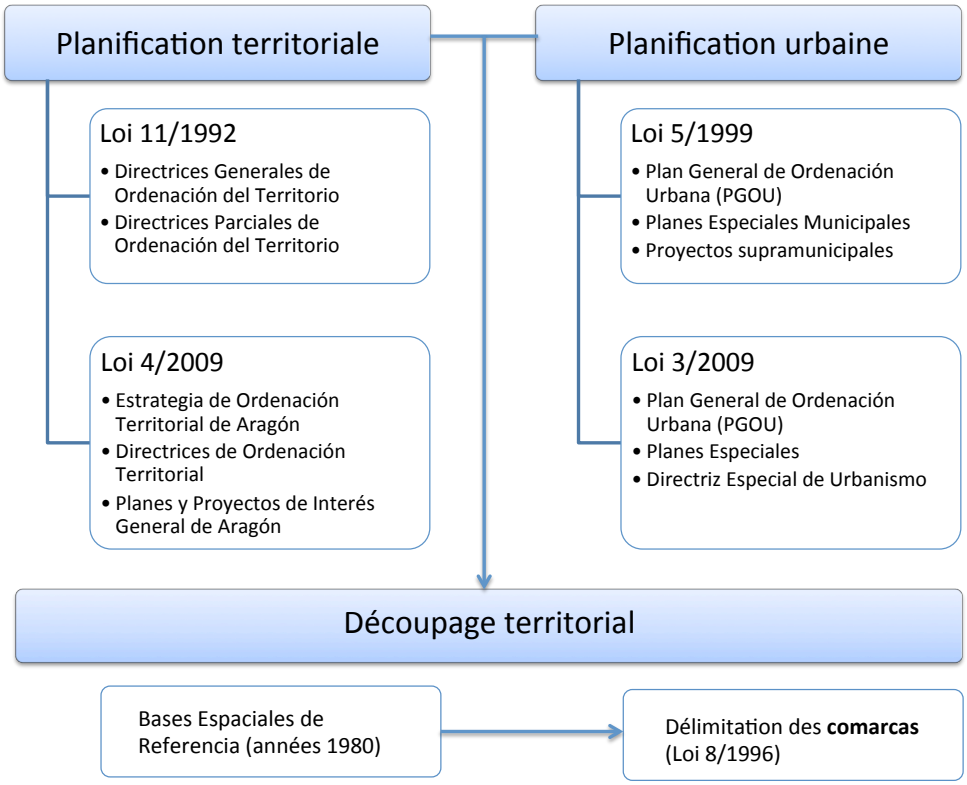
À l'échelle urbaine, la région a érigé, dès 1999, le *Plan General de Ordenación Urbana*/Plan général d'aménagement urbain (PGOU) en outil principal et unique[259] de planification urbaine, mis en œuvre à l'échelle communale, sous la responsabilité des communes. En l'absence formelle de documents d'urbanisme supra-communaux similaires aux PLUi français, la législation aragonaise prévoit toutefois la possibilité d'élaborer un projet ou plan d'intérêt général pour l'Aragon (PIGA). Figure intermédiaire entre la planification urbaine et l'aménagement du territoire nourrissant une certaine parenté avec les projets d'intérêt général français, le PIGA permet de mener une opération, en zone urbanisable comme en zone non urbanisable, pour la réalisation de grandes infrastructures déclarées d'intérêt public ou la mise en œuvre d'une action concertée entre la région et des communes (Ruiz-Varona, 2014 : 36). Ce type de procédure a été déclenchée notamment pour la réalisation de plateformes logistiques intercommunales (Barbastro, Monzón et Binéfar) et l'équipement des stations de sports d'hiver (extension des stations de ski de Cerler, en Ribagorza et de Valdelinares, dans la province de Teruel).

---

[258] *Difficultés rencontrées par les copropriétaires en résidence de tourisme*. 14ème législature. Question orale sans débat n°0729 S de M. Georges Labazée (Pyrénées-Atlantiques), publiée dans le JO du Sénat du 13/03/2014, p.661. En ligne : http://www.senat.fr/questions/base/2014/qSEQ14030729S.html

[259] Le PGOU s'applique quelle que soit la taille de la commune ; il est cependant allégé pour les communes de moins de 2000 habitants.

Figure 20 : Présentation schématique de la planification territoriale et urbaine en Aragon



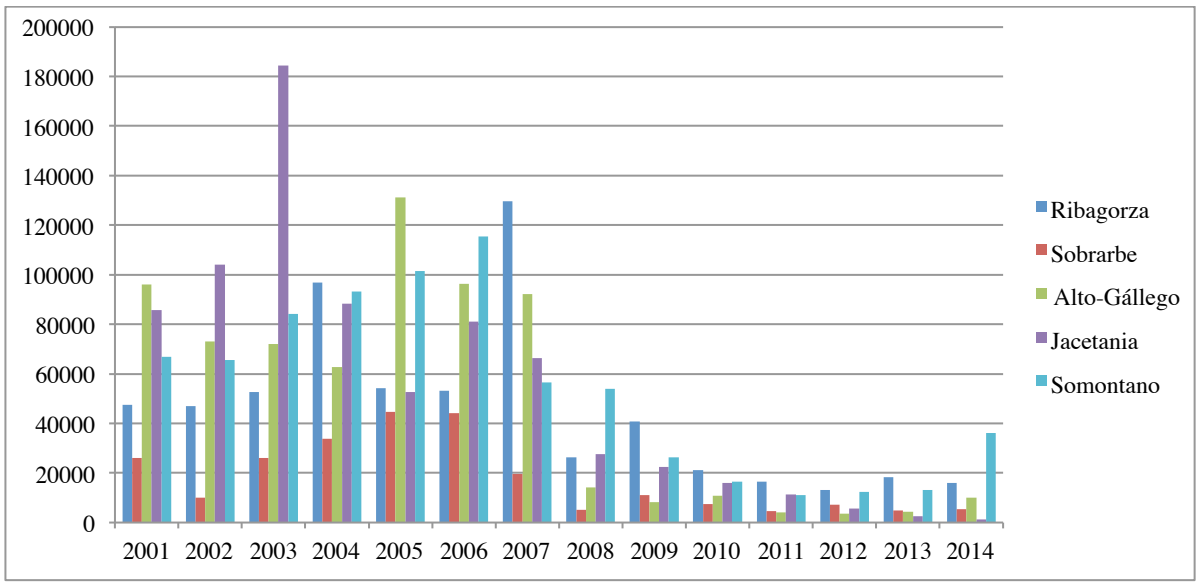
(Clarimont, 2015)

Mené dans le cadre d'un PIGA ou d'une procédure plus classique d'aménagement, l'équipement des stations (travaux de terrassement, création de parcs de stationnement d'altitude, installation de nouvelles remontées mécaniques et de nouvelles gares, mise en place d'enneigeurs artificiels, etc.) s'est, en général, articulé à une révision des PGOU permettant une croissance substantielle du foncier urbanisable. Ceci a accentué l'urbanisation en station où l'immobilier assure l'amortissement des coûteux travaux d'extension en altitude et de modernisation du domaine skiable. À Formigal, la société d'économie mixte Aramón dans laquelle la région détient 50% du capital a ainsi financé grâce à un programme immobilier en station, l'extension du domaine skiable. L'investissement dans les stations d'altitude a également favorisé une croissance urbaine linéaire le long des principaux axes routiers menant à celles-ci ou la réalisation, à proximité de celles-ci, d'ambitieux programmes immobiliers associés à des parcours de golf comme à Sabiñánigo (Latas) ou à Jaca (Badaguas).

2.1.3.2. La fièvre immobilière : dérive incontrôlée de l'urbanisme communal

La morosité du marché immobilier espagnol, aujourd'hui atone du fait de l'excès de biens commercialisables et du rétrécissement de la demande, est la conséquence d'une décennie d'urbanisation incontrôlée. Dans toutes les *comarcas* pyrénéennes, les surfaces à bâtir ont connu une progression spectaculaire de 2001 à 2007, pour chuter ensuite sous l'effet de la crise et de l'éclatement de la bulle immobilière (figure 21). Si le boom immobilier du début du XXI[e] siècle a touché toutes les vallées, la croissance fut particulièrement sensible dans les trois *comarcas* dotées de stations de ski alpin : Jacetania (Astún et Candanchú), Alto-Gállego (Formigal et Panticosa), Ribagorza (Cerler).

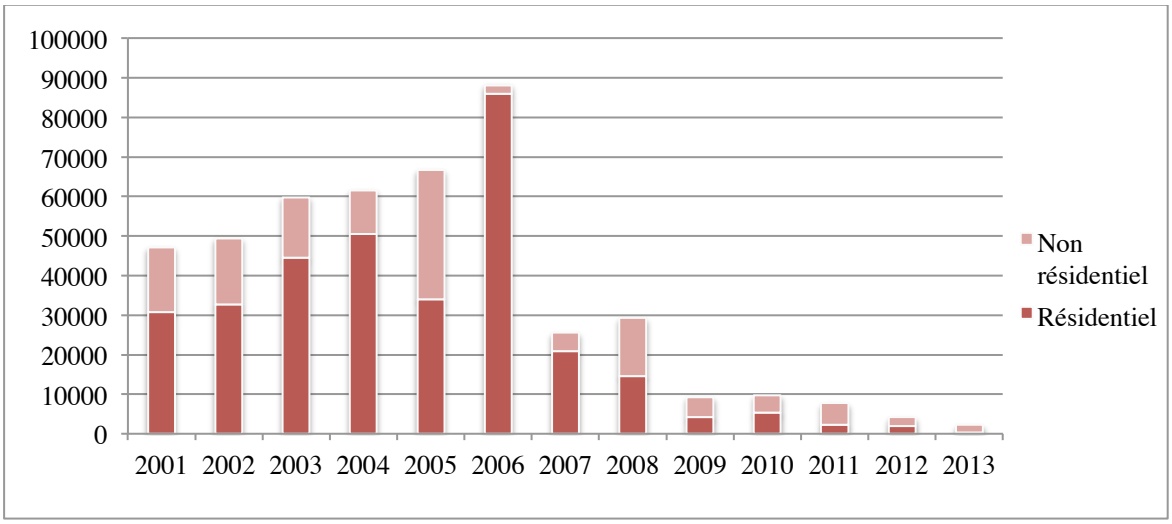
Figure 21 : Evolution des surfaces à bâtir par *comarca* pyrénéenne, de 2001 à 2014 (en m²)



Élaboration propre d'après IAEST / Statistiques de permis de construire (Ministerio de Fomento)

Dans les *comarcas* les plus peuplées, une bonne partie de la croissance du parc immobilier se concentra au chef-lieu. Petites villes de plus de 10 000 habitants chacune, Barbastro, Jaca et Sabiñánigo ont accaparé une bonne partie des superficies urbanisables : dans le Somontano, de 30 à 40 % des surfaces à bâtir étaient ainsi situées à Barbastro (ville de 17 210 habitants en 2014). Dans la très touristique ville de Jaca, avant 2007, la majeure partie des terrains ouverts à la construction furent consacrés à un usage résidentiel : 98,4 % des 152 593 m² urbanisables en 2003 (année où fut enregistré le plus fort nombre de dépôts de permis de construire), concernait la construction de logements. Dans le cas des villes moins monofonctionnelles de Sabiñánigo ou Barbastro, la situation était un peu différente. À Barbastro par exemple, la part du foncier urbanisable dédiée à des usages non résidentiels était assez importante (figure 22).

Figure 22 : Répartition par usage des surfaces à bâtir (en m²)



Élaboration propre d'après IAEST / Statistiques de permis de construire (Ministerio de Fomento)

La fièvre immobilière n'a cependant pas épargné des territoires de montagne dépourvus de stations de ski alpin comme le Sobrarbe, *comarca* pyrénéenne peu peuplée (7 633 habitants en 2014, selon l'IAEST), de très faible densité de population (3,5 hab./km² en 2014) et marquée par un très fort exode rural dans les années 1960 et 1970 donnant lieu à l'abandon de nombreux villages [260]. Dans cette *comarca*, l'activité touristique est principalement estivale et orientée vers le tourisme de nature dans le Parc national d'Ordesa et Mont Perdu ou un tourisme plus patrimonial dont le bourg médiéval de Aínsa représente le principal attrait. Depuis longtemps, les élus de ce territoire rêvent de se doter d'une station de sports d'hiver pour réduire la saisonnalité de la fréquentation comme l'explique le maire de Bielsa : « *Llega octubre y es como si cerraras la puerta en el Sobrarbe. Muchos pueblos se quedan vacíos al no haber alternativa turística. Habría que asegurar la actividad económica en invierno* »[261] (*El Periódico de Aragón*, 9/12/2011). Pour pallier ce déficit de fréquentation hivernale, le développement du ski demeure présenté, en dépit de la menace du réchauffement climatique dans les Pyrénées, comme la solution miracle.

En Sobrarbe, deux options ont été imaginées : l'une, internationale avec l'extension de la station de Piau-Engaly (65) et la création d'une connexion directe entre la sortie du tunnel de Bielsa-Aragnouet et la station ; l'autre, plus locale, autour de la création d'une offre ski en vallée de Gistaín. En 2005, l'entreprise Aramón avait ainsi envisagé de réactiver le vieux projet d'une station alpine dans la vallée de Gistaín pour créer le complexe de ski le plus haut des Pyrénées (Punta Suelza, 2920 m), sur une surface d'environ 500 ha, à cheval sur les communes de Gistaín et Tella-Sin. Pour financer un investissement estimé quelques années

[260] Depuis 1991, l'exode rural semble enrayé. Le Sobrarbe a même connu, au cours des années 2000, une légère reprise démographique due à un solde migratoire positif (arrivée de population immigrée principalement d'origine roumaine). Avec la crise économique, ce regain démographique est toutefois mis à mal : depuis 2012, la population communale tend à nouveau à baisser.

[261] « *Octobre arrive et c'est comme si tu fermais les portes du Sobrarbe. De nombreux villages se retrouvent vides du fait du manque d'alternative touristique. Il faudrait assurer l'activité économique l'hiver* ».

auparavant à 42 millions d'euros, Aramón souhaitait ouvrir à l'urbanisation des terrains dans tout le Sobrarbe, car selon le maire de Gistaín : « *Gistaín y Tella no tenemos suficiente suelo. En la zona alta de la estación sobra terreno, pero no se puede edificar más que lo imprescindible por el impacto ambiental. Hay que hacerlo en otros pueblos* »[262] (*El Periódico de Aragón*, 12/12/2005). Ces projets, plus ou moins réalistes, de station de sports d'hiver ont néanmoins alimenté la frénésie immobilière en Sobrarbe, activement soutenue par les municipalités qui y voyaient une source de recettes. L'exemple du PGOU de Boltaña, bourg de 924 habitants en 2006, est tout à fait éloquent. Le PGOU a été élaboré entre 2000 et 2003. Il prévoyait ainsi une extension considérable des zones urbanisables dans le bourg et dans les hameaux présents au sein du territoire communal, très étendu. Cette extension de l'urbanisation était justifiée non par la croissance démographique, inexistante, mais par le faible coût d'opérations d'urbanisme prévues le long des réseaux existants et leur intérêt pour les recettes municipales : « *Se ha clasificado como suelo urbano una superficie que si bien no está justificada en función de las previsiones de evolución demográfica (estancamiento o leve retroceso), sí lo está en función de las tendencias territoriales detectadas y en función del objetivo de consolidar y completar los núcleos urbanos heredados tanto en sus bordes como en los vacíos existentes en el interior, recuperando las tramas históricamente y aprovechando las redes de infraestructuras o carreteras existentes para clasificar terrenos próximos.* »[263] (PGOU Boltaña, octobre 2003 : 22). De tels arguments en faveur de l'urbanisation étaient fréquents, celle-ci étant vue quasiment partout comme la solution aux problèmes de dévitalisation des Pyrénées et aucune commune ne souhaitait laisser passer sa chance de se « développer ». À cela s'ajoutent les perspectives d'enrichissement personnel qu'entrevoyaient des propriétaires fonciers, multipliant les pressions sur leurs édiles pour obtenir le classement en « sol urbanisable » de leurs parcelles. L'illusion d'une croissance rapide et ininterrompue reposant sur le BTP, la conviction que l'investissement dans la pierre était des plus sûrs, la facilité d'accès au crédit auprès de banques peu regardantes sur la solvabilité de leurs clients (particuliers ou entreprises), la faible attention apportée à l'impact environnemental des projets, sont autant de facteurs à l'origine de la formation de la bulle immobilière. Perceptible en Sobrarbe, la pression immobilière fut cependant bien supérieure dans les territoires équipés en stations de sports d'hiver et dans lesquels la construction de nouvelles infrastructures de communication semblait créer de belles expectatives comme à Badaguas (Jaca) ou Latas (Sabiñánigo).

---

[262] « *À Gistaín et Tella, nous n'avons pas suffisamment de foncier. Dans la partie sommitale de la station, le terrain abonde, mais on ne peut pas urbaniser plus que l'indispensable à cause de l'impact environnemental. Il faut le faire dans d'autres villages* ».

[263] « *A été classée comme sol urbain une surface qui, si elle ne se justifie pas au regard des prévision démographiques (stagnation ou léger déclin), l'est par rapport aux tendances territoriales détectées et à l'objectif de renforcer ou compléter les noyaux villageois hérités aussi bien en leurs périphéries que dans les vides existants en leur sein, en retrouvant de la sorte les trames historiques et en mettant à profit les réseaux d'infrastructures ou les routes existantes pour classer les terrains proches* ».

2.1.3.3. L'urbanisation Las Margas : illustration des égarements de l'urbanisme communal

Latas est originellement le nom d'un petit hameau situé à 900m d'altitude, dans une zone de contact entre au sud, une vaste dépression intramontagnarde, la canal de Berdún et au nord, les Sierras intérieures pyrénéennes. Ce hameau appartient au territoire municipal de Sabiñánigo devenue la plus grande commune de la province de Huesca avec près de 587 km^2, à la suite de l'important mouvement de fusion et regroupement communal que connût l'Espagne au cours des années 1960, dans un contexte d'exode rural. Surplombant Sabiñánigo, Latas présentait l'intérêt de se situer à proximité d'un important carrefour de voies de communication : l'axe transpyrénéen (RN260) dont le tronçon Sabiñánigo-Fiscal fut inauguré en 2012 après près de dix ans de travaux, la future A23 « Autovía Mudéjar Sagunto – Somport » ou axe européen E7 et la route transfrontalière Sabiñánigo – Pourtalet desservant également les deux stations de Formigal et Panticosa. La réalisation ou l'amélioration de ces infrastructures de communication plaçait la commune de Sabiñánigo dans une position privilégiée et allait alimenter d'ambitieux projets de développement touristique dans un espace jusque-là industriel. Le tourisme était envisagé par la municipalité comme une réponse à la crise de l'industrie chimique amorcée dans les années 1980, au déclin des activités agropastorales et à une situation démographique difficile caractérisée par une baisse de population jusqu'en 2001 suivie d'une reprise fragile au cours des années 2000 sous l'effet de l'immigration[264]. Sensible dans le pôle central, ce regain n'a guère touché l'espace rural faiblement peuplé, mal desservi en services de proximité et en proie à un vieillissement accusé de sa population. Face à ces difficultés, les autorités municipales ont souhaité « *cambiar la imagen de la ciudad muy negativa por su tradición industrial* »[265] (entretien P.P., responsable du service développement culturel de la Ville de Sabiñánigo, 22/01/2004). Elles ont opté au début des années 2000 pour une reconversion fondée sur le tourisme en réservant plusieurs zones du PGOU aux activités récréatives et aux résidences secondaires. Le PGOU, adopté en 2006, considérait ainsi comme nécessaire « *la introducción en el territorio de nuevos usos, sin importar que sean grandes consumidores de terreno, siempre que se mantenga el equilibrio medioambiental* »[266] (PGOU Sabiñánigo, 2006 : 16). Une telle argutie légitimant la consommation d'espace et prétendant la rendre compatible avec la préservation de l'environnement paraît pour le moins en contradiction avec la volonté municipale de porter une démarche Agenda 21 Local intercommunal. Elle va néanmoins justifier plusieurs actions destinées à rendre la commune attractive touristiquement. La première d'entre elles a porté sur la transformation d'une ancienne caserne désaffectée, à la suite du départ de l'armée à la fin des années 1990 : « *a la crisis industrial se suma el cierre del cuartel que albergaba unas*

[264] De 8 295 habitants en 2001, la commune est passée à 8 797 habitants en 2003 et atteignait en 2011, 10 345 habitants grâce à un solde migratoire positif.

[265] « *changer l'image de la ville très négative à cause de sa tradition industrielle* »

[266] « *l'introduction de nouvelles utilisations de l'espace, peu importe qu'elles soient fortement consommatrices d'espace, à condition que soit préservé l'équilibre environnemental* ».

300 personas. El ejercito cedió al Ayuntamiento el cuartel y una parte de los terrenos militares edificables (quedándose la otra parte). Fue un "regalito envenenado", un edificio enorme del qué no se sabía que hacer »[267] (entretien P.P., 22/01/2004). Finalement surgit l'idée d'un parc thématique Pirenarium inspiré des parcs de loisirs déjà existants en Espagne (Tierra Mítica, Port Aventura, Cataluña miniatura) : « *se trataba de ofrecer algo divulgativo pero con calidad, procurando evitar una banalización de mal gusto, una especie de Disney* »[268] (entretien P.P., 22/01/2004). À travers une centaine de maquettes, Pirenarium présentait les Pyrénées en miniature et devait positionner de la sorte la commune comme porte d'entrée des Pyrénées ; un hébergement était proposé sur place (auberge et hôtel trois étoiles). Sa gestion était prise en charge par une société de droit privé réunissant des investisseurs privés spécialisés dans les loisirs, une banque aragonaise, la CAI (absorbée depuis par Ibercaja), le Gouvernement d'Aragon et la Ville. Une fréquentation de 100 à 120 000 visiteurs par an était attendue. En arrière de la caserne, les anciens terrains militaires viabilisés auraient dû permettre l'extension périphérique de Sabiñánigo en accueillant une zone résidentielle. Enfin, pour asseoir la position de la Ville comme nouveau centre de villégiature, un ambitieux programme immobilier fut conçu : « *Las Margas* » (Les Marnes), à Latas. Ce dernier n'est pas le seul projet de ce type à avoir été imaginé (à Larrés ou à San Esteban de Guarga, des programmes similaires avaient été pensés puis abandonnés), c'est néanmoins le seul à avoir été réalisé, ne serait-ce que partiellement. Ce projet était entièrement porté par un groupe privé NOZAR S.A., également propriétaire des thermes de Panticosa et actionnaire de l'hôtel Pirenarium.

Le Plan partiel de développement de Latas prévoyant la construction, sur près de 161 ha agricoles, de 2164 logements, d'un parcours de golf 18 trous, d'un hôtel 4 étoiles et d'une série d'équipements sportifs de même que l'aménagement des accès routiers à ce nouveau « village de vacances », est approuvé par le conseil municipal en avril 2002, avant le terme de la procédure de révision du PGOU supposé pourtant être le document de planification unique pour l'ensemble du territoire communal. En février 2004, l'administration régionale émet un avis favorable au projet à la suite de l'étude d'impact[269]. Durant l'enquête publique, les principales observations émanèrent d'une association écologiste, *Ecologistas en acción*, qui évoqua l'impact visuel du projet et surtout ses effets environnementaux (altération du régime hydrologique, pollution des eaux et des sols par les produits phytosanitaires utilisés pour l'entretien du parcours de golf, insuffisance du réseau d'assainissement de Sabiñánigo non calibré pour une telle augmentation saisonnière de population, modification considérable de la topographie des lieux avec des conséquences irréversibles sur la faune et la flore, etc.) tout en

[267] « *À la crise industrielle s'est ajoutée la fermeture de la caserne qui abritait 300 personnes. L'armée a cédé à la municipalité la caserne et une partie des terrains militaires constructibles (elle s'est réservée l'autre partie). Ce fut « un cadeau empoisonné », un énorme bâtiment dont on ne savait pas quoi faire.* »

[268] « *Il s'agissait d'offrir de la divulgation de qualité, d'éviter une banalisation de mauvais goût, une sorte de Disney* ».

[269] Resolución de 19 de febrero de 2004 de la Dirección General de Calidad Ambiental por la que se formula Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto de Urbanización del Sector « Latas » en el término municipal de Sabiñánigo (Huesca), promovido por NOZAR SA – Grupo Inmobiliario, BOA n°28 de 5 de marzo de 2004.

soulignant les carences de l'étude d'impact. La Déclaration d'impact environnemental tint partiellement compte de ces remarques et conditionna le projet à la construction d'une station d'épuration spécifique pour *Las Margas*, au respect d'une zone de servitude de 5 m de part et d'autre de chaque cours d'eau et ravin, à la connexion au réseau électrique par des lignes enterrées, etc.

L'obtention de cette autorisation administrative a permis au promoteur NOZAR SA de commencer aussitôt les travaux initialement prévus sur trois tranches. Sur les 2100 logements programmés, 960 seulement verront le jour qu'il s'agisse de logements en immeubles collectifs ou de maisons individuelles. Le parti pris architectural était intéressant : les architectes avaient choisi non pas de jouer la carte du pastiche (comme ce fut le cas pour le projet voisin de Badaguas, à Jaca), mais de proposer une architecture contemporaine intégrée au milieu d'accueil, malgré l'élévation de la taille des constructions entre le projet initial et sa mise en œuvre. La première phase (parcours de golf, hôtel et logements), la seule réalisée, est conçue selon « *un sistema fragmentado, adaptado al sistema de cornisas y valles, en una inteligente elección de los espacios no edificables en función de las vistas que debían ser protegidas* »[270] (De La Cal, 2011 : 154). Malgré son originalité architecturale, le projet s'est avéré être un échec. La crise immobilière et la faillite du groupe NOZAR ont entraîné son abandon obligeant les pouvoirs publics à pallier, pour partie, les carences d'un aménagement privé, inachevé et dont une partie des logements n'ont pas trouvé acquéreur plaçant les copropriétaires dans une situation difficile. L'échec de cet ambitieux « village de loisirs » est autant commercial (nombreux logements invendus) qu'urbain : *Las Margas* se présente aujourd'hui comme un isolat urbain sans urbanité en tant que « *caractère de ce qui fait la ville* » (CNRTL, 2015), notamment la qualité des interactions humaines. *Las Margas* est un ilot urbain inachevé, déconnecté de la commune centre, non desservi par les transports en commun et accessible uniquement en voiture, dépourvu du moindre service de proximité, inhabité une bonne partie de l'année (figure 23). Avec le complexe résidentiel de loisirs de Badaguas avec lequel il partage un certain nombre de traits communs, il est emblématique de la débâcle d'un modèle de développement fondé sur une fuite en avant immobilière. Ce n'est pas le seul fiasco des années 2000, la liste est longue des projets inachevés et des débâcles commerciales. Dans la seule commune de Sabiñánigo, on pourrait citer les nombreuses parcelles viabilisées, mais non loties en périphérie est de la ville ou l'échec manifeste du parc thématique Pirenarium. Ouvert en 2005, mais en déficit chronique depuis lors du fait d'une érosion constante de sa clientèle et du cumul d'une dette de plus de 2 millions d'euros, Pirenarium a dû être finalement fermé en 2012, malgré sa reprise par la Ville dans une ultime tentative de sauvetage. Seuls l'auberge et l'hôtel, gérés par Aramon, demeurent ouverts. L'avenir touristique de Sabiñánigo semble bien compromis et la reconversion de ce pôle industriel en destination touristique promise à l'échec.

[270] « *un système fragmenté, adapté au système de corniches et vallons, en un choix intelligent des espaces non urbanisables en fonction des vues à protéger* ».

Figure 23 : Un complexe résidentiel de loisirs, « Las Margas » (Sabiñánigo)

Vue générale : au premier plan, une zone viabilisée en attente d'urbanisation, à l'arrière-plan, la phase réalisée, le parcours de golf, la ville de Sabiñánigo puis les Sierras extérieures. Oct. 2009

Immeubles collectifs à 5 étages avec parements en bois ou en pierre « du pays » pour les façades. Au premier plan, une aire de jeux végétalisée. Sept. 2009

L'un des plans d'eau étagés du complexe et à l'arrière-plan, de petits immeubles collectifs tournant le dos au vieux village de Latas dont on devine l'église et les maisons. Sept. 2009

Maisons individuelles mitoyennes avec façades extérieures et murs de séparation entre espaces collectifs et espaces privés en pierre, dans un souci d'évoquer l'architecture traditionnelle. Sept. 2009

Hôtel 4 étoiles à la structure aérienne dont l'architecture résolument contemporaine se reflète dans le plan d'eau. Oct. 2009

Différent de Latas, le pastiche vaguement néo-andalou de Badaguas (Jaca), à l'arrière-plan l'inévitable parcours de golf. Juin 2010

(Clichés S. Clarimont)

Observable aussi en France, cette fuite en avant immobilière a cependant été bien plus importante en Espagne, n'épargnant aucune vallée pyrénéenne. Elle a conduit dans presque toutes les communes pyrénéennes à une expansion sans précédent des surfaces bâties et à une forte hausse du parc de résidences secondaires dont l'occupation est très faible ; elle a transformé la physionomie de bien des noyaux villageois par la greffe de résidences de qualité souvent douteuse et au style parfois en décalage par rapport à l'architecture locale ; elle a artificialisé des espaces naturels et des zones agricoles de qualité, situées en fonds de vallée ; elle a contribué à alimenter une spirale de hausse des prix de l'immobilier rendant difficile l'accès des ménages les plus modestes à un logement. Face à l'ampleur du phénomène, des comités d'habitants se sont constitués pour lutter contre une spéculation immobilière, tolérée voire encouragée par certains édiles. Une double sentence des tribunaux de première instance de Jaca et de Huesca a condamné, en 2006, le maire de Yesero pour avoir gagné les élections municipales grâce à une inscription massive d'électeurs en sa faveur sur les listes électorales. Ceci lui avait permis d'approuver un plan d'urbanisation comportant 589 logements sur une parcelle de 2 ha, en périphérie du village. Mobilisés les habitants permanents de Yesero ont entamé une procédure judiciaire contre leur maire en dénonçant la falsification du registre municipal de population (*padrón*) en favorisant l'inscription de 90 habitants fictifs alors que 20 seulement résidaient en permanence dans le village. Ils ont obtenu gain de cause[271]. En cessant de fonctionner en « conseil ouvert »[272], le maire espérait en effet avoir les mains libres pour mener à bien son projet de dupliquer la superficie urbaine du village. Au-delà de l'anecdote, ces « affaires » témoignent des tensions parfois vives qu'a suscité, dans les Pyrénées aragonaises, une fièvre immobilière délibérément recherchée par certains édiles : tensions entre quelques élus soucieux de conserver un paysage rural et agraire et une majorité d'entre eux, convaincus de l'intérêt d'ouvrir à l'urbanisation des surfaces toujours croissantes ; tensions, au sein de la même commune, entre des citoyens favorables à une urbanisation à outrance dont ils espéraient des retombées économiques immédiates et d'autres qui y étaient farouchement hostiles. C'est dans ce contexte qu'est née à Aínsa (Sobrarbe), en mars 2006, la première association pyrénéenne contre la frénésie immobilière, l'Association d'habitants des Pyrénées centrales (*Asociación de Vecinos del Pirineo Central*). Cette association voulait, selon l'un de ses représentants interrogé par la presse, s'opposer aux « *movimientos políticos que favorecen exclusivamente la construcción en el Pirineo mientras persisten las carencias en la montaña. Las políticas deben favorecer el asentamiento de la población, no de los edificios* »[273] (*El Periódico de Aragón*, 20/03/2006).

---

[271] « Alteraciones en el padrón », Revue *Pirineos*, juillet-août 2006, n°52, p.12

[272] Le « *Consejo abierto* » (conseil ouvert à tous les électeurs) est un régime spécial réservé aux communes de moins de 100 habitants. Le gouvernement et l'administration municipales y sont assumés par le maire et une assemblée citoyenne constituée de tous les électeurs. Il s'agit d'un système de démocratie directe exclusivement réservé aux communes de petite taille. On comprend mieux dès lors l'enjeu que constitue le nombre d'inscrits sur les listes électorales et la tentation pour certains édiles de passer le seuil des 100 habitants pour entrer dans le régime municipal commun.

[273] « *Mouvements politiques qui favorisent exclusivement la construction dans les Pyrénées tandis que les carences de la montagne persistent. Les politiques devraient favoriser l'installation des populations plutôt que celle des édifices.* »

Le recours récurrent, au nord comme au sud des Pyrénées, à l'immobilier de loisir comme complément à l'équipement des domaines skiables ou comme ressort du développement du tourisme en zone rurale est en contradiction totale avec les principes du développement durable qui prônent un développement urbain maîtrisé et économe en espaces naturels et agricoles tout comme en ressources. Or, dans le cas des complexes immobiliers associés à des parcours de golf construits en Aragon, cette question n'a nullement été prise en compte avec une importante consommation de foncier agricole et une pression accrue sur une ressource en eau, pourtant rare en milieu méditerranéen. L'irruption de ces nouvelles zones urbaines déconnectées des noyaux villages traditionnels a bouleversé les équilibres territoriaux et a occulté l'urgence d'une intervention sur un parc d'hébergements existant, vieillissant et parfois obsolète, plus efficace que les opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL) françaises au bilan mitigé (Clarimont et Vlès, 2009).

Malgré la mise en œuvre d'actions ponctuelles en faveur de la durabilité touristique et de l'amélioration de la qualité dans les destinations (requalification des espaces publics à Gourette ou à Saint-Lary par exemple, lancement de démarches de labellisation de type Q de qualité espagnole, formation des professionnels du tourisme, construction de bâtiments publics HQE, etc.), les recherches menées au cours des années 2000 ont permis de mettre en évidence l'écart entre des discours inscrits dans la durabilité et des pratiques en contradiction flagrante avec celle-ci (Clarimont et Vlès, 2008). En station, une sorte de décrochage est perceptible entre la prise en compte du développement durable dans la gestion urbaine et son rejet dans les stratégies de développement touristique qui demeurent marquées par l'extension des domaines skiables, la sécurisation de l'enneigement et la construction immobilière (Arcuset, 2009). Cet équipement des stations de sports d'hiver ne prend nullement en compte la réversibilité des aménagements et laisse augurer la multiplication des friches touristiques, à moyen terme, dans les zones de moyenne montagne (Gauchon, 1997).

Au-delà des stations, l'action territoriale demeure « court termiste » et économico-centrée. Elle intègre peu la préservation de l'environnement. Elle souffre encore de la prépondérance de l'échelle communale comme échelle de pensée et d'horizon de projet, et ne se projette guère à un échelon territorial plus large, celui de la vallée par exemple. Alors que le tourisme durable suppose une approche intégrée du territoire prenant en compte de multiples aspects (transports, services, environnement, paysages, etc.), sa mise en œuvre dans les Pyrénées demeure partielle, souvent réduite à des opérations ponctuelles et éclatées. Le développement touristique est encore trop souvent restreint à un simple plan d'aménagement, mené le plus souvent dans un cadre communal. Or, les communes pyrénéennes, de faible poids démographique, disposent pour la plupart de moyens financiers et humains limités, mais éprouvent des réticences à se dessaisir de compétences importantes au profit d'une intercommunalité encore trop souvent conçue comme un instrument au service des communes. Le déficit d'ingénierie, l'absence de vision prospective, le manque de leaders susceptibles de mettre en branle une dynamique de projet de même que l'attachement à un modèle de

développement productiviste passant par la réalisation de grands équipements de loisirs et d'ambitieux programmes résidentiels sont autant d'obstacles à une réelle prise en compte de la durabilité. On pourrait penser que dans des villes moyennes à grandes, dotés de moyens financiers plus importants et en capacité d'attirer du personnel compétent, ces freins seraient moindres. L'analyse des cas de deux villes, Pau et de Saragosse, *a priori* inscrites dans la durabilité puisque toutes deux dotées d'un Agenda 21 Local, nous conduira à nuancer cette assertion.

2.2. La « ville nature » : allégorie de la « ville durable »

« L'urbanisme vert » semble s'imposer partout en Europe. Promu par le Programme d'action 21 (1992), repris par la Charte d'Aalborg (1994)[274] et renforcé par les Stratégies européennes pour la biodiversité[275], il s'affiche comme un outil de territorialisation du développement durable œuvrant à l'amélioration du cadre de vie urbain par le verdissement de la ville. En France, l'orientation vers une nouvelle façon de penser la ville a été fortement encouragée par le Grenelle de l'environnement, dans le cadre du Plan « Restaurer et valoriser la Nature en ville » (2010-2012). Dans un contexte de crise, crise écologique et crise de la ville, ce dernier invite à repenser les rapports entre ville et nature en s'efforçant de « *penser la ville avec la nature et la nature avec la ville* », de sorte à dépasser l'opposition ancienne entre les deux termes (FRANCE, 2010 : 6). Nature et ville sont désormais à appréhender comme un « couple », en relation étroite, l'une et l'autre s'interpénétrant. Inscrit dans la loi Grenelle I, ce Plan traite de la nature et de la ville conjointement et vise à « *restaurer la nature en ville et ses fonctions multiples : anti-ruissellement, énergétique, thermique, sanitaire (eau, air, bruit, déchets), prévention de l'usage de produits chimiques, esthétique, psychologique* » (FRANCE, 2010 : 10). La reconnaissance de la multifonctionnalité des espaces de nature et de leur contribution à l'amélioration des conditions de vie urbaine, conduit les concepteurs du plan à proposer un « *développement des espaces de nature en quantité et en qualité* » (axe stratégique 2) de façon à permettre un accès de tous à la nature : il s'agira ainsi d'« *instiller plus de biodiversité et de naturalité partout dans la ville et sa périphérie* », de doubler les infrastructures urbaines « *d'un maillage vert et bleu* » et de mettre en réseau l'ensemble des espaces de nature de la ville (France, 2010 : 20). Même si la figure de la nature menaçante est évoquée dans le plan, à travers l'engagement 4 (« Intégrer en amont les risques liés à la présence de la nature en ville), la conception dominante de la nature est celle d'une nature – ressource pour la ville et ses habitants, ressource à ménager et, au besoin, à recréer. En effet, la nature est appréhendée comme un bien substituable dont la destruction en un lieu peut être compensée par la création en un autre lieu. Cette idée de la nature rejoint celle de « nature –

[274] La Charte d'Aalborg ou Charte des villes européennes pour la durabilité, adoptée le 27 mai 1994 par 67 collectivités urbaines, a pour ambition de promouvoir un développement urbain durable, en Europe par la mise en place de plans locaux d'action en faveur de la durabilité. Elle engage les villes à préserver leur « capital naturel ».

[275] Elles visent principalement à favoriser le développement « d'infrastructures agro-écologiques », destinées à compenser la fragmentation des écosystèmes.

capital » présente dans la Charte d'Aalborg (1994)[276] dont l'influence est notable dans les politiques urbaines des villes signataires comme Pau ou Saragosse. La diffusion à l'échelle locale du dogme de la durabilité urbaine condensé dans la Charte d'Aalborg, se traduit par une homogénéisation de la planification urbaine aussi bien sur le plan lexical que pratique. Allégorie de la ville durable, la figure de la « ville nature » s'impose partout, non sans ambiguïtés.

2.2.1. De la « ville contre-nature » à la « ville-nature » : l'avènement de la « ville durable »

« *La plaine est morne, avec ses clos, avec ses granges*
Et ses fermes dont les pignons sont vermoulus,
La plaine et morne et lasse et ne se défend plus,
La plaine est morne et morte – et la ville la mange. »

Emile Verhaeren, La plaine
(*Les villes tentaculaires*, 1895)

Pendant longtemps, « ville » et « nature » ont renvoyé à deux réalités en tout point opposées : la ville, conçue par l'homme et pour l'homme, symbolisait la civilisation (au sens premier d'état de raffinement des mœurs, des connaissances et des idées contraire à une condition primitive, « un état de nature »), elle était l'univers de l'art et de l'artificiel. La planification urbaine avait pour principal objectif de soumettre le milieu (Berdoulay et Soubeyran, 2002). Certes des éléments de nature ont toujours été présents dans les villes, mais il s'agissait d'une « seconde nature », d'une nature composée, aux éléments soigneusement agencés pour le plus grand plaisir des citadins. La crise de la modernité et l'éveil d'une conscience écologique ont conduit à une réévaluation de la place de la nature dans la ville au point que la ville contemporaine cesse de paraître « *contre-nature* » (Younès, 1999). La nature cesse progressivement d'être appréhendée comme une réalité extérieure à l'homme pour être intégrée à la société humaine aboutissant à un dépassement de ce « *grand partage* » entre nature et culture, humains et non-humains, sauvage et domestique, propre à nos civilisations occidentales (Descola, 2005). Le « développement durable » semble donc autoriser un dépassement de l'oxymore originel « ville-nature ».

Déclinaisons particulières du « développement durable », les expressions « ville durable », « ville verte », « ville nature » ou encore « développement urbain durable » connaissent un succès indéniable, aussi bien politique que scientifique. Il n'est guère de villes d'Europe qui ne cherchent, aujourd'hui, à emprunter la voie de la durabilité et qui n'accordent un intérêt grandissant au végétal (Berdoulay et Soubeyran, 2002). Investie de fonctions

[276] « *Nous, villes, comprenons que le concept de développement durable nous conduit à fonder notre niveau de vie sur le capital que constitue la nature. (…) "Environnement durable" est synonyme de maintien du capital naturel.* » (*Charte d'Aalborg*, 1994, I.2).

diverses et positives, la « nature urbaine » est un élément de plus en plus valorisé – et valorisant – du décor urbain, permettant aux citadins d'assouvir, au moins partiellement, leur « *désir de nature* » (Bailly et Bourdeau-Lepage, 2011). Qu'il s'agisse d'une instrumentalisation de la nature à des fins de marketing urbain (Méliani et Arnould, 2012) ou d'une réelle rupture urbanistique (Emelianoff, 2007), la « ville durable » constitue, avec l'agriculture, l'une des déclinaisons territoriales les plus répandues du développement durable (Mathieu et Guermond, 2011 : 11). Toutefois, cette expression demeure, tout comme celle de « développement durable », assez floue, polysémique et « *confuse* » donnant lieu à des interprétations divergentes (Theys et Emelianoff, 2001 : 122). Elle intègre de nombreuses dimensions parfois difficiles à articuler localement tant les clivages sectoriels demeurent importants : dimensions sociale, économique, environnementale, mais également politique dans la mesure où la durabilité impose de nouvelles formes de gouvernance caractérisées par une participation du citoyen aux projets de développement. Malgré son caractère plurivoque, le modèle de la « ville durable » prétend s'inscrire contre les formes de production urbaine dominantes depuis plus d'un siècle et caractérisées par un étalement de la ville au détriment des espaces naturels et agricoles périphériques. Le développement d'une ville « étale », pensée pour l'automobile, a favorisé la constitution d'aires métropolitaines de plus en plus vastes, diluées, « *fluides et ouvertes* », « *effaçant les anciennes divisions villes/campagnes* » (Di Méo, 2010) et donnant lieu à l'apparition d'espaces périurbains, espaces de l'entre-deux, hybrides parce que polyfonctionnels, « *indifférenciés* » (Mathieu, 1998). Trois mots-clés pourraient être retenus pour caractériser la « ville durable » : compacité (avec la ville dense comme nouvel horizon par opposition à la ville étalée, « tentaculaire »), mixité (sociale, fonctionnelle, mais aussi morphologique dans l'habitat), citoyenneté (avec le développement de nouvelles formes de gouvernance associant davantage l'habitant). La « ville durable » ou « l'urbain durable » apparaît donc comme « *la mise en œuvre de nouveaux outils de l'aménagement urbain et de ses réseaux allant dans le sens de la compacité* » et comme une « *modalité de régulation de la nouvelle étape du capitalisme allant dans le sens de la globalisation* » (Ghorra-Gobin, 2008 : 11)[277].

Ce terme de « ville durable » a été popularisé très tôt, peu après la célébration du sommet de Rio (1992). Dès 1994, la Commission européenne en collaboration avec le réseau des villes a lancé une campagne de promotion de la ville durable devant permettre un meilleur ancrage des Agendas 21 Locaux en Europe. Née de cette initiative, la Charte d'Aalborg[278] scelle l'engagement des 2400 collectivités signataires en faveur « *d'une nouvelle façon de*

[277] L'auteure préfère parler « d'urbain durable » plutôt que de « ville durable » dans la mesure où celui-ci lui semble mieux correspondre à la complexité et à la dynamique du fait urbain dans la mesure où il intègre non seulement toutes les formes d'espaces urbanisés. Pour Cynthia Ghorra-Gobin, la territorialisation du développement durable doit en effet s'opérer à l'échelle métropolitaine, « *scène du développement durable* » la plus appropriée (2008 : 5).

[278] La *Charte d'Aalborg ou Charte européenne des villes européennes pour la durabilité*, comprend trois parties :

1. Déclaration commune : les villes européennes pour la durabilité
2. Campagne des villes européennes durables
3. Participation au processus local de l'Action 21 : plans locaux d'action en faveur de la durabilité

concevoir, construire et gérer la ville »[279]. En effet, la « ville durable » est, comme l'aménagement du territoire, une « *catégorie d'action et de pensée* » (Mathieu et Guermond, 2011 : 12). Toutefois, celle-ci n'est pas exempte de critiques et d'ambiguïtés.

Tout d'abord, force est de constater le caractère flou et protéiforme de la nature invoquée dans les textes internationaux sur une « ville durable » qui prétend pourtant réconcilier ville et nature. La « nature urbaine » englobe en effet tous les espaces ouverts, non bâtis y compris les espaces agricoles considérés comme une « nature pour la ville » (Donadieu et Fleury, 1995) ; elle intègre aussi bien les parcs et jardins que « *des parcelles intensément cultivées, les façades végétalisées, les toitures vertes ou encore les berges requalifiées* » (Arnould, Le Lay *et al*, 2011 : 50) mêlant ainsi « nature sauvage » à la végétation spontanée (ripisylve), « nature construite et aménagée » à des fins récréatives et espaces cultivés. La « nature urbaine » est une catégorie polymorphe et quelque peu fourre-tout recouvrant toutes les formes de « vert » et de « bleu » présentes dans et aux abords de la ville (figure 24).

En outre, la capacité de renouvellement des modes d'intervention sur la ville fait débat. Si certains auteurs défendent l'hypothèse d'un « *tournant urbanistique* » (Emelianoff, 2007), d'autres soupçonnent le développement urbain durable, d'être une forme de marketing urbain (Rosemberg, 2000) voire un « *nouvel évangile technocratique* » (Theys et Emelianoff, 2001). Sans prétendre clore la controverse, mais pour tenter de l'enrichir, nous nous sommes interrogée sur la capacité du développement durable à entraîner une modification des pratiques d'urbanisme à travers l'examen de la façon dont la ville durable prend concrètement en charge la question de la nature. La comparaison de deux villes proches, en position transfrontalière, engagées toutes deux dans la mise en œuvre d'un Agenda 21 Local offre un bilan contrasté de l'opérationnalisation du développement durable à Pau et à Saragosse.

[279] Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Présentation du plan d'actions Ville durable, 2010. En ligne, URL : http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-plan-d-actions-Ville-durable.html [consulté le 05/11/2012]

Figure 24 : La « nature urbaine » dans tous ses états

Jardins partagés, PNU Strasbourg, juin 2013

Verdissement de l'espace public, Amsterdam, 2013

Berges de la Garonne, Bordeaux, octobre 2012

Quais de la Garonne, Bordeaux, octobre 2012

Apiculture, PNU Srasbourg, juin 2013

Fleurissement privé de l'espace public, Harlem, juillet 2013 (Clichés S. Clarimont)

2.2.2. La « ville nature » en actes : les A21L de Pau et Saragosse

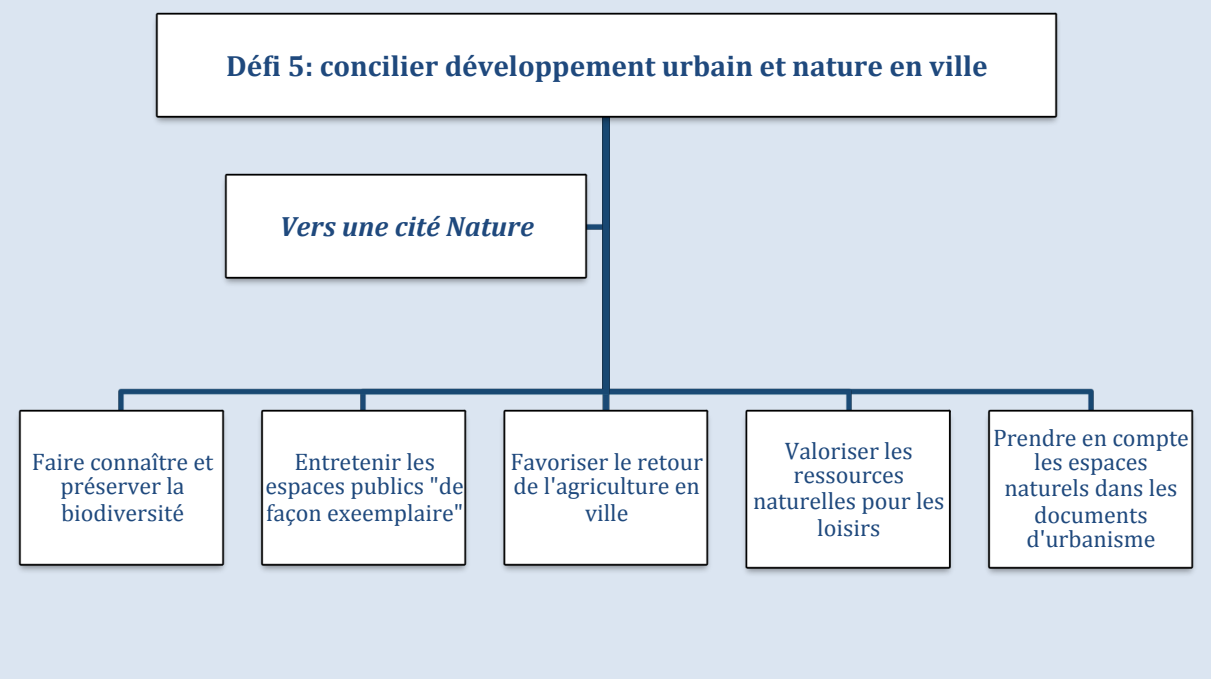
Bien que dissemblables sur de nombreux aspects (situation géographique, poids démographique, fonctions, place dans la hiérarchie urbaine nationale), Pau et Saragosse présentent néanmoins plusieurs traits communs permettant de justifier la comparaison : ce sont toutes deux des villes fluviales, inscrites dans une démarche de développement urbain durable qui accorde une place centrale à la reconquête des espaces fluviaux. En outre, ces deux villes ont opté pour un positionnement stratégique identique de « portes des Pyrénées ». Leur engagement dans la voie de la durabilité urbaine est scellé par l'adoption d'un Agenda 21 local : implanté à Saragosse dès 2000 et adopté à Pau, en 2011 (en même temps que l'agenda de la CDAPP avec lequel il est étroitement articulé). Dans un cas comme dans l'autre, ces agendas 21 sont d'assez classiques agendas « institutionnels », centrés sur les compétences des collectivités territoriales et visant à la mise en œuvre de bonnes pratiques de gestion durable (Boutaud, 2009). La société civile n'a été impliquée qu'en amont, lors de l'élaboration du diagnostic, par la mise en place de réunions d'information, d'une plateforme d'échange sur Internet, d'un questionnaire (Pau) et de groupes de travail participatifs « semi-ouverts ». Aucun de ces agendas n'a prévu d'impliquer davantage la population à travers par exemple le lancement de démarches visant à favoriser l'émergence « par le bas » de projets concrets et exemplaires impliquant fortement la société civile.

Figure 25 : Exemples de publicisation de l'A21L palois

(Clichés, S. Clarimont, Pau, octobre 2012)

Lancé en 2009, l'A21L palois a abouti en juin 2011 avec l'approbation d'un plan d'actions (2011-2014) décliné en 110 mesures concrètes, regroupées par « défi », selon la terminologie de la Stratégie nationale de développement durable (2010-2013). Ces « défis » représentent une déclinaison locale des stratégies nationale et européenne : « 1/ permettre à chaque habitant d'agir en faveur du développement durable, 2/ promouvoir des modes de production et de consommation responsables : vers une "cité éco-responsable", 3/ lutter et s'adapter au réchauffement climatique, 4/ créer les conditions d'un mieux-vivre ensemble, 5/ concilier nature et développement urbain : "vers une cité Nature" » (CDAPP, *Agenda 21 Local Pau-Pyrénées. Programme d'actions*, 2011). Ce dernier défi nous intéresse tout particulièrement puisqu'il prétend faire de Pau et de son agglomération, une « *cité Nature* » en adoptant des « *techniques alternatives* » d'entretien des espaces verts, en permettant un « *retour de l'agriculture en ville* » à travers des opérations de « *relocalisation de la production* » et de « *découverte et d'apprentissage de cette activité* » et en valorisant mieux le patrimoine naturel à travers notamment la création d'un Parc naturel urbain intercommunautaire. En septembre 2012, l'action de la CDAPP en faveur de la durabilité urbaine est reconnue nationalement puisque le comité 21 décerne à la communauté d'agglomération la distinction « Rubans du développement durable ».

Figure 26 : Déclinaison en objectifs stratégiques du défi 5 de l'Agenda 21 Local Pau-Pyrénées



Tout comme Pau, Saragosse est reconnue comme une ville durable. Selon une étude récente et médiatisée, réalisée sous le patronage de Siemens, Saragosse se classerait en 7ème position des « 25 villes espagnoles soutenables » (après Madrid, Vitoria, Bilbao, Barcelone, Pampelune et Logroño). La stratégie de la ville pour la mitigation du changement climatique et l'amélioration de la qualité de l'air, approuvée en 2009, semble avoir été particulièrement appréciée par l'agence en charge de l'étude. Ce n'est toutefois pas le seul programme mis en

place par cette ville en quête de durabilité. Le 24 mars 2000, Saragosse a adhéré à la Charte d'Aalborg et s'est engagée aussitôt dans l'élaboration d'un Agenda 21 Local dont l'objectif premier est l'intégration de la nature dans la ville. Ce dernier s'inscrit dans la continuité du 1er Plan stratégique de Saragosse et de son aire d'influence (étendue à 24 communes) élaboré au cours de la décennie précédente par l'association EBRÓPOLIS, créée en 1994 à l'initiative des pouvoirs publics. Il constitue la première tentative de concevoir un document de planification à une échelle métropolitaine encore fort peu prise en compte[280]. Le 1er Plan stratégique, approuvé à l'unanimité par l'Assemblée générale d'EBRÓPOLIS, en 1998, retenait trois axes prioritaires :

- Saragosse, ville logistique et métropole régionale intégrée dans son territoire et son environnement ;
- Saragosse, ville attractive économiquement et innovante dans les domaines de la qualité et de la durabilité environnementale (amélioration de la qualité de l'air, de celle de l'eau) ;
- Saragosse, ville créative ans les domaines de l'art et de la communication (participation citoyenne).

L'Agenda 21 Local reprend, à l'échelle de la ville, ces objectifs très consensuels. Il s'efforce de rendre plus opérationnels des documents stratégiques à la portée juridique très limitée, dépourvus de cartographie fine et de mesures concrètes. L'Agenda 21 Local insiste tout particulièrement sur la maîtrise de la croissance urbaine (« *Rénover sans s'accroître* ») et sur l'intégration de la nature dans la ville, l'amélioration de la qualité de l'air et de celle de l'eau, le développement de technologies propres et de systèmes de gestion des déchets efficaces. Ces orientations stratégiques sont inégalement prises en compte dans le Plan général d'urbanisme de Saragosse (PGOU).

Ce dernier propose également, à l'occasion de ses révisions intervenues au cours des années 2000, une déclinaison communale de la stratégie métropolitaine[281]. Il retient comme axes prioritaires du projet urbain : « *Saragosse, ville logistique et métropole régionale* » et « *Saragosse, ville attractive et durable* ». L'idée d'intégration y est déclinée à différentes échelles : intégration à l'espace national grâce à des liaisons rapides, intégration à l'espace régional et métropolitain, intégration des différents quartiers de la ville, mais aussi intégration de la ville à son environnement naturel. Le document d'urbanisme affirme d'emblée le rôle majeur du milieu naturel dans l'organisation métropolitaine, d'abord parce que Saragosse est

[280] Pour l'instant, aucune coopération intercommunale solide et incarnée dans une structure administrative n'existe pour Saragosse. Dans les documents institutionnels, les expressions « aire métropolitaine », « environnement métropolitain », « région métropolitaine » ou « comarca métropolitaine » sont utilisés comme équivalents pour faire référence à la zone d'influence de Saragosse, mais non à un niveau supra-communal d'administration territoriale. Une gouvernance métropolitaine reste à construire.

[281] Une 1ère révision du PGOU est finalement approuvée, le 13 décembre 2002, une 2ème à peine quelques années plus tard, en 2007.

une commune très étendue dont une partie seulement est urbanisée[282], ensuite parce que la préservation de l'environnement apporte une dimension « qualitative » au développement urbain. L'intégration des espaces naturels à la ville y est présentée comme une opportunité à saisir : « *Saragosse, ville dense entourée par des zones rurales nombreuses et de valeur, devrait mettre à profit la possibilité d'intégrer la huerta, les cours d'eau et les espaces naturels environnants au système urbain, afin de favoriser un équilibre et une symbiose avec les activités développées dans la ville* »[283] (PGOU, 2002 : 17). Dans le PGOU, une conception très large de la nature prévaut : celle d'un ensemble discontinu d'espaces ouverts, non urbanisés. Dans le système d'espaces naturels recensés à Saragosse par le PGOU, l'Èbre joue un rôle majeur : il est appelé à devenir un parc urbain central connecté à d'autres espaces ouverts pour former un « *système de corridors verts* ». « Trames vertes et bleues » sont associées et assurent un maillage de l'espace urbain au sein duquel les cours d'eau jouent le rôle « d'épine dorsale » : « *ils forment le tronc ou l'élément principal des différentes mailles vertes* »[284] (PGOU, 2001 : 19-20). Les espaces agricoles urbains, composantes de cette « trame verte », sont décrits comme disposant en outre d'une grande valeur culturelle et identitaire : « *la huerta est l'espace prédominant autour des noyaux de population compris dans le territoire communal et elle est indissociable de l'**identité** et de la **culture** de la ville* »[285] (PGOU, 2002 : 17). Ils sont considérés comme des éléments patrimoniaux à préserver aussi la ville s'engage-t-elle à travers son document d'urbanisme à « *développer une politique active de protection et de restauration du patrimoine culturel, artistique, naturel et agraire, en faisant en sorte que les édifices historiques, les fleuves ou la huerta de Saragosse qui a été un élément identitaire au fil des siècles, continuent à l'être à l'avenir* »[286] (PGOU, 2002 : 15). Or, cette *huerta* est, à proximité de la ville, très dégradée. Le rapport de présentation du PGOU propose donc, dans une formule non dépourvue d'ambiguïté, « *d'éviter l'extension de la ville sur les superficies agricoles irriguées, plus particulièrement sur les terrasses (alluviales) les plus basses, sans que cela empêche le développement des noyaux urbains traditionnels déjà présents dans ces zones ou les développements nécessaires pour compléter l'agglomération*

[282] Peuplée de près de 700 000 habitants en 2011, Saragosse est la cinquième ville d'Espagne (après Madrid, Barcelone, Valence et Séville). Elle a connu, au cours du siècle passé, une très forte croissance démographique qui s'est traduite par une urbanisation importante au-delà du cœur historique de la ville situé en rive droite de l'Èbre. Toutefois, son territoire communal très vaste (près de 1000 km^2) est loin d'être entièrement urbanisé. Il mêle des districts urbains (10) et deux districts ruraux (nord et sud), eux-mêmes divisés en 18 « *barrios rurales* » (quartiers ruraux). De plus, l'urbanisation ne se cantonne pas au sein des limites de la commune de Saragosse, elle déborde sur les communes limitrophes, empruntant les vallées fluviales de l'Èbre, du Gállego et du Herva.

[283] « Zaragoza, una población densa rodeada por un abundante y valioso medio rural, debería aprovechar la posibilidad de integración de la huerta, de los ríos y de los espacios naturales de su entorno con el sistema urbano, a fin de propiciar un equilibrio o simbiosis con las actividades desarrolladas en la ciudad. »

[284] « Los cauces de los ríos forman el tronco o elemento principal de las respectivas mallas verdes. »

[285] « (…) la huerta es el espacio predominante alrededor de la mayor parte de los núcleos de población incluidos en el término municipal y parte inseparable de la identidad y cultura de la ciudad. »

[286] « Desarrollar una activa política de protección y recuperación del patrimonio cultural, artístico, natural y agrario, haciendo que los edificios históricos, los ríos y la huerta de Zaragoza, que ha constituido su nodo identitario a lo largo de los siglos, sigan siéndolo en el futuro. »

centrale »[287] (PGOU, 2002 : 21). Cette ambiguïté éclate au grand jour avec le projet d'Exposition internationale de 2008 qui s'est traduite certes par une revalorisation incontestable des berges fluviales, mais au détriment des espaces naturels et agricoles, notamment ceux du méandre de Ranillas.

2.2.3. La reconquête des espaces fluviaux urbains : nouvel horizon programmatique pour les « villes-nature »

Sous couvert de promouvoir de nouvelles formes de développement urbain plus durable et d'améliorer leur cadre de vie, de nombreuses villes ou intercommunalités, comme la CDAPP ou Saragosse, s'engagent dans des projets de reconquête de leurs espaces fluviaux. Elles empruntent la voie ouverte par les grandes opérations de reconquête des fronts d'eau des années 1980 et 1990 qui inaugurent une ère nouvelle pour des fleuves urbains cessant progressivement d'être perçus sur le mode négatif comme une menace et/ou comme un non-lieu urbain. Bien que guidés avant tout par une logique économique de réaffectation de parcelles urbanisables, ces programmes contribuent à réconcilier la ville et le fleuve et font du fleuve, un nouvel objet patrimonial.

2.2.3.1. Le fleuve, nouvel objet patrimonial

La patrimonialisation des fleuves et des rivières tend à s'imposer en Europe occidentale. Elle témoigne de l'élargissement progressif du champ du patrimoine de la culture à la nature, de l'inerte au vivant, du matériel à l'immatériel. Si au XIX^{e} siècle, la patrimonialisation a surtout concerné des éléments du passé concourant à renforcer l'identité nationale, le XX^{e} siècle a consacré de nouveaux objets patrimoniaux jugés dignes d'être conservés en vue de leur transmission de génération en génération. C'est surtout au cours des années 1970-1980 que l'inflation patrimoniale a été particulièrement accusée. Ces deux décennies ont marqué l'entrée dans le champ du patrimoine de nombreux objets menacés de disparition par les mutations de l'industrie et l'aménagement de l'espace (Nora, 1994). La rédaction par l'UNESCO, en 1972, de la Convention du patrimoine mondial illustre cet avènement du « tout patrimoine » puisqu'elle permet d'attribuer à des sites, naturels ou culturels, dotés « *d'une valeur universelle exceptionnelle* », le label de patrimoine mondial (*World Cultural and Natural Heritage*). Comme la patrimonialisation d'éléments culturels, la patrimonialisation de la nature obéit à une logique de sélection et de mise en collection d'éléments porteurs d'avenir (Micoud, 2004). Elle est entreprise dans un double objectif de préservation (requalification, restauration de « l'état initial » du milieu) et de perpétuation dans le temps, de transmission aux générations futures. En ce sens, le patrimoine ne doit pas être considéré comme un donné, mais comme un construit social. Dans ce processus, le fleuve fait figure de nouvel objet patrimonial[288] comme en témoignent l'inscription récente de

[287] « Por todo ello, como criterio general debe evitarse la extensión de la ciudad por el regadío, especialmente sobre sus terrazas más bajas, sin que ello impida el desarrollo de los núcleos urbanos tradicionales ya existentes en este suelo, o los desarrollos necesarios para completar la aglomeración central. »

[288] *Mondes en développement*, « La mise en patrimoine de l'eau, numéro monographique », 2009/1, n°145

plusieurs fleuves au patrimoine mondial de l'UNESCO au titre de leurs paysages culturels, vivants et évolutifs (Val de Loire en 2000, Danube [Paysage culturel de la Wachau] et haute vallée du Rhin en 2002) ou d'autres formes de labellisation plus « classiques » du type réserve naturelle, parc naturel régional (Pin, 2010 ; Wœssner, 2006). Toutes s'accordent parfaitement avec les principes du développement durable dont elles servent les objectifs aussi bien environnementaux qu'économiques puisque la patrimonialisation a souvent pour corollaire le développement touristique.

Pour des villes soucieuses de répondre à l'injonction de durabilité, la patrimonialisation des espaces fluviaux urbains permet tout à la fois d'améliorer la qualité de leur environnement, de préserver, restaurer ou mettre en valeur des écosystèmes souvent dégradés ou du moins dévalorisés. Ces interventions publiques visent à améliorer l'image et par là l'attractivité des villes dans un contexte de mise en concurrence exacerbée des territoires. Les espaces fluviaux sont des espaces d'intervention privilégiés du fait de leur situation particulière. Espaces de circulation souvent en voie de déclassement ou du moins de transformation du fait de l'évolution des conditions de navigation intérieure, espaces de polarisation sur leurs rives d'installations industrielles et logistiques vétustes ou abandonnées, les grands fleuves ont assez tôt retenu l'attention des aménageurs qui y ont vu l'opportunité de concilier restauration de milieux aquatiques et reconquête d'espaces en friche dans la perspective d'une reconstruction de la « ville sur la ville ». Quelques expériences menées dans de très grandes métropoles industrielles européennes ou nord-américaines, au cours des années 1980, ont ouvert la voie telle la célèbre opération de transformation de l'ancien ensemble portuaire londonien en déshérence en quartier d'affaires (le Canary Wharf) qui inaugure une forme nouvelle de gouvernance urbaine accordant une large place au secteur privé (Michon, 2008). Ces grandes opérations de reconquête des fronts d'eau ont fait l'objet de nombreuses publications dans le champ des sciences humaines et sociales qu'il s'agisse de décrire la transformation des *water fronts* dans le monde anglo-saxon (Chaline, 1994) ou en Europe méditerranéenne (Rodrigues-Malta, 1999). Elles ont permis de mettre en lumière leurs effets spatiaux (mutations spatiales et nouvelles affectations du sol urbain), économiques (tertiarisation de l'économie) et sociaux (accueil de nouvelles populations issues des couches moyennes ou supérieures). Toutefois, de nombreuses dimensions de la patrimonialisation des espaces fluviaux sont demeurées inexplorées. Tout d'abord, force est de constater que les villes petites et moyennes n'ont guère retenu l'attention des chercheurs. Les très grandes opérations de reconquête des fronts d'eau portées par de grandes métropoles ont souvent été privilégiées par rapport à des projets d'ampleur plus limitée. De plus, les projets de patrimonialisation aboutis ont davantage été étudiés que les projets émergents, plus difficiles à appréhender. Enfin, les recherches menées ont souvent négligé le regard porté par les visiteurs sur les aménagements réalisés. Nous avons tenté de combler ces lacunes en nous penchant sur la « mise en parc » des berges du gave dans l'agglomération paloise et la reconquête des berges de l'Èbre, à Saragosse.

2.2.3.2. La mise en parc au service de la patrimonialisation : la figure de Parc naturel urbain

Quelques autres villes ou intercommunalités françaises (Agen, Mont-de-Marsan, Strasbourg, Rueil-Malmaison, Pau) ont, ces dernières années, tenté de promouvoir une nouvelle figure de « protection » de la nature urbaine : le Parc naturel urbain (PNU). Le PNU est une notion composite et récente qui s'inspire de celle, antérieure, de Parc national urbain. Un parc national urbain est un périmètre de protection d'espaces remarquables, de taille variable, mais en général assez étendue. Il témoigne d'un élargissement de l'idée de parc : d'une « nature sauvage » ou du moins faiblement transformée située en milieu rural à une « nature anthropisée » en milieu urbain. D'abord utilisée aux États-Unis, puis en Europe du Nord et au Canada, le vocable « parc national urbain » recouvre des réalités très différentes. Aux Etats-Unis, la possibilité de créer des parcs nationaux, validée par le Congrès, en 1976, obéit à un double objectif patrimonial - préserver des ressources naturelles et culturelles en vue de leur transmission - et social - ouvrir l'expérience du parc national à des populations urbaines défavorisées - (Byrne, 2012), en luttant de la sorte contre la ségrégation sociale dans l'accès aux espaces de nature (Solecki et Welch, 1995). Le premier parc national urbain étasunien, le Santa Monica Mountains National Recreation Area, a ainsi été créé, en 1978, au nord de Los Angeles, sur près de 620 km^2 pour protéger des écosystèmes méditerranéens, préserver le patrimoine culturel hérité de la conquête de l'ouest et offrir aux habitants de Los Angeles, un espace récréatif de proximité. Au Canada, le premier parc national urbain, le Rouge National Urban Park, à l'est de l'aire métropolitaine de Toronto, inauguré en 2011, vise des objectifs similaires : il se définit comme un parc pensé « *par les Canadiens, pour les Canadiens* » (selon Parks Canada : www.pc.gc.ca, 2013). En Europe, différentes conceptions du parc national urbain coexistent sous un vocable unique : en Allemagne, ce label couronne des démarches volontaristes de renaturation d'espaces dégradés ou délaissés (Depraz, 2008) ; dans la péninsule scandinave, la marque couronne un processus de protection et de connexion d'espaces naturels ET culturels épars menacés. Ekoparken, le premier parc national urbain européen, situé au nord-est de Stockholm, est un parc à la fois naturel et culturel (du fait de la présence de nombreux monuments en lien avec l'histoire de la royauté). Il a été créé en 1995, dans un contexte de très forte pression urbaine, à la faveur d'une très forte mobilisation sociale réclamant une protection pour des espaces menacés par plusieurs projets d'aménagement (Ernstson et Sörlin, 2009). Pour l'instant, la figure juridique de parc national urbain n'existe ni en Espagne ni en France. Toutefois, en France, la révision, en 2006, de la loi de 1960 relative aux parcs nationaux, témoigne d'un assouplissement de l'idée de « parc national ». L'approbation ministérielle, en 2012, de la création du dixième parc national français, celui des Calanques, aux portes de Marseille, illustre cet infléchissement. Si le parc national ne correspond plus nécessairement à une « nature sauvage », il demeure néanmoins caractérisé par le caractère « exceptionnel » des écosystèmes qu'il renferme. Pour des espaces de « nature urbaine » plus « ordinaires », certaines villes françaises ont tenté de promouvoir

une nouvelle figure de protection, le PNU dont la réglementation aurait été beaucoup moins contraignante que celle du parc national.

Lors de l'examen, en première lecture, en décembre 2005, du projet de loi relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins, le député UMP Patrick Ollier[289] avait présenté un amendement destiné à octroyer au PNU une reconnaissance légale. Le PNU y était présenté comme un « *projet collectif de territoire associant animation, préservation de l'environnement et maintien de l'activité économique* » ; il était conçu comme un dispositif souple, facultatif, instauré à l'initiative des collectivités territoriales selon une démarche ascendante et inspiré des parcs naturels régionaux (Clarimont et Leichnig, 2014). Approuvé par l'Assemblée nationale, l'amendement Ollier est rejeté par le Sénat, au prétexte que l'intitulé PNU est paradoxal « *car il joue sur le concept de nature et d'urbanité en même temps* » et qu'il risque d'introduire une confusion entre PNR et PNU susceptible de « *rendre illisible l'objectif de préservation du caractère naturel et rural propre aux territoires classés parcs en France* » (Sénat. Rapport n°159, janvier 2006). Le PNU demeure donc un outil non réglementaire, dépourvu de base juridique ou légale. En novembre 2011, une association des villes et intercommunalités supports de PNU avait été créée pour faire reconnaître les PNU et obtenir pour lui un statut juridique comparable à celui des PNR. Composée de trois agglomérations (Agen, Marsan, Pau) et de trois villes (Strasbourg, Rueil-Malmaison, Villeurbanne), cette association semble aujourd'hui en sommeil. Pour autant, les six PNU mis en place au cours des années 2000 existent toujours.

Sous un vocable commun, se cachent cependant des réalités plurielles bien résumées par le chargé de mission du PNU Marsan (40) : « *Tous les PNU sont différents (…) par les positions politiques, par la localisation, par ce qu'on veut faire dessus* » (Entretien S.A., chargé de mission PNU Marsan, 18/06/2013). Les portages des PNU sont divers : commune (Strasbourg, Agen) ou EPCI (Pau, Marsan), service environnement (Pau, Marsan, Strasbourg) ou aménagement (Agen). Les espaces concernés par le PNU sont eux-mêmes très variés même s'ils sont souvent situés en bordure de cours d'eau : l'Ill et la Bruche à Strasbourg, la Garonne à Agen, le Midou, la Douze et la Midouze dans la communauté de communes de Marsan. Les objectifs visés peuvent être très différents même si le PNU prétend toujours contribuer à un développement urbain plus durable en proposant « *une nouvelle alliance entre la nature, la ville et les citoyens, expérimentée sur un territoire à la fois naturel et urbain* » (Charte PNU, Strasbourg). Enfin, l'impulsion initiale peut être locale comme à Pau ou davantage de type *top down* comme à Marsan où c'est « *la DDTM qui a avancé l'idée de PNU pour construire un projet concerté mettant en réseau les territoires du 1% paysager* » (Entretien maire de Bostens, responsable communautaire pour les questions environnementales, 18/06/2013). Dans le cas du PNU landais, la réalisation du PNU dont les premières études ont été lancées en 2011, s'inscrit dans le cadre du « 1% Paysage et

[289] Patrick Ollier avait été président du Parc national des écrins, il était aussi maire de Ruel-Malmaison, commune dans laquelle il avait expérimenté, dès 2004, la mise en place d'un PNU.

Développement » induit par la construction de l'autoroute A65 Langon/Pau. Sur les conseils des services de l'État, Le Marsan agglomération s'est donc saisi de l'opportunité offerte par la création de l'infrastructure autoroutière pour penser un projet de mise en valeur des espaces de nature dans un territoire hybride composé de deux communes urbaines (Mont-de-Marsan et Saint-Pierre-du-Mont) regroupant 79 % de la population de l'intercommunalité sur 13 % de son territoire et d'une vaste zone rurale de 16 communes où la densité de population n'atteint pas 25 habitants/km^2 (Le Marsan Agglomération, 2015). Malgré ses disparités géographiques, ce territoire connaît une forte croissance démographique et le PNU a été conçu dans une logique d'anticipation de celle-ci pour offrir des espaces naturels récréatifs aux populations nouvelles : « *il s'agit d'anticiper la forte croissance démographique attendue sur le territoire dans les années à venir et d'anticiper le repli sur des loisirs de proximité dans un contexte de crise* » (S.A., 18/06/2013). Le PNU dont la délimitation a été contrainte par l'éligibilité au « 1% paysager » est un PNU en archipel, au territoire discontinu (10 sites connectés à terme par des liaisons douces) et localisé, principalement en espace rural. L'appellation PNU est dici quelque peu trompeuse ce dont est conscient le responsable du projet : « *Le choix de la dénomination n'a pas été évident, car il a fallu faire la preuve que ce qualificatif d'urbain était pertinent pour un territoire majoritairement rural*. » (Entretien chargé de mission PNU Marsan, 18/06/2013).

Si le PNU du Marsan doit anticiper la croissance urbaine misant de la sorte implicitement sur une poursuite de l'étalement urbain, le PNU palois s'inscrit *a priori* davantage dans un objectif de durabilité puisqu'il prétend accompagner la densification du tissu urbain en offrant aux habitants du cœur de l'agglomération des espaces récréatifs de proximité : « *Il ne faut pas seulement densifier, il faut aussi penser au cadre de vie comme élément d'attractivité pour faire venir de nouveaux habitants dans le centre. La maîtrise de l'urbanisation, la revitalisation du centre* [en déclin] *et le retour à la nature ont été, dès 2008, les priorités de la nouvelle municipalité*. » (Entretien A.Q., Mission développement durable, CDAPP, 26/11/2012). Il est pour partie l'héritier d'un projet plus ancien, porté par la dernière municipalité d'André Labarrère (maire de Pau de 1971 à 2006) de réaffectation d'espaces en déshérence en bordure du gave (friches industrielles et logistiques) et qui ambitionnait de réunir sur un périmètre de 60 ha baptisé « Porte des gaves » : la création d'un équipement sportif de prestige (le stade d'eaux vives), l'aménagement d'espaces de loisirs et le développement d'un ensemble résidentiel de standing qui aurait été le premier éco-quartier de l'agglomération (Clarimont, Vlès *et al*, 2014). Si le stade d'eaux vives a bien vu le jour en 2009, le volet immobilier du projet confronté à de nombreuses difficultés financières et surtout foncières (pollution des sols, risque d'inondation) a été ajourné. La nouvelle municipalité, élue en 2008 après une transition heurtée consécutive au décès d'André Labarrère, a repris le dossier en l'orientant vers un objectif de valorisation d'un linéaire continu d'espaces naturels situés de part et d'autre du gave de Pau, sur 350 ha (Clarimont et Leichnig, 2015). Projet désormais communautaire et non plus communal, le PNU a aussi été imaginé pour créer du lien entre les deux rives du gave et entre l'amont et l'aval : « *On s'est*

rendu compte en fait que l'on s'était détourné de ce gave et qu'il n'était plus un lien entre les 8 communes, mais plutôt une séparation entre les communes de la rive droite et les communes de la rive gauche, il y avait toute une réflexion qui avaient été menée sur ça […] c'était comment on se l'approprie pour le refaire en lien, comment on fait pour qu'il redevienne un lien des deux rives, comment la population a un regard parce que c'est vrai que mine de rien […] quand vous êtes sur le boulevard des Pyrénées, on le voit plus le gave […] » (Maire de Gan, élu référent en charge du dossier PNU, 15/04/2013).

2.2.3.3. Patrimonialiser par l'événement : Saragosse 2008

Pour valoriser son espace fluvial, Saragosse a fait un choix sensiblement différent de celui de Pau puisque c'est l'organisation d'un grand événement, l'Exposition internationale « Eau et développement durable », célébrée du 14 juin au 14 septembre 2008. Cet événement visait en premier lieu à accroître la notoriété d'une ville du Nord et de l'intérieur, éloignée des grands pôles touristiques espagnols bien que réputée comme lieu de pèlerinage important dédié à la Vierge du Pilar. L'Expo 2008 devait donc assurer un renouvellement des bases de l'attractivité touristique de la ville en attirant de nouvelles clientèle, en donnant à voir une autre image de la ville, celle d'une métropole moderne, engagée dans une dynamique de développement durable et préoccupée du devenir d'une ressource rare et indispensable à la vie, l'eau (thème de l'exposition). L'Expo 2008 constituait aussi une opportunité pour repenser totalement l'aménagement de la ville grâce à l'obtention de financements exceptionnels octroyés par l'Etat et mis au service de la création et de la modernisation d'équipements publics. Elle a permis de donner corps à un ambitieux projet urbain, formulé au cours des années 1990 et concrétisé avec l'événement (Clarimont, Vlès et Leichnig, 2014). Ce projet est centré sur le fleuve qui cesserait de constituer une barrière entre la rive droite et la rive gauche de la ville pour devenir un élément unificateur. Les espaces fluviaux urbains y sont vus comme des espaces de choix d'une part, pour étendre et moderniser le centre de la ville, d'autre part, pour créer un parc urbain linéaire le long de l'Èbre qui se présenterait à la fois comme un espace vert de proximité pour les habitants des quartiers centraux et un itinéraire de découverte de la ville pour les visiteurs (De La Cal et Pellicer, 2002). Pour concrétiser ce projet urbain, les autorités municipales choisissent d'opter pour l'organisation d'un événement international, suivant la suggestion qui leur avait été faite par certains directeurs de services ministériels, en poste dans la ville et jugeant possible de valoriser, à Saragosse, l'expérience acquise avec l'Exposition universelle de Séville et les Jeux Olympiques de Barcelone (1992). Après quelques hésitations sur le sens à donner à cet événement (célébration du bicentenaire des sièges de Saragosse par les troupes napoléoniennes au début du XIX^{e} siècle ou commémoration du centenaire de l'Exposition internationale de 1908), un consensus politique et social finit par apparaître autour de l'idée de la célébration d'une exposition, en 2008, qui s'inscrirait dans la continuité de celle de 1908 (Monclús Fraga, 2006). La construction de ce consensus doit beaucoup à l'activité d'une association constituée à la fin des années 1990, l'Association culturelle pour la promotion de

la candidature de Saragosse comme siège de l'Expo 2008, composée majoritairement d'universitaires et de cadres de l'administration qui va parvenir à convaincre les parlementaires aragonais et les conseillers municipaux de Saragosse de l'intérêt d'un projet d'exposition associant réhabilitation paysagère des berges fluviales et expansion urbaine (Clarimont et Miaux, 2014). L'association, intégrée à partir de 2000, dans un consortium chargé de porter officiellement la candidature de Saragosse auprès du Bureau international des expositions (BIE), a permis, à partir de points de vue assez différents, de faire émerger un accord sur le sens et la portée à donner à l'événement ; elle a mis en cohérence, dans un projet unique, des objectifs aussi variés que le verdissement et l'embellissement d'une ville dense et minérale, la création de nouveaux espaces de centralité urbaine, le renforcement et le renouvellement de l'attractivité touristique d'une destination en quête d'un positionnement de ville fluviale aux portes des Pyrénées. Elle a su faire de l'événement international tout à la fois le facteur de la reconquête des espaces fluviaux et le moteur de la transformation de la ville.

Tableau 10 : Les principales étapes du projet Saragosse 2008

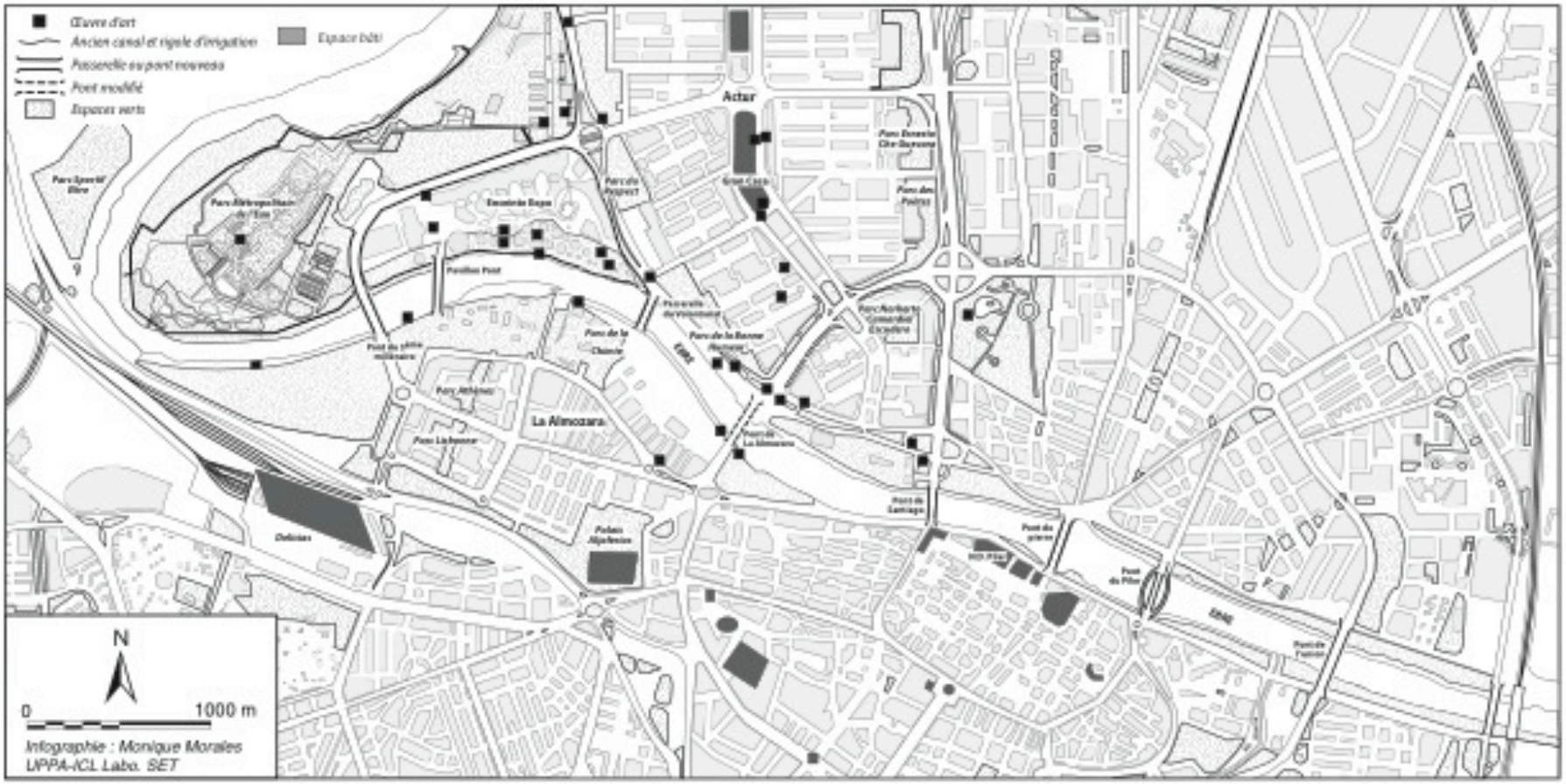
DATE	*FAIT SIGNIFICATIF*
Juillet 2000	Création du Consortium Pro Expo Zaragoza 2008
Octobre 2000	Avant-projet de candidature de Saragosse pour l'organisation d'une exposition internationale reconnue par le BIE
Mai 2001	Première visite à Saragosse des responsables du BIE
Juillet 2001	Choix définitif du méandre de Ranillas comme lieu d'implantation de l'Exposition
Janvier 2003	Création du Comité national pour la candidature de Saragosse
Juin 2003	Présentation de la candidature officielle de Saragosse au BIE
Septembre 2003	Constitution de l'entreprise à capitaux publics, Zaragoza Expo 2008 S.A.
Mai 2004	Visite de la mission d'enquête du BIE chargée de déterminer l'excellence du projet
Novembre 2004	L'Etat, le Gouvernement régional et la ville de Saragosse garantissent l'investissement nécessaire pour la candidature
16/12/2004	Élection de Saragosse comme siège de l'Exposition internationale
17/12/2005	Début des travaux de l'Expo
14/06/2008	Inauguration officielle de l'Expo Zaragoza 2008

Nous n'aborderons pas ici l'événement comme action médiatique destinée à promouvoir la destination et à accroître sa renommée internationale, nous l'appréhenderons surtout comme action urbanistique ayant servi à transformer la ville. Une fois la reconnaissance du BIE acquise, en décembre 2004 (tableau 10), commence la mise en œuvre concrète d'un projet décomposé en deux volets : 1/ le programme d'interventions dans le périmètre de l'Exposition au sens strict, situé dans un méandre de l'Èbre, le méandre de Ranillas, et limité à 25 ha par la réglementation du BIE ; 2/ le Plan d'accompagnement de l'Exposition concernant, lui, l'ensemble de l'espace urbain et conçu avant l'Exposition : « *Ce plan ambitieux est, en réalité, un instrument de la transformation de la capitale aragonaise,*

conçu avant d'obtenir l'Exposition, qui a pu devenir réalité et dans un délai inimaginable, grâce à elle. » (J. BLASCO, Directeur du Consortium Zaragoza Expo 2008). Le premier porte sur la conception et la réalisation des pavillons et des bâtiments destinés à l'accueil des exposants et du public, le second est guidé par l'idée « d'intégration » déclinée à différentes échelles (intégration à l'espace national par des liaisons ferroviaires rapides, intégration à l'espace régional et métropolitain, intégration des différents quartiers de la ville pour éviter les fractures socio-spatiales, enfin intégration de la ville dans son environnement naturel). Pour ce faire, le Plan d'accompagnement met l'accent sur la création des infrastructures d'accès à la ville et à l'Expo (gare multimodale de Delicias, autoroutes de contournement, etc.), la réalisation d'un parc métropolitain de l'eau jouxtant la zone Expo et la requalification des berges fluviales en un vaste parc linéaire (figure 27).

Les aménagements du périmètre de l'Expo et des espaces connexes sont tous guidés par une trame narrative aquatique (Clarimont et Miaux, 2014) : la thématique de l'eau, retenue pour l'Expo, est suggérée par l'utilisation récurrente de la couleur bleue, par le recours dans la conception architecturale des pavillons et de la tour emblématique de l'événement (la tour de l'eau), à des formes courbes ; elle est évoquée également par le mobilier urbain et les œuvres d'art disposées dans l'enceinte de l'Expo et tout le long des berges fluviales (figures 27 et 28). L'eau, thématique unique imposée aux aménageurs comme aux artistes, devait créer de l'unité et homogénéiser un espace fluvial autrefois fragmenté et hétérogène en tissant un lien entre les différentes zones aménagées et en introduisant de la continuité en dépit des obstacles physiques. Elle permettait d'apporter une solution aux problèmes de suture entre zones urbanisées et zones naturelles, entre zones de forte fréquentation et zones de moindre fréquentation, entre rive droite et rive gauche de l'Èbre. Pour rapprocher les rives, le Plan d'accompagnement a conduit à la construction de nombreux ponts et passerelles (le pavillon-pont, le pont du troisième millénaire, la passerelle du volontariat, etc.) ou à l'aménagement de ponts plus anciens comme celui de la Almozara doté d'un nouveau couloir central, surélevé, dédié aux circulations douces (figures 26 et 27).

Figure 27 : L'aménagement des berges fluviales, dans le cadre de l'Exposition internationale



Les interventions artistiques et architecturales ont servi à « qualifier » les rives fluviales en donnant une qualité nouvelle et en esthétisant des espaces jusque-là marginaux, ignorés et dégradés, supports d'activités marginales ou illicites. Elles ont fait de ces non-lieux urbains, de « nouveaux espaces publics » et du fleuve « *une nouvelle rue de la ville* » (Monclús, 2008 ; Pellicer, 2008). Le fleuve « requalifié » devient un miroir pour la ville : miroir dans lequel se reflètent tour à tour la ville et la nature urbaine à l'image de l'œuvre de l'artiste Fernando Sinagua - *Pantallas espectrales sobre el Ebro* – (figure 28) ; miroir renvoyant l'image d'une « ville-nature » réconciliée avec l'Èbre et unifiée par l'Èbre. Ce fleuve urbain nouvellement mis en valeur est devenu un nouvel espace récréatif pour les habitants et un « corridor vert », réceptacle de biodiversité pour la « ville durable » qu'aspire à être Saragosse.

Sept ans après l'événement, l'Expo Saragosse 2008 peut donc être interprétée comme un moment fort dans l'histoire urbaine de la ville. Elle a constitué un levier pour la transformation de la capitale aragonaise et a permis, par un apport de fonds exceptionnels, de concrétiser un projet urbain plus ancien, articulé autour de la reconquête du fleuve. Grâce à l'Expo, les berges fluviales ont été mises en valeur et sont devenus de nouveaux espaces de loisirs pour les habitants et les visiteurs de la ville. Elles sont maintenant pleinement appropriées par la population comme en témoignent les enquêtes réalisées auprès d'usagers des promenades fluviales par notre doctorante, Kildine Leichnig (enquêtes qualitatives menées à l'automne 2013) ou par les étudiants de Master 1 LTDT que nous avons accompagnés en voyage d'étude, à Saragosse, en octobre 2010, 2014 et 2015 pour mener un travail d'observation des pratiques des espaces publics doublé d'une petite enquête par questionnaire. De nombreux habitants éprouvent en outre un sentiment de fierté à vivre dans une ville embellie par l'Exposition internationale et plus « verte » (Plumed Lasanta, 2014). Le suivi des indicateurs de durabilité pour Saragosse[290] met lui aussi l'accent sur la hausse substantielle des espaces de « nature urbaine » intervenue au cours des années 2000 : de 3,6 millions de m^2 en 2001 à 8,5 millions en 2011.

Néanmoins, ces aspects indéniablement positifs ne sauraient occulter des points plus mitigés. Sur le plan économique, plusieurs études ont révélé que le bilan final de l'exposition de 2008 était relativement décevant par rapport aux attentes soulevées par l'événement. Certes, les importants travaux réalisés de 2005 à 2008, ont eu des conséquences positives sur le marché de l'emploi à l'échelle locale, mais aussi régionale en stimulant le secteur de la construction (Serrano Sanz *et al*., 2009). Cependant, les retombées économiques furent moins importantes que ce qui avait été initialement prévu du fait du dépassement des budgets prévisionnels pour de nombreux équipements comme le Palais des Congrès ; d'une affluence

[290] Ayuntamiento de Zaragoza. 2012. Actualización de los indicadores de sostenibilidad de Zaragoza. *Cuaderno* n°22, 87 p. En ligne, URL : https://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/indicadores2013.pdf [consulté le 8 septembre 2014]

moins importante que prévue[291] qui se traduisit par un résultat net d'exploitation négatif de 54,5 millions d'euros. De plus, la fréquentation de cette exposition internationale fut principalement locale et nationale avec plus de la moitié des visiteurs originaires de la ville même de Saragosse ou de l'Aragon (Serrano Sanz *et al.,* 2009) ce qui limite grandement la portée de l'événement comme instrument de promotion de la destination auprès d'une clientèle internationale. En effet, les retombées positives de l'Exposition en termes d'image vis-à-vis de l'extérieur demeurent modestes : si de 2002 à 2008, le nombre de nuitées comptabilisées à Saragosse ne cessent de progresser passant de 1 168 127 en 2003 à 1 799 496 en 2008 ; aussitôt après la fréquentation s'effondre pour retrouver des niveaux antérieurs (1 211 936 nuitées en 2009 et 1 319 190 en 2010, selon les données de l'INE). La crise a sans doute joué un rôle dans la chute de la fréquentation de Saragosse, mais la baisse du tourisme domestique n'a pas été compensée ici – comme dans d'autres destinations espagnoles, notamment littorales - par une hausse significative des clientèles étrangères.

Sur le plan urbanistique, l'organisation de l'Exposition a ouvert à l'urbanisation de nouveaux espaces et s'est traduite par une forte augmentation de l'offre immobilière qu'il s'agisse d'immobilier résidentiel en périphérie de la ville ou d'immobilier d'entreprises dans le périmètre de l'Expo. Or, la célébration de l'Expo de 2008 coïncide précisément avec le début de la crise et l'éclatement de la bulle immobilière rendant particulièrement difficile la réaffectation des bâtiments construits dans le cadre de l'exposition. Si l'inauguration de la nouvelle cité judiciaire, en mai 2013, a permis de redonner vie à une partie du périmètre de l'Expo et de réutiliser un certain nombre de pavillons (65 000 m^2 de bureaux), la reconversion de l'ensemble de la zone est loin d'être aboutie et le devenir de quelques-uns des édifices emblématique de l'Expo demeure en suspens. C'est le cas du pavillon de l'Espagne, du pavillon de l'Aragon, du pavillon-pont ou de la tour de l'eau (Clarimont et Leichnig, 2015b). Le sort des équipements de loisirs s'avère également problématique : l'Aquarium et plusieurs équipements d'accès payant du parc métropolitain de l'eau (stade d'eaux vives, parcours de golf) ont été confrontés à de gros problèmes financiers auxquels le changement de gestionnaires prétend répondre. Les télécabines de la société Aramon, installées à Saragosse pour relier directement la gare de Delicias à la zone Expo, devaient donner à voir le nouveau positionnement touristique de Saragosse, porte des Pyrénées et assurer la promotion de l'activité ski. Après plusieurs années de fonctionnement chaotique et de discussions quant à leur devenir, elles ont finalement été démontées, en mai 2015, sans que soit précisée leur nouvelle affectation (*Heraldo de Aragón*, 5/05/2015).

[291] 5 650 941 entrées furent enregistrées pour l'ensemble de la durée de l'exposition là où les organisateurs en attendaient 7,5 millions environ. Ce chiffre place Saragosse 2008 très loin derrière Hanovre (18 M de visiteurs contre les 40 M attendus) ou Aïchi (22 M).

Figure 28 : Les berges de l'Èbre transformées par l'Expo 2008

Cœur de la zone Expo : « l'âme de l'Èbre », statue de Jaume Plensa, à l'arrière, le Palais des Congrès et au dernier plan, les télécabines installées par la société Aramón

Pavillons de l'Exposition : à droite de l'image, pavillons réhabilitées en attente d'affectation, à gauche, pavillons en travaux.

Pavillon-pont, sur l'Èbre, réalisé par l'architecte Zaha Hadid, revêtement extérieur en verre et béton armé évoquant les écailles d'un requin

Promenade en bordure de l'Èbre et au centre de l'image : pont du troisième millénaire, pont routier enjambant l'Èbre doté d'un arc en béton suspendu de 40 m de haut. Sur le côté on devine, une voie vitrée réservée aux piétons.

« Pantallas espectrales » : miroirs en verre compacté, réalisés par un artiste de Saragosse, Fernando Sinaga et placés en rive droite de l'Èbre

« Wild relative » (Tony Cragg) : sculpture en bronze installée en rive droite de l'Èbre, à proximité de la cathédrale du Pilar

Clichés S. Clarimont, juin 2014

Enfin, les effets environnementaux de l'exposition sont controversés. Les associations écologistes ont, dès le milieu des années 2000, dénoncé l'impact écologique de travaux qui se sont traduits par l'artificialisation du méandre de Ranillas — « *espace naturel et agricole de grand intérêt* » pour la biodiversité (*El Ecologista*, n° 42, janvier 2005) —, la modification des berges fluviales, la construction d'un barrage-seuil en aval de Saragosse de même que le dragage annuel du fleuve pour permettre la navigation sur l'Èbre en période d'étiage. La prépondérance du service urbanisme dans la conduite du projet d'Expo et la marginalisation du service environnement expliquent sans doute la faible attention accordée aux écosystèmes, pourtant au cœur du projet et la persistance de la controverse. Exclus ou du moins non pris en compte dans la conception du projet d'exposition, les « environnementalistes » – agents municipaux et/ou militants associatifs – continuent à s'opposer aux coûteuses opérations annuelles de dragage de l'Èbre et à critiquer vivement la conduite du Parc métropolitain de l'eau. Bien qu'ayant reçu, en février 2014, le « *Green Globe* », certificat international de durabilité décerné pour la première fois, à un espace vert européen, le Parc Métropolitain de l'eau est en effet considéré par les mouvements écologistes comme un espace « dénaturé », planté d'essences non autochtones, disposées dans un ordre géométrique davantage conforme à l'esprit du jardin à la française qu'à celui des écosystèmes de berges fluviales. Selon le délégué territorial de la SEO / Birdlife : « *El Parque metropolitano del agua no es un parque normal (…), típico de España (…). Es un parque muy artificial, muy humanizado (…).* »[292] (Entretien Saragosse, 28/11/2013). Deux conceptions de la nature s'opposent donc : pour les environnementalistes, les berges fluviales sont pensées en fonction d'un idéal, une nature sauvage ou nature première, unique et fragile ; pour les aménageurs, elles font figure de ressources à aménager en espaces verts de proximité, d'accès aisé et sécurisé. Il ne s'agit nullement, dans cette perspective, de préserver le « caractère originel » d'espaces non pas singuliers, mais reproductibles ; la nature étant vue comme un « capital substituable » par l'homme.

La contribution de l'Exposition internationale à la construction de la ville durable apparaît ainsi au terme de cette rapide analyse très mitigée. L'examen rapide de chacun des objectifs qu'est supposé atteindre un projet de développement urbain durable — efficience économique, équité sociale, diversité culturelle et préservation de l'environnement — révèle des résultats inégaux. Si le bilan économique de l'Exposition est moins positif que ce à quoi les organisateurs s'attendaient et ses effets environnementaux très discutables, ses bilans social et culturel semblent nettement plus favorables. À la faveur de l'Exposition, de nombreux espaces verts et de promenade ont été créés dans une ville dense dans laquelle les

[292] « *Le Parc Métropolitain de l'eau n'est pas un parc normal (…), typique de l'Espagne (…). C'est un parc très artificialisé, très humanisé (…).* »

habitants ne disposaient guère de lieux dévolus aux activités récréatives. Le long du fleuve, en rive gauche comme en rive droite, des promenades ponctuées d'aires de jeux pour les enfants ont été aménagés. Les mobilités douces ont été développées par la mise en place d'itinéraires piétonniers et cyclables, linéaires ou transversaux, parfaitement sécurisés. Pour les habitants de Saragosse tout comme pour les visiteurs, l'Expo 2008 a contribué à faire de Saragosse une ville plus agréable à vivre et à habiter temporairement. Sur les rives de l'Èbre, de nombreuses œuvres d'art ont été installées afin de rendre la culture contemporaine accessible à tous, tandis que des espaces ont été réservés à diverses formes d'expression artistiques plus informelles. Toléré voire encouragé, cet art de la rue se traduit parfois par des créations contestataires dénonçant la spéculation immobilière et une ville ségréguée, sous surveillance (figure 29). Il porte un regard acerbe sur les dynamiques urbaines contemporaines et renvoient à l'ambiguïté d'un événement international, prétexte à l'urbanisation d'espaces agricoles et naturels.

Figure 29 : Main basse sur la ville, Saragosse (berges de l'Èbre)

(Cliché S. Clarimont, juin 2014)

À Saragosse comme dans les Pyrénées, la montée en puissance d'un discours sur la durabilité coïncide avec une forte poussée de l'urbanisation. Entre 2001 et 2007, la construction d'immeubles neufs croît à un rythme rapide, mais irrégulier. Un peu inférieures à un million de m^2 en 2001, les superficies dédiées aux nouvelles constructions atteignent le chiffre record de 2,2 millions de m^2 en 2006 (INE). Le rythme de construction se maintient encore à un niveau élevé en 2008 (1,6 million de m^2) avant que n'intervienne un sévère repli à partir de 2009 consécutif à la crise immobilière et financière (INE). Sous l'effet de l'arrivée de population immigrée en provenance d'Amérique latine et d'Afrique, la ville connaît, au cours des années 2000, une forte poussée démographique, après deux décennies de croissance très modérée ; cette reprise ne saurait toutefois expliquer l'essor de la construction

immobilière, phénomène généralisé en Espagne durant les années 2000 et accentué à Saragosse par la célébration de l'Expo. L'exemple de Saragosse met une nouvelle fois en évidence la difficulté à intégrer la question de la consommation des espaces naturels et agricoles dans des projets de développement prétendument durables. Cet aspect est d'ailleurs soigneusement passé sous silence par les indicateurs de suivi de la durabilité urbaine : aucune référence n'y est faite dans les derniers indicateurs de durabilité publiés par la Ville de Saragosse (2012). Et les usagers des berges fluviales interrogés par notre doctorante Kildine Leichnig, dans le cadre de sa thèse, ne semblent guère attentifs à cette dimension.

2.3. Des usagers en demande de « nature domestiquée »

La vulgate sur la durabilité urbaine contient toujours un volet « social » qui invite par exemple les autorités municipales à développer des actions d'information et de sensibilisation des citadins à l'environnement et/ou à favoriser la participation des citoyens aux projets d'espaces urbains de nature (engagements 13 et 16 du Plan « Restaurer et valoriser la Nature en ville »). Au-delà de ces actions somme toute assez classiques, le Plan « Restaurer et valoriser la Nature en ville » a ouvert une voie plus originale en formulant l'engagement n° 12 « connaître la perception de la nature par les habitants » : « *Il est essentiel, pour réussir l'intégration de la nature en ville, de répondre au désir des habitants et de garantir l'appropriation par les citadins des espaces de nature aménagés. Cependant la perception de la nature acceptable dans le cadre de vie de populations, demandeuses de nature, mais coupées d'elle, reste largement à étudier pour comprendre le jeu des demandes, des tolérances et des rejets de la nature en ville, et pour proposer de nouveaux modèles d'aménagement "naturel" de la ville.* » (FRANCE, 2010 : 27).

Cette citation résonne comme une invitation faite aux sciences sociales d'investir ce nouveau champ de recherche et d'imaginer des « *outils de transfert des connaissances* » acquises vers les collectivités territoriales. Le programme « Patrimonialisation des espaces fluviaux urbains » (2011-2014), financé par la CDAPP, pourrait à maints égards apparaître comme une réponse à cette invite. Pour aborder la question du regard porté par les usagers sur les espaces fluviaux, nous adoptons une posture considérant que le visiteur est à la fois un observateur attentif, mais également un « *usager compétent* » des espaces publics dont la parole est digne d'être prise en considération[293]. Qu'il parcoure isolément ou en groupe ces espaces, qu'il les découvre dans le cadre de visites libres ou de circuits guidés, le visiteur est sensible à l'architecture des espaces publics fluviaux, aux ambiances mouvantes, aux sons, aux jeux de lumière (naturels ou artificiels), etc. Par contre cette expérience demeure souvent de l'ordre du non-dit ; non pas tant parce qu'elle n'est pas dicible, mais plutôt parce qu'elle n'est pas jugée digne d'être racontée. Il s'agit donc de faire émerger ce qui est habituellement tu en donnant la parole aux visiteurs. Pour ce faire, le recours à des techniques d'enquête

[293] A. BOSSE, *L'expérience spatiale de la visite. Engagement dans l'action, épreuve collective et transformation urbaines*, Thèse de doctorat en géographie, Université François Rabelais (Tours), 2010

fondées sur l'utilisation de supports visuels (photographie voire vidéo) nous paraît une piste féconde. Nous avons déjà mobilisé l'image dans le cadre d'une recherche sur la requalification des espaces publics de stations touristiques des années 1960 et 1970 en proie à des problèmes d'obsolescence[294]. La participation à l'école thématique sur « Images et sons dans l'étude des rapports à l'espace (ISERE) », organisé par l'UMR ESO, à Roscoff du 31 août au 4 septembre 2009, a achevé de nous convaincre de l'intérêt d'une utilisation de l'image en géographie à des fins autres qu'illustratives.

2.3.1. Une approche de l'expérience des usagers par l'image

> « *Comme les expériences sont très personnelles, subjectives, intangibles, comportent différentes phases et sont multidimensionnelles, leurs études représentent un certain défi pour les chercheurs, en particulier en terme d'approche méthodologique. Laquelle est capable de capturer avec justesse la richesse des expériences vécues par les visiteurs ?* » (WILLSON *et al*. 2010 : 141)[295].

Alors que nous nous étions longtemps cantonnée à l'analyse des discours des acteurs qu'il s'agisse des discours de légitimation de l'action territoriale formulés par les élus et les techniciens ou des discours contestataires portés par les collectifs citoyens, nous avons commencé à nous intéresser, à la fin des années 2000, aux points de vue des usagers. Cette approche nouvelle pour nous, vise à répondre à un double enjeu théorique et méthodologique. Théorique d'abord, car il s'agit de contribuer à l'enrichissement du concept d'expérience saisi dans une perspective géographique ; méthodologique ensuite puisqu'il convient de mettre en place un dispositif permettant de saisir une forme particulière d'être au monde, celle de « *personnes en rupture volontaire et organisée avec leur cadre de vie* » quotidien (Devanne, 2012). Pour appréhender le rapport sensible des visiteurs aux espaces fluviaux dans le cadre du programme de recherche portant sur la patrimonialisation de ces derniers, nous avons fait le choix, parmi les multiples méthodes éprouvées (tableau 11), d'une méthode d'enquête qualitative, inscrite dans une perspective phénoménologique, car celle-ci paraît la plus apte à autoriser le recueil d'une parole sociale, à faciliter l'expression du ressenti.

Sur la base des travaux menés antérieurement sur la perception par les touristes des espaces publics des stations balnéaires (Seignosse – Le Penon) et de montagne (Gourette) (Hatt *et al.,* 2011), la photographie nous a paru pouvoir constituer un média intéressant pour aborder l'expérience des visiteurs dans ses dimensions sensibles. L'image photographique présente en effet un grand intérêt pour les chercheurs en sciences sociales. En premier lieu, elle est un témoin précieux, utilisé de longue date, qui « enregistre » sur un support plan de

---

[294] V. VLES, E. HATT, J-D. LAFORGUE, S. CLARIMONT, P. SECHET, G. DELETRAZ (2009). *Requalification des stations anciennes. Caractérisation du vieillissement et identification des stratégies de reconquête. Application sur le littoral landais à Seignosse-Océan*, Pau, UPPA-Conseil Général des Landes, 24 nov. 2010.

[295] "*As experiences are highly personal, subjective intangible, multi-phased and multi-dimensional, their exploration presents a number of challenges to scholars, particularly in terms of what methodological approach is able to capture the richness of the experiences gained by tourists most accurately*"

nombreux détails que l'œil seul ne saurait retenir. Elle fait office de mémoire additionnelle, construite par et pour le chercheur, attentif au choix de l'angle de prise de vue, du cadrage, de la focale, de la composition, etc. Dans le cadre de la recherche menée ici, nous avons voulu dépasser cette fonction illustrative de la photographie ou plutôt la combiner avec une fonction « expressive ». Il s'agira d'utiliser la photographie comme un médium et un médiateur entre le chercheur et le visiteur : le recours a la photographie devrait aider à libérer la parole de l'enquêté, à l'entraîner dans un processus réflexif sur son rapport aux lieux. Cette méthode, également connue sous le nom de « *photo elicitation* », a été utilisée dès les années 1960 par l'anthropologue américain John Collier (1986). Dans le prolongement des recherches menées en anthropologie (Collier & Collier, 1986 ; Duteil-Ogata, 2007), psychologie (Vacheret, 2000) ou sociologie (Papinot, 2007), la photographie comme support d'enquête s'impose en géographie pour cerner le rapport des habitants à leur espace de vie quotidien, appréhendé alors en terme de paysage (Michelin [1998], 2007 ; Le Lay, Piegay *et al.,* 2005 ; Bigando, 2006). Elle est de plus en plus souvent utilisée dans les enquêtes de perception paysagère pour apprécier les qualités perçues du paysage – qualités esthétiques et qualités écologiques — (Cottet, Rivière-Honegger et Piégay, 2010). Elle est également utilisée pour faciliter la compréhension par le chercheur des expériences touristiques (Fairweather et Swaseld, 2001). Pour le touriste, la photographie présente l'avantage d'être un objet familier qui rappelle la carte postale ou les photos prises par les touristes lors de leur visite. Elle est immédiatement reconnue comme un objet coutumier et apprivoisé suscitant la curiosité (Markwell, 1997 ; Gillespie, 2006). Elle introduit de la sorte une forme de complicité entre le chercheur et le visiteur animés tous deux du désir de saisir l'instantané. Regarder des photographies ou des vidéos avant le déplacement, prendre des photos pendant le déplacement et les visionner devant la famille et/ou les amis sont des actes consubstantiels au déplacement. La photographie témoigne, donne à voir et à raconter. Elle est un « embrayeur de parole ». Elle permet à l'enquêté de pouvoir s'exprimer plus aisément sur ses sensations et ses opinions concernant le paysage qu'il a sous les yeux.

Tableau 11 : principales méthodes mises en œuvre pour cerner l'expérience touristique

	Nom de la méthode	Auteurs (non exhaustif)	Objectif(s) de la méthode	Démarche utilisée
Méthodes quantitatives	« MUSA method » (MUlticriteria Satisfaction Analysis)	ARABATZIS *et al* (2010)	Évaluer le degré de satisfaction des visiteurs d'un parc national, en Grèce et déterminer les facteurs (environnement, services, hébergement) affectant le plus le niveau de satisfaction des visiteurs. Fournir des éléments aux autorités permettant d'améliorer la gestion du parc.	Questionnaire en deux parties : caractéristiques des visiteurs (motifs de la visite, origine, mode de transport, âge, niveau d'éducation, occupation et revenus, dépenses) ; évaluation de la satisfaction sur la base de critères prédéfinis. Analyse multicritère des réponses
	« Flow simplex »	VITTERSU *et al* (2000)	Évaluer le degré de satisfaction des visiteurs par rapport à un site touristique en prenant en compte des éléments affectifs	Questionnaires et traitement statistique
	Indexpérience	GUERIN *et al* (2006) ; CIFORT ; Tourisme Montréal ; OMT ; etc.	Évaluer l'expérience touristique dans les destinations urbaines pour contribuer à leur gestion Produire un outil de mesure de l'expérience touristique	Construction « d'indicateurs de conformité » sur la base de données statistiques et de données issues du dépouillement d'un questionnaire auprès des visiteurs (900 durant l'été 2005, à Montréal)
Méthodes qualitatives	« Diary methods » ou méthodes biographiques	METH (2009)	Recueil de témoignages ou « récits » de voyage de toutes natures (carnet, blog, vidéo, audio, etc.) pour appréhender l'expérience touristique dans toute sa complexité	Production par l'enquêté de son « récit » : - soit de façon spontanée - soit à la demande du chercheur
	"Memory-works"	SMALL (1999) ; TUNG et al (2011)	Analyser l'expérience touristique mémorable	Narration a posteriori par l'individu des événements perçus comme significatifs de son voyage. Examen collectif des mémoires, participant considéré comme un co-chercheur
	Observation participante	SIMONI (2013) ; GILLESPIE (2006) ; GRENIER (2003, 2009) ; LADWEIN (2002 et 2005)	Conceptualiser l'expérience du tourisme polaire pour enrayer les comportements délinquants et mieux gérer les ressources (Grenier, 2009) Opérer un retour sur le positionnement de l'ethnographe — touriste par rapport aux informateurs (Simoni, 2013)	Observation participante dans le cadre de croisières polaires et enquête auprès de touristes (Grenier, 2003) Observation participante des rencontres informelles entre locaux et touristes, à Cuba, dans un contexte d'interactions limitées et contrôlées par les autorités (Simoni, 2013)
	Entretien itinérant	WATREMEZ (2008)	Faire « *émerger la parole de l'habitant sur sa pratique de la ville* » ; saisir les pratiques sensibles des lieux ; développer une approche réflexive sur les relations chercheur / habitants	Dispositif à deux temps : rencontre préalable pour « *établir le contrat de communication* » (consigne, durée, autorisation d'enregistrement, reproduction du tracé du

				parcours sur un plan) ; entretiens en marche auprès de 13 habitants, « discours provoqués » (parcours, ambiances).
	Cartes mentales	MOUNET (1994)	Saisir la façon dont un individu se représente une portion d'espace « précis et géographiquement localisable » ; mettre en évidence les lieux les plus marquants pour l'individu en fonction de son expérience motrice personnelle.	Utilisation de la carte mentale comme support à l'enquête auprès des moniteurs de sports d'eaux vives. Deux approches : soit l'enquêté dessine la carte sur un fond blanc, soit un fond de carte est fourni par l'enquêteur.
	Entretien photographique (ou « photo-elicitation »)	COLLIER (1967) ; BIGNANTE (2010) ; HATT (2010) ; HATT *et al*. (2011)	Analyser les représentations d'un lieu, les transformations paysagères perçues et vécues par une population. Appréhender la perception par les usagers des stations des aménagements des espaces publics (HATT, 2010)	Utilisation de la photo comme support à l'enquête. Deux approches : soit le corpus photographique est constitué par le chercheur, soit par les enquêtés sont les producteurs des clichés (consignes préalables)
Méthodes combinées	Combinaison « diary methods » et autres approches	MARKWELL (1997) ; DEVANNE (2005)	Etudier l'expérience humaine sous toutes ses formes	Combinaison de « récits » produits à la demande du chercheur et d'entretiens individuels ou collectifs (focus group) voire de méthodes quantitatives (GIS, analyses statistiques)
	Combinaison questionnaire/ entretien / observation	LI (2000)	Mettre en œuvre une méthode phénoménologique centrée sur l'expérience humaine qui décrive plus qu'elle n'explique. « *Au lieu de concevoir le corps comme un objet organique, cette méthode étudie l'expérience que les personnes ont de leur corps* »	Collecte de données en 3 temps : avant, pendant et après le séjour. Combinaison de questionnaires (39) distribués à tous les voyageurs avant et après, de longs entretiens avec un nombre réduit (7) de participants volontaires considérés comme des « co—chercheurs ».
	Croisement entretien / observation	DEVANNE (2012)	Cerner l'expérience touristique du paysage, « *approcher la construction sociale de la nature et de l'espace par la double entrée de la visite et du paysage* »	Démarche en 3 temps : - Entretien semi-directif préalable à la visite - Observation en marche - Entretien semi-directif plusieurs mois après le séjour
	Croisement observation / photographie	LADWEIN (2003)	« *Mettre en évidence le rôle du processus d'appropriation qui participe à la mise en œuvre de l'expérience de consommation touristique urbaine* »	Utilisation de la photographie comme moyen de « *déconstruction des situations de consommation [touristique] de l'espace* »

Bien que, classiquement, la vue soit le principal sens mobilisé pour inviter le touriste à connaître un lieu, l'expérience sensible du touriste passe par l'utilisation des autres sens. Le paysage fluvial ne comporte pas seulement des éléments visuels, mais aussi d'autres éléments qu'il est nécessaire de préserver afin de restituer une ambiance. En effet, le son, l'écoulement de l'eau de la rivière, les rumeurs de la ville… contribuent également à créer une ambiance à laquelle le visiteur va être sensible surtout s'il pratique des activités aquatiques. C'est pourquoi il nous a semblé nécessaire d'aller au-delà de l'utilisation du simple support photographique pour intégrer à l'enquête des « images sonores » c'est-à-dire de courtes séquences vidéos (d'une durée maximale de dix secondes), fixes, prises à l'aide d'un trépied - sans rechercher aucunement des effets esthétiques - afin de susciter les réactions des enquêtés. Cela permettait de proposer à l'enquêté une image sonore de l'eau en mouvement dans la ville lui permettant de s'imprégner au mieux de l'ambiance des lieux. Le potentiel de la vidéo est encore, au même titre que la photographie, très peu utilisée par les chercheurs pour explorer les expériences touristiques bien qu'elle offre un aperçu visuel très riche. C'est pourquoi nous nous proposions d'expérimenter une méthode d'enquête hybride fondée sur l'utilisation d'images sonores. L'expérimentation de l'enquête fut confiée à l'étudiant de Master 1 LTDT dont nous dirigions le travail, Etienne Sauze, en stage au sein du laboratoire SET d'avril à juin 2012, avant d'envisager son utilisation par Kildine Leichnig, pour sa thèse. Parmi les missions confiées au stagiaire, l'une d'elles consistait à tester la méthode d'enquête auprès d'un échantillon réduit de personnes, principalement des visiteurs (touristes ou excursionnistes), interrogés en différents lieux. La grille d'enquête comportait 4 rubriques principales, outre la rubrique classique, en fin d'entretien, permettant de cerner le profil de l'enquêté (tableau 12). Les dix vidéos retenues, d'une dizaine de secondes chacune, étaient représentatives de la diversité des paysages et des pratiques fluviales ; elles étaient présentées sur une tablette numérique (figure 30)[296]. Il s'agissait de laisser le visiteur s'exprimer le plus librement possible sur les vidéos présentées et de ne prévoir des questions de relance qu'en cas de silence durable. Chaque enquête a été enregistrée. Au total, 23 personnes ont été interrogées pour une durée moyenne d'entretien de 15 minutes. Les premiers entretiens ont été effectués dans un lieu particulièrement fréquenté du centre de Pau, le boulevard des Pyrénées (5) puis d'autres lieux ont été testés de façon à évaluer les avantages et inconvénients des lieux d'enquêtes envisageables : château de Pau (8), Parc du château et parc Beaumont (4), SEVPP et Gare (2), berges du gave à Jurançon et Billère (4).

Ces premières enquêtes menées durant les mois de mai et juin 2012, auprès d'une vingtaine de personnes ont permis d'ébaucher quelques pistes d'analyse, approfondies par Kildine Leichnig, dans sa thèse. Nous nous en tiendrons ici à l'exposé de quelques résultats tirés de ces entretiens initiaux.

[296] L'utilisation de ce support numérique, perçu par beaucoup comme un objet technologique « désirable », avait été choisie sciemment afin de retenir l'attention de l'enquêté potentiel, libre de manipuler l'objet pendant l'entretien. Elle a cependant posé un certain nombre de problèmes : visibilité réduite en cas de fort ensoleillement, reflets importants et niveau sonore trop faible pour rendre parfaitement audible les enregistrements.

Tableau 12 : L'enquête PNU dans sa phase-test

THÉMATIQUES ABORDÉES	OBJECTIFS RECHERCHÉS
Le visiteur et la ville de Pau	- Déterminer si l'enquêté est un primo-visiteur ou pas ; - Identifier les raisons de sa visite à Pau ; - Saisir l'image de la ville avant et pendant son déplacement
Le visiteur et les espaces fluviaux	- Apprécier le degré de connaissance qu'ont les visiteurs du gave de Pau et, le cas échéant, le potentiel touristique que celui-ci pourrait représenter
Le visiteur, l'urbain et l'eau	- Savoir si la ville constitue une destination touristique privilégiée pour l'enquêté ; - Apprécier quelles sont les aménités urbaines spontanément mises en avant ; - Évaluer le degré de sensibilité du visiteur à la présence d'espaces de nature et/ou d'espaces fluviaux en ville
Présentation des vidéos	- Faire réagir l'enquêté spontanément par rapport aux vidéos présentées en essayant de dégager les éléments les plus appréciés et, éventuellement, ce qui l'aurait été moins. - Faciliter par la vidéo, l'évocation de lieux, de moments, de souvenirs, d'émotions en lien avec la rivière

Figure 30 : L'utilisation de la tablette numérique lors de la phase initiale d'enquête PNU

(Clichés K. Leichnig, juin 2012)

2.3.2. Un désir de nature…

Même s'ils ne la connaissent pas, tous identifient la rivière à une nature désirable, support d'activités aquatiques (canoë, kayak, rafting, pêche). Pour beaucoup, le gave est aussitôt associé au nom très populaire de Tony Estanguet. Les personnes interrogées appréhendent presque toutes les espaces fluviaux urbains en termes très positifs comme des espaces de « *tranquillité* », de « *repos* », des lieux propices au retour sur soi permettant de « revenir à l'essentiel ». Certains soulignent le caractère essentiel de l'eau : « *l'eau, c'est essentiel ; c'est aussi un endroit qui attire le touriste ou le photographe, car ça crée des couleurs, des lumières* » (E7). Ceux qui fréquentent les berges, y pratiquent le jogging, viennent s'y détendre ou pique-niquer en famille. Pour la plupart, le gave est avant tout synonyme d'espace naturel. Des visiteurs ayant habité Pau pendant 15 ans, se plaisent à revenir aux bords de la rivière, car ils considèrent que le gave est « *un endroit tranquille, un petit coin de nature au milieu de la ville* » (E23). C'est aussi une rivière vivante : « *quand il y a l'eau, il y a la vie* » (E23), « *l'eau, c'est la vie* » (E13) ; « *Le gave de Pau c'est quand même l'une des plus belles rivières du département, si ce n'est la plus belle du département en termes de pêche*. » (E19). Une retraitée de Jurançon, mais originaire du Berry, apprécie tout particulièrement le mouvement perpétuel de l'eau propice à la méditation comme les forêts de son enfance : « *Je m'arrête et je médite parce-que avec l'eau qui circule, qui chante, c'est super !* » (E18). Certains peuvent avoir un rapport beaucoup plus intime au gave comme cette dame âgée vivant à Pau qui se rend régulièrement sur les berges du gave : « *ce sont des lieux familiers, je viens ici comme l'on rend visite à quelqu'un ; je regarde si quelque chose a changé* ». Le gave incarne pour elle « *cette liberté que l'on a perdue aujourd'hui* » et des souvenirs doux associés à l'enfance : « *Quand j'étais gamine, on allait sur les bords du gave, spontanément, en vélo ; on passait chercher les copains chez eux, les uns après les autres. Cela ne se fait plus* » (E8). Pour plusieurs habitants, le gave est un lieu de mémoire qui les conduit immanquablement à évoquer leurs jeux d'enfants : « *je venais jouer sur le bords, je faisais des ricochets* » (E3). S'ils apprécient l'aspect « naturel » des berges du gave et préfèrent les vidéos où celui-ci présente un caractère « sauvage », leur demande de nature s'accompagne toutefois d'un besoin d'aménagements. Pour apprécier pleinement les sons, les couleurs de la nature, la végétation naturelle (à condition qu'elles ne soient pas trop invasives), la commodité des aménagements semble requise.

2.3.3. … mais de nature aménagée

La plupart des enquêtés ont exprimé un besoin de nature aménagée, aux accès faciles et sécurisée. Des visiteurs originaires de Limoges expriment très clairement leur préférence pour une nature aménagée. Ils établissent spontanément une hiérarchie des villes fluviales qu'ils connaissent en fonction du degré d'aménagement des berges : « *Quand on débarque à Bayonne on a l'impression que c'est aménagé, contrairement à Pau (…). Les quais de la Garonne sont jolis à Bordeaux, ça donne envie d'y aller. (…) . Lyon aussi, on avait des a priori, mais Lyon est très agréable, alors que j'en avais une idée plus… Nantes ça m'a bien plu aussi, si on me dit "tu vas passer une journée à Nantes", ça ne me dérange pas ! (…) Pau, vu d'ici, ça ne m'incite pas à aller sur le bord du gave. Ceci dit, à Limoges c'est pareil, il n'y avait que des usines qui utilisaient l'eau de la Vienne pour l'industrie… On n'a pas l'impression que le gave est intégré dans la ville* » (E21). Or, l'intégration passe pour ces visiteurs par des aménagements comme à Nantes, Lyon ou Bordeaux. D'autres visiteurs évoquent des villes fluviales étrangères comme Prague et Budapest où « *le fleuve est majestueux* » offrant des possibilités de « *balades sur les bords* » (E20). Les premières vidéos leur évoquent un « *torrent de montagne* », une nature non maîtrisée. Ils regrettent qu'il n'y ait « *pas un aménagement au bord de la rivière* ». La dernière vidéo leur plaît davantage « *Ah ! Enfin ! C'est un peu plus agréable, c'est aménagé !* » (E21). Sans être aussi radical, un pêcheur palois insiste sur la nécessité d'avoir des accès de qualité même si ensuite, il lui paraît important que la rivière conserve « *un air naturel* » : « *Un accès, mais des berges non aménagées ! Une fois dans l'eau, il* [le pêcheur] *veut se retrouver avec quelque chose qui à l'air naturel. La rivière, un chemin qui sillonne, c'est le chemin idéal.* » (E19). Or, il fréquente peu le gave à cause de la rareté et de la médiocrité des accès à la rivière et du déficit de sécurité : « *Je viens assez peu, parce que c'est difficile d'accès. Les seuls accès sont très fréquentés par les pêcheurs, donc je n'ai pas envie d'aller là où les gens s'agglomèrent. Mais, c'est aussi pour l'insécurité, y'a beaucoup de pêcheurs qui ont déserté le gave, car malgré qu'il y ait du poisson, parce qu'ils n'ont pas envie d'y laisser la voiture et le matériel.* (…) *Ici, les gens recherchent la truite. C'est un super parcours, mais le problème de la sécurité est un énorme frein.* » (E19). Une femme retraitée, vivant à Oloron-Sainte-Marie suggère que le gave soit davantage aménagé par la pose de « poubelles et de panneaux pour que les gens respectent le lieu » (E15). Tous cependant ne partagent pas ce besoin de nature aménagée : un jeune homme, manutentionnaire à Pau, nous fait part de son attirance pour une nature plus secrète, plus difficile à conquérir. Pour lui, le gave : « *ça manque de sauvage ! C'est aménagé pour ceux qui sortent le dimanche quoi. J'aime les endroits où il faut se donner la peine d'y aller.* (…) *Aujourd'hui, tout doit être propre, les endroits sont aménagés, c'est dommage !* » (E22). Ce point de vue demeure cependant minoritaire parmi le panel – certes réduit – de personnes interrogées. Dans sa thèse, Kidine Leichnig a repris et approfondi la question du rapport à la nature et à l'aménagement des espaces naturels. Son travail semble confirmer ce désir ambivalent de nature.

****

Notion forgée à la fin des années 1980 et à la diffusion planétaire, le développement durable est devenu un référentiel incontournable pour l'action territoriale quelle que soit l'échelle à laquelle celle-ci se déploie. Malgré son succès et peut-être précisément à cause de lui, le développement durable semble en crise. Sur le plan sémantique, il est désormais concurrencé par de nouvelles expressions « satellites » qui tendent parfois à se substituer à lui : « transition écologique », « transition énergétique », « économie verte », « croissance verte » etc. Ces formules semblent indiquer un glissement d'une conception anthropo-centrée de la nature à une conception plus éco-centrée, ébranlant la traditionnelle opposition entre nature et culture, elle-même déclinée en une série de couples longtemps antagoniques : agriculture / nature ou nature / ville. Sur le plan pratique, l'opérationnalisation du développement durable s'avère parfois décevante et relever souvent plus du « verdissement » que d'une transformation profonde de l'acte d'aménager. Il est vrai toutefois qu'émerge progressivement une nouvelle appréhension de l'acte d'aménager et que la circulation des hommes et des idées conduisent à la mise en place de projets partagés, dans lesquels l'environnement trouve mieux sa place. Dans la gestion quotidienne des villes et des stations, des choses changent. La diffusion planétaire de la philosophie du développement urbain durable ne s'accompagne pas seulement d'une homogénéisation progressive des discours, elle passe aussi par la diffusion de « bonnes pratiques ». Toutefois, le développement durable achoppe encore très largement sur la question de la consommation des espaces naturels et agricoles. Les études menées dans les Pyrénées, au milieu des années 2000 et, plus récemment, à Saragosse, ont clairement mis en évidence la très forte progression de l'urbanisation. Cette évolution s'inscrit dans une tendance plus générale observée aussi bien en France qu'en Espagne. Une étude du CERTU de 2011 montrait clairement la forte progression de la surface totale urbanisée, en France, entre 1992 et 2004 : + 16 % (alors que, dans le même temps, la croissance démographique était de 5,5 %). Selon les conclusions du Grenelle de l'environnement, 60 000 ha/an, en moyenne, ont été urbanisés durant cette même période (ce qui correspond à la surface d'un département moyen tous les 10 ans). Entre 2006 et 2008, le CERTU observe une aggravation de la situation (+76 300 ha)[297]. La France ne constitue pas une exception, en Espagne, l'urbanisation a progressé à un rythme plus rapide encore.

Selon l'Observatoire espagnol de la durabilité (*Observatorio de la sostenibilidad en España* ou OSE), de 1987 à 2000, les surfaces artificialisées ont augmenté de + 29,5 % ce qui correspond à une consommation moyenne de 2 ha / heure (ESPAGNE - OSE, 2006). Le phénomène s'accélère de 2000 à 2007-2008. Selon le rapport 2012 de l'OSE, la période 2000-2006 peut être considérée comme celle de plus forte progression de l'urbanisation dans l'histoire du pays. L'artificialisation a progressé à un rythme très rapide atteignant son plus

[297] CERTU (2011). *La consommation d'espaces par l'urbanisation. Panorama des méthodes d'évaluation*, En ligne, URL : http://www.observation-urbaine.certu.equipement.gouv.fr/ [consulté le 14/09/2013]

haut niveau en 2006. Dans certaines régions, la progression de l'artificialisation des sols a été très élevée : en Navarre (+ 95 %), dans la Communauté valencienne (+ 83 %), à Madrid (+ 82 %) et à Murcie (+ 82 %). Malgré l'absence de données globales depuis 2006, le rapport de l'OSE (2012) signale une tendance au ralentissement de la consommation d'espaces ouverts depuis 2009 imputable à l'éclatement de la bulle immobilière qui a débouché sur une grave crise financière puis économique. Toutefois, le nombre de parcelles urbaines continue à augmenter (+2,28 % de 2009 à 2010 et +2,32 % de 2010 à 2011) ce qui ne manque pas de surprendre dans le contexte actuel de paralysie du secteur immobilier (stock important de logements achevés, mais non commercialisés ou saisis par les entités bancaires, manque de liquidités des banques, difficultés de financement des particuliers et de l'administration locale, etc.) et révèle sans doute la résistance au changement des acteurs d'un modèle économique fondé sur la construction.

Cette prise en compte encore très partielle de l'environnement dans l'action territoriale provoque en retour des phénomènes de mobilisation contre certains projets jugés trop destructeurs pour l'environnement. Menacé, l'environnement devient une catégorie à défendre pour des groupes mobilisés aussi bien en espace rural qu'en périphéries urbaines. Nous allons maintenant nous attacher en mettre en évidence quelques-uns des ressorts cette conflictualité ayant pour objet la défense de l'environnement.

Chapitre 4 : L’action territoriale en tension

Constitués en objet central de notre recherche doctorale, les conflits sont réapparus fréquemment dans nos travaux postérieurs sous des formes variées : contestation des PPRI (Plans de prévention des risques d'inondation) prescrits par l'État dans la plaine de Nay (à l'est de Pau), opposition à des projets de développement touristique en montagne, jugés destructeurs des écosystèmes, mise en débat de procédés techniques nouveaux censés contribuer à la transition écologique (stockage de gaz dans des plis diapirs, à Pouillon, dans les Landes) et à la lutte contre le changement climatique (captage et stockage de CO_2 dans le bassin de Lacq), et tout récemment, rejet de la politique d'acquisition foncière du Conservatoire du littoral à La Teste-de-Buch, dans le bassin d'Arcachon. En tant que chercheuse travaillant sur l'action territoriale et sa mise en débat éventuelle, nous considérons le conflit non comme un dysfonctionnement du système social, le révélateur d'un malaise social, mais comme un phénomène inhérent à la vie en société. Le conflit représente même pour nous un élément positif rendant compte de la vitalité de la vie démocratique ; il n'est pas une menace pour la démocratie, mais est consubstantiel au fonctionnement même de celle-ci. Il est un événement chargé de sens permettant l'entrée en politique de citoyens le plus souvent non affiliés à des partis politiques, mais soucieux d'exprimer leurs points de vue et de participer aux affaires publiques. Il est aussi un processus dynamique autorisant la création et la consolidation de liens sociaux entre défenseurs de la même « cause » pour la proximité spatiale se mue progressivement en proximité sociale. Une telle approche du conflit rejoint celles de sociologues précurseurs (Weber, Simmel) qui eurent très tôt l'intuition du caractère intrinsèque du conflit et sa fonction sociale positive alors que la pensée dominante était « *imprégnée d'une idéologie du consensus* » (Mann, 1991 : 9) tendant à faire de toute forme de mobilisation collective contre l'ordre institué, la manifestation d'une déviance. Avec le développement du courant de la mobilisation des ressources en sociologie, la conception du conflit a radicalement changé (Mann, 1991). La mobilisation sociale cesse d'être la manifestation de l'irrationalité d'individus répondant aveuglément à l'appel d'un *leader* charismatique pour devenir au contraire l'association d'individus organisés, animés par le souci de défendre un intérêt précisément identifié et capables de mettre en œuvre pour ce faire, une stratégie reposant en partie sur l'activation de réseaux, sociaux et de communication. Rejetant le réductionnisme que suppose une lecture des conflits en tant que manifestation égoïste de défense d'intérêts particuliers qualifiable de NIMBY[298] (Jobert, 1998 ; Trom, 1999), nous avons choisi de considérer les situations conflictuelles comme dignes d'intérêt et méritant d'être pleinement prises en compte. En effet, dès lors qu'ils sont qualifiés de NIMBY, les opposants sont enfermés dans une position illégitime (Dziedzicki, 2003) ce qui les contraint à ruser pour échapper à cette accusation et administrer la preuve de l'intérêt social

[298] L'acronyme « NIMBY » est fréquemment utilisé pour désigner l'attitude d'opposition de résidents concernés par les impacts potentiels d'un projet d'aménagement prévu dans leur environnement proche. C'est un terme utilisé d'abord aux États-Unis, dans les années 1970, pour décrire l'opposition de banlieusards à l'implantation de sites d'enfouissement de déchets à proximité de leur zone de résidence. Ayant connu un succès fulgurant il devient rapidement d'usage courant en Amérique du nord puis au Royaume-Uni, dans les années 1980 avant de gagner ensuite l'Europe continentale. Il est aujourd'hui très présent dans le vocabulaire politique, technique, scientifique et médiatique.

de leur combat (Trom, 1999 ; Lolive, 1997a). L'expression de « syndrome NIMBY » ou de « réflexe NIMBY » est en elle-même dévalorisante : elle assimile l'attitude de l'opposant soit à une pathologie, soit à une réaction automatique, non réfléchie, irrationnelle. Acronyme péjoratif, connoté négativement, le « NIMBY » disqualifie des mobilisations de proximité qui constitueraient un obstacle à l'action territoriale, nuiraient à la mise en œuvre de l'intérêt général et seraient révélatrices de l'égoïsme de personnes uniquement attachées à défendre la valeur économique de leurs biens ou leur cadre de vie. S'il peut y avoir dans le conflit l'expression de défense d'intérêts particuliers, le NIMBY ne saurait tenir lieu de facteur d'explication unique et universellement valide des mobilisations sociales. Une analyse de l'engagement uniquement au prisme du NIMBY serait excessivement réductrice et simplificatrice. Elle occulterait en outre quelques questions essentielles : Qui utilise ce terme ? Avec quelle intention ? Dans quel contexte ? Résister à la tentation d'une explication simple et mono-causale du conflit au prisme du NIMBY, permet de redécouvrir un monde et d'ouvrir de nouvelles portes pour la compréhension du faisceau complexe et enchevêtré de causes à l'origine d'un mouvement social. Là où l'approche NIMBY propose une caricature de militant mû par la défense de son seul intérêt, une lecture compréhensive du conflit ouvre la possibilité de découvrir les multiples facettes de l'opposant : informé, porteur d'inquiétudes dignes d'être prises en compte, détenteur d'un savoir profane méritant d'être connu à défaut d'être reconnu, opposant capable de dépasser la défense d'intérêts strictement locaux pour s'intéresser à l'Autre et au monde. Certes, il ne s'agit par pour autant de céder à l'angélisme et de ne voir dans les opposants que des êtres désintéressés, guidés par un idéal de démocratie, de justice et d'égalité, portés par la quête d'un monde meilleur dans lequel la préservation de l'environnement aurait une place plus grande. Il s'agit de se prémunir contre toute tentation de généralisation abusive pour examiner avec attention et l'esprit ouvert, les situations conflictuelles s'offrant à nous. C'est pourquoi nous avons fait le choix de « prendre au sérieux » les paroles d'action contestataire quelle que soit la position sociale du locuteur et d'être à l'écoute des opposants en nous gardant de tout jugement *a priori*. La contestation est étroitement liée à l'action territoriale et constitue une RÉ-action à prendre en compte.

Dans ce chapitre, nous reviendrons sur la place conférée à l'étude du conflit en géographie (1) avant d'aborder les tentatives de régulation des situations conflictuelles expérimentées depuis une vingtaine d'années, à travers la mise en place de dispositifs participatifs formels ou informels (2). Nous nous attacherons plus particulièrement à l'examen de l'enquête publique et du débat public. Enfin, nous terminerons ce chapitre par l'analyse d'un débat public dans lequel, contre toute attente, le conflit s'est invité : le débat public Salins des Landes (3) auquel nous avons participé en tant que membre de la CPDP. Confronté à une opposition inattendue, le maître d'ouvrage – relayé par certains membres de la CPDP – l'avait aussitôt qualifiée de NIMBY espérant de la sorte disqualifier ce mouvement émergent, hétéroclite, dépourvu de leader apparent et déconnecté des groupes organisés (syndicats agricoles et forestiers, représentants des sociétés de pêche). Cette mobilisation avait-elle

vraiment pour seul objet la défense de la valeur immobilière des biens situés dans le périmètre du projet ? Que nous dit l'écoute des riverains mobilisés de leur rapport à l'espace ?

1. Une parole divergente : l'action collective territorialisée

Les conflits qu'H. Arendt qualifie de « *conflits de volontés et d'intentions* » sont inhérents à l'action. Ils sont l'expression, dans la sphère publique, d'un antagonisme, d'une divergence de points de vue et d'intérêts. Dans le cas des conflits relatifs à l'action territoriale, le désaccord porte sur l'opportunité, le contenu et la finalité de l'intervention publique ou d'intérêt public. Il questionne les tracés, les limites, la pertinence du choix de l'implantation du projet, les nuisances éventuelles liées au fonctionnement du projet, etc. Le conflit naît du décalage entre plusieurs conceptions du devenir territorial, de la tension entre « *un deber ser y el ser* » / entre « *un doit être et un être* » ; il dit « *la distancia entre lo que se considera como la situación ideal respecto a la situación existente y real* »[299] (Berneth Peña Reyes, 2008 : 90). Il surgit en réaction à une menace, avérée ou imaginée telle, susceptible de modifier substantiellement les qualités de l'environnement (entendu au sens large de « ce qui entoure », de cadre de vie). La définition de la « menace » n'est pas toujours consensuelle ; elle témoigne souvent de représentations divergentes de la nature (Picon, 1996). Dans le conflit, l'espace dans ses dimensions matérielles (espace tangible, mesurable) et immatérielles (espace sensible, perçu et ressenti), devient un enjeu de l'affrontement. Le temps représente également une dimension importante du conflit. En effet, celui-ci suit rarement un déroulé linéaire et simple qui irait du déclenchement à l'apogée puis à l'affaiblissement ou à l'apaisement selon l'issue de la mobilisation. La dynamique conflictuelle est marquée par des soubresauts brusques ou au contraire des effondrements soudains sans qu'aucune cause extérieure n'en soit responsable. La résolution éventuelle du conflit par négociation ou arbitrage nous paraît moins intéressante que les effets des conflits ou leur « productivité » c'est-à-dire les opérations « *de cadrage ou de recadrage, donc de reformulation des problèmes* » issues de l'action collective et susceptibles de « *déboucher sur des reconfigurations territoriales*. » (Mormont, 2006).

Sur cette base, de multiples situations peuvent être qualifiées de conflictuelles, de la simple émergence d'un désaccord demeurant à l'état de conflit latent jusqu'à des affrontements médiatisés et judiciarisés autour d'un projet. Toutefois, une telle dilatation du champ du conflit nous paraît contraire à une bonne appréhension de cet objet de recherche ; nous préférons donc suivre la proposition de Patrice Mélé (2003) de « *réserver* » l'usage du mot à « *des situations qui constituent une manifestation de protestation ou d'opposition* ». Le conflit devient manifeste à travers des formes d'expression publique du mécontentement, diverses et parfois simultanées : manifestation de rue organisée en signe de protestation,

[299] « la distance entre ce qui est considéré comme la situation idéale par rapport à la situation existence et réelle »

dénonciation par affichage dans l'espace public, distribution de tracts, mise en place d'une pétition, ouverture d'un site Internet, création d'une association, actes de désobéissance civile (occupation de zones expropriées en attente d'aménagement, occupation voire destruction de chantiers, fauchage de champs OGM,…), contentieux, etc.

Le conflit, par les formes variées de publicisation de la contestation sur lesquelles il prend appui, nous paraît constituer un moment privilégié d'expression de discours de légitimation de l'action laissant entrevoir des visions du monde contradictoires. Il est un moment précieux de mise en parole de ce qui, en temps ordinaire, est tu ou atténué. Il est un moment de « *dramatisation du débat public* » (Melé, 2003), d'exacerbation des positions, propice à une analyse distanciée. Il offre au chercheur l'opportunité de collecter un corpus de discours précieux pour l'analyse des rapports des sociétés à leur espace de vie et plus généralement, à l'environnement. Il constitue pour lui une « *aubaine* », car il indique « *où porter son regard* », il « *donne à voir* » les dynamiques sociales (Dupré, 2007) et lève le voile sur les rapports sociaux. Pour autant, la géographie n'a investi qu'assez tardivement cet objet de recherche contrairement à la sociologie pour laquelle le conflit social a donné lieu à une production abondante. La sociologie a été longtemps partagée sur le sens à donner au conflit avec un affrontement entre deux grandes théories du social : l'une met en avant le caractère fondamentalement agonistique des sociétés, l'autre, au contraire, considère le conflit comme une réalité négative. En Europe, la « *représentation historiciste de la vie sociale* » (Touraine, 1993 : 20), dominante au XIX^{e} siècle et encore durant la première partie du XX^{e} siècle, fait du conflit un épisode historiquement daté du développement des sociétés. Le progrès constant de l'humanité en favorisant le règne de l'abondance serait l'agent d'une dissolution progressive des conflits internes, ne subsisteraient que les conflits entre États imputables à des causes autres que la rareté des biens matériels. L'Humanité progressant par phase, l'avènement de l'ère du commerce devrait abolir les conflits : « *Nous sommes arrivés à l'époque du commerce, époque qui doit nécessairement remplacer celle de la guerre, comme celle de la guerre a dû nécessairement la précéder (…). La guerre est donc antérieure au commerce. L'une est l'impulsion sauvage, l'autre, le calcul civilisé.* » (Constant, 1957 : 993-995). Cette idée, très présente dans l'œuvre de Benjamin Constant, l'est aussi dans celle de St Simon ou d'Auguste Comte. Aux Etats-Unis, le courant fonctionnaliste, puissant jusqu'aux années 1960, érige également le conflit en phénomène négatif. Il voit en lui un élément perturbateur du fonctionnement social ; il est un signe de « *l'échec des mécanismes de traitement institutionnel des conflits* » (Touraine, 1993 : 18). Pour ces « *pensées du consensus* », le conflit est donc vu comme un élément néfaste ; en revanche, les « *pensées du dissensus* » reconnaissent dans le conflit, un phénomène inhérent à la vie en société (Haegel, 2003). Pour ces dernières, en bonne part héritières du sociologue allemand Georg Simmel (1858-1918), l'hostilité est en effet à ranger « *parmi ces énergies humaines primaires* », l'homme étant habité par un « *instinct de conflit* », « *une pulsion d'antagonisme* » (Simmel, 1999 : 278-281). Être agonistique par essence, l'homme est partagé entre « *un contre autrui* » et un « *pour autrui* » qui le conduit à s'opposer dans l'échange, le conflit étant toujours une forme

d'interaction entre les individus qui porte en germe « *la résolution des tensions entre les contraires* » (Simmel, 1999 : 265). En tant que « *forme d'action sociale réciproque* », le conflit remplit une fonction positive de socialisation : il permet la création de liens, il est « *facteur de cohésion sociale* » car « *grâce à lui, non seulement une unité existante se concentre plus énergiquement sur elle-même, éliminant tous les éléments qui pourraient brouiller la netteté de ses contours face à l'ennemi, mais encore, des personnes ou des groupes qui, sans cela, n'auraient rien eu à faire ensemble sont amenés à se rassembler* » (Simmel, 1999 : 328). Cette conception du conflit, originale en son temps, inspire aujourd'hui de nombreux chercheurs qui, hors du champ de la sociologie, se réclament de « l'école » de Simmel (Clarimont, 1999 ; Mélé, 2003 ; Caron et Torre, 2006 ; Jeanneaux et Perrier-Cornet, 2006) et sont soucieux de dépasser ce « *réflexe suspicieux qui identifie la rue au désordre, à une pathologie de la démocratie qui ne saurait être que représentative et bienséante* » (Neveu, 2011 : 3).

1.1. Une prise en compte tardive et hésitante du conflit, en géographie

Les débats anciens en sociologie sur le sens à donner au conflit n'ont guère affecté la géographie. La prise en compte des conflits en géographie est relativement tardive et demeure entourée d'un certain flou terminologique illustré par l'utilisation, parfois concurrente, de nombreuses expressions pour qualifier les conflits liés au territoire. En dépit de ce flottement dans le vocabulaire, la connaissance empirique et théorique des « conflits dans et pour le territoire », a progressé du fait d'un fort investissement de ce champ par la discipline, à partir des années 1990.

Abordée dans les manuels du second degré[300], thème de l'édition 2008 du Festival international de géographie (FIG) de Saint-Dié-des-Vosges sous l'intitulé « Entre guerre et conflits. La planète sous tension », adoptée comme question de géographie générale pour les concours de l'Agrégation et du CAPES en 2012[301], objet de plusieurs numéros monographiques de revues de géographie[302], la thématique du conflit suscite aujourd'hui un réel engouement au sein de la géographie française et, plus largement des disciplines s'intéressant au territoire, au point que P. Mélé estime qu'est atteint un « *moment agonistique* » marqué par la multiplication des travaux tentant de comprendre le sens des luttes, « *leurs effets et leurs causes* » et s'interrogeant sur les ressorts de leur généralisation

[300] Pour les éditions Bréal, nous avons participé à l'élaboration de manuels de géographie de lycée. Dans ce cadre, nous avons notamment rédigé le chapitre du manuel de géographie destiné aux élèves de Terminales L, S et ES (pour les éditions de 2004 et 2008), intitulé « D'autres formes d'organisation de l'espace mondial » où nous abordions la question des conflits à travers l'analyse des mouvements de résistance à la mondialisation économique. Chargée en 2005, de proposer un chapitre du manuel de géographie de seconde sur l'eau, nous avions également traité de la question des conflits suscités par l'appropriation de cette ressource.

[301] À la demande des responsables du master palois, Métiers de l'enseignement, nous avons cette année-là, accepté de prendre en charge la partie du cours sur les conflits traitant des conflits d'aménagement.

[302] À l'occasion du FIG 2008, la revue de géopolitique *Hérodote* a dédié un numéro à *Géographie, guerres et conflits* (n°130).

(2013 : 21). Cet intérêt est cependant relativement récent et n'a pas permis de mettre fin à un relatif flottement conceptuel au sein de la discipline. La consultation des actes du FIG 2008, en ligne[303], révèle l'absence de la moindre réflexion théorique ou épistémologique autour des trois termes « guerre », « conflit » et « violence » et de leur ancrage au sein de la discipline. Le terme « guerre », préféré à « conflit », y est utilisé de façon abusive, souvent dans un sens métaphorique (« guerre économique », « guerre de l'eau »), pour désigner des réalités qui n'ont rien à voir avec un conflit armé. Au lieu de contribuer à clarifier le contenu et l'usage des notions en discussion, à éclairer les enseignants du second degré qui constituent un public important du FIG, ce dernier a maintenu une confusion sémantique nuisible à la qualité des échanges et a entretenu l'illusion d'une équivalence entre trois concepts pourtant très différents. En revanche, il a permis d'apporter des éléments de compréhension des mécanismes sous-jacents aux guerres ou aux conflits armés, « *nouveaux terrains de bataille* » de ce XXI^{e} siècle naissant : « *donner à comprendre, sans jamais isoler les phénomènes, sans sombrer dans des visions partisanes, sans non plus collectionner des informations sensationnelles* » (Moine, 2008). Malgré un affichage thématique large, une approche « guerrière » a été privilégiée si l'on en croit les cinq itinéraires scientifiques en lien avec le sujet, présentés par A. Moine, dans ses propos introductifs au FIG, comme si l'affrontement ne pouvait être abordé que d'un point de vue géopolitique : « *les poudrières du monde* » (1), les tensions liées à la mondialisation (2), comment se font les guerres ? (3), quels sont les nouveaux territoires de la guerre ? (4), comment faire et construire la paix ? (5). Elle est ancrée, selon nous, dans une tradition géopolitique focalisée sur l'analyse des relations entre États et de la structuration interne des États : construction des États et de leurs frontières, « *situations de tensions actuelles et prévisibles* », « *rôle dans l'espace des configurations ethniques, religieuses, politiques, économiques et idéologiques des sociétés civiles et des appareils d'État* » (Foucher, 1991 : 34).

Une telle approche tend à privilégier les tensions entre États ou entre groupes rivaux pour l'appropriation d'un territoire. Pourtant, tous les conflits ne sont pas motivés par la volonté de contrôle d'un territoire et tous n'obéissent pas à une logique guerrière. La majorité d'entre eux ne débouchera jamais sur une guerre, au sens d'affrontement armé entre deux ou plusieurs États ou deux ou plusieurs groupes d'individus. Ce sont ces « conflits non armés » qui interviennent fréquemment dans l'action territoriale et qui ont retenu notre attention durant plus de vingt ans. Ils pourraient définis, de façon très large, comme des situations d'opposition entre des individus ou des groupes d'individus aux intérêts divergents, inscrites **dans l'espace** et ayant l'espace **pour enjeu**. Dans ce type de conflit, le recours à la violence est possible, mais non systématique. Cette forme d'affrontement est fréquente dans toute société et s'inscrit dans un temps ordinaire (elle n'a pas le caractère exceptionnel de la guerre) et souvent assez dilaté. Tandis que la guerre est strictement réglementée et normée, le conflit a un caractère plus transgressif. Enfin, dans le conflit le souci de **convaincre** l'autre, de

[303] http://archives-fig-st-die.cndp.fr/actes/actes_2008/index_old.htm [consulté le 21/05/2015)

l'emmener à partager le point de vue que l'on défend l'emporte sur le désir de **vaincre**, d'annihiler l'adversaire, de le supprimer physiquement.

Courants, ces conflits n'ont vraiment retenu l'attention des géographes qu'à partir des années 1990. Quand, en 1993, nous commencions notre thèse sur les conflits suscités par la grande hydraulique, en Espagne, les références bibliographiques sur la question étaient encore peu nombreuses dans le champ de la géographie et très largement descriptives, occultant pour la plupart toute forme d'interrogation sémantique et méthodologique. Les outils à la disposition de jeunes chercheurs en géographie n'étaient guère d'un grand secours. Le *Dictionnaire de la géographie* (1984) de Pierre George ignorait le terme ; le dictionnaire dirigé par Roger Brunet, Robert Ferras et Hervé Théry *Les Mots de la géographie. Dictionnaire critique* (1992) n'en offrait qu'une définition *a minima* se référant à l'étymologie latine du mot avant de se lancer dans une longue énumération – non exhaustive – des types de situations conflictuelles susceptibles d'intéresser le géographe. L'unique intérêt de cette brève notice était de souligner la longue indifférence des géographes à l'égard du conflit : « *Les conflits sont nombreux dans le champ de la géographie, même si celle-ci avait tendance traditionnellement à les occulter ou à les euphémiser*. » (Brunet, Ferras *et al*, 1992 : 112-113). Ouvrage de référence depuis les années 2000, le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* (Lévy et Lussault, 2003) propose une notice plus riche et plus complète sur le conflit. Néanmoins, et malgré la progression du nombre de publications sur le conflit signées par des géographes, la rédaction de cette rubrique est confiée à une politologue, Florence Haegel. Celle-ci se livre à une critique sévère de la position qui fut longtemps dominante en géographie :

> « *La géographie s'est longtemps privée d'une partie de sa capacité explicative en s'imaginant l'espace comme une réponse non discutée et non discutable à un problème posé par la nature. À l'ethnographie irénique des « genres de vie » a succédé, au milieu du XX^e^ siècle, un primat de la technologie (du moins des technologies issues des sciences de la nature), qui évitait encore de penser la pluralité conflictuelle des méthodes et des objectifs proposés par les protagonistes politiques* » (Haegel, 2003 : 200).

Partiellement exact, ce jugement sans appel aurait toutefois pu rendre justice aux nombreux géographes qui, depuis presque trois décennies, tentent de comprendre la logique des conflits à l'œuvre dans l'action territoriale. Une rapide recherche, menée sur la base de données Francis, en 2011, fait en effet apparaître la très forte progression du nombre de publications relatives au conflit, dans le champ des sciences humaines et sociales, depuis 1972 (tableau 13). Entre 1972 et 2010, on observe également une diversification des publications qui cessent de concerner exclusivement les conflits géopolitiques pour aborder des formes de conflits plus variées. La dimension territoriale des conflits est de plus en plus prise en compte notamment quand sont mis en cause des projets d'aménagement. Les géographes prennent une part active à ces travaux. La base de données SUDOC nous indique que si avant 1990, la thèse de Philippe Cadène (1985) sur les conflits en périphérie de dix

grandes agglomérations françaises faisait figure de cas isolé, depuis lors, le nombre de thèses soutenues en géographie et en aménagement sur les conflits suscités par des projets ancrés dans un territoire n'a cessé de s'accroître (Ollivro, 1994 ; Cavaillé, 1998 ; Clarimont, 1999 ; Charlier, 1999 ; Faburel, 2000 ; Le Floch, 2001 ; Dziedzicki, 2001 ; Lecourt, 2003 ; Cadoret, 2006 ; Mounet, 2007).

Tableau 13 – Évolution du nombre d'articles relatifs au conflit publiés en SHS, selon la base de données Francis, de 1972 à 2010

	1972-1980	*1981-1990*	*1991-1999*	*2000-2010*
conflit ET territoire	20	179	156	2927
conflit ET aménagement	5	85	63	1202

L'entrée du conflit dans le champ des recherches en géographie coïncide avec la montée, à partir des années 1970, de la contestation sociale de grands projets d'aménagement qui ont largement occupé la scène médiatique française. On peut citer à titre d'exemple la lutte contre l'extension du camp militaire du Larzac (1972-1981), la résistance au projet de centrale nucléaire de Plogoff (1972-1981), la mobilisation contre le projet de surgénérateur de Creys–Malville (Superphénix) ou encore les mouvements contre l'aménagement hydraulique du « dernier fleuve sauvage », la Loire (1983-1999). Ces affrontements, parfois violents et surtout très médiatisés, ont sans doute contribué à faire entrer le conflit en géographie au même titre que les luttes de « proximité », plus « discrètes », à l'écho médiatique moindre, mais dont le nombre s'est accru au cours des dernières décennies, aussi bien en zones urbaines (Hache, 2005 ; Joerin, Pelletier *et al*., 2005 ; Trudelle, 2005 ; Mélé [dir], 2013) qu'en zones rurales ou périurbaines (Torre et Caron, 2002 ; Jeanneaux, 2006 ; Torre *et al*, 2006 ; Caron et Torre, 2006 ; Simard, 2007 ; Darly, 2008 ; Pham et Kirat, 2008). Faute d'outils de mesures globaux de la conflictualité – de type observatoire –, il est difficile d'apprécier avec exactitude la progression des conflits d'autant que les sources mobilisables sont hétérogènes (presse, contentieux, création d'associations, etc.). Cependant, les études qui existent sur la question mettent toutes en évidence une hausse globale, mais irrégulière de la conflictualité, en France (Charlier, 1999 ; FRANCE. Commissariat général du plan, 2005) ou en région (Lecourt, 2003). En revanche, la périodisation des conflits urbains dans la région métropolitaine de Québec, opérée par Catherine Trudelle (2005) sur la base du dépouillement de la presse quotidienne régionale (*Le Soleil*) de 1965 à 2000, fait apparaître un léger recul de la conflictualité, au cours des années 1990, peut-être lié à la démocratisation plus grande de la scène municipale.

1.2. De la difficulté à qualifier le « conflit de territoire »

Malgré l'augmentation relative de la conflictualité et l'essor des études sur les luttes pour l'espace, les géographes – tout comme d'ailleurs les économistes du territoire –, éprouvent encore quelques difficultés à qualifier avec précision les types de conflits pour lesquels l'espace n'est pas neutre, mais constitue au contraire une scène - le support de l'action contestataire -, et un déterminant de l'action - l'enjeu de l'affrontement. Ces conflits qui sont à la fois dans et pour l'espace, sont nommés de façon diverse selon que l'accent est mis sur l'événement déclencheur de l'affrontement (le projet), sur le motif de l'engagement (la défense de l'environnement, du lieu, du territoire ou encore la dispute autour d'une ressource) ou sur l'aire du conflit : conflits d'aménagement, conflit d'implantation ou *siting conflict* en anglais, conflits d'environnement, conflits environnementaux, conflits de lieu, conflits de territoire, conflits d'espace, conflits d'usage ou *land use conflict*, conflits de proximité, etc. Comment parvenir à désigner par un seul terme la pluralité des situations conflictuelles ? Existe-t-il d'ailleurs un terme approprié permettant de qualifier une telle diversité sans l'appauvrir ? La multiplicité des dénominations traduit assez le malaise du géographe et plus largement du chercheur en « sciences du territoire », pour nommer un conflit protéiforme ayant pour objet l'espace ou du moins une portion d'espace. Ces errements terminologiques, que nous éprouvons d'ailleurs nous-mêmes, sont davantage le reflet d'une quête - inachevée – du « bon mot » que l'illustration d'une querelle au sein de la discipline. Nous nous arrêterons sur quelques-uns des termes les plus courants avant d'esquisser une proposition alternative.

1.2.1. Le conflit d'usage : une focalisation sur l'usage et l'usager de la ressource

Souvent employée, séduisante du fait de son caractère apparemment explicite et simple, l'expression « conflit d'usage » a le mérite de tenter une synthèse des multiples formes de concurrence pour l'accès à une ressource ou pour son utilisation (FRANCE. Commissariat général du plan, 2005). Elle désigne toute forme d'affrontement autour de l'affectation de l'espace (terrestre ou marin), des règles d'utilisation de cet espace qu'elles soient coutumières ou légales, des effets réels ou attendus d'un usage sur les autres (Cadoret, 2006 : 31). Son succès rend compte de la diversification des usages des espaces ruraux et périurbains (Mormont, 2006) sous l'effet conjugué de la mutation des modes d'occupation du sol, dans un contexte de déclin de la population agricole et de « modernisation » de l'activité, de l'affirmation de nouvelles fonctions non productives promues par les politiques publiques et de recompositions démographiques liées à l'arrivée de populations nouvelles. La notion renvoie en général à des conflits de « voisinage » (Torre et Caron, 2002), provoqués par la coexistence en un même lieu d'activités difficilement compatibles entre elles ou par des projets d'implantation de ces activités (FRANCE. Commissariat général du plan, 2005 : 16). La proximité y est considérée comme un vecteur de conflictualité (Caron et Torre, 2006) ; certains chercheurs vont jusqu'à parle de « conflits de proximité » pour décrire des

« *situations mettant en jeu des résidents mobilisés pour le contrôle de leur espace proche* » tout en reconnaissant que ce type de mobilisation n'est pas réductible uniquement à « *une compétition pour l'usage de l'espace* » (Mélé, 2013 : 7). Si la proximité est centrale dans le conflit d'usage, tous les conflits de proximité ne sont pas assimilables à des conflits d'usage. L'enjeu de ces derniers porte sur l'usage ou le non-usage d'une ressource naturelle, en principe localisée (Picon, 1987 ; Bouba-Olga *et al*., 2006), qu'il s'agisse de « *biens supports matériels (le sol et l'eau) ou immatériels (l'air)* » (Caron et Torre, 2006), d'« *espaces et actifs naturels localisés, non mobiles* » (Kirat et Melot, 2006) ou encore de « *bien environnemental localisé* » (Jeanneaux et Perrier-Cornet, 2008).

Dans le cadre de notre thèse, nous avions été tentée de qualifier les conflits suscités par l'allocation de la ressource en eau, de conflits d'usage. Toutefois, cette notion nous était apparue inappropriée dans la mesure où ces conflits ne s'inscrivaient pas dans un cadre strictement local et ne pouvaient donc être interprétés en termes de rapports de proximité, la question des transferts d'eau prévus dans le projet de Plan hydrologique national ou PHN (1993) faisant débat à l'échelle nationale. Par ailleurs, la notion nous paraissait quelque peu restrictive mettant en premier lieu l'accent sur « l'usage » et son corollaire le « droit d'usage » invitant donc à se pencher sur les « *dispositifs procéduraux de l'allocation des sols* » (Kirat et Melot, 2006) ou de la ressource. En outre, la question du droit d'usage impliquait de s'intéresser plus particulièrement à l'usager — légitime ou illégitime — au détriment d'autres catégories d'acteurs. Or, les conflits pour l'eau que nous observions étaient moins des conflits entre usagers de la ressource (agricoles, industriels, récréatifs) qu'entre citoyens organisés en mouvements protestataires et décideurs politiques sur l'opportunité de créer de coûteuses infrastructures hydrauliques de liaison entre régions, les transferts d'eau. Ils portaient davantage sur l'affectation d'un bien commun, l'eau, que sur les usages de l'eau à proprement parler même si cet aspect était bien sûr abordé dans le cadre de la controverse[304]. Si une approche en termes de « conflits d'usage » avait été pleinement justifiée dans un travail relatif à la gestion locale de l'eau agricole (identification des « allocataires » légaux, analyse des règles de partage de la ressource susceptibles de variations locales importantes du fait de la prévalence d'usages anciens, mise en évidence des motifs de discorde et des moments de surgissement de la discorde, etc.), elle nous avait semblé inopérante pour appréhender les conflits suscités par les grands projets hydrauliques parce qu'elle tendait à occulter la dimension politique de l'action et parce que, trop focalisée sur la ressource, elle privilégiait la « rareté » comme facteur explicatif des conflits. Une lecture du conflit pour l'eau sous l'angle de la pénurie pouvait séduire de prime abord. Dans un pays marqué par une inégale répartition de la ressource en eau et des sécheresses estivales prononcées, elle offrait l'avantage d'objectiver les causes de l'affrontement. Le conflit puiserait ses racines dans la « mauvaise

[304] Nous considérons ici la controverse comme un débat contradictoire, « *une discussion argumentée, une contestation sur une opinion, un problème, un phénomène ou un fait* » (CNRTL, 2015) que celle-ci prenne place entre acteurs décisionnels - en amont du projet, lors de la phase de négociation ou lors de sa mise en œuvre – ou entre décideurs et opposants. S'il y a nécessairement controverse dans le conflit, toute controverse ne débouche pas sur le conflit comme forme publicisée d'antagonisme.

géographie » de l'Espagne et une explication en forme de déterminisme géographique pourrait s'appliquer aisément. Toutefois, raisonner de la sorte c'était d'une part, considérer la pénurie d'eau comme une donnée exclusivement naturelle, or plusieurs chercheurs ont montré que celle-ci est une production sociale (Rivière-Honegger et Bravard, 2005) ; d'autre part, conditionner l'apparition de situations conflictuelles à la rareté alors que les travaux de l'ethnologue F. Wateau ont montré que des conflits pouvaient survenir dans des régions d'abondance en eau, au nord du Portugal (Wateau, 1998 et 2002). En outre, ce type de raisonnement mécanique attribuant à l'affrontement une origine unique et naturelle dissimulait mal la complexité du conflit et de ses soubassements idéologiques (au sens premier de système d'idées propres à une époque, à un groupe et/ou à un lieu). Nous renoncions ainsi finalement à spécifier nos conflits en terme « d'usage », la notion nous semblant trop réductrice et incapable de rendre compte des multiples facettes d'un conflit : dépassant la sphère du voisinage (A), autour d'une ressource naturelle qui n'était pas strictement localisée, mais mobile[305] (B), mettant en branle un système d'acteurs qui ne pouvait être circonscrit aux seuls usagers directs de l'eau (C). Enfin le terme « usage » ancrait trop le conflit dans l'utile - du fait de la conception sous-jacente de l'espace envisagé comme ressource - et dans le matériel, plaçant au second plan leur dimension idéelle.

1.2.2. Conflit d'usage vs conflit d'environnement : des expressions non superposables

Initialement centrée sur l'allocation polémique des ressources naturelles (Mormont, 2006), la notion de « conflit d'usage », promue par une équipe de chercheurs de l'INRA menée par André Torre, tend à connaître un élargissement tel que le risque de dilution de son sens nous semble réel, malgré les efforts réitérés pour en préciser le contenu. En effet, la notion a été étendue à tous les « *conflits d'usage des espaces* » (Melot et Torre, 2012) y compris les conflits suscités par la dégradation de la qualité d'une ressource (FRANCE. Commissariat général du plan, 2005). Elle se pose alors en synonyme de « conflit d'environnement ». Certains chercheurs n'hésitent d'ailleurs pas à agréger les deux expressions en « *conflit d'usage lié à l'environnement* »[306] (Cadoret, 2006) ou à les considérer comme substituables (Jeanneaux et Perrier-Cornet, 2008 ; Dupré, 2007) tant il est difficile de tracer une limite claire entre les différentes modalités de conflit souvent étroitement imbriquées, l'argument environnemental étant généralement présent dans le discours de chacune des parties en présence. En ce cas, la notion de « conflit d'environnement » serait-elle substituable à celle de « conflit d'usage » ? Et comment s'articule-t-elle au conflit d'aménagement ?

---

[305] Avec la mise en place du SIEHNA (Système intégré d'équilibre hydraulique national), le PHN envisageait d'accroître la mobilité de la ressource en multipliant les transferts d'eau entre bassin-versants.

[306] Cette expression désigne « *les conflits d'usage qui font référence à des aspects environnementaux* » ; elle regroupe « *les situations d'opposition relatives à l'atteinte à l'environnement par des nuisances réelles ou potentielles (…), la modification du système écologique ayant des répercussions sur l'homme et ses activités (…) ou encore la protection de l'environnement (…).* » (Cadoret, 2006 : 37). L'agrégation confine ici à l'amalgame de situations conflictuelles différentes.

Résistant à la tentation de l'inflation de sens de la notion de « conflit d'usage », M. Mormont (2006) l'utilise dans son acception la plus stricte d'affrontement entre usagers ou groupes d'usagers voire entre usagers et pouvoirs publics pour le contrôle d'une ressource naturelle. Il considère en outre que le conflit d'environnement ne saurait être assimilable au conflit d'usage. Le conflit d'usage renverrait à une forme de « *conflictualité classique de la société industrielle* » opposant des usagers de nature différente autour de l'appropriation d'une ressource voire les sociétés locales à l'État pour le contrôle des ressources. Le XIX^{e} siècle est ainsi traversé par de fréquents conflits entre les populations montagnardes et l'Administration des Eaux et Forêts autour du contrôle des ressources forestières : le cas de la vallée de la Méouge (Hautes-Alpes) sur lequel nous avions travaillé en maîtrise illustre parfaitement ce conflit pour la maîtrise de l'espace (encadré 5). Ces conflits pour l'usage des espaces forestiers, très nombreux et graves au XIX^{e} siècle se sont atténués : ils sont devenus rares et ne portent plus guère que sur les coupes de bois ou l'ouverture de pistes forestières ou pastorales (FRANCE. Commissariat général du plan, 2005).

Les années 1970 opèrent une rupture : les espaces ruraux cessent d'être des terres d'émigration massive vers les villes pour devenir progressivement des espaces d'accueil de nouvelles populations, tandis que s'exprime un « *désir de nature* » (Bailly et Bourdeau-Lepage, 2011) reflétant l'importance nouvelle accordée à l'environnement, dans nos sociétés capitalistes. Ce contexte est favorable à l'émergence de conflits nouveaux, plus complexes que la simple question de la « *coexistence spatiale entre des activités et des acteurs* », au potentiel transformateur important et prenant appui sur une rhétorique environnementale qui n'est pas simplement un discours de légitimation d'un mode d'usage de l'espace, mais vise souvent la « *recherche de généralité* » (Mormont, 2006). Malgré son intérêt indéniable, le terme « conflit d'usage » nous paraît incapable d'englober la totalité des situations conflictuelles liées au territoire qu'il est possible d'observer aujourd'hui et nous préférons réserver son utilisation à des types de conflits autour de l'allocation et du partage des ressources naturelles. Les termes de conflit d'environnement et de conflit d'aménagement, malgré leurs limites, nous paraissent plus appropriés pour qualifier la diversité des conflits contemporains dans et pour l'espace. La frontière entre ces deux termes n'est toutefois pas toujours très claire.

Encadré 4 : Les conflits d'usage autour des espaces forestiers, dans la vallée de la Méouge

Aux lendemains de la Révolution française, se met en place une gestion centralisée et autoritaire des forêts à travers la soumission au régime forestier et l'application stricte du Code forestier de 1827. Cette réglementation de l'usage des espaces forestiers qui interdit le défrichement et le parcours en forêt, bouleverse les usages locaux et prive les communautés rurales de ressources en fourrage et bois de chauffage, importantes. Dans la seconde moitié du XIX^{e} siècle, l'État intervient de façon plus directe avec la mise en œuvre de travaux forestiers et de génie hydraulique afin de lutter contre l'érosion des sols et la définition, dans le cadre de la loi de 1882, de périmètres prioritaires de restauration des terrains en montagne ou RTM, limités aux terrains les plus dégradés dont l'état constitue « *un danger né et actuel* ». L'action coercitive de l'État, justifiée par l'impérieuse nécessité de restaurer des équilibres naturels mis à mal par les pratiques jugées inadaptées des populations montagnardes (surpâturage, prélèvements excessifs en forêt), est à l'origine de nombreux conflits entre l'administration forestière et les usagers de la forêt appréciant peu d'être privés de leurs droits coutumiers.

Située dans la Drôme, la vallée de la Méouge offre un exemple de ce type de conflits, fréquent dans la France rurale du XIX^{e} siècle. La résistance locale passe d'abord par le rejet de la soumission[307] au régime forestier. La commune de Séderon refuse ainsi, en 1849, la soumission au régime forestier de 12ha 58a de bois et pâtures au nom de la liberté et de la préservation des usages locaux : « *Il y a beaucoup de danger de vouloir faire souvent des innovations surtout de celles qui gênent la liberté ; vu qu'en soumettant tous les biens communaux au Régime Forestier personne ne peut plus sortir avec un troupeau ou une chèvre seulement, attendu que chaque propriétaire marque ses terres et y défend d'y entrer* » (Registre des délibérations du conseil municipal, Séderon, 2 août 1849). En 1851, la commune de Mévouillon adopte une attitude identique en refusant la soumission de 24ha 29a. Il s'ensuit un long contentieux avec l'administration.

La résistance locale se traduit aussi par une attitude hostile à la création du périmètre RTM de la Méouge qui, instauré par la loi de 1882, ne verra le jour qu'en 1911 soit beaucoup plus tard que dans le reste du département ou dans les vallées voisines comme celle de l'Ouvèze dont le périmètre RTM est créé en 1895. Ce retard est sans doute en bonne part imputable à l'absence de forêts domaniales, peu nombreuses dans cet arrondissement de Nyons[308] ; il doit sans doute aussi beaucoup à l'isolement relatif de cet espace et surtout à la résistance locale d'ailleurs reconnue par l'administration qui, en 1910, accueille avec enthousiasme la demande de la commune de Vers d'intervenir sur des terrains très dégradés, en surplomb du village et menaçant celui-ci : « *l'acquisition présente réellement un grand intérêt, elle est la première de tout le bassin de la Méouge où nous rencontrons beaucoup d'opposition* » (Lettre de l'Inspecteur des forêts de Montélimar, 15 avril 1910, archives du service RTM, Die) La mise en place de ce périmètre se heurte à l'opposition de communes qui rejettent la cession à l'amiable de leurs terrains contraignant l'État à recourir à l'expropriation : en 1911, Eygalayes refuse de vendre ses terrains à l'État et en juin 1912, ses habitants signent une pétition contre le reboisement ; à Mévouillon, l'abandon de propriétés communales à l'État provoque une crise politique locale entraînant la défaite, en 1930, de la municipalité sortante favorable à la vente. Le périmètre RTM de la Méouge qui devait compter entre 1500 et 1789 ha, selon les sources, ne sera que partiellement réalisé : en 1978, il ne comptait que 390 ha, formant un ensemble discontinu de parcelles acquises au coup par coup, au gré des opportunités foncières et, en général, avant 1914.

La création tardive du périmètre, à la fin de la période faste des travaux RTM, la réduction des crédits dédiés à cette politique du fait de la guerre, l'exode rural ajoutés à la contestation locale, ont eu raison des ambitions initiales. Ce conflit autour de l'usage de la ressource forestière a cependant durablement marqué les esprits. La rancœur à l'égard de l'administration forestière perdure puisque, encore en 1950, à Mévouillon, 18 des 26 propriétaires enclavés, concernés par le projet de reboisement de 234 ha de terres communales non soumises au régime forestier, refusent de céder leurs parcelles pourtant de faible superficie (0,5 à 1 ha) et de valeur médiocre.

Synthèse élaborée à partir de S. Clarimont. *Érosion et occupation de l'espace dans les Baronnies méridionales (Vallée de la Méouge, Drôme)*. Mémoire de maîtrise de géographie. Université de Paris I – Panthéon Sorbonne. 1991

[307] Le terme de « soumission » illustre parfaitement le pouvoir de coercition que l'État prétend exercer et l'attitude d'obéissance à une autorité supérieure attendue des usagers traditionnels de la forêt.

[308] C'est précisément dans les arrondissements où les forêts domaniales étaient les plus importantes en 1878 (Die, Valence) que les travaux ont été entrepris d'abord. L'État y disposant de marges de manœuvre plus grandes.

1.2.3. Conflit d'environnement vs conflit d'aménagement : une distinction malaisée

Le conflit d'environnement porte sur une composante de l'espace, l'environnement. Au-delà de cette évidence, il est malaisé de proposer une définition unique et consensuelle de ce terme tant ses approches divergent du fait de la polysémie même du mot « environnement », mot « *flou et incertain* » aussi bien dans le champ scientifique que dans le champ social, mais dont les multiples significations n'altèrent pourtant pas son « *efficacité sociale et politique* » (Lussault, 1995 : 76). Globalement, les acceptions dominantes d'« environnement » se divisent en deux grandes familles : littéralement, le mot renvoie à ce qui entoure, qui se trouve autour de quelque chose ou quelqu'un ; il désigne aussi de façon plus précise, « *l'ensemble des éléments et des phénomènes physiques qui environnent un organisme vivant* »[309] en une sorte de synonyme de « milieu physique ». Prenant appui sur le flou sémantique du qualificatif, le conflit d'environnement est appréhendé de façon diverse : pour les uns, il découle des nuisances générées par un équipement en place (Charlier, 1999), pour les autres, il est lié à « *la mise en œuvre des politiques environnementales* » (Dupré, 2007).

Le conflit d'aménagement concerne lui l'opposition à un projet d'équipement du territoire. Cette contestation des politiques d'aménagement comporte plusieurs facettes : questionnement des modalités de prise de décision en aménagement, contestation de la légitimité des décideurs, expression de craintes par rapport à l'impact potentiel de l'aménagement dans un monde de plus en plus incertain, remise en cause de l'opportunité du projet (Clarimont, 1999 ; Dziedzicki, 2003 ; Fourniau, 2007 ; Doyon, 2011). La dimension environnementale n'est pas absente de ce type de conflits ; elle est au contraire souvent mise en avant par les opposants au projet qui ne manquent pas de souligner les risques de pertes de biodiversité, de destruction des milieux, de dégradation des ressources naturelles, etc. induits par le projet. Dès lors, comment distinguer « conflits d'aménagement » et « conflits environnementaux » ? Par souci de clarification, certains auteurs proposent d'opérer une distinction de type chronologique entre les deux types de conflits : ainsi le « conflit d'aménagement » interviendrait-il en amont et s'appliquerait-il à un conflit portant sur un projet d'équipement non encore réalisé — il serait ANTE– tandis que le « conflit d'environnement ou environnemental » serait POST–aménagement, issu du « *fonctionnement d'un équipement ou d'une activité existante qui induit des pollutions, des nuisances et/ou des risques* » — ; en position intermédiaire, le conflit d'implantation serait lié à la perception des impacts attendus d'un projet (Dziedzicki, 2001 : 19). Reprenant cette différenciation dans sa thèse en la simplifiant, A. Lecourt considère le conflit d'aménagement comme un type de conflit « *nécessairement lié au processus de décision* » et recouvrant un large spectre de projets d'équipement ou d'infrastructure de même que des projets d'urbanisme, d'aménagement touristique, de remembrement agricole, etc. (Lecourt, 2003 : 17). Il le définit

[309] Selon la définition proposée par le CNRTL : http://www.cnrtl.fr/definition/environnement [consultée le 31/07/2015]

simplement comme « *un processus de mobilisation d'un groupe social craignant d'être affecté par un projet d'aménagement* » (Lecourt, 2004 : 176). Pour lui, le conflit d'aménagement dont le marqueur serait la constitution d'une association de défense de l'environnement ou du cadre de vie représenterait une catégorie particulière du conflit d'environnement, la mobilisation n'ayant pas lieu « *suite aux nuisances suscitées par un équipement en fonctionnement, mais avant sa construction* » (Lecourt, 2004 : 176). Cette différenciation fondée sur un critère temporel assez simple nous paraît cependant quelque peu stérile du fait de ses difficultés de mise en œuvre et réductrice. Les conflits d'environnement ne se limitent pas à des affrontements induits par les effets négatifs du fonctionnement d'un équipement : ils peuvent aussi être liés à la contestation d'un droit ou d'une règle. C'est ainsi le cas des conflits autour de la création ou de la modification d'espaces protégés qui traduisent le rejet par des populations locales de prescriptions réglementaires imposées de l'extérieur (Laslaz, Gauchon, Duval-Massaloux *et al*., 2010 ; Clarimont, 2013) et mettent en cause la légitimité des opérateurs de la protection (Gauchon, 2014). Par ailleurs, dans le questionnement d'un projet d'aménagement, les arguments relatifs à la nature de l'équipement ou de l'infrastructure (mise en débat du dimensionnement, du tracé ou de l'implantation, du zonage ou des limites d'un périmètre, etc.) sont étroitement mêlés à ceux relevant plutôt de l'impact environnemental attendu de son fonctionnement. De plus, un conflit évolue : l'aspect « aménagement » qui avait pu paraître initialement prédominant et à l'origine de la mobilisation peut progressivement céder la place à des interrogations davantage d'ordre environnemental.

Comment qualifier par exemple la contestation locale, à la fin des années 2000, du projet pilote de captage et de stockage de CO_2 que l'entreprise TOTAL souhaitait développer en Béarn et sur lequel nous avons eu l'occasion de travailler ? De prime abord, il s'agissait plutôt d'un conflit d'aménagement autour d'un projet expérimental fortement encouragé par l'État du fait de sa contribution à la lutte contre le changement climatique, mais cette première impression résiste-t-elle à l'analyse ? Ce projet comportait trois phases principales : captage du CO_2 émis dans le complexe industriel de Lacq, transport du CO_2 en réutilisant d'anciens gazoducs et injection du CO_2, à 4 500 m de profondeur, dans le réservoir de Rousse (commune de Jurançon), situé à environ 27 kilomètres du bassin, dans une zone de coteaux en partie dédiée à la viticulture (AOC Jurançon). Annoncé publiquement à la presse, en 2007, le projet donne lieu à une concertation (organisation de réunions publiques puis désignation d'une CLIS) et à une enquête publique très suivie (2008), au cours de laquelle les opposants ont tenté de faire valoir leur point de vue. Parmi les arguments mis en avant contre le projet, certains dénoncent le choix de l'emplacement de la zone de stockage, en plein vignoble du Jurançon. Dans le registre d'enquête publique, une habitante de Jurançon conteste ainsi « *le fait de faire de l'expérimentation dans le cadre des coteaux de Jurançon, un terrain résidentiel et touristique*. » (FRANCE, 2008 : 34). Beaucoup s'inquiètent de la dévalorisation de l'image du vignoble que risque d'entraîner la présence d'un lieu de séquestration du CO_2 : un couple s'étonne « *qu'un tel projet puisse être envisagé dans la région de production des*

vins de Jurançon. Les qualités de ces vins commencent à rayonner un peu partout en France. La présence de CO_2 dans les poches naturelles du sous-sol ne peut que jeter la suspicion, légitimement – nous sommes de plus dans une zone sismique ! – dans bien des esprits et nuire à la réputation de ces vins » (FRANCE, 2008 : 35). Enfin, certains détracteurs du projet en questionnent les aspects techniques (la sécurité et l'étanchéité du stockage) s'inquiétant des effets potentiels sur la santé d'un tel stockage : « *Je suis contre ce projet de captage de CO_2 en zone habitée qui ne résout pas le problème des émissions de CO2, mais qui met en danger les habitants autour du site et ailleurs (fuite importante, danger sismique). La société Total va augmenter ses bénéfices lors de ce projet (commercialisation), mais par contre les déchets enfouis constitueront un bel héritage pour les générations futures (ne serait-il pas temps de penser un peu à nos enfants !) »* (FRANCE, 2008 : 34). La mobilisation contre le projet de TOTAL contient donc, dès l'origine, une anticipation des nuisances attendues du fonctionnement du puits de stockage. Sur la base de cet exemple parmi d'autres, il nous paraît vain de vouloir catégoriser les conflits pour les faire entrer dans l'un ou l'autre de ces deux types aux frontières poreuses : conflits d'environnement ou conflits d'aménagement.

La notion de « conflit territorial » pourrait constituer une piste intéressante pour dépasser les débats stériles autour de la distinction entre « conflits d'aménagement » et « conflits d'environnement ». Elle est de plus en plus utilisée en sciences sociales pour désigner ces conflits de proximité suscités par des projets d'aménagement ou d'équipement de nature diverse et témoignant d'un fort attachement à l'espace de vie habituel. Le numéro thématique de la revue *Norois* « Lieux disputés. Dynamiques des conflits territoriaux »[310] se proposait ainsi de questionner les ressorts des mobilisations politiques inscrites dans un « *lieu, dont il est à la fois le support, le mobile et le principal enjeu* ». Ce numéro spécial faisait suite au colloque « Conflits de lieux - Lieux de conflits », organisé à Aix-en-Provence les 29-30 janvier 2014. Entre le colloque et la proposition du numéro spécial, la qualification des conflits a sensiblement changé avec l'ajout de la dimension territoriale, sans doute écartée dans un premier temps du fait de son caractère trop connoté. Alors que le territoire suggère une échelle institutionnelle, le lieu évoquerait « *un rapport à l'espace dominé par des attaches affectives* »[311] . Utilisée par certains auteurs (Melé, 2003), l'expression « conflit de territoire » a l'avantage de mettre l'accent sur la dimension territoriale des conflits et est suffisamment large pour être enveloppante. Elle n'est cependant pas non plus exempte d'ambiguïtés et peut prêter à confusion en faisant penser davantage à des conflits armés entre territoires qu'à des conflits au sein d'un même territoire autour d'enjeux environnementaux.

Emprunté à la sociologie, le terme d'« action collective », encore très peu utilisé en géographie, nous paraît constituer une issue intéressante pour sortir de l'impasse terminologique dans laquelle la discipline semble enfermée ou tout au moins pouvoir donner lieu à des échanges féconds au sein de la discipline,… à condition d'être « territorialisé ». Il

[310] Numéro présenté en mars 2015 et coordonné par Stéphanie Dechézelles (CHERPA, IEP Aix-en-Provence) et Maurice Olive (CHERPA, Aix-Marseille Université).

[311] Stéphanie Dechézelles et Maurice Olive. Proposition de dossier thématique à la revue *Norois*, mars 2015.

conduit à aborder le conflit sous l'angle de la contestation et à s'intéresser à des conflits situés. Pour ce faire, des démarches méthodologiques qualitatives pourront être mobilisées. Hybrides, les méthodes d'étude de l'action collective territorialisée accordent en général une large place à l'enquête par entretien, à l'observation participante, mais également au dépouillement de la presse. Si la presse a été souvent utilisée en géographie pour cartographier les lieux conflictuels, à l'échelle nationale (Charlier, 1999) ou régionale (Lecourt, 2003), elle l'a moins été comme réceptacle de « *connaissances communes* » (Le Lay et Rivière-Honegger, 2009). Malgré ses biais, la presse régionale se révèle pourtant une source privilégiée pour saisir les conflits dans une perspective à la fois diachronique et synchronique, en identifier les acteurs, isoler les argumentaires en présence et cerner les formes d'expression de la contestation (Clarimont, 1999 et 2006a). La presse régionale ne se contente pas de « rapporter » sur l'événement, elle le précède parfois, l'anticipe, le suscite ou le crée en se positionnant souvent sur la scène locale comme un opposant majeur ou au contraire un fervent défenseur du projet d'aménagement en question. Elle prend une part active au conflit en émettant un avis, en modelant l'état de l'opinion, en incitant ou pas à la mobilisation. Chroniqueur du conflit, le périodique est donc aussi un acteur à part entière du conflit : il prend, de façon plus ou moins ouverte, position dans l'affrontement et par sa façon de couvrir l'événement, il peut peser sur l'issue de la dispute. Il n'est pas un simple agent de diffusion de l'information, il est un acteur local inscrit dans des réseaux d'influence et porteur d'une opinion (Idelson, 1999). En tant que tel, l'organe de presse mérite d'être pris en compte dans l'analyse de l'action collective territorialisée.

1.3. L'action collective territorialisée

Si le conflit est propice à l'interaction entre individus, les uns favorables au projet, les autres hostiles à celui-ci et représente un « *moment transactionnel* » intense (Coser, 1982), l'action collective est, elle, le propre des opposants. Dans les conflits qui nous intéressent cette action – à la différence par exemple de celle menée au sein de l'entreprise - est ancrée dans un territoire, elle est « territorialisée » et constitue un moment fécond pour l'étude des relations entre habitants, territoire et action publique ou d'intérêt public. Elle invite à se pencher sur les formes d'expression de la contestation et son lien au territoire à la fois comme espace d'appartenance investi de valeurs et comme construit politique. Le conflit crée une « *scène locale de débat* » ; dans et par l'action collective les groupes mobilisés tentent de conquérir un espace public d'expression (Mélé, 2003), aussi bien au sens métaphorique que concret de marquage spatial. Dans cette quête d'une tribune et d'un « public », les médias jouent un rôle majeur, mais ambigu sur lequel nous nous attarderons à travers des exemples principalement empruntés à la contestation de la politique hydraulique espagnole que nous suivons depuis 1993.

1.3.1. Un « agir-ensemble intentionnel » et concerté, en faveur d'une cause

L'action collective désigne, au sens large, « *une action commune ayant pour but d'atteindre des fins partagées* » (Mann, 1991 : 7). Toutefois, il conviendrait d'exclure de ce vaste champ les formes d'action organisée relevant du monde de l'entreprise et concernant les conditions salariales, le droit du travail ou encore l'optimisation de l'efficacité de l'organisation bureaucratique. L'action collective est un « *un **agir-ensemble intentionnel** marqué par le projet explicite des protagonistes de se mobiliser de concert. Cet agir-ensemble se développe dans une logique de **revendication**, de défense d'un intérêt matériel ou d'une "cause".* » (Neveu, 2011 : 9) Cette définition très large englobe aussi bien d'amples mouvements porteurs d'une volonté de changement radical de la société que la mobilisation plus modeste d'un nombre réduit d'individus investis dans la défense de leur cadre de vie. C'est une action « contre » (à la différence des mouvements syndicaux qui luttent en général « pour » une augmentation salariale, l'amélioration de leurs conditions matérielles de travail ou la sauvegarde de leur emploi).

S'interrogeant sur les conditions d'émergence de l'action collective, plusieurs chercheurs ont tenté de comprendre ce qui poussait, à un moment donné, des individus à passer à l'action. Deux grands types d'explication ont été mis en avant (Mann, 1991 ; Neveu, 2011) : les théories comportementalistes appréhendent les mobilisations comme une réponse à une frustration sociale, relative, car née de la comparaison de sa position à celles d'individus de son entourage. Ce sentiment d'inassouvissement n'est pas directement corrélé à une forme de pauvreté mesurable objectivement, mais à la façon dont l'individu perçoit sa situation comme en deçà de ses attentes. Cette tension entre la perception du présent et les espérances passées serait génératrice d'un mécontentement canalisé dans le conflit. À l'inverse, les théories de l'action rationnelle, héritière des travaux de l'économiste Mancur Olson (*Logiques de l'action collective*, [1966], 1978) estiment que l'engagement de l'individu est le résultat d'une analyse coût/avantages. Même en présence d'un intérêt manifeste à agir, les individus ne vont pas nécessairement s'engager pour le défendre, tout dépendra du bilan entre l'investissement requis (financier, en temps de travail bénévole pour l'association, etc.) et les bénéfices, symboliques ou matériels, tirés de l'action si le but est atteint. En outre, en fonction de ce calcul, le niveau de l'engagement pourra varier de la simple adhésion à une association à une participation effective à l'action. La motivation à agir s'inscrit sans doute à mi-chemin entre ces deux positions extrêmes, car la rationalité de l'individu n'est pas totale et son comportement est pour partie lié à sa condition d'être social animé par des croyances, traversé par des attentes et soumis à des influences diverses. Il n'en demeure pas moins un être doté d'une « *capacité réflexive qui lui permet d'orienter ses choix futurs à partir d'une appréciation critique de ses propres expériences présentes ou passées* » (Mann, 1991 : 112). Être engagé, affirmant dans le combat son souci de devenir un citoyen actif et de prendre part à la vie publique locale, l'acteur en conflit doit disposer de « *compétences étendues* » : c'est un « *acteur mobile (multi-stratège), ambivalent (jouant plusieurs jeux), voire rusé (affichant*

une stratégie tout en en poursuivant une autre) », qui se cherche et se construit dans l'action en redéfinissant son identité (Mormont, 2006).

L'action collective « non corporatiste » suppose une coopération entre des individus qui, à un moment donné, trouvent un intérêt à s'unir pour défendre et tenter de faire triompher leur point de vue. Cette association initialement informelle, constituée en dehors du cadre syndical et professionnel, sert souvent de terreau à la constitution d'une association formelle, régie par la loi de 1901 et en général animée par des bénévoles soucieux de promouvoir leur cause. Active tant que dure la mobilisation, en sommeil ou dissoute lorsque l'objectif recherché est atteint, l'association correspond, dans la majorité des cas, à un groupement volontaire, pragmatique et éphémère d'individus divers engagés dans la défense d'un « *intérêt local ponctuel* » (Lascoumes, 1994) en lien avec le territoire.

1.3.2. Un ancrage territorial fort

Souvent appréhendées comme une forme positive de socialisation (Simmel, 1999 ; Coser, 1982), les mobilisations locales constituent aussi une forme de territorialisation en ce sens qu'elles « *produisent des groupes, conscients d'une solidarité de destin reposant sur leur inscription spatiale* » (Mélé, 2008a). Dans l'action collective, ces groupes produisent une certaine vision du territoire et de son avenir. Face à un projet susceptible de mettre en péril les équilibres présents et futurs du territoire, ils formulent souvent, en réaction, un contre-projet dont la portée et le sens interrogent. Faut-il l'interpréter comme un vecteur de changement, un terreau favorable à l'innovation territoriale ou au contraire n'y voir que l'expression d'une résistance au changement opérée dans une logique réactive ?

Expression d'un fort attachement matériel et symbolique à l'espace de vie, l'action contestataire cherche à gagner en visibilité en investissant l'espace public, entendu ici dans ses deux acceptions : l'une métaphorique et abstraite, d'espace de discussion et d'échanges entre des citoyens libres et éclairés sur des questions d'intérêt général (Arendt [1958], 2002 ; Habermas, 1988) ; l'autre matérielle et concrète, d'espaces physiques relevant pour l'essentiel du domaine public, d'accès libre et gratuit, aménagés pour un usage public (Joseph, 1984 et 1998). Dans le conflit, les deux sens de la notion d'espace public tendent à se rejoindre : les espaces publics tangibles prenant une dimension politique. Lieux de passage, de déambulation, de pratique sportive ou au contraire de repos, de rencontre, ces espaces publics peuvent devenir, ponctuellement, des espaces de publicité[312], de mise en scène de la contestation (Clarimont, 2004).

[312] Le terme « publicité » est ici employé dans son sens premier : « *caractère de ce qui est public, qui n'est pas tenu secret* » (CNRTL, 2015)

Figure 31 : « Rivières sans barrages, villages vivants ! » : slogan contre la grande hydraulique

Construit et inauguré sous le franquisme, le barrage de Médiano, sur le Cinca est l'un des nombreux barrages édifiés au cours de cette période, dans les Pyrénées aragonaises. Conçu par le puissant ministère de l'équipement au nom de la modernisation agricole des campagnes de la dépression centrale de l'Èbre, cet ouvrage a été imposé sans aucune négociation préalable avec les communes et les populations affectées, expropriées sans ménagement pour cause d'intérêt général. Exemple parmi d'autres du caractère fort peu démocratique de la politique hydraulique, avant 1980, Mediano est devenu, en Aragon, le porte-étendard de la COAGRET, dans sa lutte contre la grande hydraulique. Il a même fait l'objet d'un documentaire, tourné par Aragon TV (*Mediano. La memoria ahogada*. 2010).

Cette politisation des voies de circulation, des places voire des espaces verts revêt des formes diverses : collage d'affiches en des lieux de la ville ou du bourg offrant une grande visibilité, distribution de tracts, réalisation de graffitis ou de fresques murales comme celle peinte en bordure de l'Èbre, à Amposta, photographiée une première fois en 1994 et encore présente, bien que détériorée, quinze ans après, tel un témoignage du combat contre l'État (figure 32). Messages simples pour les uns, plus élaborés pour les autres, ces marquages de l'espace public sont tous conçus pour être immédiatement intelligibles et interpeller le passant. Le slogan peint sur un mur ou sur une banderole, en constitue le type le plus commun. Bref, il dit clairement l'opposition au projet contesté : l'usage de l'interjection « Stop ! » ordonnant l'arrêt immédiat ou de l'adverbe « Non ! » est courant. Dans le bassin de l'Èbre, le slogan « Transfert, non ! » *(¡Trasvase, no!* décliné en catalan dans le cours inférieur du fleuve, *¡Trasvasements, no!*) était fréquemment apposé le long des axes de communication ou dans les centres urbains, en général à proximité de l'eau, sur un pont ou sur les berges fluviales ; en montagne, il cédait la place à des devises hostiles à la construction de barrages : des « Non à Yesa, Jánovas, Santaliestra, Biscarrués, etc. ! » sont encore visibles aux abords de sites retenus pour l'implantation de retenues. Ces mots d'ordre qui se veulent fédérateurs, sont parfois assortis d'images renforçant la puissance évocatrice du verbe telle cette photographie du clocher de l'église de Mediano, village ennoyé à la suite de la mise en eau, le 29 avril 1969, du barrage éponyme, obligeant les sept familles demeurées sur place à abandonner leur domicile (figure 31) ou ces deux cartographies rêvées du delta de l'Èbre, avant et après la réalisation des transferts, peintes sur une façade en rive droite du fleuve, à Amposta, en 1993 pour protester contre le premier projet de PHN (figure 32).

Figures 32 : La contestation des transferts dans l'espace public dans le cours aval de l'Èbre

« *¡No al transvasaments!* » : l'opposition aux transferts inscrite en bordure de l'Èbre, à Tortosa, en catalan !

Une mise en image de la menace par la Plateforme de défense de l'Èbre, à Amposta : 15 ans après sa réalisation la fresque murale est dégradée, mais toujours là !

Le delta, maintenant (« *ara* ») : un espace agricole et touristique, au peuplement dense.

Le delta, demain (« *després* ») : un espace abandonné et en recul, en proie à l'érosion marine du fait de la réduction des apports de sédiments consécutive aux transferts

(Clichés S. Clarimont, mai 2009)

Ces images sont autant de GÉO-graphies imaginaires d'un territoire exposé à une sérieuse menace extérieure. Certaines, telle celle d'Amposta, sont conçues selon un mode binaire, opposant un présent très largement idéalisé (un delta à la végétation opulente, aux activités diversifiées et entretenant des relations harmonieuses avec la nature) et un futur fait de ruine et de désolation (Clarimont, 1996). La dialectique vie/mort omniprésente dans cette image contribue à créer une tension dramatique et à toucher autant l'affect que l'intellect du spectateur afin de le convaincre de la légitimité de la cause défendue et de son caractère vital pour le territoire.

À la différence de ces « inscriptions » prévues pour durée, la manifestation correspond à une occupation temporaire de l'espace public. Elle représente cependant l'acmé de la mobilisation. C'est un moment très fort de mise en évidence de la contestation et de démonstration de sa force numérique. L'espace public devient un « *espace d'actes* » (Lussault, 2001), une scène sur laquelle se joue la réussite ou l'échec de la mobilisation, largement tributaire du nombre : de la capacité à convoquer un grand nombre de manifestants dépend la

qualité de l'accès aux médias, la crédibilité et l'avenir de la protestation. En Espagne, les groupes hostiles au PHN, bien qu'éclatés et hétérogènes, se sont avérés doués d'une forte capacité mobilisatrice parvenant à réunir plusieurs milliers voire centaines de milliers de personnes dans les rues de Saragosse, Barcelone ou Madrid. Le dimanche 11 mars 2001, plusieurs centaines de milliers de personnes auraient ainsi manifesté, à l'appel de collectifs citoyens et de quelques partis politiques de gauche — *Izquierda Unida* (IU) et *Chunta aragonesista* (CHA) — dans plusieurs villes espagnoles pour protester contre le PHN, principalement en Aragon (Saragosse, Huesca, Teruel et Jaca) et à Madrid. Selon le quotidien national conservateur *El Mundo* (12/03/2001), plus de 120 000 personnes, selon les forces de l'ordre (plus de 400 000 selon les organisateurs), auraient manifesté ce jour dans le centre de Madrid contre le projet porté par le gouvernement conservateur de José-María Aznar (figure 33). Venus en autobus de différentes régions d'Espagne, les manifestants souhaitaient obtenir une profonde révision du PHN, alors en discussion au Parlement et qui prévoyait le transfert, à court terme, de 1000 Hm^3 de l'Èbre vers les bassins méditerranéens jugés déficitaires. Espace de monstration de la puissance de la contestation, la rue est aussi un espace de publicisation de la solidarité du groupe. À travers cet acte collectif, il s'agit aussi de « rendre manifeste » la communion du groupe, à « *rendre visible les témoignages réciproques d'appartenance* » au groupe (Mann, 1991 : 127). Événement ponctuel et ritualisé, la manifestation comporte souvent un caractère festif (Favre, 1990 et 1999). Elle se clôt parfois, comme nous avons pu l'observer dans le nord de l'Espagne, par un repas collectif renouant avec les traditions locales (*calçotada*[313] dans le delta de l'Èbre) et contribuant à sceller l'identité du groupe en conflit.

[313] La *calçotada* est une pratique culinaire typique du sud de la Catalogne (province de Tarragone) reposant sur la consommation de jeunes oignons blancs (*calçots*) grillés et accompagnés en général de viande, elle-même grillée. Très appréciée dans le delta de l'Èbre, les *calçotadas*, célébrées en général à la fin de l'hiver, sont des moments propices à la rencontre.

Figure 33 : Affiche appelant à manifester contre le PHN, à Madrid, le 11 mars 2001

Sur cette affiche, on reconnaît aisément le chef du gouvernement espagnol José María Aznar (1996-2004) en Poséidon, dieu des mers et des océans en furie, tenant à la main son habituel trident. Il est toutefois affublé d'autres éléments tendant à démythifier le personnage : un maillot de bain à rayures infantilisant le Premier ministre, une bétonnière (engin représentant le secteur du BTP) sur laquelle il est campé et un entonnoir symbolisant à la fois l'instrument d'usage courant pour transvaser des liquides, mais aussi, dans un sens figuré, un abus de pouvoir. La référence à l'entonnoir est en effet souvent utilisée, dans le langage courant, en référence explicite à une mystification politique. On la retrouve ainsi dans une locution populaire, « *la Ley del embudo* » (« *lo estrecho para otros, lo ancho para uno* ») pour stigmatiser le non-respect de l'égalité des citoyens et la subversion des institutions au profit d'une minorité : cette loi s'appliquerait strictement aux uns et généreusement aux autres. Cette représentation caricaturale du chef du gouvernement prête à sourire et contribue, par l'humour, à désacraliser la fonction et, par voie de conséquence, la décision.

1.3.3. Des relations ambiguës avec les médias

Le marquage matériel de l'espace public n'est pas la seule forme de publicisation de l'action contestataire. D'ailleurs, tous les groupes n'expriment pas leur désaccord par des manifestations dans l'espace public : dans le cadre d'un programme sur les trajectoires des aires et stations touristiques, financé par la région Aquitaine, nous en sommes venue à nous intéresser à la stratégie de l'antenne départementale de France Nature Environnement pour les Hautes-Pyrénées. Or, il s'est avéré que celle-ci, dans sa lutte contre les projets d'aménagement touristique, privilégie très largement l'action contentieuse à la manifestation de rue. Elle ne renonce pas pour autant à utiliser les médias traditionnels ou les TIC pour « *prendre place dans la sphère publique* », selon la formule d'H. Arendt ([1958], 2002). L'existence de la mobilisation tient grandement aujourd'hui à cette capacité à adopter les supports numériques qu'il s'agisse d'Internet ou des réseaux socio-numériques tels que Facebook, Twitter, YouTube qui fait figure de « *place publique en ligne* » par les divers outils (commentaires, liens hypertextes, etc.) favorisant la prise de parole (Babeau, 2014).

L'actualité internationale récente a conduit à s'interroger sur leur rôle dans les « révolutions » arabes ou encore dans l'embrigadement de jeunes pour le *Djihad*. Sans en faire des éléments explicatifs déterminants, il est clair que les outils numériques, en tant qu'« *instruments de publicisation et d'organisation de la contestation* », jouent un rôle important dans les mobilisations (Monnoyer-Smith et Wojcik, 2014 : 5). D'un point de vue pratique, Internet favorise à la fois un accès plus aisé à la documentation juridique, technique et scientifique, la mise en réseau des associations et la mobilisation militante, la circulation instantanée et massive de l'information au sein du réseau permettant d'accroître les chances de succès de l'action contentieuse des associations. En contrepartie, les « récepteurs » peuvent être dépassés par ce flot d'information qu'ils auront du mal à assimiler et à vérifier conduisant à des attitudes de « *non-réflexivité sur le contenu* » (Charbonneau, 2004). Au-delà de cet aspect matériel, les outils numériques ouvrent de nouvelles voies de participation politique entendue au sens « *d'action posée par des citoyens en vue d'influencer les gouvernants, notamment en manifestant leur soutien ou leur opposition* » à des idées, un projet, etc. (Bastien, 2013 : 2-3). Ils permettent aux citoyens d'explorer des formes d'expression démocratique alternatives à la démocratie représentative incarnée par le vote (épisode ponctuel, mais fortement ritualisé de la vie politique consistant à élire un représentant mandaté pour agir au nom du peuple). Les premières sont de type participatif et confèrent aux citoyens la possibilité de prendre des décisions politiques à travers par exemple la mise en place de référendums en ligne ; les secondes sont de type délibératif et visent, par l'échange de points de vue sur la toile, à former — et informer — les opinions individuelles (Bastien, 2013 : 2). « L'espace public numérique » n'est cependant pas exempt de critiques portant, soit sur son caractère sélectif et inégalitaire (tous les citoyens ne disposant pas d'égales conditions d'accès à Internet), soit sur les dérives possibles en termes d'instrumentalisation par des autorités publiques voire par des collectifs citoyens susceptibles, en situation de crise, de s'approprier le *net* et d'acquérir une position hégémonique au point d'imposer leur point de vue et de « clore » l'espace public (Suraud, 2003). Quoi qu'il en soit, l'obtention d'une large visibilité sur la toile est devenue un enjeu pour les groupes protestataires. Source de documentation et de formation d'une opinion, outil créateur de lien social, « l'Internet citoyen » abordé souvent avec les « moyens du bord » par les riverains mobilisés, est pleinement intégré dans les stratégies de communication des groupes protestataires.

Cet engouement pour les TIC ne signifie pas pour autant que les groupes protestataires renoncent à capter l'attention des médias traditionnels, eux-mêmes en ligne désormais. Ces derniers conservent un rôle important et ambivalent dans l'action collective. P. Champagne (1990) juge d'ailleurs cette quête croissante de médiatisation des manifestations de rue, de plus en plus conçues en fonction de leur impact sur « l'opinion publique », comme le signe d'un affaiblissement de la démocratie. Tout d'abord, les médias sont en capacité d'imposer une interprétation de l'affrontement. Le « *cadrage médiatique de l'événement* » (Mann, 1991 : 134) va contraindre les protagonistes du conflit à se situer par rapport à ce marquage soit pour le faire leur et l'accepter, soit pour le rejeter publiquement notamment quand il

s'agit d'une stigmatisation de type NIMBY. Le collectif mobilisé ne va donc pas rester passif par rapport aux médias, conscient de leur rôle majeur dans le déroulé du conflit, il va tenter d'en prendre le contrôle et les maîtriser pour obtenir le soutien de l'opinion publique et espérer peser davantage dans la négociation. Toutefois, les conditions d'accès aux médias demeurent inégales comme nous avons pu l'observer à travers nos études de cas. Certains groupes disposant de fortes ressources financières ou organisationnelles, bénéficient d'un « *accès routinier aux médias* » (Mann, 1991 : 137) : ils contrôlent l'espace médiatique et sont en capacité de convoquer les journalistes pour des « événements », de publier des communiqués dans la presse. Dans de notre thèse sur les conflits suscités par la grande hydraulique, nous avions observé cette capacité de plusieurs collectifs à peser sur la presse : la puissante fédération péninsulaire de mouvements contre la grande hydraulique, la COAGRET (*Coordinadora de Afectados por Grandes Embalses y Travases*) et postérieurement la FNCA (*Fundación Nueva Cultura del Agua*) disposaient d'une audience telle qu'elles pouvaient utiliser la presse à leur profit. La presse toujours prête à répondre aux invitations des opposants à la politique hydraulique nationale constituait dès lors un allié précieux. Il convient cependant de préciser deux points : d'une part, cette presse régionale et régionaliste de droite (*El Heraldo de Aragón*) comme de gauche (*El Andalán*) était elle-même engagée de longue date dans le conflit et avait mené plusieurs campagnes contre les transferts d'eau considérant que l'Èbre est un « bien commun »… de l'Aragon ; d'autre part, l'opposition jouissant d'un soutien massif au sein de la population aragonaise, était capable de convoquer plus de 400 000 personnes, à Saragosse, pour protester contre le projet. L'importance numérique de la mobilisation et l'indéniable habileté de « *mise en scène le nombre* » (Mann, 1991 : 138) conféraient aux collectifs contre la politique hydraulique nationale une forte audience médiatique. De plus, ces collectifs étaient capables d'innover en proposant aux médias des « *actions non routinières* » (Mann, 1991 : 138) susceptibles de créer la surprise et de retenir l'attention par leur caractère exceptionnel et inattendu qu'il s'agisse d'événements locaux (descente en rafting de la rivière Gállego, affluent de l'Èbre menacé par la création du barrage de Biscarrués) ; nationaux (membres de la COAGRET enchaînés pendant 38 jours à Madrid, devant le siège du ministère de l'Environnement, du 13 février au 22 mars 2000) ou internationaux tels que la Marche bleue vers Bruxelles organisée durant l'été 2001 ou l'Ambassade bleue déléguée, en décembre 2003, à Bruxelles par un certain nombre d'associations de défense de l'environnement pour lire un manifeste devant le Parlement européen (figure 34). Ces deux actions ont été largement relayées par la presse régionale et nationale : le 7 décembre 2003, le quotidien *ABC* consacrait par exemple une pleine page à cette manifestation de 2000 à 3000 personnes devant le siège du Conseil de l'Europe pour demander à ce qu'aucun fonds européen ne soit accordé au financement du Plan hydrologique national espagnol, car ce serait « *un précédent négatif pour la durabilité en Europe* »; le 8 décembre, c'était au tour de El País sous le titre « *Miles de personas piden en Bruselas a la UE que no financie el Plan Hidrológico* » (Des milliers de personnes demandent, à Bruxelles, à l'UE de ne pas financer le Plan hydrologique).

Figure 34 : affiches des deux déplacements à Bruxelles, contre le PHN (2001)

L'itinéraire choisi pour la Marche bleue de 2001 ne doit rien au hasard. Il suit d'abord le cours de l'Èbre, fleuve menacé par le PHN puis à partir de Saragosse (siège de l'organisme de bassin, la CHE), bifurque vers les Pyrénées pour faire étape dans des lieux menacés par des projets de barrage (Erés, Murillo de Gállego, Artieda). En France, certains arrêts sont hautement symboliques : Eslourenties (64) qui est alors au cœur de la contestation d'un projet de barrage sur le Gabas (affluent de l'Adour) destiné à l'irrigation du maïs (barrage mis en eau en 2005) ; le plateau du Larzac.
Sur les deux affiches invitant à se rendre à Bruxelles, les mots d'ordre sont les mêmes : rejet du PH N *(¡Ni un euro para el PHN!)*, mais également, présentation d'une alternative sous la forme d'une « *nouvelle culture de l'eau* ». La mobilisation s'inscrit ici résolument en faveur d'un changement de modèle hydraulique.
Pour l'un et l'autre des événements, le graphisme, assez simple, présente des traits communs. Le bleu est la couleur dominante, le même logo est présent dans les deux cas : un robinet noué devenu l'emblème du rejet du transfert d'eau. Ici ce signe distinctif est mêlé à l'étendard européen indiquant la volonté de transcender l'échelon national pour négocier directement avec les instances européennes, financeurs potentiels du PHN.

La mobilisation contre le Plan hydrologique national, dans ses deux versions de 1993 et de 2001, représente cependant un cas exceptionnel. La plupart du temps, les associations de défense de l'environnement ne disposent pas d'un accès aussi aisé aux médias. Dans le cadre du programme de recherche TRATSO (2012-2015), nous avons travaillé sur les stratégies de diversification des aires et stations touristiques dans le département des Hautes-Pyrénées dans lequel l'économie du ski demeure extrêmement importante. Après avoir connu une phase d'expansion sans précédent durant près de quatre décennies (1940-1980), le marché des sports d'hiver — tout comme d'ailleurs celui de la montagne estivale — connaît des difficultés liées à l'obsolescence de l'immobilier de loisir inadapté à la demande des nouvelles clientèles, à la taille modeste des domaines skiables et au caractère de plus en plus aléatoire de l'enneigement dans un contexte de changement climatique (Vlès, 2014). Pour tenter de

rétablir une situation financière délicate marquée par l'apparition de niveaux de déficit et d'endettement inquiétants[314], la plupart des stations se sont lancées dans une course à l'équipement (Vlès, 2010) censée garantir une activité économique maximale et anticiper les effets du changement climatique en montagne : extension en altitude et interconnexion des domaines skiables (à l'image de l'espace Grand Tourmalet né du rapprochement de La Mongie et de Barèges), construction de nouvelles remontées mécaniques, installations d'enneigeurs artificiels, création d'une offre thermo-ludique complémentaire de l'activité de glisse (dès 2000, la vallée du Louron inaugure le centre Balnéa), etc. Justifiée par la nécessaire adaptation du « produit neige », cette seconde phase d'équipement donne souvent lieu au déclenchement d'une procédure UTN (Unité touristique nouvelle)[315], dérogatoire aux principes de la loi montagne (1985) et suscite l'apparition de mouvements contestataires. Ces derniers sont en général très localisés (micro-conflits), circonscrits à l'échelle de la vallée voire de la commune et faiblement médiatisés ; l'espace de mobilisation déborde rarement l'espace de projet, l'un et l'autre étant de taille relativement réduite. Les conflits sont centrés sur la défense d'un « *intérêt local ponctuel* » (Lascoumes, 1994 : 230) ; ils sont portés par des habitants, en général structurés en associations de défense de l'environnement.

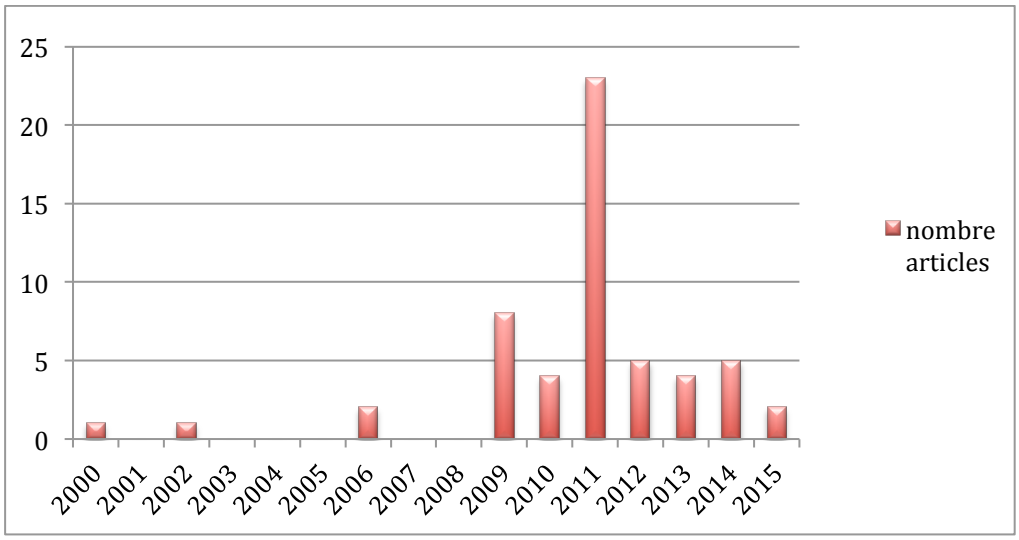
Le dépouillement de la presse quotidienne régionale (principalement *La Dépêche du Midi* et *Sud-Ouest*) nous a permis d'esquisser une géographie de la conflictualité liée aux projets touristiques dans le sud du département des Hautes-Pyrénées, au cours des quinze dernières années et surtout de mettre en évidence la faible médiatisation des conflits liés au développement touristique. Entre 1994 et 2014, *Sud-Ouest* n'a publié que sept articles sur les projets d'équipement touristique pyrénéens dont certains taisent le conflit pour relater une épopée technique comme cette « *petite histoire d'un géant* », un télésiège de six places, installé en 2000, à Peyragudes (*Sud-Ouest*, 27/01/2000). Si un article concerne les Pyrénées orientales et le projet contesté de liaison entre les stations de Porté-Puymorens et le Pas de la Case (*Sud-Ouest*, 12/02/2000), les six autres concernent les Hautes-Pyrénées : l'aménagement controversé d'une nouvelle aire d'accueil au Pont d'Espagne (commune de Cauterets) et surtout, les projets d'extension de domaines skiables (Saint-Lary, Piau-Engaly, Grand Tourmalet). Les archives en ligne de *La Dépêche du Midi*, disponibles pour la période 2000-2015, confirment le faible écho médiatique donné à ces conflits qui ne représentent qu'une

[314] Ainsi, la capacité d'autofinancement nette de la station de Luz-Ardiden (65) oscille entre - 0,6 M€ et - 1,7 M€ entre 2009 et 2012 tandis que la fréquentation baisse de 4 % entre 2000 et 2012, selon le rapport de la Cour régionale des comptes (2014).

[315] La procédure UTN a été instaurée par la Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne (1977) et reprise par la loi montagne (1985). Elle prétend concilier développement économique et protection de l'environnement en encadrant plus strictement les possibilités d'urbanisation et d'équipement en zone de montagne. La directive de 1977 admettait cependant la possibilité de déroger au principe général de la continuité de l'urbanisation en autorisant la création, sous certaines conditions, de hameaux nouveaux devant faire l'objet d'une demande d'autorisation auprès de l'État dans le cadre d'une procédure dite UTN. Cette dernière a été en partie décentralisée au milieu des années 2000. Le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite loi Macron) avait envisagé, dans son article 28, sa suppression afin d'accélérer l'instruction et la délivrance de l'autorisation des projets de construction et d'aménagement. Le devenir de la procédure sera finalement examiné par le Conseil national de la montagne.

infime part des 2 158 articles consacrés aux stations de ski pyrénéenne pour traiter le plus souvent du succès ou de l'échec de la saison d'hiver, des conditions d'accès aux pistes, de la qualité de l'enneigement, etc. Au cours de la période, 55 articles seulement sont dédiés aux UTN et à leur contestation. Leur répartition temporelle est très irrégulière avec un pic très net en 2011 traduisant la très forte mobilisation, à l'échelle du département, contre le projet d'UTN de Piau-Engaly (figure 35). C'est d'ailleurs cette station qui arrive également en tête des lieux cités dans les articles, devançant nettement Cauterets-Luz et Gavarnie.

Figure 35 : répartition des articles relatifs aux UTN, publiés dans la Dépêche du Midi, entre 2000 et 2015



La faible médiatisation des conflits est confirmée par les entretiens menés auprès des responsables associatifs qui, tous, ont souligné les relations difficiles avec la presse. Si, dans de nombreuses situations conflictuelles, les groupes protestataires s'efforcent de nouer des relations privilégiées avec la presse, dans les Hautes-Pyrénées le lien entre les opposants à certaines formes de développement touristique et la presse régionale apparaît plus ténu. Un ancien militant souligne la forte dépendance des journalistes à l'égard du pouvoir économique durant les années 1970. Cette première phase de développement des stations de sports d'hiver bigourdanes a été peu propice à l'expression d'une parole médiatique hostile à une économie du ski en pleine expansion : « *Toute La Dépêche avait sa carte de circulation à Saint-Lary, tous les gens de l'administration avaient une carte, ils s'en servaient ou pas, mais il était difficile à un journaliste de venir gratuitement le week-end à Saint-Lary et de faire un article le lundi en disant « Monsieur Mir, vous allez trop loin* ». (Entretien F. A., président de l'Association « Sauvons la Géla », Vielle Aure, 4/07/2014). Ce sont en fait les médias nationaux, presse écrite et télévision, qui, dans les années 1980, ont commencé à s'inquiéter de l'impact de l'activité touristique sur l'environnement. Contrairement à une « *presse locale verrouillée* », ils ont offert à certains militants de la cause environnementale une tribune médiatique : « *moi j'ai eu la chance de connaître des journalistes [indépendants], qui sont devenus des copains, qui ne sortaient plus d'ici après, et après, quand il y avait des*

problèmes, la télé venait ; et après la presse est obligée d'arriver parce que … toute la donne de la com., autant c'était vissé de partout, Sud-Ouest, la Dépêche, etc., autant après, quand la télé est devenue indépendante, ils ont été obligés de suivre… » (F. A., 4/07/2014).

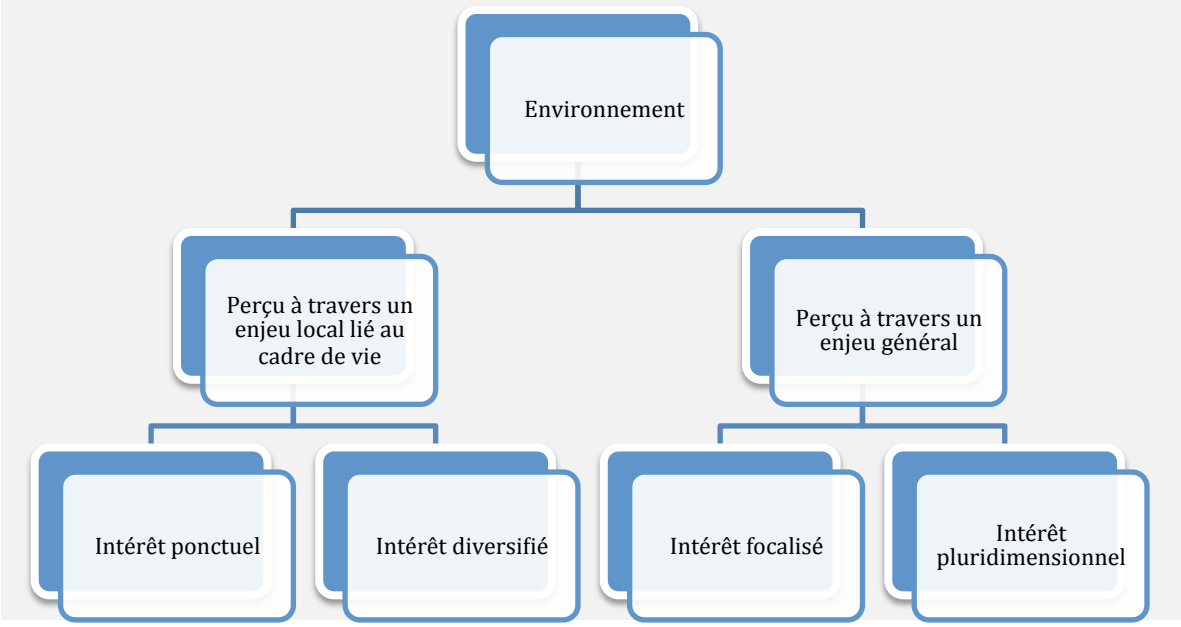
Aujourd'hui, la presse régionale peut, dans certains cas, se constituer en auxiliaire de la protestation. Dans le cas du conflit contre le projet d'aménagement d'une liaison entre Piau-Engaly et le tunnel de Bielsa, la position de la presse semble avoir évolué d'une indifférence relative à un intérêt marqué, mais passager (l'essentiel des articles est paru en 2011). Le président de l'association « Sauvons la Géla » le reconnaît volontiers en notant toutefois que le contexte électoral (élections cantonales) et le soutien de *La Dépêche du Midi* au candidat Radical de gauche à la présidence du Conseil général 65 ait pu être déterminante : « *La presse nous a bien aidés, au début La Dépêche a été très timide, on n'avait droit à pas grand-chose. Et puis brutalement, se jouait la Présidence du Conseil général. (…) Et tout d'un coup, ah putain, La Géla, des pages entières !* » (F. A., 4/07/2014). En marge des médias traditionnels, l'association, s'appuyant sur les compétences locales, s'est dotée d'un site Internet aussitôt après sa création formelle, le 11 janvier 2011. Ce site est devenu « *un moteur du combat* ». Le site permet non seulement de diffuser l'information relative au projet contesté, mais aussi de mobiliser à travers par exemple le recueil de signatures, d'avis et de commentaires contre le(s) projet(s).

1.3.4. L'importance de formes de coopération formalisée : les associations

Dans tout conflit, de nombreux acteurs interviennent : maître d'ouvrage et maître d'œuvre public ou privé, élus locaux, acteurs économiques structurés ou pas en syndicat professionnel, etc. Seuls les groupes protestataires, organisés souvent en association, doivent leur identité au conflit. Ils constituent des acteurs majeurs et vont orienter l'action collective. Les associations constituent une nébuleuse complexe, d'une grande hétérogénéité. Elles sont en nombre très important : entre 1980 et 1995, P. Lascoumes (1994) recense environ 40 000 associations de défense du cadre de vie, de la nature et du patrimoine. Parmi elles, seul un petit nombre dispose de l'agrément ministériel : selon les données du ministère en charge de l'environnement, elles seraient une centaine dans ce cas et en forte baisse du fait d'une modification, en 2010, des règles d'attribution de l'agrément (sans doute en lien avec les réductions budgétaires). Ces associations, de taille et de nature très différentes (figure 36), se distinguent aussi par leur caractère circonstanciel ou pérenne de même que par leur échelle d'intervention, très locale ou plus large. Certaines de ces associations sont en réseau : la fédération France Nature Environnement (FNE) représente aujourd'hui le réseau le plus important et revendique sur son site[316] près de 3000 associations membres (dont des associations de poids comme la LPO ou Surfrider Foundation France) et de 850 000 adhérents.

[316] http://www.fne.asso.fr/fr/federation/presentation.html [consulté le 10/08/2015]

Figure 36 : Typologie des associations de défense de l'environnement



(Élaboration propre, d'après P. Lascoumes (1994)

Perçues de façon ambivalente par les pouvoirs publics, enclins à voir en elles tout autant des éléments perturbateurs que des partenaires, « *pivots essentiels de la politique publique* », les associations peuvent être considérées comme des « *auxiliaires* » précieux du ministère de l'Écologie (Lascoumes, 1994). Les plus importantes d'entre elles exercent une fonction pédagogique de sensibilisation à l'environnement et une fonction de gestionnaires de l'environnement en participant au conseil d'administration d'établissements publics ou en siégeant dans des organes consultatifs, nationaux, régionaux ou départementaux. Elles tiennent également le rôle « *d'auxiliaires de la légalité* » (Lascoumes, 1994) en veillant scrupuleusement au respect de la légalité dans le domaine environnemental. Le contentieux judiciaire est devenu une part importante de leur activité et sa médiatisation, une « *condition de son efficacité* » (Charbonneau, 2004).

Dans le cas des Hautes-Pyrénées que nous avons évoqué plus haut, le mouvement associatif assume cette fonction de veille et emprunte souvent la voie judiciaire pour combattre des projets qui lui semblent porter atteinte à l'environnement. Malgré des moyens humains, matériels et financiers limités, son implantation très locale lui offre une position privilégiée de gardien de la légalité. Ce mouvement, animé par des « *gens de la montagne* », se caractérise par la présence de rares associations de veille (l'ARPAL ou *Association Réfléchir Proposer Agir*[317] pour le Louron est la seule que nous ayons identifiée dans le sud du département 65) et de nombreuses associations circonstancielles mises en place pour protester

[317] Cette association est dotée d'un site Internet interactif qui est à la fois un lieu d'information et une plateforme d'échange sur les projets en cours dans la vallée. Elle est animée par des Louronais et présidée par un éleveur qui n'a malheureusement pas donné suite à nos demandes réitérées de rendez-vous.

contre un projet précis ; leur pérennisation au-delà du projet s'avère problématique. Ces dernières sont caractérisées par une posture essentiellement protestataire, parvenant rarement à sortir du registre d'opposition pour proposer, comme l'ARPAL, des alternatives. Elles tentent cependant, par leur intégration d'un réseau plus large, celui de FNE, de gagner en légitimité et de monter en compétences et en capacité d'expertise pour déployer un discours de portée plus générale. Cependant, elles peinent à déployer une stratégie de montée en généralité bien maîtrisée, entendue au sens de « *capacité à mettre en rapport des choses particulières et des entités générales qui caractérise les instruments de justification légitime que se sont forgés les communautés politiques* » (Lafaye, Thévenot, 1993). En général, ces associations demeurent circonscrites à leur vallée voire leur commune, éprouvant des difficultés à élargir leur échelle d'intervention et à nouer des contacts avec des associations similaires, dans les Pyrénées ou ailleurs. Elles ne peuvent - ou ne veulent - pas passer d'une proximité spatiale (commune, vallée) et sociale (relations d'interconnaissances) à une proximité thématique supposant un élargissement de leurs horizons géographiques.

Ces associations se revendiquent avant tout comme « locales » au sens plein du terme : elles sont l'émanation d'une population résidant en montagne et revendiquant son identité montagnarde. Un tel localisme n'est pas nouveau et apparaît dès les premiers combats des années 1970 : « (…) *j'avais monté une association, mais que de gens de Saint-Lary, parce qu'on ne combattait que ce que faisait Saint-Lary ; on était très, très localisés* » (F. A., 4/07/2014). La création de l'association « Sauvons La Géla », en janvier 2011, reprend le même mode opératoire. L'Assemblée générale constitutive ne regroupe « *que les gens de la vallée », malgré un élargissement postérieur à des « extérieurs », la prise de décision appartient aux « gens de la vallée » : « Dans le bureau, on a que des gens de la montagne. (…) On ne voulait pas au départ de gens de l'extérieur* » (F. A., 4/07/2014). Le combat est donc une affaire locale n'admettant guère d'intrusions exogènes. Pour certaines associations, l'enjeu du combat est éminemment politique : il s'agit de conquérir le pouvoir municipal. En 2014, les associations Cauterets Devenir et Echo-citoyen, opposées à la liaison Luz–Cauterets, ont conduit des listes dans chacune des deux stations. L'une est parvenue à emporter la mairie à Luz-Saint Sauveur, l'autre a obtenu trois élus à Cauterets.

Souvent ces associations ont fait le choix d'une affiliation à FNE 65, association de veille généraliste aux intérêts pluridimensionnels, tout en conservant une large autonomie financière et organisationnelle. Au début de l'année 2013, FNE 65 regroupait 23 « associations locales » ou « territorialisées » dont l'ARPAL, l'Association pour la défense et la protection des vallées pyrénéennes de Saux et de la Géla (ADPSG ou Sauvons la Géla), l'association Piau-Engaly Avenir, l'association Cauterets Devenir, etc. En revanche, l'association Echocitoyen ne s'est pas affiliée à FNE 65 ce que le président de FNE 65 explique par la faible notoriété de FNE auprès du grand public et l'absence de moyens en matière de communication : « *C'est pas nécessairement des refus de la part des gens, c'est qu'y connaissent pas, y savent pas ! FNE a beau avoir 40 ans ou 41 ans sur le département, être connue des élus pour être des enquiquineurs, des gens qui viennent casser des projets,*

mais dans le grand public, on n'est pas connu. Même des gens qui montent des associations locales, il faut qu'il y ait un relais ; c'est un peu le hasard des interconnaissances qui fait que ça bouge. Il faut savoir que FNE sur le département a pas un local ! C'est quand même un vrai problème ! » (Entretien R.B., président FNE 65, Tarbes, 1/12/2014). L'affiliation permet pourtant aux associations locales de bénéficier des conseils et du savoir-faire de la fédération départementale FNE en matière de lutte environnementale. Ce choix est souvent plus pragmatique qu'idéologique. Les affiliés n'ont souvent qu'une connaissance limitée de la cause environnementale. Ils éprouvent des sympathies politiques parfois assez éloignées de l'écologie politique et leur engagement peut être motivé par des raisons autres que la stricte défense de l'environnement. Le responsable du directoire montagne de FNE 65 le reconnaît volontiers : *« Notre association attire de plus en plus des adhérents qui ont des intérêts économiques* » (Entretien M. G., responsable montagne FNE 65, Bours, 11/03/2014).

Le mouvement associatif des Hautes-Pyrénées présente une organisation pyramidale non hiérarchique se caractérisant par l'importance des relations verticales (avec FNE 65) et la faiblesse des relations horizontales entre des associations très cloisonnées aux liens ténus entre elles. Certes, « *entre associations, on s'invite pour les A.G.* » nous confie le président de « Sauvons La Géla », mais les relations transversales sont limitées et la solidarité dans les luttes est peu fréquente. Dans le cas du projet de liaison Luz - Cauterets, deux associations ont été créées, la même année 2011, pour défendre un objectif identique avec des arguments similaires : dénonciation du coût du projet et de son impact écologique, mise en cause du déficit de concertation. Celles-ci ont ponctuellement travaillé ensemble organisant par exemple un rassemblement protestataire au col de Riou, en octobre 2011, mais dans la différence. La résistance aux projets touristiques demeure une affaire locale, circonscrite à la vallée et aux habitants de la vallée voire de la commune concernée. Les relations verticales avec « l'association mère », FNE 65, sont, quant à elles, marquées du sceau de l'éphémère : elles sont intenses quand le conflit est à son paroxysme, elles tendent à se déliter ensuite. Le soutien de FNE 65 est néanmoins précieux et permet aux associations locales de se former plus rapidement au fonctionnement de l'administration française et au droit de l'environnement : ainsi l'association Cauterets Devenir a-t-elle beaucoup appris de FNE sur le plan juridique : « *on les a beaucoup aidés avec la connaissance des textes légaux, de l'urbanisme* » (M. G., 11/03/2014). Malgré des moyens économiques et humains limités, FNE 65 met en cohérence le mouvement associatif départemental et joue un rôle majeur d'apprentissage institutionnel et d'initiation à la politique en tant qu'art de gérer les affaires publiques.

Avec ou sans relais local, FNE 65 intervient donc activement en zone de montagne et est bien implantée dans certains lieux conflictuels comme Gavarnie : « *nous y sommes depuis des lustres, depuis les années 1970. Le projet d'UTN de Baretge nous a valu une bataille juridique avec la mairie et un promoteur immobilier.* » (M. G., 11/03/2014). L'association départementale réalise une mission de veille constante et, de par sa participation à de nombreuses instances dont la Commission départementale des sites, perspectives et paysages,

de par son intégration à des réseaux nationaux, elle est aussi en mesure de remplir une fonction d'alerte. Elle dispose enfin d'une pratique éprouvée du contentieux judiciaire parvenant souvent à obtenir l'annulation d'UTN immobilières, au grand dam des élus de stations comme le maire d'Aragnouet. Il lui arrive ainsi d'intervenir dans une vallée de façon concomitante à l'action engagée par l'une de ses associations locales. Par exemple, en vallée du Louron, un contentieux judiciaire oppose FNE65 et la Communauté de communes de la vallée du Louron (CCVL) autour de l'ouverture d'une route touristique entre le col de Peyresourde et la station de ski éponyme, traversant des estives. Cette route aurait été tracée sans respecter la procédure légale de demande d'autorisation imposée par la loi montagne. En parallèle, l'ARPAL, affiliée à FNE, s'est engagée dans une procédure autonome de contestation des PLU de deux communes de la vallée (Loudenvielle et Germ), révisés pour permettre le passage d'un futur téléporté. Face à cette « *résistance solide, organisée et dotée de compétences juridiques* », la CCVL a embauché un avocat et un juriste (M. G., 11/03/2014). De concert ou de façon autonome, association départementale et associations locales tentent donc de contrecarrer les projets de développement qu'elles jugent préjudiciables à la préservation des écosystèmes montagnards en jouant la carte de la légalité. En première instance, FNE65 dispose d'adhérents suffisamment formés pour pouvoir assurer, seule, la défense des dossiers contestés. En revanche, en appel, elle bénéficie des services d'un avocat. Dotée d'une réelle compétence juridique, animée par des adhérents convaincus, disposant d'une très bonne connaissance du terrain, FNE65 constitue une sorte d'auxiliaire « privé » du ministère de l'Environnement.

Cela lui confère une capacité de blocage réelle qui peut entraîner l'échec ou la paralysie de certains projets : « *Il y a des associations de protections de la nature qui attaquent chaque fois, mais c'est normal : la procédure est normale ; ce sont des contre-pouvoirs utiles. Il faut que ce soit constructif par contre… sur certains territoires (Piau par exemple), rien n'avance…* » (Entretien S.M., Hautes Pyrénées Tourisme Environnement, Tarbes, 11/07/2013). La commune d'Aragnouet est ainsi confrontée au blocage systématique de toutes les procédures d'urbanisme par une association « Aragnouet – Piau Engaly – Avenir », créée en 1994 par un groupe de copropriétaires de la station, qui milite pour un « *respect raisonné de l'environnement et un développement harmonieux pour tous les projets de construction ou de réhabilitation de Piau-Engaly* » (http://www.piau-avenir.fr/). Celle-ci a notamment obtenu l'annulation par jugement du tribunal administratif de Pau du 2 mai 2012 du PLU de la station (approuvé par le conseil municipal en 2010) et celle, en juillet 2013, des deux permis de construire délivrés par la commune pour la construction du centre aqualudique Edeneo, désormais en situation illégale. En revanche, cette association spécialisée dans le domaine de l'urbanisme n'est guère intervenue dans la contestation du projet de liaison Piau/tunnel de Bielsa laissant le champ libre à une association nouvelle, l'ADPSG ou « Sauvons La Géla », née d'une coalition hétéroclite d'acteurs (éleveurs, chasseurs, accompagnateurs et guides de montagne, Amis du Parc national des Pyrénées, élus de Guchan et Bazus, CAF) animée par un objectif commun : « *la protection et la préservation*

de la nature, l'environnement et le cadre de vie des vallons de Saux et de la Géla, mais non exclusivement » (Statuts de l'ADPSG art. 2). La présidence de l'association est confiée à un ancien militant initié à la contestation par les fondateurs de la SEPANSO et qui, dans les années 1970, s'était illustré dans la lutte pour la préservation du massif de Néouvielle, menacé par un projet de route et de liaison entre stations. Homme du pays, solidement enraciné en vallée d'Aure, il endosse avec fierté le rôle de « *chef de troupe* » d'« *une armée de volontaires* » d'une quarantaine de personnes déterminées.

Encadré 5 : L'UTN Bielsa / Piau-Engaly : un projet transfrontalier impulsé par l'Aragon

L'UTN Bielsa / Piau-Engaly était un projet transfrontalier soutenu par le Conseil général 65, mais conçu et financé par l'Aragon pour rentabiliser l'hébergement touristique du Sobrarbe, zone de montagne dépourvue de stations de sports d'hiver en raison de l'exposition très défavorable à l'enneigement. Le gouvernement d'Aragon avait donc imaginé d'améliorer l'accès aux domaines de ski français de Piau-Engaly, en haute vallée d'Aure, accessible par le tunnel routier transfrontalier d'Aragnouet-Bielsa pour rentabiliser le parc immobilier construit sur le versant espagnol, en Sobrarbe. Pour « *capter plus facilement la clientèle espagnole* », le projet prévoyait un parking à la sortie du tunnel, deux télésièges débrayables et une télécabine traversant deux vallées préservées, les vallées de Saux et de la Géla, pour rejoindre « directement » la station intégrée de Piau-Engaly par téléporté. Il prévoyait également la création d'un nouveau domaine skiable de 42 hectares et 10 km de pistes dans ces deux vallées. Des équipements « *complémentaires* » étaient envisagés « *pour assurer la fonctionnalité du site* ». Les avantages avancés : « *un gain de notoriété de pénétration en Espagne* », « *des perspectives économiques renforcées pour l'ensemble des acteurs touristiques de la vallée grâce à ce gain de notoriété* », un « *meilleur remplissage du domaine skiable de la station avec de la clientèle hébergée dans la vallée du Sobrarbe* » (Dianeige, 2010)*. En effet, avec seulement 265 000 journées skieurs en 2010, la station de Piau-Engaly, n'arrive qu'à la 9ème place des 13 stations de la partie occidentale et centrale de la chaîne ; elle connaît aujourd'hui de sérieuses difficultés financières. Pour la commune gestionnaire (Aragnouet), le projet se présente donc comme une aubaine pour attirer de nouvelles clientèles étrangères : « *Ce projet, pour tous ceux qui sont intéressés fortement au développement de notre vallée, de celle où nous sommes nés, où nous avons voulu revenir pour travailler et travailler aussi à préparer les emplois pour l'avenir de nos enfants et de nos petits-enfants, c'est une grande chance pour la vallée d'Aure. (…) Un grand projet (…) qui va faire venir beaucoup plus d'Espagnols parce que géré par eux, par le bras armé du gouvernement d'Aragon, la société Aramon qui gère déjà les plus grandes stations de l'Aragon, qui a la capacité à faire venir des clients nombreux qui ne venaient pas chez nous.* » (Communiqué maire d'Aragnouet, 20/01/2011).
Approuvé par le Conseil municipal de la commune d'Aragnouet, en décembre 2010, le projet est pour l'instant ajourné. Peu après le dépôt administratif de la demande d'autorisation d'UTN, la commune a retiré le dossier arguant du repli du gouvernement aragonais, confronté à de graves difficultés financières, dans un contexte de crise économique.

*Dianeige, AMIDEV, Contours, RTM, 2010.

Demande d'autorisation d'Unité Touristique Nouvelle. Domaine skiable de liaison entre le tunnel routier d'Aragnouet/Bielsa et le domaine skiable de Piau Engaly. Décembre 2010

Dans la lutte contre le projet d'UTN de liaison tunnel de Bielsa / Piau-Engaly (encadré 6), le mode opératoire de l'ADPSG a été assez classique : exposition dans les médias, sur Internet et dans l'espace public par l'apposition de banderoles hostiles au projet, recueil de

signatures dans le cadre d'une pétition (électronique et papier), etc. L'argumentaire contre le projet se déploie à plusieurs niveaux : écologique bien sûr avec la dénonciation de l'impact écologique et paysager d'un projet « *contre nature* » mettant en péril « *tous les fragiles écosystèmes du milieu montagnard* » (http://www.sauvons-la-gela.org/), mais aussi politique, technique et économique. L'ADPSG dénonce le déficit patent de concertation sur ce projet évoquant le « *déni de démocratie* ». Le projet a été rendu public tardivement suscitant la surprise et la suspicion des habitants : il *« arrivait au but, en cachette. Les gens n'ont pas apprécié. C'est leur montagne ! »* (F. A., 4/07/2014). L'ADPSG remet également en cause l'expertise technique du projet : *« 3 pistes, 100 000 millions d'euros, c'est hors de prix, ce n'est pas faisable. Quand on sait où est l'implantation de la future télécabine avec des pentes comme ça, donc il faut des pylônes de 40 m de haut, revenir au col, des terrains friables, plus 250 m sur la vallée comme ça. C'est une vallée avec du vent fort. Quel est le fou de l'administration qui va donner sa signature pour faire un truc comme ça ? »* (F. A., 4/07/2014). Elle questionne également, non sans ambiguïtés, les retombées économiques du projet et la perte d'une érosion de la clientèle espagnole fréquentant les hébergements en basse vallée d'Aure. Association née à Vielle Aure, l'ADPSG regroupe principalement des habitants de la basse vallée soucieux de défendre leurs intérêts et qui ne sont pas farouchement hostiles à l'économie du ski dont beaucoup dépendent (le président de l'association est d'ailleurs propriétaire d'un caravaneige). En revanche, ils craignent que la réalisation du projet n'entraîne une évasion de la clientèle espagnole présente à Saint Lary : *« Autant qu'ils* [les Espagnols] *viennent chez nous plutôt que de leur payer un parking (30 000 m^2 payés par le contribuable français) qui va coûter une fortune, ils vont nous saloper notre montagne qui ne leur appartient pas (…). On a prêché pour notre paroisse en disant nous, on a la capacité, toutes les structures pour les accueillir, alors qu'en face il n'y a rien, (…). Arrêtons, quoi ! »* (F. A., 4/07/2014). Ce conflit local contre l'extension du domaine skiable de Piau-Engaly réactive donc la concurrence entre le haut et le bas de la vallée, dans un marché du ski tendu et à l'avenir incertain.

2. Les dispositifs de concertation : la quête improbable du consensus

> « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* »
> (Charte de l'environnement, Art. 7)

Principe majeur de l'idéologie du développement durable, le principe de participation a, en France, valeur constitutionnelle depuis son inscription dans la Charte de l'environnement, achevée en 2004 et intégrée dans la loi constitutionnelle du 1er mars 2005. L'article 7 de ce texte, placé en exergue de cette partie, fait de l'accès à l'information et de la participation aux processus décisionnels dans le domaine de l'environnement, un droit désormais garanti par la Constitution. L'accès de la participation au rang de principe constitutionnel couronne un mouvement plus général de large en faveur d'une forme de renouvellement de l'idéal démocratique à travers l'avènement d'une démocratie délibérative donnant au citoyen un rôle actif. Inspirés notamment par les travaux de Jürgen Habermas et de John Rawls, le modèle délibératif est très présent dans la pensée politique anglo-saxonne – faisant souvent référence au « *tournant délibératif* » - et met l'accent sur « *le triple caractère inclusif, argumentatif et public d'une telle délibération* » (Blondiaux, 2008a : 3). Il fait toutefois l'objet de réflexions critiques sur la réalité de « l'*Empowerment* » des citoyens au-delà des considérations théoriques (Fuji Johnson, 2011) ou sur le caractère illusoire de la recherche d'un consensus rationnel du fait du caractère fondamentalement agonistique du jeu politique démocratique (Mouffe, 1999).

En France, le vocable « démocratie participative » est préféré à celui de « démocratie délibérative », mais s'avère particulièrement flou et ambigu. D'abord, parce que le terme même de « participation » englobe une multitude de dispositifs qui, pour la plupart, n'offrent guère de réelles possibilités au « public » de prendre une part active à la décision ; ensuite, parce que la finalité de la participation est davantage de construire un « *consensus rationnel* » en avantageant des acteurs « *jugés raisonnables* » (Blondiaux, 2008a : 4) que de laisser s'exprimer la contradiction. Certains dispositifs comme le débat public ont d'ailleurs clairement été pensés pour prévenir les situations de blocage dont avaient souffert de grands projets d'infrastructures, notamment le TGV sud-est du fait de la forte mobilisation sociale contre le tracé (Lolive, 1997b). Par le débat, il s'agissait désormais de mieux anticiper de tels conflits (Blatrix, 2007), or force est de constater que loin d'éviter ou réduire la conflictualité, les dispositifs de concertation font parfois office de tribunes de la contestation. Dès lors se pose la question du statut et de la place du conflit dans des dispositifs de concertation qui

cherchent *a priori* à l'évacuer ou du moins à l'atténuer. Comment des individus dont les prises de position ou les comportements déroutent les organisateurs du débat parce qu'apparaissant « hors jeu », prennent-ils place dans ces arènes pensées pour dégager un consensus à partir d'intérêts discutés et négociés ? Si nous décidons de les « prendre au sérieux » au lieu de les considérer comme des êtres déraisonnables aux opinions fantaisistes, qu'ont-ils à nous dire sur leurs « causes spatiales » de leur engagement ?

2.1. La multiplication des arènes formelles de débat

Depuis la fin des années 1980, on assiste à la multiplication des arènes[318] formelles de débat tant au niveau national qu'international aboutissant d'ailleurs à une forme de standardisation et à l'émergence d'une « *ingénierie de la participation* » qui fait la part belle à un nouveau corps de professionnels en charge de la mise en pratique de la participation (Blondiaux, 2008b). Cette montée en puissance de la participation est facilitée par l'institutionnalisation de dispositifs de concertation variés sous l'effet de la promulgation d'un grand nombre de textes réglementaires et législatifs : Directive n°544, du 14 mai 1976, du ministère de l'Équipement qui revoit profondément le dispositif d'enquête publique ; Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature qui crée l'étude d'impact permettant ainsi au public de prendre connaissance des effets sur l'environnement de l'ouvrage prévu ; Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (dite loi « Bouchardeau ») ; Circulaire n° 92-71 du ministère de l'Équipement, du 15 décembre 1992, relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures (dite circulaire Bianco) ; Loi n° 95-101, du 2 février 1995, relative à la protection de l'environnement (dite Loi « Barnier ») ; Loi n° 2002-276, du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité dont le chapitre « *Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement et l'aménagement du territoire* » vise à mettre la France en conformité avec la convention d'Aarhus[319] ; Loi n° 2010-788, du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite Grenelle II).

Ces différents textes encouragent la mise en place de dispositifs participatifs que le Centre d'analyse stratégique, se proposait de regrouper en quatre types (FRANCE. Centre d'analyse stratégique, 2008 : 22-23) : les **dispositifs ponctuels de concertation** sur des opérations précises (enquête publique, consultation dans le cadre de la mise en place d'un SAGE prévue par l'article L.212-6 du Code de l'environnement, débat public) ; les **dispositifs de consultation ou de concertation pérennes** (comités consultatifs pour tout problème

[318] Sur la base des travaux de Stephen Hilgartner et Charles Bosk (1988), E. Neveu (2011 : 16) définit une arène « *comme un système organisé d'institutions, de procédures et d'acteurs dans lequel des forces sociales peuvent se faire entendre, utiliser leurs ressources pour obtenir des réponses – décision, budgets, lois – aux problèmes qu'elles soulèvent* ». Une arène est à la fois un espace de publicisation d'une question et d'acquisition d'un pouvoir, d'un gain réel (indemnisation, compensation financière) ou symbolique (reconnaissance du problème).

[319] Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 par 39 Etats dont la France

d'intérêt communal susceptibles d'être mis en place par le Conseil municipal, commissions départementales des sites, perspectives et paysages ou CDSPP, commissions départementales d'aménagement commercial ou CDAC, conseils de quartier…) ; les **procédures de démocratie directe** (consultation, pétition, référendum) ; les **dispositifs originaux** ne répondant à aucune obligation légale (ateliers d'urbanisme participatif, conseils de jeunes, conseils des aînés, budget participatif…).

Tous ces dispositifs, temporaires ou permanents, prétendent apporter une réponse autant à la crise de la démocratie représentative qu'aux aspirations du public à s'exprimer et prendre part à la décision. Ils témoignent d'un « *changement de conception du citoyen* » avec le passage d'un citoyen passif, convié à s'exprimer lors des élections à un citoyen actif, réputé compétent et capable de saisir les enjeux de gestion des affaires publiques (Blatrix, 2009). Ils constituent des espaces dans lesquels vont s'exprimer publiquement des points de vue différents voire opposés et où vont pouvoir se déployer des stratégies de négociation, d'ajustement local de l'intérêt général. Ils font en quelque sorte office de « *dispositifs de gestion d'intérêts divergents* » (Lascoumes, 1995 : 417). C'est en cela qu'ils nous paraissent constituer des laboratoires d'analyse de la confrontation intéressants. Malgré des expériences variées de dispositifs participatifs à travers la contribution à la mise en place d'un atelier participatif sur les espaces publics du centre-ville de Pau (2013) dans le cadre d'une convention de recherche portant sur la requalification de ceux-ci, ou la participation à deux commissions départementales (CDAC, collège « aménagement » et CDSPP, formation « publicité ») en tant que titulaire pour l'une et suppléante pour l'autre, nous avons choisi ici de nous centrer sur deux dispositifs temporaires, mais strictement codifiés, de concertation : le débat public et l'enquête publique.

Touchant un public large, non expert et aux sensibilités environnementales variées, ces deux dispositifs donnant lieu à la production de corpus riches, nous semblent propices à l'analyse de certaines situations conflictuelles liées à l'espace. Procédure de consultation de la population courante, obligatoire pour un grand nombre d'opérations d'aménagement, l'enquête publique est fréquemment abordée par les chercheurs s'intéressant à l'action publique, mais rarement abordée comme un moment clé pour une analyse polémologique. Pour notre part, nous en avons suivi environ une dizaine au titre d'observatrice : les unes concernaient la mise en place de PPR (Plans de prévention des risques) inondation (rivières du Lagoin et du Neez, respectivement à l'est et au sud de l'agglomération paloise) ou technologiques (bassin industriel de Lacq, à une vingtaine de kilomètres à l'ouest de Pau) ; les autres des espaces protégés (réforme du statut du Parc national des Pyrénées, acquisition foncière dans le périmètre du site classé de la dune du Pilat). Réservé à quelques grands projets d'aménagement, le débat public est plus rare que l'enquête publique. Nous avons cependant eu la chance d'en suivre un de « l'intérieur », en 2012, au titre de membre de la Commission particulière de débat public (CPDP) mise en place pour discuter de l'opportunité d'un projet de stockage de gaz dans les Landes. Cela nous permettait d'être en position privilégiée pour explorer le fonctionnement d'une CPDP, pour visiter « l'arrière du décor »

d'ordinaire interdit au « public » et guère accessible au chercheur, pour rendre compte du rapport complexe entre la CPDP, le maître d'ouvrage, les acteurs politiques, les organisations professionnelles et le public, relégué — du moins initialement — à un rôle secondaire. Toutefois, si cette posture présentait indéniablement des avantages, elle était aussi contraignante : nous étions bien entendu soumise à un devoir de réserve et étions tenue de respecter scrupuleusement les règles édictées par la Commission nationale de débat public (CNDP) ce qui limitait nos possibilités de prise de contact avec les opposants. En effet, ce débat que le maître d'ouvrage et la plupart des membres de la CPDP appréhendaient initialement comme une simple formalité s'est avéré particulièrement virulent. Le débat en levant le voile sur un projet méconnu a fait naître une forte contestation locale. Ne pas pouvoir entrer en relation avec les détracteurs du projet constituait dès lors un inconvénient majeur que nous avons essayé de contourner en exploitant le corpus produit par le débat : cahiers d'acteurs, avis et verbatim des réunions publiques.

2.2. L'enquête publique : une procédure de participation ancienne, mais perfectible

Procédure ancienne d'information et de consultation du public, l'enquête publique est menacée par l'évolution législative récente qui tend, sous couvert de simplification, à vouloir réduire le champ des projets soumis à enquête publique. Spécificité française, le commissaire-enquêteur pourrait être menacé dans le cadre de la « réflexion » en cours du gouvernement sur le devenir de la démocratie participative. En interrogeant le caractère d'intérêt public d'un projet, elle est pourtant un moment-clé de légitimation de l'aménagement envisagé.

2.2.1. L'enquête publique : une procédure de consultation strictement codifiée

L'enquête publique a longtemps été la seule procédure obligatoire de consultation de la population. Créée au XIX^{e} siècle afin de garantir le respect du droit de propriété dans le cadre de l'expropriation prévue par la loi du 8 mars 1810 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'enquête publique est élargie à tous les « publics » et à tous les projets susceptibles d'affecter l'environnement, à la faveur de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (dite loi Bouchardeau). Ancêtre des procédures participatives, l'enquête publique puise ses origines lointaines dans un certain nombre de dispositifs de la fin de l'Ancien régime visant à « *établir la commodité, l'utilité publique, ou à prendre connaissance des intérêts et des droits engagés, avant de décider sur un projet* » (Graber, 2012). Ces « *enquêtes par témoins* » adressées non pas à l'ensemble de la population, mais à quelques personnes ciblées n'avaient pas le caractère « public » des enquêtes publiques que nous connaissons aujourd'hui. Elles partagent cependant avec elles le souci de « *fonder la légitimité et la force de la décision* » (Graber, 2012 : 115). En donnant la parole au public, il s'agit d'améliorer l'acceptabilité du projet ainsi

qu'en témoigne les débats préalables au vote de la loi de 1983 ; l'information et le dialogue avec les administrés étant censés prévenir les conflits (Blatrix, 1996 : 300).

Les réformes successives ont permis d'étendre le champ des projets susceptibles d'être soumis à enquête publique, d'améliorer les conditions de consultations du public dans un souci de démocratisation. La dernière réforme est entrée en vigueur le 1er juin 2012, à la suite du Décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement : elle vise la simplification des nombreux régimes d'enquête existants, l'adaptation des enquêtes publiques aux nouvelles technologies de l'information en permettant la consultation du public par Internet[320] ; elle prévoit également la possibilité, dans des situations très conflictuelles, de suspendre une enquête en cours ou de réaliser une enquête complémentaire afin de prévenir les recours contentieux, de plus en plus nombreux, à l'encontre de la DUP. C'est au commissaire-enquêteur qu'il appartiendra d'estimer la portée et le bien-fondé de la contestation avant d'avertir le maître d'ouvrage, libre de demander à l'autorité organisatrice de l'enquête publique (l'État ou une collectivité territoriale) une suspension de la procédure pour apporter des modifications substantielles au projet.

À la différence du débat public, organisé en amont quand les options d'aménagement sont encore très ouvertes, l'enquête intervient en aval des projets pour « *expliquer et faire comprendre les raisons qui ont conduit les pouvoirs publics à retenir tel ou tel projet* », mais aussi pour recueillir les avis du public afin d'acquérir « *une meilleure connaissance par les pouvoirs publics des besoins des habitants* » (Directive du Premier ministre, en date du 14 mai 1976, relative à l'information du public et à l'organisation des enquêtes publiques). Bien qu'extrêmement codifiée, l'enquête publique en tant que telle peut être précédée d'une période plus ou moins longue d'information dont l'opportunité et les modalités de mise en œuvre sont laissées à la libre appréciation du maître d'ouvrage (encadré 7). Cette dernière vise des objectifs distincts, selon la nature des interlocuteurs : si auprès des élus et des administrations concernées, il s'agit de mener une concertation destinée à construire le consensus sur le projet, auprès du public, l'ambition est moindre et consiste uniquement à faire connaître le projet. Aujourd'hui encore, dans la phase de préparation de l'enquête publique, on observe cette inégalité de traitement des « publics » se traduisant en général par l'organisation d'une unique réunion publique à destination des riverains du projet tandis que les acteurs politiques, institutionnels, mais aussi certains grands acteurs économiques, bénéficient d'une attention plus soutenue.

[320] Cette possibilité nouvelle semble avoir des difficultés à se concrétiser sur le terrain. La dernière enquête publique à laquelle nous avons participé, en mai 2014, organisée dans la commune de La Teste de Buch (33), par le Conservatoire du littoral, demeurait très classique : le « public » étant invité à consigner ses avis dans le registre mis à sa disposition, en mairie.

Encadré 6 : Directive du 14 mai 1976 relative à l'information du public et à l'enquête publique (extraits)

I. L'INFORMATION DU PUBLIC AVANT L'ENQUETE

L'enquête publique est une procédure qui permet de ***contrôler le caractère d'utilité publique d'un projet**** *et de vérifier que l'opération envisagée a été élaborée en toute connaissance de cause. C'est pourquoi il importe qu'au cours de la procédure soit recueilli dans les meilleures conditions le plus grand nombre d'avis. Mais ces avis eux-mêmes ne pourront être convenablement élaborés que si une* ***bonne information préalable**** *a été faite dès la genèse du projet. (…). Les modalités de cette information préalable ne peuvent pas être figées dans un texte réglementaire ; elles doivent revêtir des* ***formes diverses et souples**** *selon la nature et l'importance des projets en cause. (…) On peut néanmoins énoncer les principes suivants :*

1 – L'information préalable portera sur les ***grandes orientations du projet**** même si celles-ci ne sont pas encore définies de manière précise *et elle s'attachera à expliquer les raisons qui ont conduit à envisager ces orientations ;*

2 – Elle doit être ***large et entreprise tôt****, sauf à perdre sa signification. Pour les projets importants ou délicats la durée de l'information préalable peut s'étendre sur plusieurs semaines, voire plusieurs mois.*

3 – Elle doit être précédée de la ***concertation**** *permettant d'obtenir le nécessaire* ***consensus préalable****, d'une part avec les élus locaux et, d'autre part, avec les différentes administrations concernées par le projet ;*

4 – Elle doit s'adresser au public de façon générale, mais aussi aux organismes professionnels, *aux associations d'habitants, bref à* ***toutes les catégories d'intérêts concernés**** *;*

5 – Dans cette action je vous demande de veiller à ce que l'administration s'exprime dans ses propos et dans ses écrits de la manière la plus simple et la plus explicite possible afin que son action soit comprise des non-spécialistes. (…)

(Source : *Revue juridique de l'environnement*, 1977/1, vol. 2, p.73-77)

*Souligné par nous

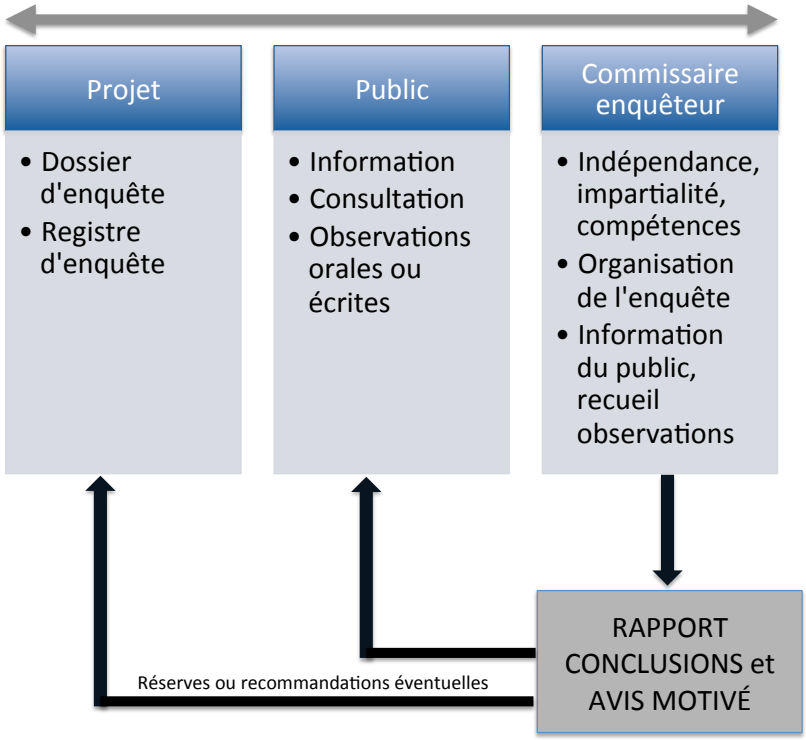
Dispositif consultatif ponctuel, strictement circonscrit dans le temps (d'une durée de un mois, parfois deux), l'enquête publique couvre un large champ de projets depuis ceux pouvant avoir des incidences sur les droits de propriété à ceux concernant plus strictement l'urbanisme, l'aménagement foncier rural, la prévention des risques, la création d'installations classées pour l'environnement (ICPE), etc. Cependant, selon un rapport du Conseil général des ponts et chaussées et de l'Inspection générale de l'environnement, les enquêtes régies par le Code de l'environnement sont les plus nombreuses : elles représentent en moyenne 90 % des quelques 15 000 enquêtes publiques conduites annuellement ; près de la moitié concernant le domaine de l'urbanisme, un peu moins d'un cinquième les IPCE, au même niveau l'eau – assainissement et application de la loi sur l'eau -, le reste portant sur des projets de remembrement, de défrichement, de Plans de prévention des risques, etc. (FRANCE, 2005 : 13). Les projets devant faire l'objet d'une enquête publique au titre du Code de l'environnement sont précisément décrits dans l'article L 123-1 ; il s'agit des « *projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou*

privées devant comporter une étude d'impact[321] », des « *plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à une évaluation environnementale* », des projets de création d'espaces protégés. Cette liste intègre un certain nombre d'exceptions : création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), projets de caractère temporaire, certaines demandes de permis de construire et de permis d'aménager, installations et aménagements « *protégés par le secret de la défense nationale* ». Les projets examinés dans le cadre de cette procédure peuvent être portés par la puissance publique ou par un maître d'ouvrage privé, tous ayant en commun leur supposée « utilité publique ». Toutes les enquêtes « *relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement* » ont pour objet, selon le Code de l'environnement, « *d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers* » (Article L 123-1). Ce sont des dispositifs de participation censés prendre en compte les intérêts particuliers dans la construction de l'intérêt général : *« les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision* » (Article L 123-1).

La tenue d'une enquête publique obéit à des règles strictes, scrupuleusement respectées par les services de l'État et les commissaires enquêteurs soucieux de prévenir d'éventuels recours en justice pour vices de forme. Au terme d'une période assez courte (un à 2 mois) d'information et de recueil de l'avis du public, consigné dans un registre joint au dossier d'enquête et déposé en mairie, le commissaire enquêteur émet un avis motivé sur le projet, éventuellement assorti de réserves ou recommandations (figure 37). Au respect des règles légales, s'ajoute un certain nombre de règles implicites correspondant à ce que le commissaire enquêteur considère comme devant être une « bonne participation » (Blatrix, 1996 : 304) et qui passent par exemple par une attitude de méfiance à l'égard des groupes. Dans certains cas, le commissaire ou la commission d'enquête tentent de canaliser les flux en n'autorisant par exemple qu'un nombre limité de personnes dans la salle de la mairie (enquête publique sur le projet de captage et de stockage de CO_2, commune de Jurançon, septembre 2008) ou en recevant les gens individuellement, dans une sorte de huis clos, pendant que le reste du public patiente dans un couloir dépourvu de bancs (enquête publique sur l'acquisition foncière de parcelles sur le site de la dune du Pilat, La Teste-de-Buch, avril 2015).

[321] L'étude d'impact est instaurée par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Il s'agit d'une procédure administrative et scientifique d'évaluation des effets environnementaux et sanitaires de certains « projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés » ; « Ces projets sont soumis à étude d'impact en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement. » (Article L122-1 d u Code de l'environnement).

Figure 37 : schéma simplifié du fonctionnement de l'enquête publique (d'après CNCE, 2012)



Les associations sont particulièrement redoutées des commissaires enquêteurs. Ces derniers considèrent en effet qu'elles perturbent le bon fonctionnement de l'enquête, livrent des « observations types », reproductibles à l'envi et cherchent à tout prix des failles de forme dans le déroulé de l'enquête. Les associations disposent d'un pouvoir de nuisance sans commune mesure avec leur poids numérique, mais dont il revient au commissaire enquêteur d'apprécier la représentativité. Disqualifiées par l'emploi, dans un sens péjoratif, du terme « *lobby* », les associations sont observées avec méfiance par un commissaire enquêteur :

> « *Dans certains cas, il faut qu'il [le commissaire enquêteur] soit capable de* ***mesurer le lobby****, parce que dans certains cas, il y a des lobbies qui sont organisés. Moi, j'ai en tête un exemple, ce n'est pas moi qui ai mené l'enquête, c'est un collègue qui est allé au tribunal administratif. Ce ne sera pas annulé au vu des conclusions de la commission d'enquête, mais ils ont été embêtés. Y'a eu des manifestations, ils ont empêché les permanences en mairie, etc. C'était* ***douze personnes****, ils ont pourri le dossier. Les gens osaient plus rien dire. Ils allaient voir le dossier dans les communes ailleurs, etc. C'est* ***douze personnes*** *de la commune qui ont pourri le dossier. C'était* ***douze personnes****, mais ils étaient là en permanence, ils ont manifesté, ils ont menacé les gens (…). Ils ont fait un recours, etc. Je pense qu'ils seront déboutés, mais vous voyez, ils vous pourrissent tout et ils essayent de vous avoir sur la forme c'est-à-dire si vous avez oublié tel truc, tel machin, etc. Enfin, c'est vraiment… (…)*

Les associations, alors, elles, elles font du lobbying. C'est des manifestations, des tracts, des marches, des pétitions. Ils font des observations prêtes à l'emploi c'est-à-dire vous voyez les gens, ils ont un truc, un modèle, ils viennent le recopier ; à un ou deux mots près, c'est le même ! Souvent, ils collectent à domicile, ils vont à domicile, ils collectent, puis ils les emmènent le jour de l'enquête. Ça il faut le mesurer ! Je dis pas que c'est pas recevable, les associations… Enfin, il faut être capable ***de mesurer ce que ça représente***. » (M.A., 6/11/2012).

Jugées perturbatrices et non représentatives du fait de leur faible nombre, les associations, accusées de ne pas respecter les règles de la participation démocratique, sont redoutées des commissaires enquêteurs par crainte du contentieux. Elles ne constituent pas à l'évidence le « bon public », le « public désirable » qui fait preuve de discrétion et d'humilité, et respecte scrupuleusement les règles. Il est d'ailleurs significatif que, dans le récent rapport d'enquête sur l'acquisition foncière des espaces naturels du site classé de la Dune du Pilat (FRANCE. Préfecture de Gironde, 2015), la commission d'enquête ne parvient pas toujours à nommer correctement l'ADDUFU (Association de défense des droits d'usage et de la forêt usagère), très active dans ce dossier. Celle-ci est appelée tantôt « *Association de Défense des Usagers de la Forêt Usagère* », à la page 10, tantôt « *Association De la Défense des Usagers des droits d'usage de la Forêt Usagère* », à la page 15 ; ce n'est qu'à la page 34 du rapport que le nom de l'association est enfin correctement repris. Le conflit d'usage patent, portant sur le devenir d'une partie de l'espace forestier du site classé, est requalifié en « *difficulté* », dans un souci d'euphémisation : « *Au cours de cette concertation, des difficultés sont apparues comme la forêt usagère de La Teste qui couvre une partie du périmètre* [à exproprier]. *L'ADDUFU est très virulente et affirme vouloir maintenir la totalité de ses droits sur cet espace. Le Conservatoire les a rencontrés, et après avoir confirmé que le droit d'usage serait maintenu, aurait souhaité mettre en place une convention avec eux pour réguler ce droit d'usage dans cet espace sensible. Cette négociation n'a pas abouti.* » (FRANCE. Préfecture de Gironde, 2015 : 10). Même si les raisons de l'échec de la concertation ne sont pas explicitées, le propos tend à discréditer quelque peu les membres d'une association au comportement peu rationnel (« virulents ») et fermés à toute forme de négociation. Par ailleurs, la question de l'usage de la forêt, centrale dans ce conflit, est traitée sur le même plan que les autres points de crispation relevant des usages récréatifs et touristiques du site (chasse, parapente, activité nautique et campings). En outre, les commissaires enquêteurs tendent souvent à réévaluer l'intervention des associations à l'aune de critères numériques qui sont ceux de la démocratie représentative : toutes les observations formulées par les associations et leurs « sympathisants » sont traitées en bloc.

Pourtant, les associations en incitant la population à prendre part à l'enquête publique comme l'a fait l'ADDUFU, à La Teste-de-Buch, contribuent à rendre la procédure moins « officielle » et plus accessible. En agissant ainsi, elles reconnaissent également la légitimité du dispositif de consultation et l'intérêt qu'il y a à s'exprimer. À La Teste, l'action menée par l'ADDUFU pour mobiliser les habitants et les inviter à se rendre en mairie pour déposer leur

avis sur le projet d'acquisition foncière en forêt usagère porté par le Conservatoire du littoral a été couronnée de succès. Le registre mis à la disposition du public, à la mairie principale de La Teste de Buch a été entièrement rempli soit par des observations écrites directement dans les pages du « *cahier* »[322], soit par le dépôt de lettres, agrafées aux pages du registre : au total, le registre comporte 149 contributions écrites et 32 notes, dossiers ou lettres. Cette forte participation a été reconnue par la commission d'enquête : « *Des usagers adhérents de l'ADDUFU et motivés par cette dernière, sont venus en nombre affirmer leurs désirs de conserver leurs droits d'usage sur la partie de la forêt usagère se trouvant dans le périmètre à exproprier* » (FRANCE. Préfecture de Gironde, 2015 : 15).

2.2.2. Le commissaire-enquêteur : un homme[323] compétent et intègre

Le commissaire enquêteur est un acteur majeur de la procédure d'enquête publique. Il est inexistant en Espagne où la procédure d'information publique ne prévoit pas l'intervention d'un tiers, mais simplement la mise à disposition du public des éléments du dossier, durant une période déterminée. En France, le commissaire enquêteur ou, le cas échéant, la commission d'enquête, ont pour mission de conduire l'enquête publique de façon à ce que le public dispose « *d'une information complète sur le projet* » et puisse « *participer effectivement au processus de décision* » (Articles L123-4 et L123-13 du Code de l'environnement). Cette possibilité de participation à la prise de décision est toutefois très limitée dans la mesure où l'enquête prend place à la fin de la chaîne de conception du projet quand pratiquement toutes les options d'aménagement sont arrêtées ; les modifications susceptibles d'intervenir sont par conséquent quelque peu marginales. Tardives, les enquêtes publiques ne laissent guère de place à un raisonnement « *en terme d'alternatives entre plusieurs projets* » (Piechaczyk, 1998 : 97) ; elles conduisent plutôt à une bipolarisation du « public » entre pour et contre l'opération plaçant le commissaire enquêteur, sommé par certains de prendre position, dans une position délicate. Comment rester à distance sans apparaître comme le porte-parole du maître d'ouvrage ?

Choisi par le président du tribunal administratif ou un conseiller délégué par lui, le commissaire enquêteur se doit en effet d'être indépendant et impartial ; il ne doit avoir aucun intérêt personnel dans le projet ni aucun lien avec le maître d'ouvrage ou le maître d'œuvre. Avec la réforme introduite par le décret du 29 décembre 2011 relatif à la simplification et à l'harmonisation des procédures d'enquête publique, le rôle du commissaire-enquêteur, désormais investi d'une fonction nouvelle d'alerte, se trouve renforcé. Le commissaire enquêteur doit aussi être compétent sans pour autant être un expert : il dispose d'une connaissance du cadre juridique de l'enquête, fondamentale pour éviter des recours pour vice

[322] C'est ainsi que la plupart des participants individuels à l'enquête publique appelaient le « registre d'observation », réinterprétant ainsi le vocabulaire administratif en termes plus familiers.

[323] Le terme peut ici être entendu au sens strict tant il est vrai que la très grande majorité des commissaires enquêteurs sont des hommes. À titre d'exemple, dans un département urbain comme la Gironde, en 2015 : sur les 83 commissaires enquêteurs inscrits sur la liste d'aptitude, 9 seulement sont des femmes soit moins de 11%. L'organisation de l'enquête publique reste majoritairement une affaire d'hommes.

de forme ; il possède également de compétences dans les domaines techniques et environnemental lui permettant de comprendre et d'évaluer le dossier soumis à enquête publique. Toutefois, ces qualités ne sont pas également présentes chez tous les commissaires enquêteurs et notre expérience pratique, acquise à partir de l'observation d'un certain nombre d'enquêtes publiques organisées dans le Sud-ouest, nous a permis de prendre la mesure des inégales capacités de ceux-ci. Certains forts d'un capital culturel, d'une grande ouverture d'esprit et d'un indéniable « savoir-être » se sont révélés capables de transmettre et de collecter une information dans les meilleures conditions. D'autres au contraire, par une attitude maladroite et quelquefois rigide, ont pu crisper le public et aboutir à une détérioration de la situation. La mise en place récente, dans chaque département, d'une commission chargée d'établir la liste d'aptitude vise à mieux contrôler l'exercice de la fonction. L'expérience professionnelle, la motivation, la disponibilité[324] mais aussi l'intérêt pour se former font partie des critères d'évaluation retenus par la commission. Les commissaires enquêteurs inscrits sur les listes d'aptitude du tribunal administratif sont invités à suivre au moins une formation par an, dispensée, dans le cas des Pyrénées-Atlantiques, par l'antenne territoriale Adour-Garonne de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE)[325] et non par l'administration publique comme c'était le cas auparavant. La qualité et la nature des formations dispensées varient fortement d'une région à une autre. Quel que soit le lieu, l'offre de formation porte principalement sur la conduite de l'enquête publique, de plus en plus complexe. Compte tenu de l'importance des recours contentieux, on comprend aisément le souci de bien inculquer aux hommes de l'art les règles à suivre. Néanmoins, ces formations sont « à la clef » et les commissaires sont libres de les suivre ou pas.

Les qualités attendues d'un commissaire enquêteur sont nombreuses : il doit être « *intègre et impartial* », « *ne pas céder aux pressions ni aux ingérences* », il doit également « *respecter un devoir de réserve* » et ne jamais exposer ses idées personnelles ou « *faire savoir ce qu'il pense du projet* »[326]. À ces qualités exposées dans le code de déontologie de la « profession », s'ajoute la nécessité de disposer, sans pour autant être un expert, d'une compétence générale lui permettant de comprendre le projet, d'en hiérarchiser les enjeux et d'être capable, au besoin, de l'expliquer aux participants à l'enquête publique. C'est au commissaire enquêteur qu'il convient d'apprécier s'il dispose ou pas des compétences requises pour assurer dans de bonnes conditions l'enquête publique sur tel ou tel projet : « *Il*

[324] Celle-ci peut poser problème à des actifs à temps plein et explique sans doute le grand nombre de retraités parmi les commissaires enquêteurs.

[325] La Compagnie des commissaires enquêteurs Adour Garonne regroupe 4 départements du Sud-ouest : les Landes, les Pyrénées-Atlantiques, le Gers et les Hautes-Pyrénées. Elle assume une mission de formation soit dans le cadre d'appel d'offres DREAL (5 en 2015 sur les DUP, les ICPE, la biodiversité, l'urbanisme et la rédaction des rapports), soit hors appel d'offres DREAL pour mieux répondre aux besoins des adhérents (à titre d'exemples : retour d'expérience, informatique ou visite de sites ou d'installations ICPE).

[326] Propos tenus par une ancienne fonctionnaire de préfecture, contrainte du fait de problèmes personnels à prendre une retraite précoce et devenue commissaire enquêteur pour conserver une activité et par goût des affaires publiques. Nous l'avions rencontré à plusieurs reprises, dans le cadre de plusieurs enquêtes publiques, et invité, en novembre 2012, à témoigner de son expérience devant la douzaine d'étudiants de notre cours optionnel de Master 1 DAST « Risques, conflits et gouvernance environnementale ».

faut être capable de dire : "ben, non ! Cette enquête, je ne me sens pas compétent" (…). Donc, on prend ou on prend pas » (Intervention M.A., 6/11/2012). C'est aussi à lui de prendre l'initiative de prendre connaissance du dossier du maître d'ouvrage et de visiter les lieux avant l'enquête afin de s'assurer qu'aucun point d'information n'a été négligé. Malheureusement, tous les commissaires enquêteurs ne prennent pas ces précautions et leur maîtrise des dossiers est inégale.

Médiateurs réputés impartiaux entre le « public » et le maître d'ouvrage, les commissaires enquêteurs doivent veiller à ce que soit transmis au public, une information « *complète, objective, honnête, accessible* » sur le projet. Ils doivent être attentifs à la clarté du dossier et ne pas hésiter à demander des compléments ou des modifications au porteur de projet :

> « *Un exemple tout bête, je fais actuellement une modification du PLU de Pau. Le dossier est très bien, y'a rien à dire, il est clair, lisible, etc. Il y a des modifications qui sont apportées, mais le public, lui, ce qui l'intéresse c'est : "moi, je suis concerné ? Qu'est-ce qui change pour moi ?". Et ça, s'il veut le savoir, il faut qu'il prenne le règlement avant, la zone, qu'il lise, qu'il voie, par différence, ce qui a changé ou pas. Ce n'est pas acceptable ! Il y a tout. Il y a les renseignements, il n'y a rien à dire logiquement, mais pour la personne lambda qui, en plus, ne s'y connaît pas (les zones UC, AU, etc. ils savent pas à quoi ça correspond)… S'ils viennent un jour où je suis là, je vais leur dire, mais je ne suis pas là tous les jours, donc ils ne vont pas comprendre. Donc, j'ai demandé à la Ville de Pau de rajouter un petit encart en disant : « Voilà ce qui a changé" en plus des renseignements réglementaires.* » (Intervention M.A., 6/11/2012)

Le commissaire enquêteur doit donc savoir apprécier en pédagogue le dossier soumis à enquête publique et faire lui-même preuve de pédagogie en vulgarisant une information technique et rendant lisible un dossier d'enquête publique parfois touffu. Il dispose de qualités d'écoute lui permettant de répondre aux demandes des participants et de les guider éventuellement dans la formulation de leurs observations. Il est aussi un communicant doté de l'art de transmettre un message aussi bien par voie orale qu'écrite, « dans les formes » : « *Il y a quelques années, on voyait des rapports manuscrits, à présent, c'est plus possible vu ce que l'on attend de nous. Mais également, on peut faire des réunions publiques. Quand vous avez une centaine de personnes, il faut être capable de gérer la communication, organiser la réunion publique. Lorsque vous avez des manifestants ou des opposants, il faut être capable de communiquer. C'est pas toujours tranquille…!* » (M.A., 6/11/2012).

Habile divulgateur, le commissaire enquêteur assume la responsabilité, au terme de l'enquête publique, de la rédaction d'un rapport dans lequel il doit rappeler l'objet de l'enquête, rendre compte des conditions dans lesquelles celle-ci s'est déroulée et proposer une synthèse intelligible des observations. Là réside la principale difficulté du travail du commissaire enquêteur, tenu *in fine* de prendre position et de rendre un avis motivé sur le

projet : quelle importance et quel crédit accorder aux observations ? Et que penser de la majorité silencieuse ? Cette question préoccupe les commissaires enquêteurs hantés par le modèle de la démocratie représentative : quel poids accorder à l'abstention ? Doit-on l'interpréter comme une adhésion au projet ? Cette attention portée à « *ceux qui ne viennent pas* » conduit souvent le commissaire enquêteur à minimiser l'intérêt et la portée des observations faites, au nom de l'intérêt public du projet qu'il apprécie selon une double clé de lecture économique (logique coût/bénéfices) et légale : « *Les observations, c'est la partie difficile. Analyser ce que ça apporte. Les gens ils manifestent, ils sont contre, ils donnent leur avis. C'est normal qu'ils se défendent. Mais, à vous, après de revenir au projet. Il faut que vous fassiez un bilan coût/avantages sinon vous allez passer au travers. Aussi est-ce que la réglementation est respectée ?* » (M.A., 6/11/2012). Cela permet de comprendre que, même dans le cas d'enquête publique très suivie et de projets très contestés, l'avis final du commissaire enquêteur sur le projet puisse être favorable.

Les commissaires enquêteurs contribuent ainsi à instruire et construire l'intérêt général. Certes, cette fabrique de l'intérêt général s'apparente parfois à du bricolage tant la notion est complexe et les critères à prendre en compte pour l'évaluer nombreux : « *Après il faut que vous voyez l'intérêt du projet. Est-il vraiment nécessaire ? Est-ce que le projet est adapté au but ? Dans certains cas, ce n'est pas tout à fait… Il faut que vous mesuriez les impacts sur l'environnement ? Est-ce qu'on les compense ou pas ces atteintes à l'environnement ? (…) Objectivement, il faut revenir au dossier et puis se poser des questions : est-ce que ça a vraiment un intérêt pour la collectivité, pour l'ensemble ? Il ne faut pas oublier l'intérêt général… et les intérêts privés aussi.* » (M.A., 6/11/2012). Leurs origines sociales et professionnelles influent indéniablement sur leur conception de l'intérêt général : si les fonctionnaires ou anciens fonctionnaires, en nombre important, voient dans l'intérêt général une « *notion transcendante* », un « *principe supérieur* » à opposer aux intérêts particuliers, les commissaires enquêteurs issus des professions libérales ou de l'entreprise privée abordent l'enquête publique sans idée arrêtée sur l'intérêt général et ont tendance à « *forger leur avis après évaluation selon un bilan coûts-avantages du projet* »(Piechaczyk, 1998 : 95-96).

Dans la majorité des cas, l'utilité publique du projet est confirmée ; l'enquête publique se soldant, même dans le cas de projets très contestés, par un avis favorable sur le projet parfois assorti de quelques réserves et/ou recommandations. Une enquête réalisée en 1993 par la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE) indiquait qu'une très faible part de commissaires enquêteurs (11 %) avait émis un avis défavorable ; seuls 4 % s'étant risqué à en émettre deux (*Bulletin CNCE*, n° 20, décembre 1993). Toutefois, ces données sont à relativiser, car les commissaires enquêteurs étaient encore, à cette date, relativement dépendants des maîtres d'ouvrage pour leur indemnisation. Il faut en effet attendre le décret n° 94-873 du 10 octobre 1994 pour que l'indépendance économique du commissaire enquêteur soit effective (Choblet, 2005 : 263-264). Depuis lors, la situation a certes un peu évolué, mais les avis défavorables demeurent rares. En 2000 et 2001, la répartition des avis des commissaires enquêteurs émis pour les deux départements bretons du Morbihan et du

Finistère met en évidence la large prépondérance des avis favorables (91 % pour les deux départements en 2000, un peu moins pour le Finistère en 2001), la très faible part des avis favorables avec réserves (8% dans le Morbihan en 2001 et 11,3 % dans le Finistère), le caractère insignifiant des avis défavorables (respectivement 1% et 2,4 % en 2001) (Choblet, 2005 : 264). Encore conviendrait-il d'ajouter que ces quelques avis défavorables ne sont pas automatiquement suivis d'un retrait du projet.

2.2.3. L'enquête publique : une procédure participative remise en cause

Malgré les réformes successives visant à améliorer le dispositif, l'enquête publique présente encore un certain nombre de limites qui résultent d'abord de la détermination de son champ d'application uniquement à partir des seuils ou des critères techniques et financiers des projets sans aucune prise en considération de la vulnérabilité de l'espace d'accueil (Choblet, 2005 : 244 et suiv.). Cela est révélateur de la prévalence des critères économiques sur les préoccupations environnementales dans une procédure pourtant conçue pour informer la population sur des projets susceptibles d'avoir des effets importants sur les milieux. La définition de « seuils » légaux pour le déclenchement de l'enquête publique tout comme pour la réalisation de l'étude d'impact a en outre des effets pervers et incite le porteur de projet à découper son aménagement de façon à demeurer en-deçà des seuils : cette tendance au « *saucissonnage* » est fréquemment dénoncée par les associations de défense de l'environnement. Le président de FNE 65, interrogé sur la position de son association par rapport aux stratégies de développement touristique, au sein du département, a spontanément évoqué l'absence de réflexion globale, le déficit de concertation en amont et la fragmentation fréquente des projets : « *Ce qui me gêne beaucoup c'est le saucissonnage du projet et le fait qu'y ait pas de concertation au départ et que ce soit un projet qui soit réfléchi uniquement par rapport au ski, que par rapport à certains équipements de ski et aux pistes et pas par rapport à l'accueil, pas par rapport à un projet plus global sur la vallée notamment en intégrant peut-être en période hivernale Payolle, quelque chose de beaucoup plus réfléchi, pour tout le monde. Et aussi par rapport à un projet d'autre tourisme, de tourisme complémentaire. C'est ça qui me gêne.* » (Entretien FNE 65, Tarbes, 1/12/2014). Le fractionnement dans le temps est une pratique courante que l'on retrouve dans le domaine de l'aménagement commercial : de nombreux projets ne sont jamais examinés par les CDAC, les créations ou extensions de surface commerciale sont programmés par tranches toutes inférieures au seuil de saisie obligatoire de cette instance, relevé de 300 à 1000m^2 par la loi de modernisation de l'économie de 2008.

Hormis la question du seuil de déclenchement, d'autres faiblesses de l'enquête publique sont systématiquement relevées par les recherches ou les rapports publics dont celui du Conseil général des Ponts et Chaussées (2005). Elles tiennent en premier lieu aux interprétations divergentes de son objet et de sa nature : pour le maître d'ouvrage, l'enquête publique doit simplement entériner les choix faits et mettre en débat les modalités de sa mise en œuvre, les modifications ne sont envisageables qu'à la marge ; à l'inverse, pour la population, l'enquête publique est souvent le moyen d'interroger l'opportunité du projet et

son « utilité publique ». Les participants tentent alors, avec plus ou moins de bonheur de s'approprier la rhétorique administrative et de formuler leur problème en terme d'utilité publique quitte à en proposer leur propre définition : *« Les gens aussi, ils ont une difficulté à exposer. C'est pour ça que souvent, ils ne viennent pas. Ils ont du mal à dire : "Ben, moi, je défends mon intérêt personnel" alors que c'est légitime. Ils ont peur qu'on leur dise : "Ah ! Ouais ! Vous défendez votre intérêt particulier contre l'intérêt général ! » ; alors, ils essaient de raccrocher ça à… quelque chose, des fois maladroitement,… à l'intérêt généra*l. » (M.A., 6/11/2012). Cette mise en cause de l'intérêt général, surtout quand elle est portée par des associations de défense de l'environnement généralistes, davantage rompues à l'exercice, déconcerte autant le maître d'ouvrage que le commissaire enquêteur, en prise directe avec les opposants, du fait du caractère flou et indéfini de ce principe. L'incompréhension de la population atteint son comble quand l'État est à la fois le porteur de projet, l'organisateur de l'enquête (à travers ses services déconcentrés) et l'arbitre dans les négociations chargé *in fine* de statuer sur l'utilité publique du projet soumis à consultation. C'est alors que s'exprime peut-être avec le plus de force le sentiment d'impuissance du « public » considérant que « tout est joué » et que rien ne sert de participer à ce simulacre de consultation contribuant par là même à la désaffection à l'égard de l'enquête publique.

Le déficit de participation est en effet le second type de problèmes auxquels est confrontée la procédure. Bien qu'ancienne, l'enquête publique demeure méconnue Le désintérêt relatif du public pour l'enquête publique est souvent soulevé par des commissaires enquêteurs s'interrogeant sur ses causes : « *Sur le public qu'on reçoit : pourquoi les gens ne viennent pas ? Parce qu'on s'interroge, parce que souvent on ne voit personne. Moi, il m'est arrivé de suivre une enquête publique autour de Lacq où pourtant y'a des projets dangereux, où je ne vois personne, personne.* » (M.A., 6/11/2012). Ce défaut d'intérêt, y compris pour des dossiers touchant à la sécurité des biens et des personnes comme ceux relatifs à l'élaboration des PPRT dans le bassin industriel de Lacq (64), est le plus souvent imputé à une série de causes : une publicité défaillante (avis d'enquêtes publiés dans les encarts « Annonces légales » de la presse régionale et non dans les pages communales ou affichés en mairie en un lieu peu visible) et formulée en des termes officiels relevant du vocabulaire du droit, peu compréhensibles pour les non-initiés (Blatrix, 1996), des horaires d'ouverture des permanences peu adaptés, des choix de dates peu propices à la venue d'un large public (enquêtes se tenant l'été par exemple), des difficultés d'accès à des dossiers très techniques et de lecture ardue, etc. (FRANCE. Conseil général des ponts et chaussées, 2005 : 23-24). En outre, dans l'enquête publique l'expression écrite des « doléances » est privilégiée. Or, il n'est pas aisé pour tout le monde de formuler son avis sur le projet ou sa réclamation par écrit, « dans les formes », ce qui peut constituer parfois un obstacle à la participation — *a fortiori* pour les résidents étrangers —. Les commissaires enquêteurs sont conscients de ce problème et s'efforcent d'aider les participants : « *Les gens ne sont pas à l'aise avec l'écrit, souvent parce qu'ils ne sont pas familiarisés ; ça leur paraît un peu trop administratif, etc. Donc,*

dans ce cas-là, le commissaire enquêteur recueille l'observation, prend note de l'observation ou aide à la formuler, mais ils ont rien à écrire. (…). » (M.A., 6/11/2012). Certes, le commissaire enquêteur peut se révéler un auxiliaire utile dans ces cas, mais il n'est pas toujours là[327]… À ces raisons pratiques, s'ajoutent des causes d'ordre plus politique que le Rapport de 2005 passe sous silence, mais auxquelles les commissaires enquêteurs sont parfois confrontés :

> *« Dans certains cas, surtout dans les communes rurales, les maires sont très chatouilleux sur leurs prérogatives, c'est eux les représentants et puis le reste, c'est pas la peine ! Donc, s'il y a beaucoup de participation du public, ils considèrent que c'est une opposition, que c'est contre eux et que ce n'est pas normal… Les gens, ils le savent ça et ils ne viennent pas aux enquêtes parce qu'ils ont peur s'ils déposent qu'il y ait des rétorsions contre eux. En secteur rural, c'est une des explications. (…)*
>
> *Y'a également les oppositions des élus. Les élus, souvent, lorsque c'est plutôt les auteurs du projet, ils sont pour. Là, ils veulent plutôt le moins d'information possible ; là, il faut se battre pour qu'ils informent. Par contre, lorsqu'ils sont contre, là je peux vous dire : les bulletins municipaux, les tracts, les délibérations, pousser les gens à venir délibérer contre… C'est un moyen après tout… Ils réactivent après tout… Ils font de la lutte pour la représentativité.* » (M.A., 6/11/2012).

Les maires des communes concernées semblent ainsi enclins à adopter une attitude méfiante à l'égard de la participation, craignant une mise en cause de leur pouvoir et de leur légitimité. Pour les élus, l'enquête publique revêt une « *dimension potentiellement subversive du rapport traditionnel entre représentants et représentés* » (Blatrix, 1996 : 308) qui les emmène à tenter de neutraliser la procédure en dissuadant leurs administrés de participer et/ou en limitant la diffusion de l'information. Le fréquent refus de mise en ligne du dossier de la part des maîtres d'ouvrage[328], la mise à disposition de l'enquête d'un lieu peu propice à l'examen du dossier, les réticences du personnel communal à faire des photocopies du dossier ou à accepter la prise en photo de certaines pages, etc. sont autant de moyens de limiter la participation. Quelquefois, le maire impose sa présence physique espérant de la sorte peser

[327] Lors de la dernière enquête publique que nous avons suivi, à La Teste de Buch, un homme d'âge mûr, d'origine étrangère, mais résidant depuis longtemps dans la commune et bénéficiant des droits d'usage ancestraux attachés à la forêt usagère, s'est présenté en mairie, en dehors des jours de permanence de la commission d'enquête. Il tenait à la main un tract de l'ADUFU invitant à défendre les droits d'usage et souhaitait dire son soutien au maintien de ces droits. Quand il s'est rendu compte qu'il devait rédiger sa demande par écrit, il s'est trouvé totalement désemparé et, nous prenant pour une employée municipale, nous a avoué qu'il ne pouvait pas, ne sachant pas écrire en français. Avec l'aval complice de la chargée de l'accueil présente, nous avons nous-mêmes rédigé l'observation de cette personne, sous sa dictée.

[328] Cette carence est parfois soulignée dans les rapports d'enquête publique et n'est pas toujours le fait des collectivités territoriales maître d'ouvrage. À La Teste de Buch (33), c'est le Conservatoire du littoral qui a délibérément limité la diffusion du dossier, refusant sa mise en ligne, tandis que la mairie n'offrait pas au « public » des conditions satisfaisantes de consultation du dossier, celui-ci étant disponible à l'espace accueil, situé dans le hall : « *au regard de la fréquentation qu'a suscité cette enquête, un seul dossier n'était pas suffisant, notamment à la mairie de La Teste où de plus, sa consultation, à côté du standard de l'accueil, n'était pas aisée. Dans la mesure où le dossier n'avait pas été mis ni sur le site de la préfecture, ni sur celui de la mairie, donc pas consultable sur Internet, il aurait été nécessaire de mettre plusieurs dossiers à disposition* » (Préfecture de Gironde, 2015 : 13).

sur la consultation et en prendre le contrôle : « *Dans une autre enquête, le maire s'imposait. Il était là, il était lourd ; il me disait : "je suis dans ma mairie !"* » (M.A., 6/11/2012). On pourrait parler ici, en reprenant l'expression de P. Lascoumes (2011 : 78), de « *tyrannie de la proximité* » pour qualifier ces abus de pouvoir de la part d'élus censés être à l'écoute et au service de leurs électeurs.

2.3. Le débat public : un instrument d'action publique

Procédure d'information et de consultation de la population sur de grands projets susceptibles d'avoir un impact environnemental, le débat public est un instrument d'action publique au sens de « *dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Halphern *et al*., 2014 : 17). Il symbolise les « *noces de l'expert et du profane* » (Gaudin, 2007 : 61) en ce sens que le citoyen dont la compétence est reconnue, est invitée à s'exprimer sur un projet porté et défendu par des experts. L'institutionnalisation progressive du débat public est à la fois une réponse aux insuffisances de l'enquête publique et à l'injonction participative formulée aussi bien au niveau européen que mondial (directive européenne relative à la participation du public à l'élaboration des grands projets du 27 juin 1985 ; déclaration de Rio, du 10 juin 1992, érigeant la participation en principe ; convention d'Aarhus signé en juin 1998 ; etc.).

2.3.1. Un dispositif de participation censé pallier les insuffisances de l'enquête publique

Progressivement institutionnalisé à partir des années 1990, le débat public est un dispositif de concertation supposé pallier remédier à la « *crise de l'utilité publique* » incarnée par les enquêtes publiques (Blatrix, 2007a). Il est instauré pour la première fois, à titre expérimental, par une Circulaire du ministère de l'Équipement, en date du 15 décembre 1992, relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures (dite circulaire Bianco) qui prévoit l'organisation « *d'un débat transparent et démocratique pour la conception et la réalisation des grandes infrastructures décidées par l'État* », en amont des projets, bien avant la tenue de l'enquête publique (encadré 8). Le champ d'application de la circulaire est restreint, il se limite aux « *lignes ferroviaires à grande vitesse et aux autoroutes* » et porte principalement sur « *l'intérêt économique et social* » du projet. Pour garantir la transparence des débats, la circulaire prévoit la mise en place d'une commission de suivi qui aura pour mission de veiller à « *la qualité et la pertinence des informations portées à la connaissance du public et à l'existence de débats ouverts et pluralistes*. » Cependant, celle-ci n'évalue pas le projet et n'émet pas un avis sur son opportunité, son rôle est réduit à la formulation éventuelle de suggestions que le maître d'ouvrage aura toute liberté de suivre ou d'ignorer. Elle préfigure les commissions particulières de débat public instaurées postérieurement.

Encadré 7 : Circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures (extraits)

Paris, le 15 décembre 1992.

Le ministre de l'équipement, du logement et des transports à Messieurs les préfets de région, Mesdames et Messieurs les préfets de département

Les grands projets nationaux d'infrastructures sont nécessaires au développement économique et social de notre pays. Ils constituent des éléments essentiels d'une politique d'aménagement du territoire.
Dans une démocratie moderne, ils ne peuvent être réalisés qu'après un large débat auquel doivent participer tous les partenaires concernés.
La pratique actuelle est orientée principalement vers la recherche du meilleur tracé dans le cadre de la procédure d'utilité publique. Les compléments importants apportés pour la protection de l'environnement naturel par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, et pour la généralisation des enquêtes publiques par la loi Bouchardeau du 12 juillet 1993 n'ont pas pour objet et ne permettent donc pas de répondre suffisamment aux questions posées quant à leur intérêt économique et social, ni quant à leur impact en matière d'aménagement du territoire.
La loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 a affirmé les notions d'efficacité économique et sociale et la nécessaire évaluation multicritères des projets. Mais elle n'a pas précisé l'organisation du débat démocratique.
Ces insuffisances conduisent souvent à la mise en cause de la légitimité des projets et de toute décision de réalisation quelle qu'elle soit.
C'est pourquoi j'ai décidé de préciser les conditions d'un débat transparent et démocratique pour la conception et la réalisation des grandes infrastructures décidées par l'Etat.
Une première phase de débat sur les grandes fonctions de l'infrastructure envisagée doit être organisée dès la conception du projet et en tout cas en amont des études de tracé. Cette phase permettra aux élus, aux forces sociales, économiques, associatives, à chaque citoyen de s'informer et de débattre des enjeux économiques, sociaux, environnementaux du projet. Elle doit préciser les interrogations et les divergences.
À l'issue de cette phase, c'est au Gouvernement qu'il revient d'arrêter les grandes orientations qui seront formalisées dans un cahier des charges rendu public.
C'est à partir de ce cahier des charges que les études de tracé seront engagées. Parallèlement à celles-ci, sera réalisée une synthèse des perspectives régionales et locales d'aménagement et de développement afin de favoriser l'intégration de l'infrastructure dans les territoires concernés et la valorisation de ceux-ci. Ensuite, sera menée l'enquête publique dans les conditions réglementaires. (…)

JORF n°48 du 26 février 1993, p.3039 [En ligne] URL : http://www.legifrance.gouv.fr/

Inventé par le ministère de l'Équipement, dans un contexte de conflits autour des grandes infrastructures de transport (notamment le TGV Méditerranée et le tunnel du Somport, en vallée d'Aspe), le débat public est consacré par une loi impulsée par le ministre de l'Environnement, Michel Barnier. La loi Barnier, du 2 février 1995 octroie au débat une

reconnaissance légale, élargit son champ d'intervention à d'autres types de grands projets et confie l'organisation du débat à la Commission nationale du débat public (CNDP) qui constituera pour chaque projet une commission particulière (tableau 14).

Tableau 14 : La circulaire Bianco, une préfiguration de la loi Barnier de 1995

Circulaire n°92-71 du 15 décembre 1992	Loi n°95-101 du 2 février 1995
Ministère de l'Équipement	Ministère de l'Environnement
Texte peu contraignant dans la hiérarchie des textes de loi (circulaire)	Portée juridique forte
Concertation non obligatoire	Concertation obligatoire sous conditions
Concertation organisée suite à la saisine des ministres concernés ou des élus	Saisine par la CNDP obligatoire pour les projets > seuil fixé par la loi ; ministre de l'Environnement peut saisir la CNDP
Champ d'intervention restreint : les infrastructures autoroutières et ferroviaires (LGV)	Champ d'intervention plus large, mais limité aux projets publics (État, collectivités, établissements publics)
Organisation du débat confiée au préfet coordonnateur et porte sur des aspects techniques (tracé)	Organisation du débat confiée par la CNDP à une CPDP
Nomination des membres de la commission de suivi du débat par le Préfet	Nomination des membres de la CPDP par le président de la CNDP
Commission veille à la qualité de l'information mise à disposition du public et garantit un « *débat ouvert et pluraliste* ». Elle n'organise pas le débat, n'émet pas d'avis d'opportunité, n'expertise pas le projet. Elle peut juste formuler des suggestions sur la « *conduite des études et la concertation* » et proposer de lancer des expertises externes.	CNDP organise le débat, n'émet pas d'avis d'opportunité sur le projet, n'expertise pas le projet, mais « *peut émettre tout avis et recommandation à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et à développer la concertation avec le public* »

Institutionnalisé dans les années 1990, le débat public est renforcé dans les années 2000. À la suite de la promulgation de la loi de février 2002 relative à la démocratie de proximité, la CNDP devient une autorité administrative indépendante et voit ses attributions étendues : élargissement de son champ d'intervention à de nouveaux projets sous maîtrise d'ouvrage privée, caractère obligatoire de la saisine de la CPDP à partir d'un seuil (300 millions d'euros ou plus de 40 km pour une infrastructure linéaire), possibilité d'organiser un débat sur des questions d'ordre général en matière d'aménagement et d'environnement (OGM, biotechnologies, gaz de schistes, etc.), capacité d'émettre des avis et recommandations de caractère général ou méthodologique sur la concertation (mais pas sur le projet), etc. La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 renforce encore cette procédure en étendant quelque peu les prérogatives de la CNDP en prévoyant une définition de modes de concertation préalable pour les projets non soumis à débat public et en rendant possible un prolongement du débat après le débat avec la mise en place, sur recommandation de la CPDP et avec l'accord du maître

d'ouvrage, d'une concertation selon des modalités qui sont fixées par le maître d'ouvrage. Dans ce cas, la CNDP peut désigner un garant de la concertation.

Le débat public à la française s'inspire du Bureau d'audience publique sur l'environnement (BAPE), crée en décembre 1978, par le gouvernement provincial québécois), au moment où l'environnement se constitue en problème (Berdoulay et Soubeyran, 1996). Le BAPE est devenu depuis une référence et l'incarnation de « *l'idéal participatif* » au Québec (Gauthier et Simard, 2011). Comme le BAPE, le débat public est une procédure participative ouverte, mise en place en amont du projet quand les options d'aménagement restent ouvertes. Les échanges entre le public et le maître d'ouvrage se font sous le contrôle d'une commission, la commission particulière de débat public (CPDP) et s'inscrivent dans un temps assez long (4 mois en général), supérieur à celui de l'enquête publique. Alors que l'enquête publique se tient en un lieu unique et dans un périmètre très restreint — la mairie de la commune ou des communes concernées par le projet —, le débat public prend place en des lieux différents et dans un périmètre qui peut être assez large. Le débat public se joue sur deux scènes à la fois : une scène physique, le lieu matériel où sont organisées les réunions publiques (salle municipale, gymnase, etc.) et une scène virtuelle, l'Internet. Ce dernier, nullement utilisé pour l'instant dans l'enquête publique, constitue pour le débat public, un lieu d'échange alternatif ou complémentaire du débat présentiel. Il permet au public de s'affranchir des contraintes de temps, de distance et de disponibilité et il contribue à faire du débat public une procédure hybride — à la fois « *en ligne et hors ligne* » — qui offre la possibilité au public de contourner les « *effets symboliques du pouvoir inévitables lors des réunions publiques* » en leur assurant une égalité d'« *accès à la visibilité* » (Monnoyer-Smith, 2007 : 160-161). En outre, l'Internet est également utilisé dans le débat public comme un support de connaissances : le dossier du maître d'ouvrage et toutes les informations susceptibles d'éclairer le public sur le projet sont déposées en format numérique sur le site dédié de la CPDP. Les enregistrements et les retranscriptions écrites des réunions publiques, les cahiers d'acteurs produits par différents types de collectifs, les avis et observations formulés en ligne sont également mis à la disposition du public. Par rapport au déficit de transparence qui caractérise encore de nombreuses enquêtes publiques, cet accès facile aux données est indéniablement un atout pour le débat public. Elle entraîne cependant des coûts élevés, suppose le recours à un personnel très compétent et entraîne de lourdes opérations de traitement et de vérification des informations avant leur mise en ligne. Cela limite considérablement les possibilités d'élargissement de cette façon de faire. Chaque débat public est une « grosse machine » participative, placée sous la houlette de la CNDP.

L'essentiel de l'activité de la CNDP concerne l'organisation de débats sur des projets précis. Le débat public porte alors sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques du projet. Les débats généraux demeurent assez rares : sur les nanotechnologies (2009), sur les transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien (2006), sur la gestion des déchets radioactifs de haute et de moyenne activité à vie longue. Dans tous ces débats, la CNDP est garante du respect des valeurs qu'elle incarne : indépendance, neutralité, transparence, égalité

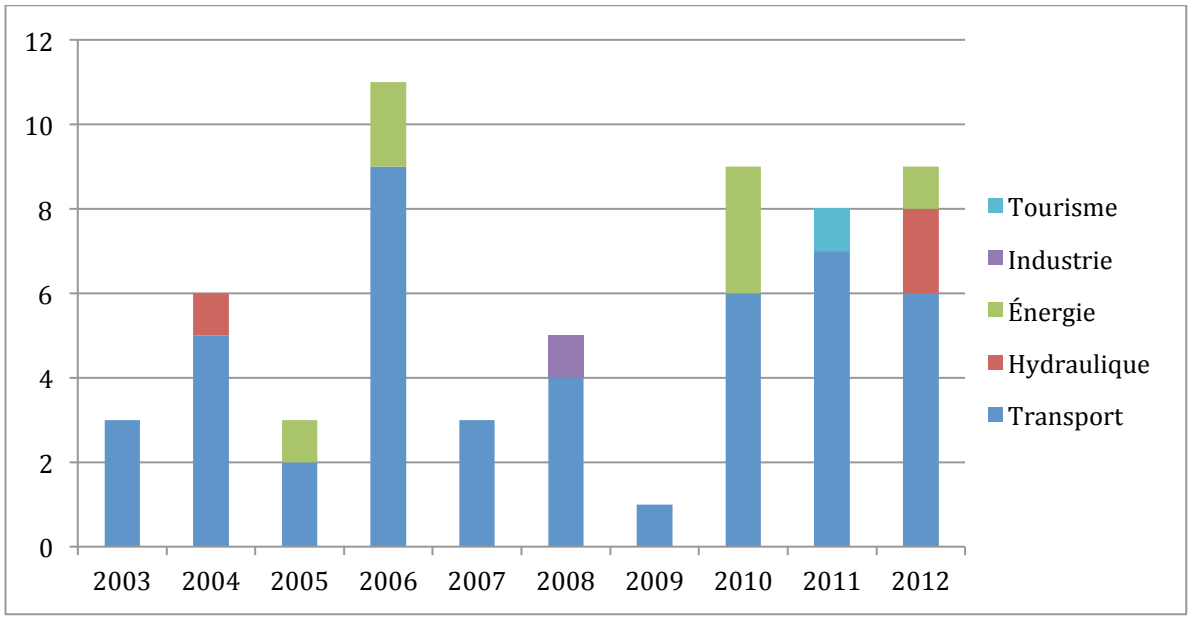
de traitement des citoyens et argumentation. Ses membres de même que ceux des CPDP, se doivent d'être impartiaux par rapport au projet – tout comme les commissaires enquêteurs — : « *il vaut mieux se récuser quand on propose d'être membre si le sujet nous tiens à cœur, si on possède une résidence dans le périmètre du projet, si notre conjoint est salarié du maître d'ouvrage, etc. Il vaut mieux se récuser pour éviter le conflit d'intérêts.* » (Intervention C.B., 14/12/2011)[329]. La CNDP, pas plus que son émanation la CPDP, ne doit en effet prendre parti dans le débat et formuler un avis sur le projet ; toutes deux doivent aussi faire en sorte que tout citoyen le souhaitant puisse exprimer un point de vue argumenté sur le projet. Pour ce faire, chaque CPDP doit mettre en place une « *communication de masse* », veiller à « *exposer tout le monde au débat* » : « *Internet ne suffit pas, une information papier demeure nécessaire. Il faut faire en sorte qu'aucune personne souhaitant participer ne soit exclue du débat.* » (C.B., 14/12/2011). Elle doit être attentive à ce qui se dit dans le cadre des réunions publiques, mais aussi des réunions d'acteurs, plus ciblées, au cours desquelles se joue souvent la négociation des compensations économiques de l'impact du projet. Au terme du débat public, la CPDP remet un compte rendu de la concertation qui n'est ni un avis motivé (comme celui que doit remettre le commissaire enquêteur), ni une série de recommandations, mais « *une photographie aussi honnête que possible de ce qui a été dit* » (C.B., 14/12/2011). La CPDP a donc la responsabilité d'organiser la rencontre entre « *deux mondes de connaissances initialement séparés et parfois antagoniques* », l'univers technique en charge de la conception du projet et la sphère sociale (Gaudin, 2007 : 66). Elle doit faciliter le dialogue entre experts et profanes sur un projet avec un objectif implicite : la construction de l'acceptabilité sociale. Si cette finalité n'est pas clairement exprimée au niveau des CPDP, elle est présente au niveau de la CNDP et plus encore dans l'esprit du maître d'ouvrage. Pour ce dernier, l'investissement consenti dans le financement du débat public doit être compensé par l'aboutissement à une forme de consensus social autour du projet.

Entre 2003 et 2012, 58 débats publics sur des projets ont été organisés par la CNDP dont une très large majorité concerne des projets d'infrastructures de transport (figure 38). Seuls 8 débats ont conduit à la suspension ou à l'abandon total du projet dont 3 pour la seule année 2008 (grand contournement autoroutier de Toulouse, implantation d'un terminal méthanier au Verdon-sur-Mer, liaison autoroutière Troyes – Auxerre – Bourges[330]). Entre 2009 et 2012, un seul projet a été retiré par le maître d'ouvrage, précisément le projet Salins des Landes, à la suite d'un débat public houleux et du retrait du soutien politique du président du Conseil général des Landes, Henri Emmanuelli, au projet.

[329] Propos tenu par un haut fonctionnaire retraité, autrefois en poste dans les directions ministérielles, énarque de formation qui, depuis 2007, est très impliqué dans l'organisation de débats publics, en tant que membre ou en tant que président de CPDP ne cessant de « *sauter de débat en débat* » pour reprendre son expression. Il avait aimablement accepté, en décembre 2011, notre invitation à témoigner de son expérience à l'université, devant les étudiants de M1 DAST, dans le cadre de notre cours « Risques, conflits, gouvernance environnementale ».

[330] L'abandon de ce projet a été décidé avant l'organisation du débat public.

Figure 38 : Répartition des débats publics par types[331] de projet discuté, au cours de la période 2003-2012



(S. Clarimont, d'après données CNDP, 2013)

2.3.2. Une procédure de consultation pour construire le consensus sur de grands projets d'intérêt national

Consultation ouverte et très précoce, le débat public porte sur « *de grands projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national qui présentent des impacts significatifs sur l'environnement et dont les enjeux socio-économiques sont importants* »[332] . Son objectif est, à partir d'une approche en termes d'acceptabilité sociale inspirée des conférences du consensus anglo-saxonnes, de construire l'assentiment (Gaudin, 2007). Il s'agit de faire émerger de la confrontation de points de vue différents, une « *position commune* » sur le projet en discussion (Doury et Lefébure, 2006). L'expression des intérêts particuliers ou locaux est possible et même encouragée ; la légitimité de ceux-ci à participer à l'élaboration de projets d'intérêt général est reconnue (Jobert, 1998 : 71) et doit concourir à la production du consensus. Un ancien haut fonctionnaire, rompu à l'exercice de responsabilités en matière de participation (ayant assumé plusieurs présidences de CPDP), concevait clairement le débat public comme un « *instrument de l'action publique* » dont la finalité première était d'aplanir les difficultés de mise en œuvre des grands projets : « *il convient d'organiser autant de réunions publiques que nécessaires, 5, 10, 30… Dans le cadre du débat autour de la LGV Sud-Europe-Atlantique, de Paris à l'Espagne, 30 réunions publiques avaient été organisées dans les trois départements côtiers (Gironde, Landes, Pyrénées-Atlantiques) et apparemment,*

[331] Le classement des projets par type est parfois malaisé : les deux débats sur la création de terminaux méthaniers organisés en 2008, ou les débats relatifs au transport de gaz auraient pu être classés aussi bien en énergie qu'en transport. Nous avons fait le choix de les classer en transport. En revanche, le débat sur le stockage de gaz dans les Landes a été classé en « énergie », car les enjeux étaient présentés en ces termes.

[332] Site de la CNDP : http://www.debatpublic.fr/son-role [consulté le 14/08/2015)

ça n'a pas suffi puisqu'on continue à avoir des problèmes. (…) Le débat, dans le Sud-Ouest, date de 2006 et maintenant qu'on en est à la définition des tracés, on a des protestations très lourdes. » (C.B., 14/12/2011). En dépit de la persistance du conflit au-delà du débat public, dans certains cas, il demeurait convaincu de l'utilité du débat et des vertus iréniques de l'échange, car « *dans notre société, il faut cultiver toutes les opportunités de dialogue* » (C.B., 14/12/2011). Les propos de ce « praticien » du débat illustrent assez bien la tension récurrente entre deux grandes conceptions du débat public : une conception gestionnaire du débat comme outil d'aide à la décision et une conception démocratique du débat comme instrument de démocratisation de la décision.

3. Quand le conflit s'invite dans les procédures de concertation…

Les conflits ont souvent été analysés comme procédant d'un déficit d'information sur le projet et d'une faiblesse dans la prise en compte des populations concernées du fait de l'absence ou du dysfonctionnement des procédures de concertation (Dziedzicki, 2001). Dans les conflits pour l'eau dans le bassin de l'Èbre, tels qu'ils se manifestaient durant les années 1990, s'exprimaient effectivement, de la part des collectifs opposés à la politique hydraulique espagnole, un fort désir de prendre part à la prise de décision et d'être entendus : les arènes de discussion étaient encore inexistantes et le souvenir du centralisme autoritaire franquiste hanté encore les esprits dans cette jeune démocratie espagnole. Vingt ans après, la situation a fort changé : des espaces de discussion ont été mis en place soit à l'initiative des organismes de bassin, dans le cadre de la préparation des Plans hydrologiques de bassin, soit à l'initiative des régions (Cantabrie, Aragon). Cependant, si la situation est moins tendue, les conflits n'ont pas totalement disparu et le transfert demeure un thème au fort potentiel agonistique (Clarimont, 2010). Plus largement, le développement des procédures formelles ou informelles de participation, en amont des projets, ne parvient pas toujours à prévenir le conflit ou à aboutir à une solution négociée. L'instrument participatif échoue parfois totalement à construire le consensus, il peut même parfois jouer le rôle inverse. Les enquêtes publiques, même s'il est vrai que nombre d'entre elles passent inaperçues, peuvent parfois être fortement investies par les groupes protestataires et accéder à une indéniable notoriété médiatique comme nous avons encore pu le vérifier au printemps 2015, à l'occasion du projet d'acquisition foncière des espaces naturels de la dune du Pilat. Celles-ci deviennent alors des « tribunes de la contestation ». Néanmoins, nous nous focaliserons ici sur le débat public qui avait été précisément conçu pour désamorcer des conflits potentiels. Nous avons retenu le débat public sur un sujet *a priori* éminemment consensuel quand il est posé en termes généraux : la transition énergétique. Nous verrons dans les pages qui suivent en quoi sa territorialisation peut s'avérer problématique. À travers l'examen du débat public Salins des Landes auquel nous avons participé, nous ne prétendons pas épuiser la question. Ce « cas » est à prendre comme une expérience de recherche « située » et singulière conduisant à poser quelques

jalons dans l'étude de la territorialisation de projets prétendument d'intérêt général. Il n'est ni représentatif ni exemplaire au sens où il pourrait servir de modèle en vue d'une généralisation. Il nous a cependant permis de mieux saisir la place du conflit dans une procédure participative, somme toute assez neuve et encore peu fréquente. Il a également été l'occasion de nous pencher sur ce que révèle le conflit du rapport au territoire et à sa composante particulière, l'environnement en tant que milieu physique.

3.1. La transition énergétique en débat dans les Landes

Les pages qui suivent correspondent à une ébauche de réflexion personnelle à partir d'un exemple qui sera traité collectivement dans le cadre du programme de recherche ACTER (Accompagner le changement vers des territoires résilients), financé par le MEDDE et le PUCA. Elles sont en grande partie nourries par le travail d'observation que nous avions mené dans le cadre de notre participation à la CPDP chargée de l'organisation du débat sur le projet Salins des Landes porté par EDF. Placée en position d'observation participante, nous pouvions vivre de l'intérieur le fonctionnement d'une CPDP, en visiter les coulisses, de manière quelque peu clandestine, car non déclarée. Malgré son intérêt indéniable, cette posture était cependant délicate à tenir tant était fragile l'équilibre entre l'implication dans la vie de la CPDP et la distanciation requise dans toute recherche. Happée par les événements, nous étions souvent contrainte d'être davantage participante qu'observatrice. La prise de recul a finalement été opérée grâce à un détour par la pédagogie. En 2013-2014, nous avons effectivement proposé à un groupe d'étudiants de Master 2 DAST, de travailler sur ce thème dans le cadre des « ateliers projet » de l'UE « Risques, conflits, gouvernance ». Les échanges hebdomadaires que nous avons eus, durant un semestre, nous ont permis de prendre le recul nécessaire par rapport à cette expérience et à pouvoir envisager de l'intégrer au programme collectif de recherche, ACTER (2014-2017). La présentation qui suit est une brève esquisse d'un travail en cours. Le corpus de textes produits à la faveur du débat public sur le projet Salins des Landes étant très riche (14 cahiers d'acteurs, 44 contributions, 398 questions sur Internet et 461 avis), nous avons fait le choix de nous centrer ici uniquement sur un type particulier de document : les *verbatim* complets des 9 réunions publiques que nous avons suivies avec assiduité. Nous en livrons une première analyse, très incomplète qui demande à être approfondie par une double étude lexicale et sémantique que nous envisageons de mener à l'aide du logiciel Sphinx. Sans nier l'intérêt des avis postés sur Internet ou des lettres expédiées à la CPDP, nous avons préféré retenir pour cette première analyse les échanges intervenus dans le cadre des réunions publiques, parce que nous avions été une observatrice directe de ces interactions entre acteurs et parce que c'est sur cette scène que se déroule en général l'action la plus contestataire (Monnoyer-Smith, 2007 ; Lefébure, 2007).

Avant d'entrer dans le cœur du sujet, le débat public et la mise en controverse d'un projet industriel, une brève contextualisation géographique et technique nous a paru nécessaire. C'est l'objet des quelques paragraphes qui suivent.

3.1.1. Un projet supposé d'intérêt général, dans les Landes

Loin de l'image d'Épinal de territoire rural, périphérique, ancré dans les traditions et immuables, le département des Landes a connu, au cours du demi-siècle écoulé, de nombreuses mutations : la desserte du territoire (autoroutière et ferroviaire) s'est considérablement améliorée ; même si l'exploitation forestière demeure une activité importante du fait de la présence d'une des plus grandes forêts de production de résineux d'Europe, l'économie départementale s'est diversifiée : avec 17 % de ses actifs occupés dans le secteur industriel, les Landes se placent en tête des départements aquitains en termes d'emplois industriels. Enfin, les Landes, bien que demeurant un espace de faible densité de population [333] (Clarimont, Aldhuy *et al.*, 2006b), bénéficient d'un fort dynamisme démographique. Dans une région Aquitaine elle-même en croissance[334], c'est, selon l'INSEE, le département doté du plus fort taux d'accroissement moyen annuel (+1,5 % en moyenne par an, entre 1999 et 2006, contre +1% pour la région ; +1,3 % entre 2007 et 2012). Ce phénomène récent et remarquable fait des Landes l'un des départements les plus attractifs de France. Ces gains de population sont exclusivement dus à un solde migratoire positif (+1,3 % entre 2007 et 2012) alimenté par l'arrivée de jeunes adultes actifs, le solde naturel longtemps négatif étant devenu nul au cours de la dernière période intercensitaire (INSEE, 2013). Ces apports migratoires se traduisent par de profondes recompositions sociales, notamment dans les communes littorales du département, les plus attractives et les deux chefs-lieux d'arrondissement (Dax et Mont-de-Marsan). Actuellement, 40% des habitants des Landes ne sont pas natifs du département (INSEE, 2013). Ce facteur démographique a sans doute joué un rôle dans l'émergence et la consolidation de la contestation du projet d'EDF.

L'implantation du centre de stockage de gaz était prévue dans l'arrondissement de Dax. Cette partie sud du département des Landes est un espace à dominante tertiaire dans lequel l'économie résidentielle et le tourisme jouent un rôle important. Au tourisme balnéaire, représenté par la présence de plusieurs stations (Hossegor, Capbreton, Moliets, Labenne, Messanges, Soustons), s'ajoute le thermalisme avec notamment les établissements de Dax et Saint-Paul-les-Dax qui, en termes de fréquentation, se placent en tête du palmarès français concentrant 10 % de la fréquentation thermale nationale (Jazé-Charvolin, 2014). Les activités productives sont également présentes. Malgré le déclin continu du nombre d'exploitations landaises (- 2,9 % par an depuis 2000 selon le dernier recensement agricole), l'agriculture demeure bien implantée dans les collines de Chalosse — avec de l'élevage, bovin (IGP bœuf de Chalosse) et avicole (canards gras et poulet de chair) — et dans la vallée de l'Adour où la maïsiculture domine laissant cependant une part de SAU aux productions légumières (maïs doux, carottes, asperges ou haricots verts) et fruitières (kiwi). Enfin la viticulture est présente, dans le sud-est du département, avec l'AOC Tursan. Les productions du secteur primaire ont

[333] En 2012, les Landes comptaient 390 800 habitants, avec une densité moyenne de 42 habitants/km^2, c'est le département d'Aquitaine enregistrant la plus faible densité de population.

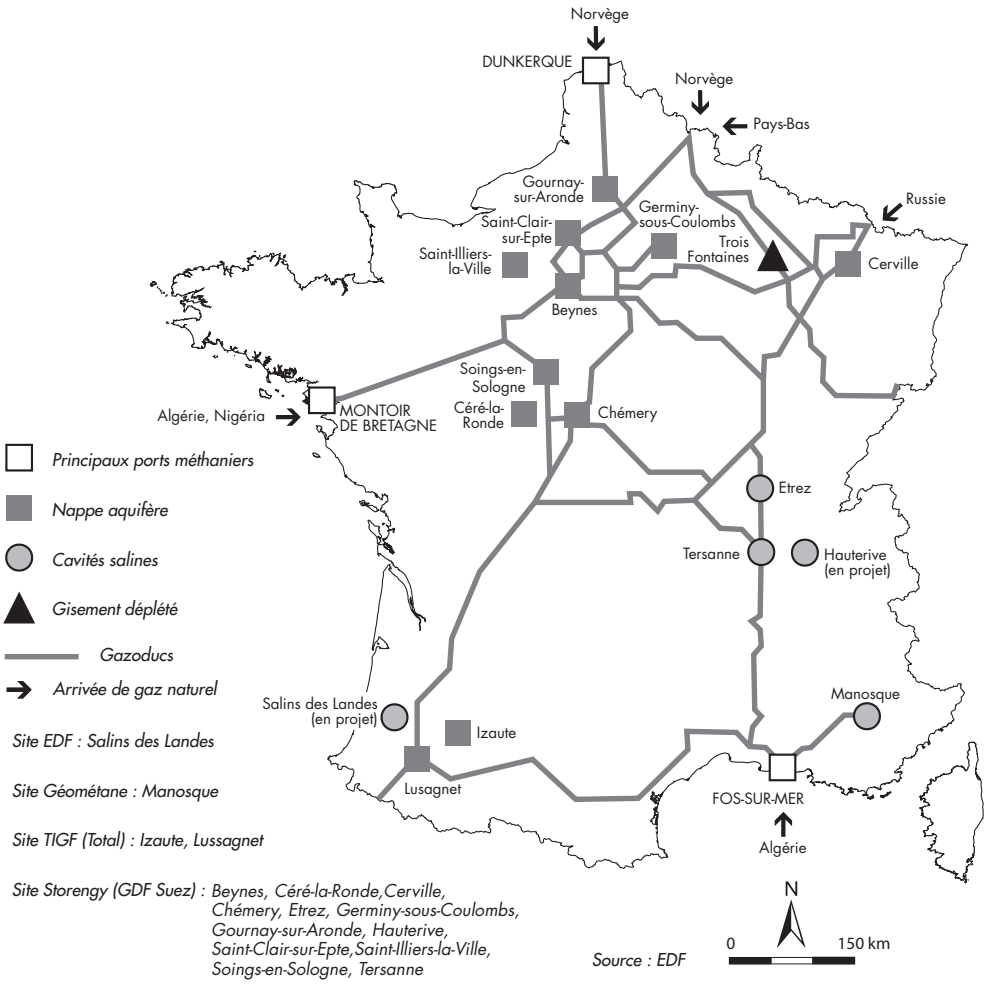
[334] Depuis 1999, la croissance démographique de la région Aquitaine (plus de 3,26 millions d'habitants, en 2011) s'opère deux fois plus vite qu'entre 1982 et 1999 (INSEE, 2009)

servi de base au développement de filières industrielles autour de l'agroalimentaire (avec des entreprises comme Labeyrie et Delpeyrat) et de l'exploitation des pins maritimes (bois-papier) auxquelles se sont ajoutées plus récemment les industries de la glisse (vêtements, accessoires avec le siège européen de marques telles que Rip Curl, Quicksilver et Billabong) en lien avec l'activité surf très présente sur le littoral compte tenu de la présence de *spots* internationalement réputés. Bien que fragilisées par la crise économique, ces industries contribuent cependant à l'emploi local et sont fortement soutenues par les collectivités territoriales. L'irruption brutale, dans ce territoire, d'un projet industriel de nature différente et potentiellement à risques a été accueillie avec circonspection par les élus locaux et méfiance par les populations.

3.1.2. Un projet énergétique porté par EDF

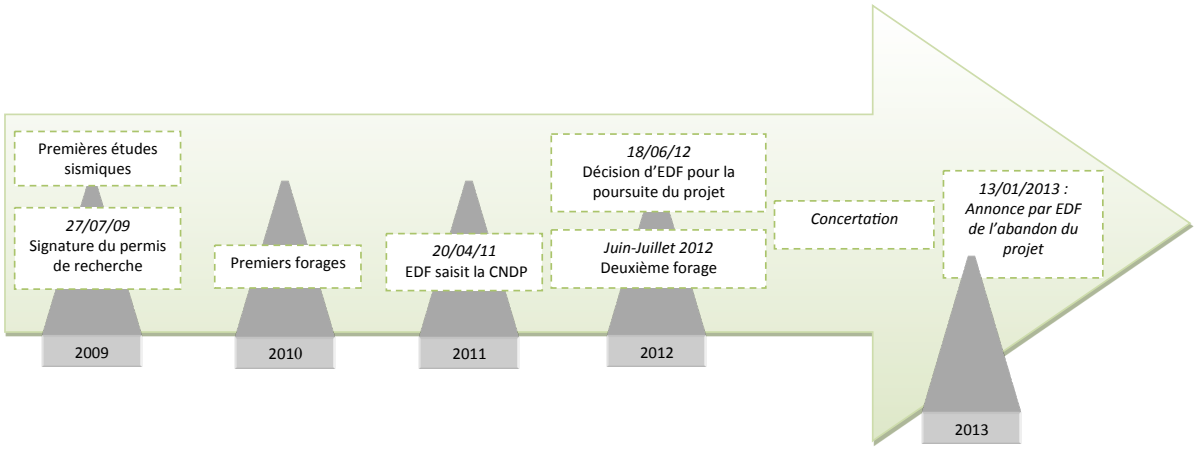
Porté par EDF, le projet « Salins des Landes » consiste en un stockage souterrain de gaz (environ 600 millions de m^3 à terme soit la consommation moyenne annuelle d'une ville de 750 000 habitants), dans des plis diapirs préalablement lessivés, situés dans la commune de Pouillon, bourg rural de l'intérieur landais comptant environ 3000 habitants en 2012. La création de telles réserves permettrait, selon le maître d'ouvrage, de mieux anticiper les fortes variations saisonnières et journalières de la demande en gaz, de sécuriser les approvisionnements en gaz (en cas de défaillance d'un fournisseur et en période de pointe) et de fournir rapidement les centrales thermiques en période de creux de production des énergies renouvelables. En effet, « *les centrales thermiques au gaz sont particulièrement aptes à démarrer rapidement lors des creux de production des énergies renouvelables (éolien, photovoltaïque) ; or, ces dernières sont appelées à prendre une part de plus en plus importante pour répondre aux enjeux du développement durable* » (EDF, 2011 : 6). L'implantation du centre de stockage de gaz naturel présenté comme un « *complément aux énergies renouvelables* » participerait donc à la transition énergétique nationale et satisferait pleinement aux principes de durabilité, car les centrales à gaz présentent non seulement une « *grande flexibilité de fonctionnement* », elles sont aussi « *moins polluantes que les autres moyens de production thermique* » du fait de leurs faibles émissions de CO_2 (EDF, 2011 : 11). « *Technologie d'accompagnement de la transition énergétique* » (EDF, 2011 : 17), les centrales à cycle combiné gaz seraient un passage obligé des politiques énergétiques européenne et française qui se sont fixé pour objectifs prioritaires, à l'horizon 2020, de réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre, de porter la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique à 20 % et d'améliorer de 20 % l'efficacité énergétique (stratégie dite des « trois 20 »). EDF tente de convaincre le public que ces objectifs ne peuvent être atteints que par l'exploitation – à titre temporaire - d'une énergie fossile importée, complément indispensable des énergies renouvelables. Elle se place de la sorte dans la position d'une entreprise au service de l'intérêt général de la nation.

Figure 39 : Les centres de stockage souterrain de gaz, en France



Censés assurer la sécurité de l'approvisionnement des centrales thermiques et permettre de répondre aux fluctuations de la demande, les stockages de gaz constituent, pour EDF, un « *maillon logistique essentiel* » (EDF, 2011 : 26). Le stockage souterrain n'est pas une innovation technologique : 15 sites de stockage existent déjà en France dont deux dans le Sud-ouest, à Izaute et Lussagnet, à la limite des départements des Landes et du Gers (figure 39). Ces stockages sont exploités principalement par Storengy (filiale de GDF Suez), gestionnaire de 12 sites représentant 80 % des capacités de stockage français. Deux autres sociétés interviennent de façon marginale : Géométhane, (Manosque) et TIGF — Transport Infrastructure Gaz France — (Izaute et Lussagnet). EDF exploite *via* ses filiales, trois sites de stockage souterrain hors de France (en Italie, en Allemagne et en Angleterre), mais n'en possède aucun en France : Pouillon aurait été le premier. Ce projet fait suite à un forage d'exploration du diapir de Bénesse – Saint-Pandelon autorisé par le ministère en charge de l'énergie (permis de recherche signé en 2009) et réalisé dès 2010, afin de mieux connaître les propriétés des dômes de sel landais (figure 40). Ce premier forage, situé au nord de la commune de Pouillon, aux abords de celle de Mimbaste, avait « *confirmé la présence d'un massif de sel* [aux] *caractéristiques adaptées au stockage souterrain de gaz naturel* » (EDF, 2011 : 44).

Figure 40 : Chronologie sommaire du projet de stockage souterrain de gaz naturel de Salins des Landes



(S. Clarimont, 2015. D'après CPDP, 2012 et EDF, 2011)

Compte tenu des résultats probants de ces études préliminaires, EDF a conçu le projet de création d'un volume de stockage de 600 millions de m^3 environ, réparti en une douzaine de cavités (le nombre exact n'étant pas encore fixé au moment du débat public) d'une capacité moyenne de 400 000 m^3. Le projet « Salins des Landes » comprenait schématiquement quatre étapes : 1/ la construction d'une double canalisation appelée « saumoduc » pour d'une part, l'amenée d'eau de mer et le lessivage des cavités salines grâce à l'injection d'eau de mer sous pression, d'autre part, l'évacuation de la saumure vers l'océan au moyen du saumoduc ; 2/ la construction, à Pouillon, des infrastructures nécessaires à la création des cavités (stations de pompage) ; 3/ la création des cavités et la construction des installations de surface (bâtiments administratifs, installations permettant l'injection et le soutirage du gaz notamment sa compression et son traitement, canalisations reliant les différentes plateformes de puits à la station, connexion au réseau de transport de gaz, raccordement au réseau électrique) ; 4/ l'injection de gaz dans les cavités aménagées à 1000 m de profondeur par dissolution du sel. Le début de l'exploitation du site était annoncé pour 2020. Il était prévu que l'emprise foncière des installations de surface (installations de lessivage, plateformes des puits, conduites de gaz) serait d'environ 30 hectares ; EDF insistant sur la surface réduite d'une telle implantation : « *Afin de minimiser et d'optimiser l'emprise foncière du projet et son intégration paysagère, les cavités seraient créées par "grappe" et les puits seraient légèrement déviés par rapport à la verticale afin de regrouper les têtes de puits sur deux ou trois plateformes* » (EDF, 2011 : 44). L'espace du projet s'étendait toutefois bien au-delà de ces 30 hectares de la commune de Pouillon et concernait finalement tout le sud des Landes. Le saumoduc mettrait en relation le site de stockage et le littoral et traverserait plusieurs espaces distincts (figure 41) : la périphérie rurale du sud de l'agglomération dacquoise, les zones humides longeant l'Adour, la forêt et la côte landaise où se maintient une activité de pêche (port de Capbreton). La figure 42 présente quelques-uns des paysages rencontrés le long du tracé du saumoduc.

3.1.3. Un projet aux tracés non encore arrêtés

Alors que le choix du site semble bien arrêté (nord de la commune de Pouillon), EDF affirme que celui-ci peut évoluer, en fonction des études géologiques et des « *enseignements tirés de la participation* » (EDF, 2011 : 45). L'énergéticien paraît laisser ouvertes des options d'aménagement, respectant ainsi la règle d'or du débat public. Si une évolution notable de la localisation des installations de stockage apparaît peu probable, en revanche, les options pour le tracé définitif du saumoduc sont plus ouvertes. Deux fuseaux étaient envisagés par EDF pour le saumoduc : un tracé nord, vers Messanges et un tracé sud, vers Soustons, grossièrement dessinés sur la carte du projet (figure 41). Ce saumoduc « *nécessaire à la création des cavités* », était envisagé sous la forme d'une double canalisation enterrée de 45 km de long environ, entre l'océan atlantique et le site de stockage, pour un diamètre de 50 cm chacune : l'une était prévue pour acheminer l'eau de mer, l'autre pour évacuer la saumure au large du littoral. Le pompage d'eau dans l'océan était présenté comme une mesure minimisant l'impact environnemental du projet et préservant les ressources en eau douce : il « *permettrait d'éviter tout prélèvement d'eau douce dans le sous-sol landais. On éviterait ainsi toute interférence avec les activités thermales et les ressources en eau du sous-sol landais* » (EDF, 2011 : 45). La volonté affichée de ménagement des milieux apparaît également dans la définition des deux corridors pour le saumoduc qui « *contournent l'ensemble constitué par les cours d'eau classés Natura 2000 »* ou dans les précautions prises pour le « *franchissement de zones sensibles (environnementales, floristiques, faunistiques et humaines) sans perturber le milieu* » (EDF, 2011 : 46). Il est toutefois permis de s'interroger sur la réalité de l'innocuité d'un projet industriel qui, du fait de sa dangerosité potentielle — minimisée par EDF —, aurait donné lieu à la mise en place d'un périmètre Seveso, évoqué seulement à la page 69 du dossier mis à disposition du public. L'application de la directive Seveso y est présentée comme une obligation réglementaire : « *Un stockage de gaz naturel est un établissement Seveso réglementé notamment par un arrêté du 17 janvier 2003* » ou encore : « *Un stockage de gaz naturel est une installation classée qui relève de la réglementation Seveso. Cette réglementation s'applique aux installations industrielles* ***réputées*** *dangereuses.* » (EDF, 2011 : 69). La réalité des risques liés au stockage est délibérément sous-estimée tandis que l'accent est mis sur la prévention et la sécurité, cette dernière étant « *au cœur de la relation entre l'exploitant et les acteurs locaux* » et garantie par la mise en place d'un CLIC (Comité local d'information et de concertation). Le discours d'EDF se veut donc rassurant et met, comme il se doit, l'accent sur les aspects positifs : retombées économiques, incidences réduites sur l'environnement, etc.

Projet industriel ambitieux d'un montant estimé de 650 millions d'euros (deux fois supérieur au seuil légal), le projet Salins des Landes a donné lieu à la saisine de la Commission nationale de débat public. Un débat public a donc été organisé, du 20 octobre 2011 au 31 janvier 2012, à l'échelle de l'arrondissement de Dax. Ce débat, « *suivi et tendu* » a permis aux habitants de s'informer et d'exprimer leurs inquiétudes voire leur hostilité au projet (CNDP, 2012). Les nombreux documents en ligne sur le site de la CPDP de même que

les textes produits par les opposants au projet réunis en association, à la fin de l'année 2012, constituent un corpus intéressant pour saisir le rapport d'une population à un risque inédit et comprendre comment le projet d'EDF perçu comme une menace, provoque en retour, un mouvement de défense de l'environnement et du cadre de vie inscrit dans un processus positif de territorialisation. Nous essaierons d'appréhender ce dernier en nous en tenant à l'analyse des verbatim des neuf réunions publiques programmées entre le 20 octobre 2011 et le 31 janvier 2012, dans le sud des Landes et qui constituèrent un moment fort du débat donnant naissance à un fort mouvement d'opposition au projet.

3.2. Un « débat de proximité » empreint de solennité

Contre toute attente, ce débat public a été extrêmement suivi. La CPDP craignait une désaffection du public à l'égard d'un projet peu connu et très technique. Au contraire, les réunions publiques ont attiré un nombre important de personnes, pour la plupart originaires du sud des Landes[335]. Environ 1700 personnes ont assisté aux neuf réunions publiques (CPDP, 2012). Toutes les réunions ont fait salle comble, à l'exception des deux réunions célébrées dans l'agglomération dacquoise. L'intérêt pour le projet s'est accru au fil des réunions du fait de la forte mobilisation des opposants au projet avec 270 personnes présentes à Saint-Vincent-de-Tyrosse et près de 400 à la réunion de clôture à Habas. Malgré des conditions hivernales difficiles (froid, brouillard), malgré une organisation tard en soirée (de 20h00 à 23h00), malgré la tenue de plusieurs réunions dans des lieux de villégiature *a priori* peu fréquentés en cette saison, le « public » était présent[336].

La forte participation du public et l'inquiétude suscitée par le projet peuvent être en partie liées à quelques éléments de contexte. En effet, le débat s'est ouvert, en octobre 2011, quelques mois à peine après la catastrophe de Fukushima, au Japon, qui, intervenue dans un pays développé, a semé le doute sur la capacité réelle de maîtrise des risques par les opérateurs industriels. Il s'est déroulé alors que deux scandales de santé publique retenaient l'attention des médias : celui du Mediator, médicament dont la toxicité n'a été reconnue que très tardivement en France (fin 2009) et celui de des implants mammaires PIP (Poly Implant Prothèse) dont l'origine frauduleuse et la dangerosité venaient d'être découvertes. Ces affaires conduisaient à s'interroger sur le processus d'évaluation des risques sanitaires et contribuaient à approfondir le climat de méfiance à l'égard de l'industrie.

[335] Cette prévalence du sud des Landes se retrouve dans la participation numérique au débat : 89 % des questions et 76 % des avis émanent du département des Landes et plus particulièrement des communes de l'arrondissement de Dax, les plus directement concernées par le projet (CPDP, 2012 : 21).

[336] Pour l'avant-dernière réunion à Saint-Vincent-de-Tyrosse, l'affluence était telle qu'il ne fut pas possible d'accueillir tout le monde. Des hauts parleurs furent installés à la hâte sur les rebords des fenêtres de façon à ce que les personnes restées à l'extérieur puissent suivre les échanges. Heureusement, le vin chaud préparé par les opposants au projet, leur permit sans doute d'endurer la longue écoute dans l'obscurité et le froid de cette soirée de janvier. Pour prévenir le renouvellement d'une telle situation, l'agence en charge de la logistique prit soin de déplacer la dernière réunion dans une salle de sports, plus grande que la salle initialement retenue, …mais non chauffée.

Figure 41 : L'espace du projet Salins des Landes

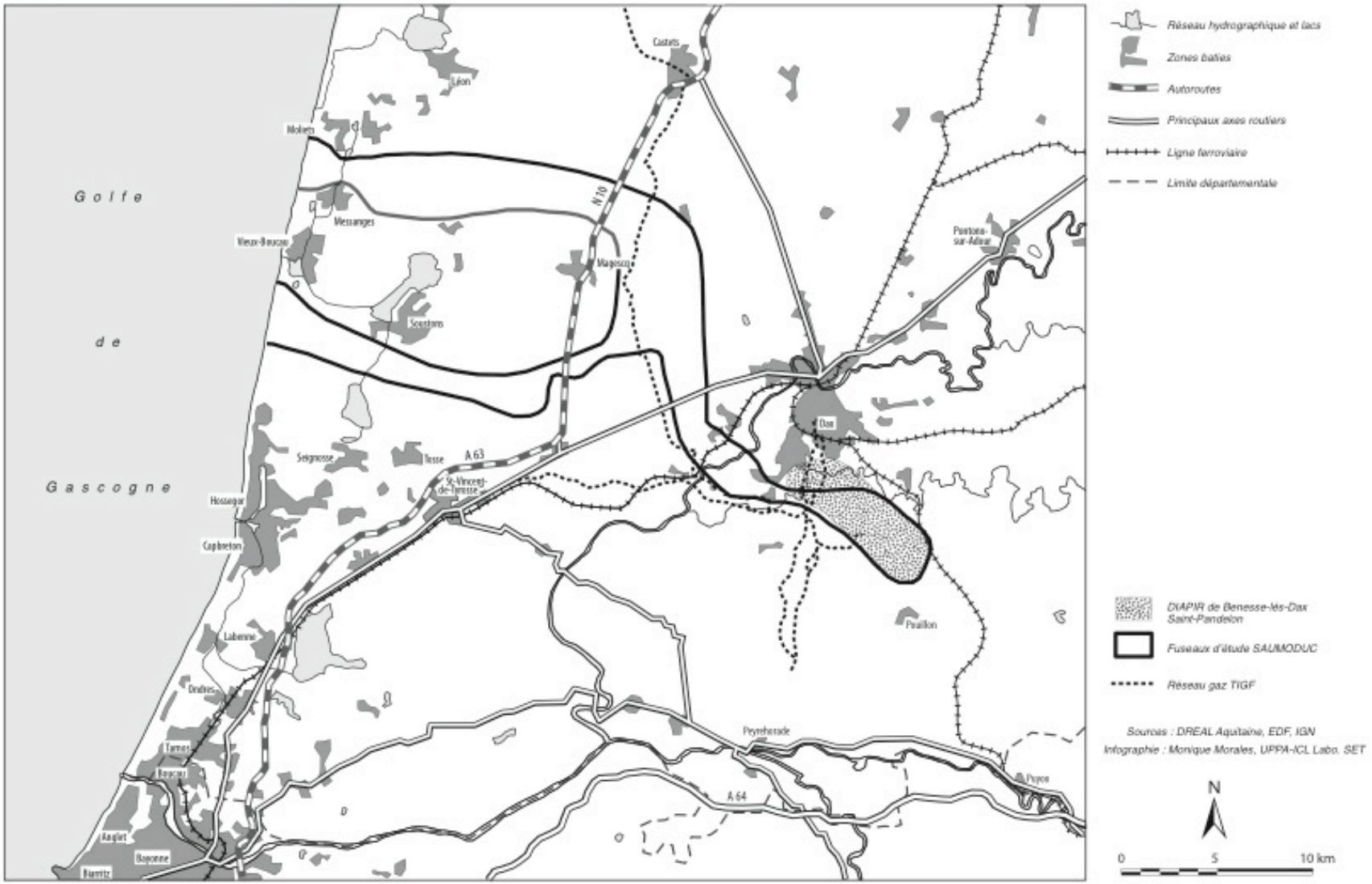


Figure 42 : Vues des espaces potentiels d'accueil du projet, lors de la visite sur site de la CPDP

Paysage agricole du nord de la commune de Pouillon, en limite de Mimbaste. En 2011, EDF était déjà propriétaire, dans ce secteur, de 13 ha sur les 30 nécessaires pour l'installation de stockage.

Site du second forage d'exploration d'EDF, en cours de nivellement, ancienne parcelle de m aïs non irriguée, louée à un agriculteur pour 4 ans avec option d'achat au terme du bail.

Zones humides des Barthes de l'Adour, classées Natura 2000 et potentiellement affectées par le passage du saumoduc, à 1 m environ de la surface.

Sud de la commune d'Oeyréluy, rivière Le Luy, que le saumoduc aurait dû franchir, grâce à un forage dirigé sous le lit.

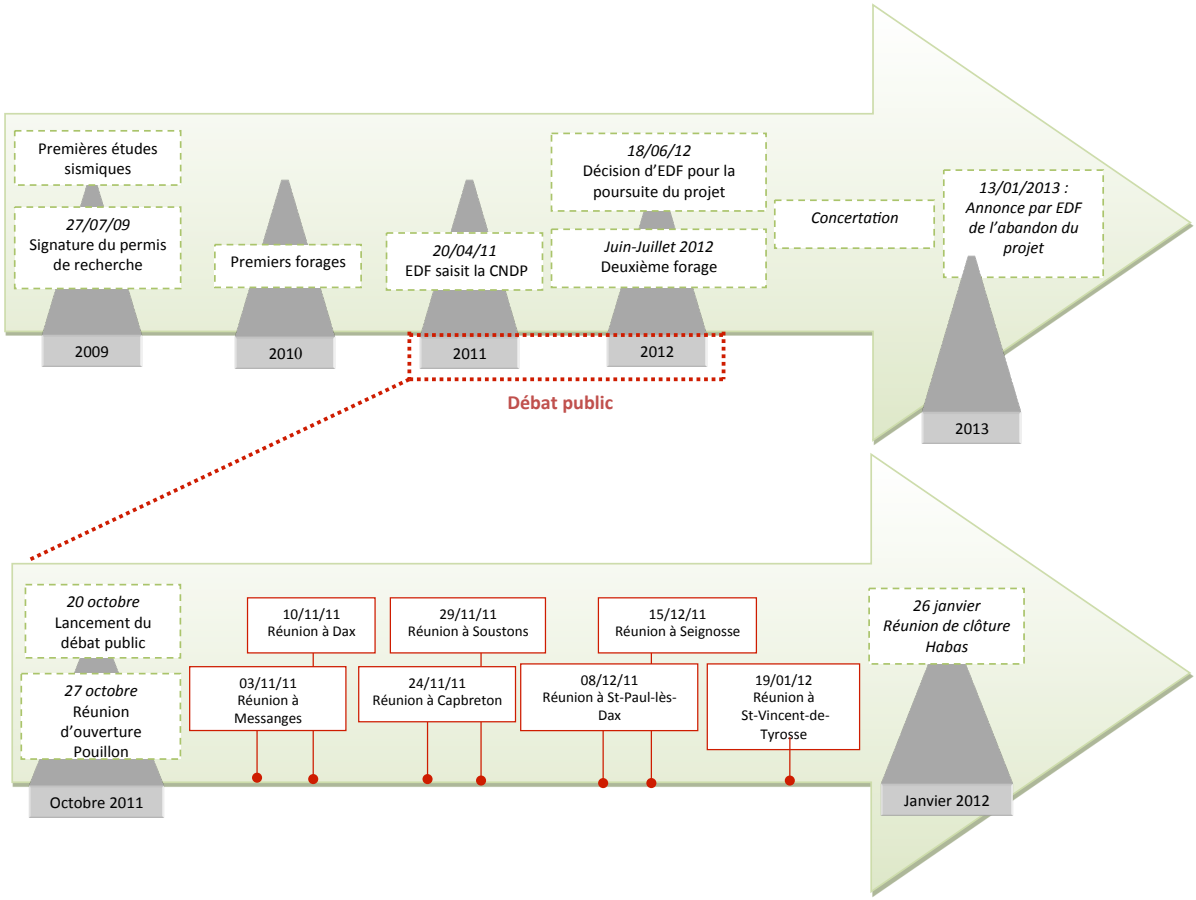
Messanges. Portion du littoral concernée par les rejets en mer de saumure, prévus à 1,5 km au large, dans une zone jamais découverte par la marée.

Espace pressenti pour l'accueil de la station de pompage, en pied de dune, au contact du massif forestier, d'une emprise foncière estimée à 2 ha.

(Clichés S. Clarimont, sept. 2011)

Par ailleurs, l'écho du projet d'EDF a pu être amplifié localement par une sorte d'effet de cumul. En effet, l'espace landais, longtemps périphérique, est devenu, à la fin du XX^{e} siècle le lieu d'implantation de plusieurs grands projets d'équipement du territoire contestés : l'élargissement à 2X3 voies de l'autoroute A63 déclarée d'utilité publique pour la partie landaise en juin 2008, le prolongement de la LGV Sud-Europe-Atlantique (SEA), de Bordeaux à la frontière espagnole[337] en passant par l'agglomération dacquoise ou encore le contournement routier de Dax ou la création d'une vaste zone d'activité de 300 ha, aux abords de l'A63, à Saint-Geours-de-Maremne. Le débat sur le projet Salins des Landes prend donc place dans un contexte marqué par la succession récente de projets au fort impact sur les espaces naturels, agricoles et forestiers qu'il convient d'apprécier non seulement en termes de consommation foncière, mais également de fragmentation avec la création de discontinuités préjudiciables autant à l'environnement qu'à la viabilité économique d'une exploitation.

Figure 43 : Les réunions publiques organisées par la CPDP dans la vie du projet



(S. Clarimont, 2015. D'après CPDP, 2012 et EDF, 2011))

[337] À la suite du débat public mené en 2006, RFF avait confirmé l'opportunité du projet de prolongement de la LGV SEA de Bordeaux vers l'Espagne de même que l'étude de la réalisation d'un tronçon commun avec la LGV Bordeaux – Toulouse.

Dépassant largement le seuil légal de saisine de la CNDP, le projet Salins des Landes a donné lieu à la mise en branle d'une lourde et coûteuse[338] machine participative. Du fait des nombreux intervenants impliqués, chaque réunion publique faisait l'objet d'une organisation minutieuse confiée à deux prestataires : l'un spécialisé en communication (conseil, conception, impression, diffusion des affiches, des synthèses du dossier du maître d'ouvrage, des communiqués de presse, etc.), l'autre en logistique (organisation matérielle des réunions publiques, préparation de la salle, prise en charge des enregistrements audio et/ou vidéo, etc.). Ces deux agences, toulousaines et habituées à travailler ensemble, disposaient déjà d'une grande expérience du débat public. Elles appartiennent à ce groupe de professionnels de la concertation, hautement spécialisés dans ce nouveau créneau de marché qui contribue à « *codifier ce champ d'activités* » et à imposer l'idée selon laquelle la participation requiert « *des savoir-faire et des instruments spécifiques* » (Blondiaux, 2008b : 23). Ce déploiement d'une ingénierie de la communication devrait, en principe, favoriser un partage des tâches entre les communicants et la CPDP ; il risque en fait d'aboutir à une marginalisation de cette dernière, cantonnée – à l'exception de son président – à un rôle d'écoute.

3.2.1. Le rôle *a priori* central dévolu à la CPDP

À la différence des commissions d'enquête constituées de personnes figurant sur une liste d'aptitude à la fonction de commissaire enquêteur, les CPDP sont composées selon des règles peu claires et sans critères explicites. Elles sont faites de « *gens pris dans une sorte de vivier* » (C.B., 14/12/2011). Les relations sociales et une forme de cooptation jouent un rôle prééminent dans la désignation de leurs membres. Si les CPDP sont censées être plurielles, comme un « *bouquet de gens reflétant la diversité humaine* » (C.B., 14/12/2011), la réalité est parfois tout autre. Certes la multidisciplinarité et les complémentarités de compétences sont réelles, elles dissimulent mal toutefois une composition sociale assez homogène. Dans le cas de la CPDP Salins des Landes, quatre des cinq membres, retraités ou inactifs, étaient ainsi issus des arrondissements centraux parisiens tandis que nous faisions figure de cadette, « *régionale de l'étape* » et en activité à temps plein. Trois d'entre eux se connaissaient déjà pour avoir participé à des débats publics antérieurement. Tous étaient des personnes compétentes sans pour autant être experte – la CPDP pouvant recourir au besoin au service d'un expert. Enfin, tous en tant que membres de la CPDP, nommés par la CNDP lors de sa séance du 8 juin 2011, avaient accepté de respecter les règles d'éthique et de déontologie édictées par la CNDP : indépendance par rapport au maître d'ouvrage ; devoir de neutralité et de réserve empêchant pendant toute la durée du débat « *et au-delà jusqu'à la décision du maître d'ouvrage, d'exprimer toute opinion sur le fond du projet soumis à débat* » ; impartialité, équité et intégrité ; disponibilité. Tous s'étaient également engagés à faciliter au

[338] Le coût total du débat public, pris en charge par le maître d'ouvrage, s'est élevé à 650 000 €, soit un coût inférieur au coût moyen des débats publics organisés de 2009 à 2011, de l'ordre de 855 000 €. Ceci demeure tout de même important compte tenu de l'aire très réduite du débat.

public l'accès à une information « *complète, objective, honnête et accessible* » et à favoriser son expression dans le « *respect de chacun* », en refusant les « *incivilités* ».

Chargée d'organiser le débat en liaison étroite avec le maître d'ouvrage et les élus du territoire concerné, de le suivre, de garantir le respect des valeurs de la CNDP – indépendance, neutralité, transparence, équivalence, argumentation -, de rédiger ensuite un compte-rendu destiné à être rendu public, la CPDP est *a priori* un rouage essentiel du débat public. Elle n'a certes aucun pouvoir de décision, mais elle est en position d'interface entre le maître d'ouvrage et le public : *« Les pouvoirs de la commission, c'est d'ouvrir ses oreilles et de bien comprendre ce qui se dit et de le faire remonter.* » (Président CPDP, Pouillon, 27/10/2011). Elle doit en outre, en marge des réunions publiques, prévoir des réunions d'acteurs au caractère plus confidentiel qui visent à la fois à acquérir des éléments de connaissance du contexte local et à « exposer » la CPDP en levant les appréhensions éventuelles à son égard : « *il faut se présenter aux acteurs locaux (préfet, président du Conseil général, présidents des principales associations de défense de l'environnement, etc.) et à travers eux essayer de mieux comprendre le terrain. Il est nécessaire aussi de les amadouer un peu ; il faut arriver à convaincre les gens que vous n'êtes pas payé pour semer la panique dans la bonne organisation locale* » (C.B., 14/12/2011).

Cependant, l'exemple de la CPDP « Stockage souterrain de gaz naturel de Salins des Landes », constituée au printemps 2011, sur proposition de son président, nous a permis de prendre conscience de l'inégale répartition des fonctions au sein d'une commission au fonctionnement peu collégial et dans lequel le binôme président/secrétaire jouait un rôle décisif. Sans faire expressément partie de la CPDP, son secrétaire général, jeune docteur en sciences politiques ayant déjà assumé cette fonction préalablement, allait s'avérer un auxiliaire précieux du président, l'accompagnant à toutes les réunions d'acteurs et le conseillant volontiers. Les principales décisions (la désignation des prestataires, l'identification des acteurs avec qui s'entretenir, le montage du calendrier des réunions publiques, la préparation du site Internet du débat, la rédaction du compte rendu, etc.) étaient, de fait, prises par le président et son « assistant » puis soumises à l'approbation de la CPDP, condamnée à une certaine passivité.

Par l'intermédiaire de son président, la CPDP allait opérer un « cadrage » du débat et de l'objet du débat. Ce cadrage était d'abord temporel. Avec l'aval du maître d'ouvrage, le choix fut fait d'organiser le débat suffisamment tôt (entre octobre 2011 et janvier 2012) pour éviter tout télescopage avec les campagnes officielles pour les élections présidentielles (avril) et législatives (mai-juin). Ce calendrier excluant la période estivale, a eu pour effet de priver de parole les occupants temporaires des communes balnéaires qu'il s'agisse de vacanciers ou de travailleurs saisonniers ce qui a d'ailleurs été reproché à la commission notamment par un élu lotois, propriétaire d'une résidence secondaire sur le littoral landais, se plaignant de ne pas avoir été informé de la tenue du débat et revendiquant le droit des populations non permanentes à prendre part aux processus participatifs : « *Nous sommes quand même dans une situation particulière. Les résidents résidant sont à égalité, je dirais, avec les saisonniers,*

mêmes propriétaires, ici. Et il faut le savoir, nous tenons à être là au moment des enquêtes publiques, je vous assure » (Soustons, 29/11/2011)[339].

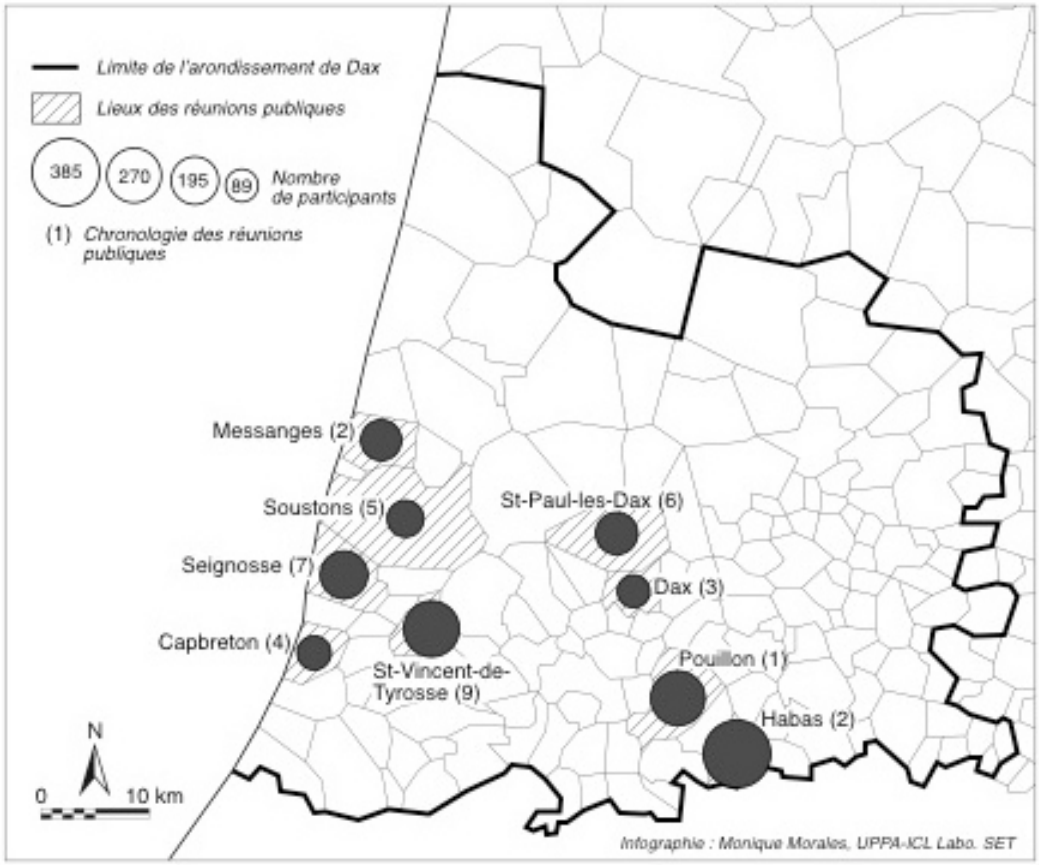
À ce calendrier resserré, s'est ajouté un cadrage géographique réduit. Le périmètre du débat a été effectivement délibérément restreint à l'arrondissement de Dax (3 cantons, 153 communes et 200 000 habitants soit environ la moitié de la population départementale). On pourrait s'interroger sur la pertinence d'une circonscription administrative pour évaluer de l'opportunité d'un projet industriel. Ce choix a sans doute été influencé par le passé du président de la CPDP, ancien fonctionnaire ministériel pour qui l'arrondissement s'imposait culturellement, comme une référence territoriale évidente. Il l'a été aussi, de façon plus pragmatique, par des préoccupations budgétaires (le coût d'une consultation de ce type étant proportionnel à l'extension géographique de l'aire du débat) et par les craintes initiales d'un débat peu suivi et confidentiel induisant la nécessité de mettre en œuvre une intense campagne d'information par voie de presse, par affichage dans les lieux publics, par distribution dans les boîtes à lettres de la synthèse du maître d'ouvrage (tirée à plus de 100 000 exemplaires). L'aire du débat coïncidait ainsi à l'espace du projet au sens strict (site de stockage et trajet du saumoduc).

Pour la mise en œuvre de ce « ***débat de proximité****, évitant des trajets aux participants et se déroulant dans de petites salles, de 150 à 300 places, pour permettre un dialogue entre participants et maître d'ouvrage* » (CPDP, 2012 : 12), neuf réunions publiques, itinérantes entre intérieur et littoral landais, furent programmées (figure 44). Hantée par la peur d'un débat public sans public sur un « *beau projet technique* »[340] qui n'apparaissait pas aux membres de la CPDP comme porteur d'enjeux forts, la CPDP avait opté pour un débat de format réduit ce qui s'avéra un choix malheureux. La capacité des salles s'avéra vite insuffisante du fait de la forte participation, conduisant à des changements de dernière heure.

[339] Cette remarque ressurgit dans une autre commune du littoral : « *(…) en cette période, la quasi-totalité des propriétaires et commerçants saisonniers du littoral est absente, et donc a fortiori non informée du projet EDF.* » (Seignosse, 15/12/2011).

[340] Cette appréciation du projet est apparue, à plusieurs reprises, lors des réunions préparatoires et lors de la visite de terrain, organisée par EDF à la demande de la CPDP, en septembre 2011.

Figure 44 : Lieux de réunions et participation publique au débat



3.2.2. Un dispositif d'échange solennel

Pourtant, le débat public est un dispositif d'échange très solennel qui ne paraît pas de prime abord propice à libérer la parole citoyenne. Dans le cas des Landes, la solennité du débat tenait moins à la majesté des lieux qu'à leur mise en scène : une tribune généralement surélevée où étaient installés à droite, la CPDP et à gauche, le maître d'ouvrage, au centre un pupitre équipé de microphone. À cette distribution symbolique des lieux censée suggérer l'indépendance de la CPDP par rapport au maître d'ouvrage autant que leur légitimité à s'exprimer, s'ajoutait le respect d'un protocole renforçant la dimension cérémonielle du débat. Au cours de toutes les réunions, les tours de parole obéissaient à un ordre protocolaire rigoureux : brève introduction de la CPDP sous l'égide de laquelle était organisée la rencontre, éventuellement mot d'accueil républicain du maire de la commune ou de son représentant[341], présentation par le président de la CPDP du débat public et de ses règles, présentation de l'équipe projet d'EDF par le chef de projet, présentation du projet en lui-même par un jeune cadre d'EDF, assumant la fonction de porte-parole du projet. Enfin, le débat qui ne commençait vraiment qu'au terme d'une heure de présentation, était soumis à un strict

[341] Certains maires (Pouillon, Messanges) refusèrent de tenir ce rôle, d'autres le firent pour marquer leurs réserves par rapport au projet.

contrôle du temps de la part du président de séance, membre de la CPDP. Chaque intervenant disposait de trois minutes pour décliner son identité (l'anonymat n'étant pas admis dans le débat) et s'exprimer, debout, dans un microphone (de façon à pouvoir être enregistré). Une telle façon de procéder n'était pas propre à encourager la prise de parole des citoyens les moins accoutumés à s'exprimer publiquement, devant un large public. La plupart avaient cependant préparé leur intervention par écrit de façon à éviter des impairs. En moyenne, 15 à 20 personnes ont pu intervenir au cours des réunions publiques aussi bien des représentants associatifs ou syndicaux et des élus rompus à cet exercice que de « simples citoyens », moins aguerris à l'art de la communication. La grande majorité du public est cependant demeurée silencieuse[342], ne manifestant son opinion que par des applaudissements ou des murmures désapprobateurs lors des réponses du maître d'ouvrage. Le débat est resté civil et policé conservant aux réunions leur caractère solennel : « *la courtoisie républicaine a prévalu, malgré le mécontentement de beaucoup qui ont vivement applaudi les déclarations les plus opposées au projet ou accompagné de bruits désapprobateurs certaines réponses du maître d'ouvrage* » (CPDP, 2012 : 20).

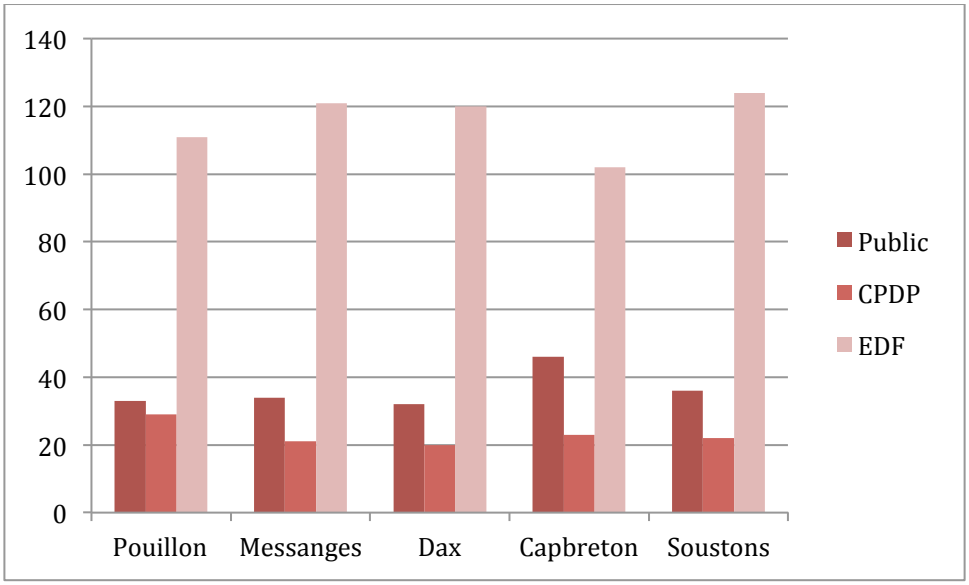
3.2.3. Un dispositif d'échange inégal

L'agencement des lieux et la répartition protocolaire des tours de parole contribuaient à conférer une dimension cérémonielle au débat, mais suggéraient aussi une hiérarchisation implicite des rôles. Le public était censé être là avant tout pour être informé et prié de s'en tenir à une attitude d'écoute respectueuse et à la formulation de questions brèves et « courtoises ». Il disposait d'un temps très réduit et rigoureusement chronométré pour intervenir tandis que le maître d'ouvrage jouissait lui d'un droit de réponse quasiment illimité, cumulant plus de 60 % du temps de parole total (figure 45). Cette inégalité de traitement a provoqué un sentiment de frustration dans la salle et a été dénoncée par certains intervenants allant jusqu'à remettre en cause l'intérêt du débat public.

Même si l'essentiel de la controverse a porté sur le projet, quelques interventions ont néanmoins questionné la légitimité du débat public et plus largement des dispositifs institutionnels de participation. Quelques participants ont tout de même rendu hommage au travail de la CPDP tel ce résident de Messanges : « *Félicitations pour l'organisation de ce débat public. (…) Je trouve que la précision, l'importance des études qui sont mises sur Internet, le verbatim que j'ai pu lire et même j'ai écouté certains enregistrements, démontrent effectivement le sérieux avec lequel ce projet est pris* » (St Paul-lès-Dax, 08/12/2011). Cependant les critiques furent plus nombreuses que les éloges.

[342] Le public avait aussi la possibilité de formuler ses questions par écrit et de les remettre à une hôtesse, cette solution a cependant été rarement saisie : 9 % seulement des 398 questions adressées principalement au maître d'ouvrage (CPDP, 2012 : 21-22).

Figure 45 : répartition du temps de parole, lors des premières réunions publiques (en mn)



(S. Clarimont d'après Campardou communication, 2011)

L'asymétrie dans le temps de parole a été soulignée comme un frein à la participation et un élément révélateur d'une inégalité de traitement. Un représentant d'Europe Ecologie Les Verts (EELV) a ainsi fait remarquer : *« Ce serait intéressant que si la salle dispose de 3 minutes, ce serait intéressant que la tribune il y ait un temps limité aussi, pas forcément 3 minutes, mais… que tout le monde puisse s'exprimer »* (Soustons, 29/11/2011). L'adjoint au maire de Dax a pointé, sur un ton quelque peu sarcastique, la limitation du nombre de questions à trois par personnes (3 minutes et 3 questions) : *« Alors, j'aurais plusieurs questions, mais je ne vais en retenir que deux ou trois, à vous poser (…) Et troisième question puisqu'on a le droit à trois »* (Dax, 10/11/2011). Pour certains, cette inégalité de temps de parole est révélatrice d'une flagrante asymétrie de pouvoir. Instruit par une expérience antérieure de débat public, un représentant des Amis de la Terre a mis en évidence le rapport de force déséquilibré entre le maître d'ouvrage et le public :

> *« Alors, bon, j'écoute le débat depuis tout à l'heure, je pense que je connais un peu le dossier, ce qu'on peut dire dans ce genre de débat public, c'est le deuxième auquel je participe, c'est qu'il y a un* ***rapport du fort au faible****. Le fort étant le maître d'œuvre qui a le temps de faire le dossier, vous avez parlé de plus de deux ans, qui a des moyens financiers, pour s'attacher des cabinets d'experts, qui a du temps, du fric. Les associations, les citoyens, c'est le contraire, ils n'ont pas le temps, pas de moyen, donc ils ne peuvent pas avoir de cabinet d'experts. Alors, on se contente de feuilleter, de regarder, et puis de chercher ce que vous nous cachez »* (Capbreton, 24/11/2011).

Le président du Comité local des pêches de Bayonne (64), se rangeant à l'avis des Amis de la Terre, a renchéri en renvoyant, à travers la métaphore du *« pot de terre contre le*

pot de fer », à la célèbre fable de La Fontaine : « *Effectivement, on a l'impression qu'on est le pot de terre contre le port de fer. Alors, bien évidemment, on veut bien prendre en compte toutes les études qui ont été faites. Accordez-nous le doute que c'est le payeur qui fait les études, souvent cela va dans son sens. (…) nous n'avons ni les moyens financiers, ni les capacités en tant que pêcheurs, et même en tant que citoyens, de faire des contre-études.* » (Capbreton, 24/11/2011). Ces deux citations illustrent parfaitement le désarroi du public, conscient de son impuissance face à une grande entreprise multinationale comme EDF. Un élu lotois, propriétaire d'une résidence secondaire sur la côte landaise a interpellé directement EDF : *« C'est un groupe important EDF : il vous écoute, c'est parfait, mais le résultat, je vous pose une question, messieurs : "Y a-t-il ce soir, parmi les problèmes soulevés, un seul problème qui vous fait hésiter sur le projet ?" Si oui, dites-le moi, vous me rassurerez. »* (Soustons, 29/11/2011). Face à une première tentative d'esquive d'EDF, l'élu a réitéré sa question à laquelle le porteur de projet a fini par répondre, de façon évasive et hésitante : « *Tout cela nous interroge. Bien entendu, cela nous interroge. Nous avons… J'anime un groupe de travail sur lequel… auquel je suis présent toutes les semaines, et on regarde les questions chez les experts pour y répondre, on les analyse. Je veux dire tout cela imprègne l'équipe, bien entendu. (…) Forcément, cela nous engage. Forcément, cela imprègne notre réflexion.* » (Soustons, 29/11/2011).

Loin de convaincre le public, ce type de réponse a, au contraire, eu pour effet d'accroître la suspicion à l'égard d'EDF et de faire douter de l'utilité du débat. Plusieurs avaient la conviction que ce débat n'était qu'un simulacre de démocratie participative, une obligation légale qui ne changerait en rien la décision d'EDF, déjà arrêtée : « *Est-ce que, finalement, ce débat n'est pas caduc ? La décision, elle est déjà prise. C'est implicite* » (Capbreton, 24/11/2011) ; « *Je sais que ce n'est pas un débat. (…) nous, finalement, vous nous concertez, vous nous donnez des pseudo-garanties que vous avancez. Au final, je vais vous dire, on vous écoute, point barre !* » (Capbreton, 24/11/2011). Pour ces sceptiques, le débat public serait au mieux un instrument de construction de l'acceptabilité sociale d'un projet. Les réunions publiques s'apparentaient davantage à des réunions informatives qu'à des arènes délibératives. Un habitant de Soustons, après avoir assisté à la réunion organisée dans sa commune, a souhaité faire part de son avis très critique sur le débat public :

> « *Je suis désolé de vous faire un peu de peine, mais je ne pense pas que ce à quoi nous assistons est un débat public, tout au plus une réunion d'information. Soyez-en cependant remercié, ce n'est déjà pas mal. La qualification de débat public est d'ailleurs en soi, me semble-t-il, un parti pris, une volonté de faire passer, sous couvert de démocratie, fut-elle participative, ce qui en réalité n'en a que l'apparence.* ***Ce qui est jugé ici, jaugé ici, c'est la réaction des populations, pas leur volonté.*** *Pour donner un autre exemple proche de nous, à voir défiler une centaine d'agités ou de gugusses contre la LGV, les pouvoirs en déduisent que la grande majorité est pour, puisqu'elle ne défile pas. Posez donc la même question dans l'intimité et l'anonymat d'un isoloir, vous aurez*

fatalement une autre réponse. (…) le principe de la démocratie n'est pas que les citoyens ignorants s'informent des décisions des scientifiques et des décideurs, mais que les scientifiques et les décideurs répondent, eux, aux aspirations des citoyens et des peuples » (Seignosse, 15/12/2011) .

Baromètre social ou simple alibi démocratique, le débat public serait dévoyé et instrumentalisé par les « pouvoirs », le maître d'ouvrage et certains décideurs politiques. Dans ces conditions, plusieurs participants ont demandé la tenue d'un référendum décisionnel sur le projet. Dès la première réunion, un retraité de Misson en a fait la proposition : « *Compte tenu de ce projet, qui est quand même un projet très important, je souhaiterais qu'à la fin de la concertation, y compris après le rapport rendu par la Commission, qu'il y ait un vote à l'ensemble de la population concernée* » (Pouillon, 27/10/2011). Un large référendum consultatif a également été réclamé par un citoyen, s'adressant, à Seignosse, à la CPDP : « *Si vous voulez avoir notre véritable opinion, de manière consultative, il serait intéressant d'organiser un référendum, n'est-ce pas ? (…) Cela serait de la vraie démocratie. Comme cela vous sauriez notre opinion. Parce que de toute façon, je sais que vous ne prenez aucune décision. EDF saura les prendre tout seul (…), mais vous aurez notre avis avant de les prendre.* » (Seignosse, 15/12/2015). Cette idée est reprise par le Collectif citoyen Stockage-Gaz-Landes, lors de la dernière réunion publique : « *nous réclamons que soit entendue et respectée la volonté profonde d'une immense majorité de citoyens qui refusent de détruire la moindre parcelle de ce qu'il reste de leur patrimoine naturel (…). Nous demandons, si quiconque met en doute cette volonté, que soit organisée une consultation par référendum sur le territoire concerné.* » (Habas, 26/01/2012). Le vote citoyen, moment fondateur de la démocratie représentative, a finalement été sollicité comme la meilleure garantie d'une large expression citoyenne face aux défaillances ou du moins au caractère non décisionnel du débat public. Or, en France, malgré l'approfondissement de la démocratie participative, ce type de consultation n'est pas prévu par la loi. Il existe bien un référendum décisionnel local, instauré par la révision constitutionnelle de mars 2003, mais celui-ci ne peut être décidé que par l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale sur un projet de texte (acte ou délibération) relevant de ses compétences. Il n'a guère été mis en œuvre jusqu'à présent. Outre Rhin, en revanche, la possibilité de saisir les citoyens sur l'opportunité d'un projet d'intérêt général est plus effective. En novembre 2011, les habitants du Land du Bade-Wurtemberg ont été invités à se prononcer, par référendum, sur le projet très controversé d'infrastructure ferroviaire Stuttgart 21. Contre toute attente, une large majorité des électeurs (58,8 %) s'est prononcée pour la poursuite des travaux emmenant à s'interroger sur le décalage entre l'ampleur du mouvement de contestation de la nouvelle gare et le résultat des urnes.

Figure 46 - Le débat public : mise en scène des lieux

Affiche annonçant la réunion de St Paul-lès-Dax, dans la rue, à Dax

Réunion publique de Messanges : un public attentif pendant l'exposé du maître d'ouvrage

Posters de présentation du projet, dans le hall de la salle de réunion, à Messanges

Disposition de la tribune, à Messanges : une séparation physique des protagonistes, EDF à gauche, la CPDP à droite.

(Clichés S. Clarimont, novembre 2011)

3.3. D'un débat de proximité à un conflit de proximité

Le débat public « Salins des Landes » s'est caractérisé par le glissement assez rapide d'un débat purement informatif à une controverse technique ayant finalement débouché sur un conflit de proximité dans lequel les riverains ont eu un rôle actif. L'attitude des riverains engagés dans le conflit pour défendre « leurs Landes » contraste avec celle des représentants politiques du territoire, délibérément attentistes, ou celle des représentants des milieux professionnels, ouverts à la discussion et prêts à négocier avec EDF les meilleures compensations économiques. Pour ces derniers, les réunions publiques ont souvent été l'occasion de susciter de futurs pourparlers, dans un cadre non plus public et ouvert à tous, mais privé et réservé aux seuls acteurs concernés.

3.3.1. Des acteurs locaux attentistes ou ouverts à la négociation

Tout au long de ce débat public, les élus ont fait preuve d'une « *prudente abstention* », selon le mot du président de la CPDP (Dax, réunion maître d'ouvrage, 4/11/2011), liée sans doute au contexte préélectoral et au caractère méconnu du projet. Les élus ont été, dans ce débat comme dans d'autres, des *« acteurs peu dialogiques »* de la procédure participative adoptant une attitude ambivalente, entre adhésion contrainte et méfiance (Lefébure, 2007). Les réticences des élus se sont exprimées de diverses façons. Le maire de Pouillon, M. Lahoun, lors de la première réunion publique, organisée dans sa commune, n'a pas souhaité prononcer quelques mots de bienvenue ni s'installer au premier rang préférant se placer au milieu de la salle parmi ses administrés. Il était pourtant plutôt favorable au projet. Hostile à l'accueil d'une réunion publique sur son territoire, le maire de Messanges est arrivé délibérément en retard, il a préféré se tenir en retrait, près de l'entrée de la salle, refusant lui aussi de s'installer sur le siège qui lui était réservé. Le député-maire de Capbreton a été le premier à accepter de prononcer quelques mots d'accueil rendant hommage au débat public, « *une méthode de travail qui honore une démocratie et qui honore aussi les porteurs d'un projet à la condition que ces consultations ne soient pas simplement formelles, mais qu'elles soient effectivement sérieuses, approfondies et efficaces* » (Capbreton, 24/11/2011). Très prudents, les élus landais ne se sont guère positionnés par rapport au projet avant la clôture du débat public. Lors de la dernière réunion publique, un conseiller régional a pris la parole pour indiquer qu'il avait besoin de davantage d'éléments tangibles pour se prononcer et demander à ce que les études relatives à l'impact des rejets de saumure soient poursuivies : *« si le stockage est nécessaire, je ne suis pas prêt à l'accepter n'importe comment et n'importe où. »* (Habas, 26/01/2012). Sa posture reflète assez bien celle de la classe politique landaise conservant une prudente réserve par rapport à un projet de plus en plus contesté. Seul, le maire de Messanges, conseiller général et président du CDT 40 a pris clairement position contre un projet qu'il jugeait préjudiciable au tourisme : *« On fait plus vite une publicité négative d'un territoire qu'on arrive à une communication positive. Donc, je pense que ces débats vont être largement médiatisés, que les temps d'implantation vont être très longs. Donc, cela peut quand même impacter négativement ce territoire au niveau de la*

compétitivité touristique. » (Messanges, 3/11/2011). En janvier 2012, il a apporté son soutien aux opposants au projet et a manifesté avec eux sur la plage de Messanges. Sa déclaration à la presse était dépourvue de la moindre ambiguïté : « *Je soutiens les opposants. J'en fais d'ailleurs partie. J'ai des doutes sur les résultats. Je crains une détérioration de l'image du littoral et ses conséquences indirectes sur l'économie du tourisme.* » (*Sud-Ouest*, 23/01/2012).

Ce relatif attentisme politique contraste avec l'activisme de la société locale dont une partie allait tenter de négocier avec EDF des compensations financières pour les préjudices subis. Les agriculteurs, mais surtout les sylviculteurs et les pêcheurs constituaient des groupes professionnels avec lesquels EDF souhaitait entamer des pourparlers. Les agriculteurs ont été très discrets au cours de ce débat public qui avait d'ailleurs exclu l'agriculture des thèmes à traiter[343]. Les rares représentants de la profession ont cependant tenté de s'assurer que certains éléments du projet étaient négociables. Ainsi, cet agriculteur de Tercis-les-Bains qui, à Dax, a questionné le chef de projet : « *Je pense qu'il est nécessaire d'établir des protocoles avec les chambres consulaires, allez-vous avoir ces pratiques ?* » ; en retour, EDF a garanti que cela était prévu, plus tard :

> « *Tout le long du tracé du saumoduc, nous serons amenés à traverser des parcelles exploitées, soit au titre de l'agriculture par exemple ou à celui de la forêt. C'est notre souhait de travailler avec les Chambres d'agriculture ou avec les organismes syndicaux forestiers pour réguler la mise en œuvre de cet ouvrage et ainsi convenir des barèmes de dédommagement et aussi de modes d'intervention. Cela c'est plutôt la phase ultime. C'est aussi en amont, dans l'établissement du tracé définitif, pour parvenir à restreindre nos corridors dans toute cette phase que nous souhaitons travailler en concertation avec les organismes que vous avez mentionnés. L'idée est de réaliser cela ensemble, en bonne intelligence* » (Dax, 10/11/2011).

Déjà lourdement affectés par le projet de LGV SEA, l'élargissement de la A63, la très controversée A65 de Langon à Pau (inaugurée en décembre 2010) et les tempêtes Martin (décembre 1999) et Klaus (janvier 2009), les forestiers ont été très critiques vis-à-vis du projet Salins des Landes. Ils se sont manifestés précocement dans le débat public se plaçant d'emblée dans une attitude ouverte à la négociation. L'intervention d'un acteur de la filière-bois, responsable de l'Association syndicale autorisée (ASA) de Défense de la forêt contre les incendies (DFCI) de Messanges – Vieux Boucau illustrait parfaitement la position de la profession à l'égard du saumoduc, « *saignée* » susceptible de contraindre fortement l'activité sylvicole et dont le tracé devait être négocié à une échelle géographique fine (commune ou canton) :

> *« En ce qui concerne le corridor, après la trouée, on va parler plutôt d'une* ***saignée*** *(…) parce que (…), dans les Landes, un corridor, cela fait trois mètres de large et non pas trente mètres. Donc, j'ai deux questions qui concernent les*

[343] Aucune des huit réunions thématiques ne concernait l'agriculture tandis que deux portaient sur la forêt (Messanges et Saint-Vincent-de-Tyrosse) et deux sur les espaces maritimes (Capbreton et Seignosse).

indemnisations. (…). Il faut savoir que lorsque les lignes électriques passent en forêt, les sylviculteurs restent propriétaires. Donc, paient l'impôt foncier, il a été indemnisé en une fois. Cela c'était lors du passage des premières lignes dans les années 60. Donc là, il y aura deux préjudices, à savoir le ***trouble*** *de gestion, les risques induits par le vent parce que (…) les chemins DFCI, ici, ce sont de petits chemins. Donc, inévitablement et fatalement, vous passerez en transversale, il y aura des trous dans la forêt. Donc, pour l'indemnisation, il faudra tenir compte de ces deux* ***troubles*** *et qu'elle soit négociée. Je sais qu'une date est prise avec le représentant des syndicats de sylviculteurs, mais il fallait informer le public de ce* ***préjudice*** *qui restera. La deuxième question concerne le tracé, parce que si votre projet voit le jour, je suggère, c'est peut-être prévu qu'une discussion ait lieu dans chaque commune, dans chaque canton avec les utilisateurs, les représentants DFCI, les maires et autres associations pour faire les choix les plus judicieux possibles et limiter les impacts négatifs. Est-ce prévu ?* » (Messanges, 3/11/2011).

En réponse à cette requête, le porte-parole d'EDF s'était montré très réceptif : *« nous sommes effectivement prêts à rencontrer vos organismes professionnels pour en discuter le moment venu. J'ai bien noté la nature des dommages donc vous demanderiez l'indemnisation, notamment les pertes de production que vous seriez amenés à subir et cela devra être pris en compte, pas de problème. (…) la finalisation des tracés et leur optimisation doivent faire l'objet d'une concertation avec les parties prenantes dont sont notamment les sylviculteurs »* (Messanges, 3/11/2011). Concertation et discussion des conditions d'indemnisation font partie de la culture de l'entreprise et EDF avançait là en terrain connu et pouvait s'engager à prendre en compte ce type de demandes.

Tout comme les sylviculteurs, les pêcheurs ont profité du débat public pour s'inviter à la table des négociations où les impacts du projet pourraient être âprement discutés. Venus nombreux à la réunion de Capbreton dont le thème portait précisément sur « le projet et les milieux maritimes », les pêcheurs professionnels ont fait part de leurs inquiétudes relatives aux conséquences des rejets en mer sur leur activité et sur la mise en place d'une zone d'exclusion. Ne dissimulant guère leur méfiance à l'égard des études produites par EDF, ils ont instamment demandé la réalisation d'une expertise indépendante qui pourrait être confiée à l'IFREMER. Le président du Comité régional des pêches d'Aquitaine a même lancé un avertissement au porteur de projet l'enjoignant à inclure la profession dans le processus de prise de décision : « *on a la couenne tellement dure que cela passe mal, et qu'il va falloir que vous fassiez avec nous, je suis désolé, parce que nous, on n'est pas vraiment décidé à se laisser, comment dirais-je, mourir, même si la mort doit être la plus belle possible.* » (Capbreton, 24/11/2011). Le maître d'ouvrage a assuré les pêcheurs que leur point de vue serait pris en compte dans le cadre de réunions spécifiques de concertation prenant l'exemple de la collaboration étroite entre l'énergéticien et les pêcheurs bretons pour l'installation d'hydroliennes, au large de l'île de Bréhat : « *On a travaillé avec tous les*

comités des pêches de Paimpol de façon étroite et en confiance pendant plusieurs mois, et on est arrivé à une solution (…). Donc, moi, je vois bien que nous pourrons aussi regarder ensemble la manière dont on peut prendre en compte vos difficultés, les interrogations que vous vous posez » (Capbreton, 24/11/2011).

En revanche, EDF s'est avérée plus en difficultés face à des riverains avec lesquels il n'y avait rien à négocier, si ce n'est le retrait du projet. Dès le début du débat public, plusieurs associations de défense de l'environnement reconnues et pérennes (ACCRIL – Association de coordination des citoyens et riverains landais, Les Amis de la Terre, SEPANSO, Surfrider Foundation), s'étaient positionnées contre le projet, elles ont été rejointes ensuite par des mouvements plus circonstanciels nés au cours du débat public. Ce dernier a non seulement permis la mise en cohérence d'un discours d'opposition au stockage, il a aussi favorisé la structuration du mouvement protestataire avec l'émergence, sur le littoral, d'un collectif citoyen très actif (Collectif citoyen Stockage-Gaz-Landes) et à l'intérieur, d'une association de défense des riverains de Mimbaste.

3.3.2. Des citoyens questionnant la stratégie énergétique du groupe EDF

Les personnes ayant pris la parole lors des réunions publiques ont été nombreuses à aborder les politiques énergétiques nationale et européenne de même que la stratégie du groupe EDF. Certaines prises de parole ont vivement pris à parti l'énergéticien pour son implication dans le nucléaire telle cette intervention d'un jeune homme de 24 ans : « *Allez, assez d'ironie ! EDF, c'est 70 % de nucléaire. Et le nucléaire, c'est dégueulasse. C'est ignoble ! Il n'y a pas d'autres mots, c'est la pire des régressions. Et même ces mots-là sont faibles. Et vous osez venir nous parler de respect du milieu humain et de respect de l'environnement avec ce projet de fou ! Et vous voulez qu'on vous croie ?* ». (Seignosse, 15/12/2011). D'autres ont déploré le défaut d'investissement d'EDF et plus largement de la France, dans les énergies renouvelables. Une femme a demandé s'il ne serait pas plus judicieux d'investir, localement, les 650 millions d'euros dans un projet centré sur l'exploitation des énergies renouvelables plutôt que sur le stockage d'une énergie fossile en voie d'épuisement : « *n'y aurait-il pas d'autres formes d'énergies renouvelables dans cette région pour lesquelles EDF aurait toutes les possibilités d'investir ? (…) Pourquoi stocker du gaz alors que l'on sait que le gaz va disparaître ? On est arrivé au pic (…)* » (Capbreton, 24/11/2011). Une habitante de Messanges s'est inquiétée du maintien de la dépendance à l'égard de pays instables politiquement que supposait un tel projet : « *je n'ai pas bien compris pourquoi on avait choisi des énergies fossiles à la place des énergies renouvelables. Et cela me semble assez important parce que, en fait, on se retrouve complètement liés à un produit qu'on est obligé d'acheter à un pays étranger avec tous les problèmes géopolitiques que nous connaissons.* » (Messanges, 3/11/2011). Le porte-parole d'EELV a souligné le caractère symbolique du projet d'EDF, révélateur de l'échec de la France à mettre en œuvre la transition énergétique : « *En fait, ce projet n'est-il pas un autre symbole, avec le nucléaire, de notre incapacité à faire notre virage énergétique ? D'une autre manière, pourquoi la France ne met-elle pas le paquet sur les énergies renouvelables et alternatives ?* » (Soustons,

29/11/2011). Une habitante de Messanges, Allemande d'origine, a tenté de replacer le projet dans un cadre européen : « *Je suis un peu surprise que Monsieur Bellec (le chef de projet d'EDF) essaie de nous dire qu'EDF s'investit encore et encore dans les énergies renouvelables. Sur votre site, on voit que c'est 0,5 % sur les énergies renouvelables par rapport à 75 % sur le nucléaire, toujours. Il y a des pays européens, vos voisins, les Allemands (…) qui peuvent vous montrer aussi comment on peut éventuellement sortir du nucléaire, des énergies fossiles, pour arriver à un avenir des énergies renouvelables.* » (Messanges, 3/11/2011). À la suite de cette intervention, le président de la CPDP a aussitôt pris la parole pour recadrer le débat : « *nous ne sommes pas mandatés, nous, ce soir, pour partir pour un débat sur la politique énergétique de la France et de l'Europe. [Soupirs dans la salle]* ». Il était soucieux d'éviter que le débat ne dévie du projet ce qui, pourtant, aurait permis de prendre de la hauteur et de sortir d'une consultation « *ponctuelle et focalisée sur un horizon de projet* » (Blondiaux, 2008b : 53).

Malgré les efforts du président de la CPDP pour cantonner le débat au projet, le public a souvent posé des questions de portée plus générale mettant en cause le caractère d'intérêt général du stockage de gaz. Certains ont interprété celui-ci comme la conséquence de la privatisation du marché national de l'énergie et de la mise en concurrence des deux *leaders*, EDF et GDF Suez, chacun cherchant à acquérir des parts de marché dans le domaine de l'autre. Le porte-parole d'EELV a jugé le projet inopportun précisément pour cela : « *si on est là ce soir, c'est d'abord parce que GDF a été privatisée, il y a quatre ans. Et en fait, ici, si ce soir EDF cherche à avoir du stockage de gaz, c'est parce que EDF et GDF ont été séparés en deux, depuis quatre ans, et donc, on assiste bien ici à une conséquence du démantèlement du service public. (…) En définitive, on entretient notre dépendance énergétique et, en fait, notre capacité à ne pas pouvoir nous adapter au monde futur.* » (Habas, 26/01/2012) ; « (…) *ce projet est mort-né, à mon avis, en termes d'opportunité. En effet, GDF et Total maintenant ne cherchent plus à augmenter leur stockage de gaz pour les années 2020-2030. On sait que le marché va se stabiliser et même décliner à partir de ces époques-là* » (St Vincent-de-Tyrosse, 19/01/2012). Plusieurs participants ont accusé EDF d'être, avec ce projet, dans une logique purement spéculative : la déléguée départementale du Nouveau centre l'a évoqué à St Paul-lès-Dax : *« Alors, je sais que vous, vous faites ce projet pour faire un stockage de gaz en vue de spéculation, moi, je ne suis pas contre la spéculation, mais là, il remet en cause toute notre économie landaise. »* (8/12/2011) ; un représentant du Collectif citoyen Stockage-Gaz-Landes a dénoncé un « projet dont les enjeux sont largement spéculatifs et qui ne s'inscrit ni dans la philosophie d'une nouvelle manière de vivre le monde ni dans la réalité d'une politique énergétique d'avenir. » (Habas, 26/01/2012). Allant plus loin, un ancien retraité du secteur de l'énergie a suggéré le retour à un marché unique et public de l'énergie : « *une maîtrise publique du secteur me paraît indispensable par la création d'un pôle public afin de ne pas faire des choix sur la seule mise en concurrence et de libéralisation du secteur, mais au contraire permettre une mise en cohérence et une complémentarité des filières industrielles des opérateurs* » (Capbreton, 24/11/2011).

EDF a répondu en soulignant d'abord le caractère caduc de l'organisation monopolistique des marchés de l'électricité et du gaz dont la disparition ne fut pas le fait de l'entreprise, mais bien un choix politique, débattu par des parlementaires élus démocratiquement : « *cette organisation a vécu et ce n'est pas le choix de l'opérateur que nous sommes, c'est le choix de l'organisation décidée par les représentants de l'État, à l'Assemblée nationale, qui ont ouvert le marché (…)* » (St Vincent-de-Tyrosse, 19/01/2012). Le chef de projet est ensuite revenu sur la nécessité de ce stockage pour l'entreprise : *« (…) EDF en a besoin pour l'ensemble de son parc de production, en particulier, l'électricité »* ; *« la production d'électricité (…) lorsqu'elle se fait à travers de l'énergie renouvelable nécessite une énergie de réserve, en parallèle, pour faire face à l'intermittence de ces énergies renouvelables. À ce moment-là, EDF doit utiliser des centrales à gaz. »* (St Vincent-de-Tyrosse, 19/01/2012).

3.3.3. Des riverains du site de stockage inquiets de la sécurité des installations et des risques induits

Au début du débat public, les interrogations du public ont largement porté sur l'économie générale du projet, très largement méconnu et sur la dangerosité potentielle des installations de stockage de gaz. Si, peu à peu, les échanges se sont davantage orientés vers l'impact environnemental du projet, les inquiétudes relatives à la sécurité n'ont jamais totalement disparu. Dès la première réunion, à Pouillon, plusieurs participants ont exprimé leurs craintes par rapport aux risques induits par les installations de stockage et de transport du gaz. Le fractionnement du projet et le refus d'EDF de prendre en compte le gazoduc, au prétexte que c'était du domaine de compétences de TIGF et que ce serait traité ultérieurement, ont suscité une incompréhension légitime dans l'auditoire. Futurs riverains du centre de stockage de gaz, ils ont pressé EDF de répondre à leurs questions : *« Le site sera-t-il classé Seveso ? », « Ma génération se souvient d'avoir subi des tremblements de terre, y avez-vous pensé ? », « S'il y a des fuites, est-ce que nous risquons d'être intoxiqués sans avoir d'odeur ? », « Est-ce qu'il y a un risque d'effondrement des cavités ? », « Imaginons qu'il y ait des éclairs et de la foudre qui tombent sur toutes vos installations. Que se passe-t-il ? », « Comment vous allez empêcher les effondrements miniers ? », « Comment vous allez contrôler qu'il y ait étanchéité, et sous quelle tolérance de fuite, il sera mis en service ? »* (Pouillon, 27/10/2011). L'irruption brutale de risques majeurs dans ces communes landaises de l'intérieur a suscité nombre d'inquiétudes que certains ont tenté de traiter sur le mode ironique : « *Quelque part, vous investissez 650 millions d'euros, pour nous créer une zone Seveso, et nous donner 15 emplois, c'est chouette !* » (Pouillon, 27/10/2011). Pour d'autres, Seveso renvoie à des souvenirs d'une vie antérieure comme pour cet habitant de Mimbaste : « *je suis à très peu de distance de cette fameuse usine (…). Donc, moi, je viens justement du Havre (…) qui alors, question Seveso, c'est super parce qu'il y en a partout. Et franchement, cela fait peur à tout le monde. Croyez-moi !* » (Pouillon, 27/10/2011). Seveso est également associé à la catastrophe d'AZF (Toulouse, septembre 2001) par ce représentant de l'association ACCRIL : « *moi, je suis très inquiet quant au stockage de Pouillon parce qu'il y*

a quand même 600 millions de m3 de gaz sous une pression que vous n'avez pas précisée (…). Et donc, cela, c'est un site classé Seveso. Donc, Seveso II, c'est quand même un risque industriel majeur, et cela me rappelle l'affaire AZF. » (Dax, 24/11/2011).

EDF a répondu aux inquiétudes des riverains qui, pour beaucoup découvraient le projet, en essayant de donner l'image d'une entreprise sérieuse, dotée d'une réelle compétence en matière de maîtrise des risques industriels et pour qui la sécurité représentait un « *enjeu prioritaire* » : *« Pour EDF, la sécurité est forcément notre première préoccupation »* (Messanges, 3/11/2011). Dans la rhétorique des cadres d'EDF, venus nombreux assister au débat public[344], les mêmes termes revenaient fréquemment censés témoigner du parfait contrôle de toutes les étapes du projet (« *stockage sûr* », « *projet sûr* », « *incidences maîtrisées* », « *incidences limitées* ») et de la grande prudence d'une entreprise « vigilante » et « précautionneuse », soucieuse de ménager l'environnement : « *nous serons **vigilants** à mettre en œuvre le même genre de **précaution** pour le deuxième forage que celle mise en œuvre pour le premier* », « *nous serons **vigilants** à la séparation des différentes zones de ces installations* », « *en ce qui concerne le cadre de vie, nous avons été très **vigilants*** », « *nous serons **vigilants** à limiter la perturbation de circulation sur les axes secondaire*s », « *nous serons **vigilants** dans le développement du projet, à nous insérer au mieux dans le paysage existant* » (Dax, 24/11/2011) ; « *nous prenons des **précautions** constructives* », « *nous avons déjà envisagé de prendre beaucoup de **précautions*** » (Capbreton, 24/11/2011). Dans sa volonté de rassurer l'auditoire, EDF a insisté sur la qualité de l'expertise interne ou externe, mise en œuvre dans ce projet : « *les meilleurs experts de l'entreprise dans le domaine du stockage de gaz qui ont l'expérience soit du développement, soit de l'exploitation de ce type d'installation* » (Dax, 24/11/2011) ; « *on s'oriente, on s'aide avec les meilleurs prestataires possibles qui donnent leurs signatures sur leurs études (…), ce sont des sociétés reconnues* » (Capbreton, 24/11/2011) ; « *Ces études (…) ont été faites par des prestataires externes, ce sont des entreprises reconnues nationalement (…). Ces entreprises d'envergure nationale sont les meilleurs experts dans le domaine, dans le pays* » (St Vincent-de-Tyrosse, 19/01/2012). Pour tranquilliser l'assistance, EDF a également eu tendance à jouer sur le registre de l'euphémisation en minimisant les risques. Le porte-parole du projet a ainsi essayé de transformer le classement des installations en périmètre Seveso 2 (seuil haut) en une garantie de protection des populations : « *Donc, pour vous, c'est aussi l'assurance d'avoir un contrôle renforcé de nos installations.* » (Pouillon, 27/10/2011). L'expert « risques » d'EDF a abondé dans ce sens : « *Néanmoins, quand vous êtes établissement Seveso 2, et moi, je prends ma casquette de citoyen, je vous dis : "je suis rassuré d'être Seveso 2 ". Pourquoi ? Parce que vous avez une pression réglementaire qui est colossale, c'est-à-dire que vous avez une multitude de données techniques à prouver* » (Dax, 24/11/2011). La référence à

[344] Pour chaque réunion publique, 10 à 20 personnes d'EDF étaient présentes : le chef de projet, le porte-parole du projet, la chargée de communication et un certain nombre d'agents nationaux ou locaux. À cette importante délégation du maître d'ouvrage s'ajoutaient des experts de bureaux d'étude ayant travaillé pour EDF comme la SOGREAH et que le chef de projet n'hésitait pas à mobiliser pour répondre à certaines questions pointues.

« *l'administration* », fréquente dans le discours d'EDF, est supposée apporter une garantie supplémentaire aux citoyens. La figure de l'État protecteur qui vérifie le respect de la réglementation sur les risques et exerce une contrainte forte sur les entreprises a été maintes fois invoquée comme gage suprême : *« les règles parasismiques (…) seront bien évidemment appliquées pour la réalisation du stockage, et cela fera l'objet de contrôle par l'administration »* ; *« Tout un tas d'obligations qui permettent à l'administration (…), de contrôler le bon fonctionnement et la sécurité de fonctionnement de ces installations »* ; *« un établissement classé pour la maîtrise des risques industriels (…) est soumis à des contrôles réguliers et fréquents de l'administration »* (Messanges, 3/11/2011). La minutie scrupuleuse d'EDF et la rigueur des contrôles administratifs seraient donc censées prévenir toute survenue d'accident, à Pouillon et le long du tracé du saumoduc. Cette minimisation des risques était assortie d'une réduction de l'ampleur du projet opérée en insistant sur le caractère modeste des installations de surface « *très légères* » et leur emprise au sol très limité : « *Au maximum, on parle d'une trentaine d'hectares, comparés à la superficie de la commune de Pouillon qui est de plusieurs milliers d'hectares. Cela ne me semble qu'un prélèvement relativement limité et raisonnable* » (Pouillon, 27/10/2011). À la minoration systématique du projet, s'est ajoutée sa tentative de banalisation en insistant sur le caractère « *très classique* [de l'installation], *il y en a déjà trois exemples qui fonctionnement en France, on les trouve dans la plupart des grands pays européens (…). Cela apporte de l'activité dans la commune, il n'y a pas de nuisance particulière.* » (Pouillon, 27/10/2011). Cette rapide analyse lexicale qui demanderait à être approfondie par le recours à un logiciel d'analyse automatique de discours permet cependant de mettre l'accent sur le choix d'un vocabulaire supposé donner l'image positive d'une entreprise responsable et compétente.

Sceptiques par rapport aux propos rassurants d'EDF sur la sécurité des installations, plusieurs riverains des installations de stockage se sont aussi inquiétés des effets du projet sur la valeur de leurs biens immobiliers. Le désarroi était particulièrement perceptible chez des néo-acquéreurs comme ce retraité, installé depuis peu à Misson et inquiet des « *conséquences éventuelles* [du projet] *sur l'immobilier* » : « *J'ai acheté cette maison à Mission, il y a cinq mois. J'ai porté une attention particulière au grand projet SNCF* [LGV SEA]. *Le projet d'EDF m'a échappé totalement. Si c'était à refaire aujourd'hui, je ne serais pas à Misson.* » (Pouillon, 27/102011). Le porte-parole a hâtivement essayé de calmer leurs craintes : « *En ce qui concerne l'évolution des prix de l'immobilier sur le… là, j'avoue, cela… le projet amènera une activité économique sur la zone, et amènera aussi forcément une activité. Il n'est pas dit que cela amène une chute des prix de l'immobilier* ». Le chef de projet, conscient que son collègue, s'était avancé sur un terrain glissant a aussitôt pris la parole pour préciser : « *Bien évidemment, il n'y a pas de réponse absolue sur ce type de question. Simplement, ce que l'on peut dire c'est que c'est une installation qui est très légère au plan visuel (…)* » (Pouillon, 27/10/2011). Toutefois, pour apaiser les esprits sur ce point, EDF a commandité une étude spécifique portant sur les effets de la construction du centre de stockage de Manosque sur le marché immobilier local.

3.3.4. Des Landais engagés dans la défense de « leur » environnement

Lors des premières réunions, la thématique environnementale a été peu abordée en tant que telle, l'accent étant mis sur la sécurité des installations et les risques potentiels liés au stockage et au transport du gaz. Quelques interventions ont toutefois fait exception notamment deux, attentives à la valeur patrimoniale du sous-sol : une exploitante agricole installée à Bélus a souligné la nécessité d'en prendre soin du fait des richesses archéologiques qu'il contient : « *À Sorde-l'Abbaye, il y a eu des choses magnifiques qui ont été trouvées, à Brassempouy… nous avons la Dame de Brassempouy qui est la première représentation humaine connue au monde. Donc voilà, on a un sous-sol archéologique très riche, donc j'espère que ce projet, même s'il a l'air fabuleux, ne le détruira pas.* » (Pouillon, 27/10/2011) ; un habitant de Pouillon a considéré le diapir comme un bien commun : « *Vous allez exploiter le bien d'une collectivité, un dôme de sel. Ailleurs, on en a fait autre chose. Dans une certaine mesure, sans vouloir aller un petit peu trop loin, mais il y a ici un potentiel, c'est un peu comme si vous prenez une forêt pour en extraire les feuilles et vous brûliez dans un coin le bois. Vous n'hypothéquez pas seulement les cavités, vous hypothéquez la totalité du dôme de sel qui a un intérêt (…).*» (Habitant, Pouillon, 27/10/2011).

Marginale au départ, la question environnementale est peu à peu devenue centrale. L'installation de la station de pompage, à l'arrière d'un cordon dunaire particulièrement instable et fragile, la pose du saumoduc et les rejets de saumure ont soulevé nombre d'interrogations. Les réponses évasives du porte-parole d'EDF par exemple sur le devenir des installations, en fin du cycle d'exploitation du stockage, n'ont pas été de nature à rassurer les participants. À Dax, il a ainsi affirmé : « *En fin d'exploitation, il pourrait être imaginé, mais là encore, cela dépendra de son devenir et de son utilisation à d'autres fins ou non, il pourrait être envisagé de le neutraliser. Cette neutralisation peut prendre différentes voies, soit un démantèlement, une démolition dans les endroits où cela gêne ou, à défaut, un comblement à l'aide de matériaux inertes, par exemple, pour s'assurer qu'il n'y a pas de dommage aux environnements immédiats.* » (10/11/2011). L'incapacité du maître d'ouvrage à se projeter dans l'avenir pour donner des garanties quant au devenir du saumoduc et des cavités salines a non seulement contribué à décrédibiliser EDF, mais aussi à nourrir des craintes sur l'utilisation postérieure des installations (certains ont évoqué par exemple le stockage de déchets ultimes).

Les impacts environnementaux du saumoduc, amené à traverser plusieurs espaces naturels sensibles, dont le cordon dunaire, ont donc suscité de vives réactions. C'est sur le littoral qu'elles se sont exprimées avec le plus de vigueur ; or, c'est là que la part de population nouvelle, venue s'installer pour les aménités du territoire, est la plus importante. Ces néo-habitants semblent avoir été particulièrement actifs dans la création du collectif citoyen contre le projet. Ils ont cependant bénéficié de l'appui de Landais de souche. Les pêcheurs ont été parmi les premiers à s'inquiéter des effets des rejets de saumure sur les écosystèmes marins et à mettre en cause les résultats des études commanditées par EDF, demandant la réalisation d'expertises complémentaires menées par des organismes

indépendants comme l'IFREMER. Tous étaient convaincus des effets négatifs de rejets aussi importants sur les équilibres marins. Un marin-pêcheur de Capbreton a accusé EDF de considérer l'océan comme une « poubelle » : « *Comment cela se fait que vous n'ayez pas trouvé quelqu'un qui puisse réfléchir à une autre solution que de se servir de la mer comme poubelle ? Puisque votre matière première* [saumure] *n'est pas utilisable, vous désirez la jeter dans la poubelle la plus proche*. » (Capbreton, 24/11/2011). Le président du Comité local des pêches de Bayonne a renchéri dénonçant un projet mortifère pour sa profession : « *à terre, vous prenez toutes les précautions, parce que cela se voit ; en mer, il n'y a rien qui se voit. (…) dans cette zone-là, très poissonneuse et très riche, il est hors de question de* ***tuer*** *la biodiversité, et par la même de faire disparaître la pêche* » (Capbreton, 24/11/2011).

Au-delà des professionnels de la mer, beaucoup se sont alarmés des effets environnementaux du projet. Un jeune collégien, très inquiets des rejets de saumure a ému l'auditoire avec son intervention « *je pense que quand je serai grand, si je voudrais aller montrer la plage où j'ai vécu à mes enfants, je pense que cela sera juste une patinoire de sel. C'est tout. »* (St Vincent-de-Tyrosse, 19/01/2012) ; une habitante, à Saint-Paul-lès-Dax, manifestement agacée par les réponses hésitantes d'EDF, a dénié les assurances d'EDF concernant la bonne insertion paysagère du projet : « *Enfin, bref, il ne faut pas avoir fait Polytechnique pour savoir que cela va être très invasif sur l'environnement*. » (8/12/2011). Un habitant de Soustons qui a rejoint le Collectif citoyen Stockage-Gaz-Landes, a fait part à Seignosse, de son incompréhension : « *sur la partie de dune et de pinède concernées par le projet, on a convaincu les habitants, les Soustonnais, les Seignossais, les indigènes donc, que leur présence, la seule trace de leurs pas mettrait en péril ce qui restait de patrimoine naturel : on leu a interdit l'accès, on les a verbalisés, ils ont accepté. Aujourd'hui, on vient leur expliquer qu'un chantier de plusieurs hectares, une station de pompage, des kilomètres de tuyaux, des passages d'engins (…) n'impacteront en rien la faune et la flore de ce sanctuaire. »* (Seignosse, 15/12/2012). Loin d'être perçu comme une opportunité économique, le projet d'EDF est rapidement devenu un projet exogène et destructeur, symbole d'un empire de la Technique à proscrire selon ce jeune homme qui recourt à la métaphore du « *monstre* » : « *Par rapport à ce projet, voilà le sentiment que j'ai. Un bras de monstre géant qui s'étend partout sur la planète et écrase tout sur son passage, vient frapper à la porte. Il va encore éventrer et percer la terre, couper des arbres, vider ses déchets dans l'océan, et enlaidir notre environnement à grand renfort d'énormes machines et de pétrole. Et tout cela pourquoi ? (…) Je ne vois pas ce qu'il y a de si merveilleux dans ce soi-disant progrès* » (Seignosse, 15/12/2011).

Projet industriel relativement modeste aux yeux de la CPDP, « Salins des Landes » a fini par devenir pour les habitants mobilisés un emblème incarnant toutes les menaces susceptibles de peser sur le territoire. Une agricultrice de Bélus, déléguée départementale du Nouveau Centre : « (…) *pour moi, ce projet, sans jeu de mots, est explosif pour les Landes. Ce projet, c'est signer l'arrêt de mort du département des Landes, prenez-en conscience ! Alors, nous, nous les citoyens, nous, les agriculteurs, nous, les forestiers, nous, les pêcheurs,*

nous, les chasseurs, nous, les acteurs du tourisme, nous, les habitants et les riverains (…), nous, les Landais, nous ne voulons pas de votre projet. » (St Vincent-de-Tyrosse, 19/01/2012). Le projet a fait office de repoussoir provoquant en retour l'affirmation d'un fort attachement au territoire. L'intervention d'un ancien cadre d'EDF devenu chef d'entreprise témoigne amplement de cette identification au territoire landais : « *Alors, moi, j'adore les Landes, je suis landais (…) et je n'ai pas envie de voir le paysage se transformer en un champ de pylônes et un gruyère de tuyaux. Voilà, c'est tout ! (Applaudissements dans la salle)* » ((St Vincent-de-Tyrosse, 19/01/2012). Cet amour des lieux n'était pas l'apanage des seuls natifs, il était partagé par les néo-résidents comme la responsable locale de Surfrider Foundation, habitant Seignosse : « *J'ai l'impression qu'on est pris en otage, c'est-à-dire que nous, les Landais, enfin, je ne suis pas landaise d'origine, mais c'est tout comme, on a vraiment un ressenti par rapport à la région qui est très particulier, on préserve la région du mieux qu'on peut avec les moyens qu'on a, on a la chance d'avoir une région encore à l'état pur, encore naturelle. Et là, il y a un projet qui sort de terre et on a l'impression d'être pris en otage (…)* » (Capbreton, 29/11/2011). Il a parfois débouché sur une idéalisation du territoire landais, paré de tous les attributs d'une nature préservée, intimiste et aimable comme dans ce portrait dressé par une habitante d'origine étrangère, séduite par le contraste entre la côte aquitaine et le Pays basque espagnol, lourdement industrialisé :

> *« J'habite Bas Hardy, à Soustons. Je voudrais vous parler de ma petite localité. C'est une localité où la nature est omniprésente. Il y a une biodiversité énorme de faune et de flore. (…) Je pense que les Landes et cet environnement de terre merveilleuse qui est la nature, la forêt doit être préservée pour nos enfants. (…) J'aimerais que vous compreniez que c'est un petit quartier rural où les gens se promènent. Il y a des gens qui viennent de l'Espagne, du Pays basque espagnol, que c'est un pays très industrialisé et ils s'arrêtent et ils nous disent : "ici, c'est merveilleux, on peut se promener à vélo, avec les enfants, sans crainte". »* (Soustons, 29/11/2011).

Cette exaltation d'une nature landaise, préservée et à conserver en vue de sa transmission aux générations futures fait écho à la transfiguration des paysages du delta de l'Èbre, opérée par les opposants aux transferts d'eau, en Espagne. Le conflit favorise la sélection de quelques éléments paysagers et leur recomposition en un tout harmonieux et idyllique, souvent très éloigné de la réalité objective, mais au fort pouvoir de cohésion. Il produit une image positive du territoire, hautement valorisante et à laquelle les opposants adhèrent massivement. Le conflit assume ainsi une double fonction positive de socialisation et de territorialisation. En réaction à un projet vécu comme une menace, il favorise le rapprochement d'individus d'origines sociales et professionnelles variées, mais qui tous, *« aiment leur région »* (figure 47).

Figure 47 : le désarroi des cadres d'EDF dessiné par Y. Renauld

Le dessinateur Yann Renauld, installé sur le littoral landais, a voulu dépeindre avec humour, le désarroi et l'incompréhension des cadres d'EDF, venus nombreux pour assister à la réunion de clôture du débat public, à Habas, le 26 janvier 2012. Il a signé plusieurs dessins contre le projet de stockage de gaz, publié sur le site du collectif.

Procédure censée prévenir les situations agonistiques et *« circonscrire la propagation des contestations »* (Gaudin, 2007 : 54), le débat public landais a au contraire été à l'origine d'un conflit. Il a facilité l'émergence d'un collectif citoyen qui s'est peu à peu constitué au fil des réunions, à mesure que grandissaient les incertitudes liées au projet Salins des Landes. Le débat public a contribué à faire émerger des solidarités entre des personnes qui jusqu'alors ne se connaissaient pas nécessairement, mais se trouvaient brutalement confrontées aux mêmes problèmes. Face à un ennemi extérieur, une entreprise multinationale soupçonnée d'avoir des desseins cachés (la construction future d'une centrale thermique, l'utilisation des cavités pour le stockage de déchets nucléaires, etc.), des liens entre des participants partageant des points de vue similaires ont commencé à se tisser et une argumentation commune contre le projet s'est dessinée (tableau 15). La réunion de Seignosse que nous présidions (15/12/2011) marque un tournant dans le débat public et le passage de la controverse au conflit. L'organisation des citoyens y devient manifeste. Pour la première fois, le collectif « s'expose » publiquement, la tension est palpable et l'hostilité à EDF évidente : chahut, huées, brandissement de cartons verts ou de cartons rouges selon la teneur des propos tenus, banderoles contre le projet. Avant la fin du débat, le collectif Stockage-gaz-Landes s'était structuré et doté d'un site Internet appelant à manifester son opposition au projet par la participation aux réunions publiques,

l'envoi d'avis à la CPDP, la signature d'une pétition en ligne du 17 janvier au 30 avril 2012 et le rassemblement sur la plage de Messanges[345], le dimanche 22 janvier 2012. Après la clôture du débat et la décision d'EDF de poursuivre le projet, la mobilisation s'est poursuivie avec notamment l'organisation d'une campagne auprès des touristes, durant l'été 2012. Le 14 janvier 2013, l'énergéticien a annoncé, dans un communiqué de presse lapidaire, l'arrêt du projet arguant des résultats décevants du deuxième forage quant à la capacité réelle de stockage de gaz en cavités salines (la moitié du volume escompté) : « *Aujourd'hui, l'ensemble des informations réunies à l'issue des deux forages démontre que, malgré son potentiel, le dôme de sel exploré ne permet pas d'accueillir le projet initialement conçu par EDF. De* surcroît *les critères technico-économiques requis pour la faisabilité d'un projet comme Salins des Landes ne sont pas aujourd'hui satisfaits. EDF décide donc de ne pas poursuivre le projet de Salins des Landes tel qu'il avait été envisagé et présenté lors du Débat Public en 2011-2012.* ».

Cette volte-face d'EDF pourrait aussi être interprétée en termes politiques. Le président du Conseil général 40, Henri Emmanuelli aurait retiré son soutien au projet, car « *Le rejet de la saumure sur la côte sud des Landes était incompatible avec l'image touristique de notre département. Et, les études ont démontré que la rentabilité de ce projet de stockage de gaz était très aléatoire. Faute de solutions alternatives, j'ai obtenu du PDG d'EDF, Henri Proglio, que le projet soit arrêté* » (*Usine nouvelle*, 14/01/2013). Feignant de nier l'intervention du « président », le collectif citoyen Stockages-Gaz-Landes s'attribue la victoire contre EDF, déjà suggérée par le dessin humoristique créé par l'un des leurs à l'occasion de la dernière réunion publique, à Habas (figure 47). Malgré le retrait du projet, il souhaite rester actif et contribuer à la mise en œuvre de la transition énergétique, pour faire ainsi la preuve que son combat ne s'inscrivait pas dans une logique NIMBY, de défense égoïste du jardin landais :

> « *Après deux forages expérimentaux, le projet de stockage de gaz Pouillon est enterré depuis la mi-janvier ! Mais le principal Collectif d'opposants ne rend pas les armes ! Le "Collectif contre le stockage de gaz dans les Landes" se transforme en collectif "Alternatives-Sud-Landes" et son premier nouveau combat est de participer au débat organisé par le gouvernement sur la "transition énergétique". Preuve qu'il ne s'agissait pas que de défendre des intérêts particuliers, et/ou d'une opposition primaire.* » (www.stoclkage-gaz-landes.net).

[345] Selon la presse, ce rassemblement protestataire et festif aurait réuni, malgré la pluie et le froid, quelques 700 personnes venues « *témoigner de leur refus d'un tel équipement, le saumoduc, pompant l'eau puis recrachant la saumure des entrailles de la terre, à Pouillon* » (*Sud-Ouest*, 23/01/2012).

Tableau 15 : tableau synoptique des principaux arguments pour et contre le projet

	Arguments en faveur du projet	Arguments contre le projet
Stratégie énergétique	Inscription dans les politiques énergétiques européenne et nationale	Investissement dans une énergie fossile et non dans les énergies renouvelables.
	Contribution à la transition énergétique et à la promotion des énergies renouvelables	Réserves connues de gaz naturel épuisées à moyen terme.
	Contribution à la lutte contre le changement climatique (réduction des émissions de CO_2)	Poursuite des émissions de gaz à effet de serre
Retombées économiques	Créations d'emplois sur les chantiers (environ 250) puis en phase d'exploitation : emplois directs (15 à 25) et indirects	Créations d'emplois limitées
	Compensations économiques versées aux filières de production (pêche, agriculture, sylviculture)	Dégradation de l'image de la destination « Landes » et fragilisation de la filière touristique
	Retombées fiscales au niveau local (estimées entre 6 et 7 millions d'euros par EDF)	Retombées fiscales réduites à Pouillon et nulles pour les autres communes
	Incidences faibles du classement Seveso 2 sur la valeur vénale des biens	Dévalorisation des biens immobiliers
Risques	Sécurité du stockage de gaz à tous les niveaux (conception, construction, exploitation)	Stockage exposé à de nombreux risques (sismique, terroriste, etc.) insuffisamment pris en compte
	Sécurité contrôlée par l'administration (réglementation Seveso 2)	Risques liés au transport de gaz vers et depuis le centre de stockage non pris en compte
	Transparence avec la mise en place d'un CLIC pour partager l'information	
	Vulnérabilité limitée du fait du choix d'un site à l'écart des zones habitées	Usage futur des installations de stockage incertain et possiblement générateur de risques
Environnement	Limitation des impacts sur les espaces forestiers et agricoles	Fragmentation des espaces agricoles et forestiers. Bande de terre de plusieurs mètres soumise à servitudes et « gelée ».
	Neutralisation du saumoduc	Devenir du saumoduc incertain
	Restauration des sites après le chantier	Impacts réels des rejets sur la faune et la flore marine (hausse de la salinité, impuretés) méconnus.
	Minimisation des impacts sur le milieu littoral.	
	Dissolution rapide de la saumure en mer	

(Clarimont, 2015 d'après CPDP Salins des Landes, verbatim des réunions publiques)

Le nouveau collectif se veut un espace de dialogue et d'échange orienté vers la promotion d'un nouvel ordre de vie tout autant qu'un lieu de veille et d'alerte en cas de nouvelle menace : « *L'énergie citoyenne, elle, est en marche, et la population landaise a prouvé lors de cet épisode fâcheux qu'elle était résolue à défendre son patrimoine, son territoire, son environnement contre l'appétit destructeur des multinationales et du pouvoir qui les soutiennent. (…). Nous ne sacrifierons plus la moindre parcelle de notre littoral à de nébuleux intérêts supérieurs ni au caprice de quelques uns.* » (www.stoclkage-gaz-landes.net). Cette mobilisation exprime un profond désir de prendre part à la décision et de contribuer au renouvellement de la démocratie : le collectif se donnant pour mission de « *nous saisir des opportunités de dialogue pour faire naître une vraie posture citoyenne sur notre petit territoire* » (*ibid*.). Le collectif prétend ainsi œuvrer à l'ancrage territorial de la démocratie participative.

Cette démocratie participative surgie du local se démarquerait des initiatives institutionnelles attachées à construire l'acceptabilité en opérant un savant dosage entre priorités techniques et exigences sociales ancrées territorialement. Elle donnerait à l'individu un rôle de citoyen actif, informé et capable de se forger un point de vue sans être soumis aux contraintes des dispositifs participatifs formels. Elle lui permettrait notamment de s'affranchir quelque peu de la logique de choix binaire dans lequel les participants aux débats publics sont souvent enfermés. Cette « *éthique du choix* » (Gaudin, 2007) repose sur l'illusion d'un choix possible entre tracés (tracé nord et sud du saumoduc) ou entre variantes du projet sans associer vraiment le citoyen à la prise de décision.

Malgré la réhabilitation du citoyen ordinaire dont témoigne la mise en place de procédures telles que le débat public ou l'enquête publique, le chemin vers une réelle prise en compte de la parole citoyenne semble encore long. Plusieurs obstacles demeurent : l'indifférence d'une partie du public potentiellement concerné ; la réticence des élus à l'égard de dispositifs qui les privent de leur *« centralité symbolique »* en procédant à *« l'égalisation de la condition des participants »* (Lefébure, 2007 : 208) ; l'attitude ambivalente des maîtres d'ouvrages tentés de ruser en présentant de pseudo-alternatives au public, en fractionnant le projet (stockage vs transport de gaz) et/ou en adoptant des stratégies de négociations feutrées auprès des « parties prenantes » (sylviculteurs, agriculteurs, pêcheurs, etc.) pour construire peu à peu des accords partiels sur le projet qui ôtent aux réunions publiques une bonne partie de leur intérêt.

****

Ignorée par la géographie classique, la thématique du conflit a fait son entrée tardivement dans la discipline. Malgré l'importance des travaux qui lui sont aujourd'hui dédiés, un certain flottement sémantique perdure lié à la difficulté à définir avec précision un type de conflit qui, même si le recours occasionnel à la violence n'en est pas exclu, demeure en principe pacifique et qui, à la différence des conflits de nature géopolitique, n'a pas pour objet l'annexion d'un territoire voisin ou l'appropriation de ressources situées hors des frontières étatiques. Ce conflit dans et pour un espace approprié symboliquement et investi de valeurs affectives, mobilise souvent des individus réunis en collectif et partageant le même désir de défendre « leur » territoire face à un projet ou un équipement qu'ils perçoivent comme une menace. Ces citoyens animés par un « agir-ensemble intentionnel » entretiennent un lien étroit avec le « territoire-enjeu » dans lequel ils vont inscrire physiquement leur lutte. Pour gagner en audience et obtenir la reconnaissance de la légitimité de leur combat, ils déploient des stratégies de publicisation fondées sur l'usage des médias traditionnels tout autant que du numérique. Bénéficiant parfois du soutien d'associations agréées de défense de l'environnement, ils développent une capacité d'expertise critique des projets qui en font des groupes redoutés des décideurs politiques. Aguerries au contentieux judiciaire, les associations de veille environnementale qui prêtent leur appui aux mouvements protestataires plus circonstanciels sont capables de ralentir voire de bloquer nombre de projets.

Conscients de ce pouvoir des mouvements contestataires, les pouvoirs publics ont tenté de mettre en place des dispositifs participatifs pour anticiper d'éventuels conflits. Une loi de 1982 a modernisé la vieille procédure d'enquête publique tandis que la loi Barnier de 1995 a créé un nouveau dispositif d'information et de consultation de la population, en amont des projets : le débat public. Renforcé par des textes de loi postérieurs, le débat public devrait contribuer à construire cet « *univers d'action partagé* » auquel aspirait le Grenelle de l'environnement (FRANCE, 2007). Il a été conçu pour mettre en œuvre l'un des principes phares du développement durable : le principe de **participation**. Celui-ci repose *a minima* sur la mise en discussion des projets par un « public concerné » et informé auquel toute l'information disponible aurait été fournie, dans la **transparence**. Maîtres-mots de la gouvernance, la participation et la transparence tendent à s'imposer comme les nouveaux paradigmes, peu questionnés, de l'action publique (Gaudin, 2002 ; Chevallier, 2003). Leur mise en pratique, à travers les dispositifs formels de participation, peut toutefois poser question : la consultation débouchant parfois sur un débat sur le débat, jugé inégal et trop peu démocratique.

Conclusion générale

Ce mémoire s'est efforcé d'apporter quelques jalons à la compréhension de l'action territoriale dans sa relation à l'environnement, au sens biophysique du terme. Il s'inscrit dans une approche géographique de l'action et tout en revendiquant sa filiation avec les travaux menés antérieurement dans la discipline, il a voulu combler ce qui nous était apparu comme un manque en commençant la rédaction de notre HDR. En effet, « l'action humaine » a représenté un continent peu exploré par la géographie classique qui considérait l'homme comme un « agent géographique » dont les actes étaient en grande partie conditionnés par le milieu et qui disposait, en conséquence, d'une liberté toute relative. Bien que fréquemment utilisé, le terme « action » souffrait d'un déficit de soubassement théorique et ne faisait l'objet d'aucune définition précise. De plus, la géographie classique, sous influence du progressisme ambiant, feignait d'ignorer les conséquences négatives de l'action humaine sur les milieux et demeurait peu perméable à l'écologisme naissant. Peu critique à l'égard du progrès et de la civilisation industrielle, elle était au contraire attentive aux prouesses techniques illustrant la lente « conquête » de la nature et la capacité « d'adaptation » de l'homme aux conditions physiques. Certains géographes classiques, tels Jules Sion, allaient même jusqu'à considérer la *Raubwirtshaft* comme l'œuvre de peuples primitifs, n'ayant pas accédé au stade de la civilisation et disposant d'un savoir limité et imparfait. Globalement, la première géographie n'envisageait guère la possibilité d'une césure entre l'homme et le milieu. Seuls quelques rares géographes comme Alexandre Woeikof, Élisée Reclus ou Jean Bruhnes ont été attentifs aux effets sur l'environnement de « l'économie destructive » et ont opéré un renversement de l'approche dominante de la relation de l'homme au milieu. Cependant, à l'instar du reste de la communauté géographique, ces penseurs minoritaires se sont cantonnés à la description des phénomènes de destruction sans vraiment en approfondir les mécanismes ni chercher à en identifier les acteurs, à en comprendre les justifications idéologiques.

L'émergence, après la rupture épistémologique des années 1950, d'une « géographie volontaire » ou « appliquée » semble *a priori* propice à un renouvellement de l'approche de l'action en géographie. Pourtant, le débat autour de l'application et des conditions d'application du savoir géographique ne débouche pas sur l'élaboration d'une théorie de l'action en géographie et sur une réflexion plus générale sur la relation du savoir au politique. Cette géographie appliquée demeure étrangement indifférente au politique, curieusement apolitique. C'est donc en opérant un détour par la philosophie politique d'H. Arendt que nous avons tenté de retrouver la dimension politique de l'action territoriale et d'en proposer une définition. En définitive, l'action territoriale nous paraît pouvoir être définie comme une forme d'activité publique ou d'intérêt public, médiatisée par le langage et aux effets pour partie imprévisibles. Fondamentalement proactive, cette action se déploie dans l'espace tout

en articulant plusieurs temps : le présent — le « ici et maintenant » territorial —, le passé utile pour mettre en perspective et comprendre pleinement les faits d'aujourd'hui et le futur qu'elle prétend anticiper conformément à une certaine conception d'un avenir acceptable et souhaitable pour le territoire.

Longtemps déployée dans un cadre national, exclusivement portée par des acteurs publics engagés dans des démarches d'action descendante (de type *top down*), l'action territoriale a connu, au cours du dernier quart de siècle, des transformations majeures qu'elles soient structurelles ou idéologiques (en référence à l'idéologie entendue comme un ensemble plus ou moins cohérent d'idées, de croyances, de doctrines). L'européanisation des politiques publiques, l'affaiblissement des États et la montée de pouvoirs locaux assis sur des territoires recomposés ont entraîné une modification des pratiques, un ébranlement des hiérarchies à travers de nouvelles modalités d'organisation en réseaux associant acteurs publics et acteurs privés, une réorganisation des échelles de l'action. Ces mutations sont illustrées par le glissement d'un gouvernement des territoires à de nouvelles formes complexes de gouvernance locale, caractérisées par la pluralité d'acteurs, la flexibilité des instruments d'intervention (consultation, concertation, partenariats plus ou moins formalisés) et la soumission à l'impératif de performance. Cette performance est observable (à travers un suivi, opéré à différentes étapes du projet), mesurable et quantifiable (grâce à la mise en place d'indicateurs). L'avènement de la gouvernance territoriale va de pair avec la diffusion d'une nouvelle « *culture de l'évaluation* ». Cette dernière est censée non seulement augmenter l'efficacité des politiques publiques, mais également accroître leur transparence : débattue, l'évaluation est supposée au service d'une « *démocratie refondée* » (FRANCE, 2007b). L'une et l'autre sont contenues dans le développement durable qui représente pour les uns l'idéologie du XXI^{e} siècle contribuant à l'homogénéisation du monde et à son désenchantement à travers la profusion de normes ; pour les autres, la dernière utopie d'une humanité consciente des limites du modèle capitaliste, rêvant d'un monde plus sensible, plus juste et plus solidaire.

Expression floue et polysémique, le développement durable a connu un succès planétaire peut-être justement du fait de son caractère malléable le rendant adaptable à des usages divers. Malgré ses remises en cause anciennes ou plus récentes (Latouche, 1994 ; Rist, 1996 ; Arnould, Miossec *et al*., 2004), malgré la montée en puissance d'expressions concurrentes et une relative usure de la notion (Vivien, 2013 ; Zaccaï, 2013 ; Theys, 2014), le développement durable demeure un référentiel pour l'action, décliné à toutes les échelles et pour tous les secteurs d'intervention. Il n'est pas une politique publique aujourd'hui qui ne se réclame du développement durable ni une entreprise qui ne mette en avant ses « bonnes pratiques » en matière de durabilité. Toutefois, au-delà de ces effets d'affichage, la mise en œuvre concrète et spatialement ancrée du développement durable s'avère souvent décevante. Certes, des progrès sont perceptibles et on observe la multiplication d'initiatives inscrites dans le respect des principes du développement durable : mise en place du tri sélectif, recours à

l'écoconstruction dans certains bâtiments publics, adoption de mesures en faveur des économies d'énergie, modification des modes d'entretien des espaces verts, développement des mobilités douces (promotion des déplacements alternatifs à la voiture : réseau cyclable, vélo en libre-service, piétonisation des centres urbains, etc.), révision des systèmes de transport en commun (réseau de bus en site propre, redéploiement des lignes de tramway abandonnées, dans de nombreuses villes, au milieu du XX^{e} siècle) et réduction de la vitesse en ville, multiplication des actions de sensibilisation du public à la cause environnementale, etc.. Les exemples de « bonnes pratiques » abondent, mais celles-ci demeurent encore éparpillées et cantonnées à la gestion quotidienne des villes, des bourgs et des stations touristiques. La rentabilité économique demeure l'horizon des grands programmes de développement, urbains ou ruraux. La réponse à la crise écologique demeure trop souvent technologique : l'exemple du projet de captage et de stockage de CO_2 expérimenté par Total, dans le bassin de Lacq, est révélateur de ce subterfuge consistant par le truchement d'une innovation technique à s'adapter au changement climatique sans changer les comportements. Dans le domaine de l'aménagement, le bilan est particulièrement mitigé. Depuis vingt ans, la consommation d'espaces naturels et agricoles pour l'urbanisation, l'équipement industriel et commercial, les infrastructures de communication n'ont cessé de croître, en France comme en Espagne. Les politiques de développement durable se sont avérées incapables de tenir leur promesse de dépassement de la contradiction entre croissance économique et préservation des écosystèmes. Un malaise et une désillusion en résultent pour les environnementalistes, une forme de désaffection par rapport à l'idéologie du développement durable dont la capacité à changer le monde est mise en cause. La faible effectivité du développement durable, induite par le maintien de la suprématie des objectifs économiques dans les projets de développement, contribue sans doute à alimenter la conflictualité environnementale.

Porteur d'une conception irénique de la société, le développement durable a été formulé pour tenter de réconcilier la protection de l'environnement, dans un contexte de crise écologique patente, et les exigences des développements économique et humain, dans un monde fortement inégalitaire. Il a été pensé comme une « *valeur nouvelle à partager* » entre environnement et développement, construite dans et par la négociation et traduite localement de façon à favoriser l'adhésion du plus grand nombre (Boutaud, 2005). Notion à prétention fédératrice et universaliste, le développement durable a cependant échoué à faire consensus. Il a fait, et fait encore l'objet d'appropriations divergentes entre tenants d'une durabilité faible (conception technico-économiste du développement durable) et partisans d'une durabilité forte (conception écosystémique). L'opposition entre ces approches du développement durable n'est pas purement sémantique. Latente, elle peut s'exprimer ouvertement dans les affrontements concrets autour de projets disputés. Pensée du consensus, le développement durable n'est pas parvenu à éradiquer la conflictualité, il est au contraire parfois au cœur des controverses environnementales.

Malgré des différences notables dans les modes opératoires des collectifs mobilisés, dans les échelles de la contestation ou dans l'argumentaire développé contre le projet, les conflits suscités par la politique hydraulique, ceux nés de la seconde phase d'équipement touristique dans les Pyrénées, à la fin du XX^{e} siècle (extension et « modernisation » des domaines skiables) ou encore celui généré par le projet de stockage de gaz dans les Landes, se traduisent tous par la confrontation de deux visions de l'environnement : une conception utilitariste de l'environnement comme ressource à exploiter et capital substituable dominante chez les porteurs de projet ; une conception patrimoniale et affective de l'environnement pensé comme un bien commun situé, unique, singulier, non reproductible et vulnérable devant faire l'objet de sollicitude et de soins attentifs. Cette idée de l'environnement ou de la nature (les deux termes étant également présents dans les discours des opposants et fréquemment utilisés comme synonymes) renvoie à une éthique du *care,* entendu comme « *une activité générique qui comprend tout ce que nous faisons pour maintenir, perpétuer et réparer notre "monde", de sorte que nous puissions y vivre aussi bien que possible. Ce monde comprend nos corps, nous-mêmes et notre environnement, tous éléments que nous cherchons à relier en un réseau complexe, en soutien à la vie* » (Tronto, 2009 : 143). Formulée initialement à propos de la prise en charge des personnes socialement les plus vulnérables, la pensée du care transposée à l'environnement correspond à l'attitude d'individus conscients de leur appartenance à un monde vulnérable, fragile et instable, et soucieux d'assumer une responsabilité en prenant soin de la nature menacée. Nous aimerions, dans les années à venir, explorer la voie du *care* environnemental, dans des situations non conflictuelles, pour mieux comprendre la relation de nos sociétés à l'environnement.

À l'heure de clore ce mémoire de HDR, il nous faut en effet évoquer l'avenir et nos perspectives de recherche. Toutes nos recherches passées et en cours ont été traversées par la question de la relation de l'action territoriale à l'environnement. Nous n'envisageons pas, à l'issue de ce travail de HDR, d'opérer une bifurcation radicale et d'abandonner cette problématique de recherche ; nous nous proposons tout au plus de l'infléchir. Dans les années à venir, nous aimerions continuer à creuser le sillon ouvert précédemment en poursuivant la réflexion sur l'écologisation de l'action territoriale (axe 1) et en nous intéressant davantage aux « usagers » de l'espace et plus particulièrement à leur expérience des espaces de nature en lien ou pas avec une éthique du *care* environnemental (axe 2).

- ***Axe 1 : la transition écologique dans l'action territoriale***

Cet axe s'inscrirait pleinement dans le prolongement de nos travaux antérieurs sur les modes de territorialisation d'une notion conceptualisée à l'échelle globale en vue de sa diffusion planétaire, le développement durable en s'attachant aux instruments de transfert (politiques européennes de type programmes LEADER de développement rural, dispositifs incitatifs nationaux, Agenda 21 locaux, etc.), aux projets concrets, aux acteurs opérant à cet ancrage territorial, à leurs discours de légitimation, etc. Il viserait à combler les lacunes de l'approche menée jusque-là en accordant plus d'importance à deux niveaux trop ignorés : l'Europe et surtout la région. Dans le contexte actuel de réforme territoriale et de renforcement du poids de régions au maillage élargi, il s'agirait de davantage prendre en considération cet échelon « oublié », malgré ses compétences en matière de développement économique et d'environnement, d'examiner les initiatives régionales en faveur de la durabilité et les modalités de leur transfert vers le niveau local. Au-delà de la réflexion sur les opérateurs de transfert d'une pensée globale vers l'échelon local (Europe, États, régions), nous aimerions mener une réflexion sur l'articulation du développement durable à la transition écologique et sur la signification ou les significations de cette dernière. Formule récente, popularisée en France à la suite du Grenelle de l'environnement, la « transition écologique » est en vogue. Au début de l'année 2015, la *Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020* (SNTEDD) a succédé à la *Stratégie nationale de développement durable 2010-2013*. Cette nouvelle stratégie fait donc se côtoyer « développement durable » et « transition écologique », la seconde apparaissant comme une étape « vers un développement durable ». La « transition » ferait donc référence au passage d'un état du monde non durable à un autre état caractérisé par une durabilité économique, sociale et écologique. Elle est définie dans la SNTEDD comme une évolution « *vers un nouveau modèle économique et social, un modèle qui renouvelle nos façons de consommer, de produire, de travailler, de vivre ensemble. La transition écologique va au-delà du simple verdissement de notre modèle de société actuel* » ; elle repose sur « *l'innovation sociale et sociétale* » et sur « *l'innovation technologique* » (FRANCE, 2015 : 10). Elle prétend incarner une voie médiane entre les deux modèles antagoniques de croissance et de décroissance en explorant la voie d'une « *croissance économique respectueuse de l'environnement* » (*Ibid.*). Cette « transition » n'est toutefois pas dépourvue d'ambiguïtés liées d'abord au choix du terme qui suggère une évolution lente plutôt qu'une rupture ou changement radical, ensuite au décalage entre l'ambition apparente de placer désormais la dimension environnementale au cœur de la réflexion et l'objectif de poursuite de la croissance économique. Par ailleurs, l'affirmation de ce nouveau vocable et de ses corollaires, « transition énergétique », « résilience territoriale », etc. pose un certain nombre de questions. Faut-il voir dans la montée en puissance de la « transition écologique » le signe d'un épuisement de la notion de développement durable annonciateur d'un progressif abandon de celle-ci ? Ou au contraire, considérer que « la transition écologique » en mettant plus résolument l'accent sur la dimension environnementale peut permettre de réduire les ambiguïtés inhérentes à la notion

de « développement durable » et de renouveler l'action publique ? Pouvons-nous suivre J. Theys lorsqu'il affirme que le développement durable est indépassable du fait de « *aptitude à mettre en connexion non seulement les finalités du développement, mais aussi les territoires et les générations, et par son souci de stratégies praticables* » et invite à ne pas s'arrêter aux « *usages abusifs et manipulatoires* » de la notion, mais à ouvrir une « *seconde étape* » du développement durable, encore largement à inventer (Theys, 2014) ? Enfin, la mise en œuvre du développement durable s'était heurtée à un certain nombre de contraintes locales, quelle peut être l'opérationnalité de la notion de « transition écologique » ? Autant de questions qui guideront nos réflexions dans les années à venir, en lien avec l'un des champs de recherche développés par la nouvelle UMR née de la fusion du SET et de ADESS.

- ***Axe 2 : Expériences des espaces de nature aménagés***

Au cours des vingt années écoulées, nous nous sommes principalement intéressée aux individus engagés dans l'action, qu'il s'agisse des acteurs institutionnels et élus à l'origine des projets de développement qui avaient retenu notre attention ou des collectifs engagés dans la lutte contre des projets vécus comme une menace pour leur environnement proche. Ce n'est que très récemment que nous avons commencé à nous intéresser aux « usagers ordinaires » de l'espace, en situation non conflictuelle, considérant ceux-ci comme des *« êtres géographiques »* dont la géographicité est *« d'ordinaire discrète, plus vécu qu'expérience »* (Dardel, 1990 : 47). Individus dont la conscience géographique demande à être éveillée, les usagers de l'espace sont appréhendés comme des observateurs attentifs ayant des choses à nous dire sur leur vécu et leur perception des lieux qu'il s'agisse de touristes en villégiature dans des stations du littoral aquitain ou de la montagne pyrénéenne, de visiteurs des espaces fluviaux urbains ou de hauts-lieux naturels ou encore de riverains du complexe industriel de Lacq. Dans les années à venir, nous souhaiterions approfondir cette thématique de recherche en nous centrant sur l'expérience sensible des espaces de nature, de la part de visiteurs[346], ce qui supposera au préalable d'engager une réflexion théorique sur le concept d'expérience, encore peu exploré au sein de la géographie française.

« Expérience » est un terme qui, dans le langage courant, revêt au moins trois acceptions : il renvoie d'abord à une opération scientifique permettant de mieux connaître un phénomène (l'expérience s'inscrit alors dans un processus démonstratif visant à faire avancer la connaissance) ; il désigne aussi, plus largement, une forme d'apprentissage lié à la pratique ou à un événement susceptible d'apporter un enseignement ; enfin, il fait référence à la perception des choses, de l'espace par un sujet pensant et sentant. Cette dernière acception n'est pas étrangère aux deux premières si

[346] Le tourisme et les touristes font souvent l'objet d'un discours commun teinté de mépris (Urbain, 2002). À la figure du voyageur, curieux de tout et ouvert au monde, est souvent opposée celle du touriste enfermé dans des parcours pensés pour lui et standardisés. En optant pour l'utilisation du terme « visiteur », nous avons voulu, sans pour autant renier celui de « touriste », dépasser ici cette dichotomie réductrice et mettre délibérément l'accent sur le caractère temporaire et universel d'une pratique, celle de la visite : visite d'un ailleurs proche ou plus lointain, visite d'un jour ou séjour, visite guidée ou libre, etc.

l'on considère que l'information acquise par les sens ne relève pas uniquement du domaine des émotions, mais contribue à l'enrichissement de la connaissance. Perception, émotion et cognition se rejoignant d'une certaine manière dans l'expérience.

Dans la seconde moitié du XX^{e} siècle, bon nombre de géographes « humanistes » se sont intéressés à la perception de l'espace quotidien ; l'un d'eux, Armand Frémont, dans son ouvrage *Aimez-vous la géographie ?* (2005), n'hésitant pas à se qualifier lui-même de géographe du sensible. Face à l'hégémonie d'une géographie quantitative, « technique » et objective, des géographes ont manifesté un intérêt pour l'exploration de la subjectivité. Des études se sont développées, fondées sur des approches qualitatives accordant une grande place aux perceptions habitantes et à leurs modes d'expression graphiques (dessins, cartes mentales) ou photographiques (polaroïd, appareil photo jetable). Toutefois, elles ont accordé plus d'intérêt aux habitants permanents qu'aux visiteurs, aux espaces du quotidien qu'aux « *lieux du hors quotidien* » (Stock, 2005). Or, l'expérience touristique des espaces de nature prend place dans un temps et un lieu qui sont ceux de l'occasionnel, du temporaire, de l'« EXTRA-ordinaire » ; la question se pose alors de la transposition au monde du « tourisme de nature » des démarches et outils utilisés pour cerner l'expérience quotidienne. Quelle méthode imaginer pour appréhender au mieux l'expérience sensible des espaces de nature ? Pour parvenir à la mise en récit de l'expérience, nous avons déjà expérimenté des dispositifs d'enquête hydrides reposant sur la photographie ou l'image sonore et en mouvement (courtes séquences vidéo), nous aimerions maintenant explorer de nouvelles voies comme : le récit de voyage instantané ou recomposé *a posteriori*[347], suivant en cela Michel Butor qui estime que l'écriture est, avec la lecture, étroitement associée au déplacement de loisir — « *je voyage pour écrire, et ceci non seulement pour trouver des sujets, matières ou matériaux (),) mais parce que pour moi voyager, au moins voyager d'une certaine façon, c'est écrire (et d'abord parce que c'est lire) et qu'écrire c'est voyager* » (Butor, 1972 : 4) — ; l'entretien associé à une observation participante des pratiques de découverte d'espaces de nature, notamment la marche. Parce qu'elle met le corps en mouvement, parce qu'elle libère les sens, parce qu'elle offre la possibilité de profiter pleinement de ce qui nous entoure du fait de sa lenteur même, la marche est un moment propice au « *réenchantement de la durée et de l'espace* » : elle « *introduit à la sensation du monde, elle en est une expérience pleine laissant à l'homme l'initiative. Elle ne privilégie pas le seul regard, à la différence du train et de la voiture qui introduisent la passivité du corps et*

[347] Initialement utilisés dans les études de genre, aux Etats-Unis, les *memory works* sont désormais employés pour recueillir, au retour, des récits de voyages mémorables et en restituer les événements majeurs. Leur utilisation présente cependant un certain nombre de biais : problèmes de généralisation des conclusions tirées de ces analyses dans la mesure où ces récits sont produits dans des contextes sociaux particuliers (Tung *et al*., 2011) ; biais possibles liés à l'interaction de deux subjectivités, celle du chercheur et celle du participant, ce dernier pouvant être tenté de répondre dans sa narration aux attentes du commanditaire (Meth, 2009). Ils supposent également un fort investissement du sujet qui doit fournir une narration intelligible, élaborée et cohérente de son expérience, exercice susceptible de rebuter des personnes peu accoutumées à prendre la plume ou peu enclines à dédier beaucoup de temps à cela.

l'éloignement du monde. On marche pour rien, pour le plaisir de goûter le temps qui passe, faire un détour d'existence pour mieux se retrouver au bout du chemin, découvrir des lieux et des visages inconnus, élargir sa connaissance par corps d'un monde inépuisable de sens et de sensorialités (…) » (Le Breton, 2000 : 18-19). Qu'auront à nous dire promeneurs et marcheurs de leur expérience des espaces qu'ils ont parcourus et des aménagements de ces espaces ? En quoi cette connaissance des pratiques, des perceptions voire des représentations de ces espaces aménagés peut-elle, en retour, contribuer à enrichir l'action ?

Bibliographie

Alla, F. (2008) Gouvernance : concepts et débats. *Santé publique,* vol. 20**,** p. 101-101.

Allain, R., G. Baudelle & C. Guy. 2003. *Le polycentrisme, un projet pour l'Europe*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.

Alldredge, R. B. 1972. *Some capacity theory for parks and recreation areas*. Washington : USDA National Park service. n.p.

Alphandéry, P. & M. Bergues (2004) Territoires en questions : pratiques des lieux, usages d'un mot. *Ethnologie française,* n° 1**,** p. 5-12.

Alvergne, C. & P. Musso. 2003. *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*. Paris : La Documentation Française.

Arabatzis, G. & E. Grigoroudis (2010) Visitors' satisfaction, perceptions and gap analysis: The case of Dadia–Lefkimi–Souflion National Park. *Forest Policy and Economics*, vol. 12, n° 3, p. 163-172.

Arbos, P. (1916) L'économie pastorale en Suisse. *Recueil des travaux de l'Institut de géographie alpine,* n°4**,** p. 355-363.

Arbos, P. 1922. *La vie pastorale dans les Alpes françaises. Étude de géographie humaine*. Thèse de doctorat en lettres de l'université de Grenoble. Paris : Armand Colin.

Arcuset, L. (2009) Logiques touristiques en station de haute-montagne : quelles évolutions possibles vers la durabilité ? *Revue de Géographie Alpine | Journal of Alpine Research,* vol. 97, n°3. [En ligne] URL : http://rga.revues.org/1032.

Arendt, H. 1995. *Qu'est-ce que la politique ?* Paris : Seuil.

Arendt, H. [1958], 2002. *Condition de l'homme moderne*. Paris : Pocket.

Arendt, H. [1972], 1994. *Du mensonge à la violence*. Paris : Calmann-Lévy (Pocket).

Arnould, P., Y.-F. Le Lay, C. Dodane & I. Méliani (2011) La nature en ville : l'improbable biodiversité. *Géographie, économie, société,* n° 13**,** p. 45-68.

Arnould, P., A. Miossec & Y. Veyret (2004) Vers une géographie du développement durable. *Historiens et Géographes,* n° 387.

Ascher, F. 2001. *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube.

Aubertin, C., V. Boisvert & F.-D. Vivien (1998) La construction sociale de la question de la biodiversité. *Natures Sciences Sociétés,* n° 6**,** p. 7-19.

Aubin, D. (2011) L'évaluation des politiques de durabilité : un design basé sur les apprentissages et les cadres narratifs. *Reflets et perspectives de la vie économique,* vol. L**,** n°1-2, p. 65-81.

Augustin, J.-P. 2010. L'urbanité flexible des espaces publics. In *50 questions à la ville : comment penser et agir sur la ville,* eds. J.-P. Augustin & M. Favory. Pessac : Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, p. 77-84

Babeau, F. (2014) La participation politique des "citoyens ordinaires" sur l'Internet. La plateforme Youtube comme lieu d'observation. *Politiques de communication,* vol. 2**,** n°3, p. 125-150.

Baby, S. 2012. *Le mythe de la transition pacifique. Violence et politique en Espagne (1975-1982)*. Madrid : Casa de Velázquez.

Badie, B. 1995. *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. Paris : Fayard.

Bailly, A. 1992. Les représentations en géographie. In *Encyclopédie de Géographie,* eds. A. Bailly, R. Ferras & D. Pumain. Paris : Economica, p. 371-383.

Bailly, A. & L. Bourdeau-Lepage (2011) Concilier désir de nature et préservation de l'environnement : vers une urbanisation durable en France. *Géographie, économie, société,* 13**,** 27-43.

Bailly, A. & R. Ferras. 1997. *Eléments d'épistémologie de la géographie*. Paris : Armand Colin.

Balny, P., O. Beth & E. Verlhac. 2009. *Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain*. Paris : Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux/Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Baron, C. (2003) La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique. *Droit et Société,* vol. 54**,** n°2, p. 329-349.
Barret, C., J.-P. Charvet, G. Dupuy & M. Sivignon. 2000. *Dictionnaire de géographie humaine*. Paris : Liris.
Bastien, F. 2013. Repenser la participation politique ? Conceptions et mesure de la participation à l'ère de la démocratie en ligne. In Colloque *Regards critiques sur la participation politique en ligne*. Paris, 19-20 juin 2013. [En ligne] URL : http://www.reseaudel.fr/colloquedel2013/les-tables-rondes/table-ronde-1/
Bataillon, C. (2006) Six géographes en quête d'engagement : du communisme à l'aménagement du territoire. Essai sur une génération *Cybergeo : European Journal of Geography*. [En ligne] URL : http://cybergeo.revues.org/1739
Baudelle, G. (1998) Quand les géographes reviennent au pays. *Cahiers nantais,* n° 50**,** p. 131-139.
Baudelle, G. 2003. L'unité de la ville-pays. In *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation,* ed. J. Beauchard. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube, p. 19-32
Baudelle, G., C. Guy & B. Mérenne-Schoumaker. 2011. *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
Beauchard, J. 1996. *La ville-pays*. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube.
Beauchard, J. 2003. *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube.
Beaujeu-Garnier, J. (1975). Les géographes au service de l'action. *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 27, n°2, p. 290-302
Béhar, D. & P. Estèbe. 1997. Etat et politiques territoriales : de la discrimination positive à la dérogation. In *L'état de la France 1997*. Paris: La Découverte, p. 97-98
Béhar, D. & P. Estèbe (1999) L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? *Annales de la recherche urbaine,* n° 82**,** p. 80-91.
Béhar, D. & P. Estèbe (2007) La fausse évidence territoriale. *Projet,* n° 301**,** p. 39-44.
Benoît, J.-M., P. Benoît & D. Pucci. 1998. *La France redécoupée, enquête sur la quadrature de l'hexagone*. Paris : Belin.
Berdoulay, V. 1992. Les valeurs géographiques. In *Encyclopédie de Géographie,* eds. A. Bailly, R. Ferras & D. Pumain, 385-402. Paris : Economica.
Berdoulay, V. 1995. *La formation de l'école française de géographie*. Paris : Éditions du CTHS.
Berdoulay, V. et O. Soubeyran (1991). Lamarck, Darwin et Vidal : aux fondements naturalistes de la géographie », *Annales de géographie*, n° 561, vol. 100, p. 617-634.
Berdoulay, V. & O. Soubeyran. 1996. Débat public et développement durable. Expériences nord-américaines. La Défense : Éditions Villes et Territoires (Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme).
Berdoulay, V. & O. Soubeyran. 2000. *Milieu, colonisation et développement durable. Perspectives géographiques sur l'aménagement*. Paris : L'Harmattan.
Berdoulay, V. & O. Soubeyran. 2002. *L'Écologie urbaine et l'urbanisme : aux fondements des enjeux actuels*. Paris : La Découverte.
Bergandi, D. & P. Blandin (2012) De la protection de la nature au développement durable : Genèse d'un oxymore éthique et politique. *Revue d'histoire des sciences,* vol. 1**,** n°63, p. 103-142.
Berneth Peña Reyes, L. (2008) Reflexiones sobre las concepciones del conflicto en geografía humana. *Cuadernos de Geografía. Revista colombiana de geografía,* vol. 17**,** p. 89-115.
Berque, A. 1992. Espace, milieu, paysage, environnement. In *Encyclopédie de Géographie,* eds. A. Bailly, R. Ferras & D. Pumain. Paris : Economica, p. 351-369.
Berque, A. 1999. Médiance : de milieux en paysages. Paris : Belin (collection Reclus géographiques).
Berque, A. 2000. *Ecoumène. Introduction à l'étude des milieux humains*. Paris : Belin.
Bertacchini, Y. (2010) Intelligence territoriale : une lecture retro-prospective. *Revue internationale d'intelligence économique,* vol 2**,** p. 65-97.
Bertrand, C. & G. Bertrand. 1992. La géographie et les sciences de la nature. In *Encyclopédie de Géographie,* eds. A. Bailly, R. Ferras & D. Pumain. Paris : Economica, p. 109-127
Besse, J.-M. 1990. Géographie et existence, d'après l'œuvre d'Eric Dardel. In *L'Homme et la Terre. Nature de la réalité géographique,* E. Dardel. Paris : Editions du CTHS, p. 135-175

Bezes, P. 2009. *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris : PUF.
Bezes, P. (2010) Morphologie de la RGPP. *Une mise en perspective historique et comparative,* n° 136**,** p. 775-802.
Bezes, P. & P. Le Lidec (2010) L'hybridation du modèle territorial français. *Revue française d'administration publique,* vol. 4**,** n° 136, p. 919-942.
Bigando, E. 2006. *La sensibilité au paysage ordinaire des habitants de la grande périphérie bordelaise*. Thèse de doctorat en géographie. Bordeaux: Université Michel de Montaigne Bordeaux 3.
Bignante, E. (2010) The use of photo-elicitation in field research. *EchoGéo*, n°11. [En ligne] URL : http://echogeo.revues.org/11622
Blanc, G. (2010) Protection de la nation et construction de la nature. Une histoire des parcs nationaux français depuis 1960 (Cévennes, Pyrénées et Vanoise). *Vingtième Siècle. Revue d'histoire,* vol. 3, n° 107**,** p. 131-144. [En ligne] URL : http://www.cairn.info/revue-vingtieme-siecle-revue-d-histoire-2010-3-page-131.htm
Blanc, N. & P. Estèbe (2003) Géographie et politique : le face à face. *Ecologie et politique,* vol. 1**,** n° 27, p. 79-89.
Blatrix, C. 1996. Vers une démocratie participative? Le cas de l'enquête publique. In *La gouvernabilité,* ed. J. Chevallier. Paris : PUF, p. 299-313.
Blatrix, C. 2007a. Genèse et consolidation d'une institution: Le débat public en France. In *Le débat public : une expérience française de démocratie participative,* eds. M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hérard Dubreuil & R. Lefebvre. Paris : La Découverte, p. 43-56.
Blatrix, C. 2007b. Introduction — Scènes, coulisses et interstices du débat. In *Le débat public : une expérience française de démocratie participative,* eds. M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hérard Dubreuil & R. Lefebvre. Paris : La Découverte, p. 151-154.
Blatrix, C. (2009) La démocratie participative en représentation. *Sociétés contemporaines,* vol. 2**,** n° 74, p. 97-119.
Blondiaux, L. (2001) La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? *Projet,* vol. 4, n° 268**,** p. 81-90. [En ligne] URL : http://www.cairn.info/revue-projet-2001-4-page-81.htm
Blondiaux, L. (2008a) Démocratie délibérative vs démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines. *Raisons politiques,* vol. 2**,** n°30, p. 131-147. [En ligne] URL : www.cairn.info/revue-raisons-politiques-2008-2-page-131.htm.
Blondiaux, L. 2008b. *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Paris : Seuil.
Bodiguel, J.-L. & J. Fialaire. 2002. *Le renouveau de l'aménagement du territoire*. Paris : L'Harmattan.
Boeuf, J.-L. (2004) Territoires et nouvelles compétences, l'intercommunalité depuis 1999 : la révolution tranquille. *Cahiers français,* n° 318 (Décentralisation, État et Territoire)**,** p. 35-40.
Boeuf, J.-L. (2011) Les mutations du rôle de l'Etat dans le développement des territoires : de l'action à l'impulsion. *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation,* n° 91**,** p. 76-85.
Boltanski, L. & E. Chiapello. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris : Gallimard.
Bonnemaison, J. (1981) Voyage autour du territoire. *L'espace géographique,* vol. 4, n° 10**,** p. 249-262.
Bonneuil, C. & J.-B. Fressoz. 2013. *L'Évènement Anthropocène. La Terre, l'histoire et nous*. Paris : Seuil.
Bote, V. & M. Marchena. 1996. Política turística. In *Introducción a la economía del turismo de España,* eds. A. Pedreño Muñoz, E. Aguiló Pérez & V. M. Monfort Mir. Madrid: Civitas, p. 326-395.
Bouba-Olga, O., P. Chaudefoin & J. Mathé (2006) Innovation et territoire : une analyse des conflits autour de la ressource en eau, le cas du bassin-versant de la Charente. *Flux,* n° 63-64**,** p. 32-41.
Boudon, R. 1991 *La place du désordre. Critique des théories du changement social*. Paris : Quadrige.
Boudon, R. 1995. *Le juste et le vrai : études sur l'objectivité des valeurs et de la connaissance*. Paris : Fayard.

Bouisset, C., S. Clarimont & I. Degrémont. 2013. L'État face au risque d'inondation : le service des Ponts et Chaussées dans les Pyrénées occidentales (XIX°-XX° siècles). In *Au fil de l'eau. Ressources, risques et gestion du Néolithique à nos jours,* eds. C. Ballut & P. d. Fournier. Clermont-Ferrand : Presses universitaires Blaise Pascal, p. 131-144

Bourdeau, P. (2009) De l'après-ski à l'après-tourisme, une figure de transition pour les Alpes ? Réflexions à partir du cas français. *Revue de géographie alpine / Journal of Alpine Research,* n° 3, vol. 97. [En ligne] URL : http://rga.revues.org/1049

Bourdieu, P. (1993) Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique. *Actes de la recherche en sciences sociales,* vol. 96-97**,** p. 49-62.

Bourdieu, P. 1994. *Raisons pratiques*. Paris : Seuil (Collection Points).

Bourg, D. 2003. *Le nouvel âge de l'écologie*. Paris : Descartes & Cie.

Bourg, D. & A. Fragnière. 2014. *La pensée écologique. Une anthologie*. Paris : PUF.

Bourget, M., C. Moureux & X. Piolle (1991) Pratiques de la montagne et société urbaine : la construction d'un ailleurs compensatoire. *HEGOA, Cahiers du CRISSA***,** n° 116.

Boutaud, A. 2005. *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi du changement dans les modes de penser*. Thèse de doctorat en science et génie de l'environnement. École nationale supérieure des mines de Saint-Étienne. Saint-Étienne: Université Jean Monnet.

Boutaud, A. 2009. *Les Agendas 21 locaux. Bilan et perspectives en Europe et en France*. Lyon: Communauté urbaine du Grand Lyon.

Boutefeu, E. 2005. *La demande sociale de nature en ville. Enquête auprès des habitants de l'agglomération lyonnaise*. La Défense : PUCA / CERTU.

Bréelle, D. (2009) Les géographes et la pensée coloniale française : l'Indochine à travers les thèses de Charles Robequain et Pierre Gourou. *Cybergeo : European Journal of Geography*. [En ligne] URL : http://cybergeo.revues.org/22043

Brial, F. (2010) Développement durable, gouvernance et insularité : le cas de la réserve naturelle marine de la Réunion. *Revue française d'administration publique,* vol. 2, n° 134, p. 395-411. [En ligne] URL : http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-2-page-395.htm

Bricault, J.-M. (2012) L'administration des espaces ruraux à l'heure de la rationalisation. *Revue française d'administration publique,* vol. 1**,** n° 141, p. 55-71.

Bruhnes, J. 1902. *L'irrigation, ses conditions géographiques, ses modes et son organisation dans la péninsule ibérique et dans l'Afrique du nord. Etude de géographie humaine*. Thèse présentée à la Faculté des lettres de l'université de Paris. Paris, C. Naud Editeur. [En ligne] URL : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5496542c.r

Bruhnes, J. 1910. *La géographie humaine. Essai de classification positive. Principes et exemples*. Paris: Félix Alcan.

Bruhnes, J. (1913) Du caractère propre et du caractère complexe des faits de géographie humaine. *Annales de géographie,* 121**,** 1-40.

Brun, A. (2009) Gestion de l'eau en France. *Économie rurale,* n° 309**,** p. 4-8.

Brunel, S. 2004. *Le développement durable*. Paris : PUF.

Brunet, R., R. Ferras & H. Théry. 1992. *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*. Montpellier – Paris : GIP Reclus/La Documentation Française.

Bulkeley, H. (2005) Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks. *Political Geography,* vol. 24**,** p. 875-902.

Butler, R. W. (1980) The concept of a tourist area cycle evolution. Implications for management of resources. *The Canadian Geographer,* vol. XXIV**,** p. 5-12.

Butor, M. (1972) Le voyage et l'écriture, Romantisme, vol. 2, n° 4, p. 4-19.

Byrne, J. (2012) When green is White: The culturel politics of race, nature and social exclusion in a Los Angeles urban national park. *Geoforum,* 43**,** 595-611.

Cadène, P. 1985. *Conflits sociaux et rivalités paysannes pour l'espace périurbain : une analyse des processus de changement autour des dix grandes agglomérations françaises*. Thèse de doctorat en géographie. Toulouse : Université Toulouse 2 Le Mirail.

Cadoret, A. 2006. *Conflits d'usage liés à l'environnement et réseaux sociaux : Enjeux d'une gestion intégrée ? Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon*. Thèse de doctorat en géographie. Montpellier : Université Paul Valéry - Montpellier III.

Cadoret, A., S. Darly, T. Kirat & V. Lavaud-Letilleul (2012) Conflits d'usage littoraux et intérieurs : une géographie du contentieux de seconde instance dans le département de l'Hérault. *Norois,* vol. 4**,** n° 225, p. 29-46.

Caillosse, J. (2004) La décentralisation, une ruse de l'État central ? Comment le "centre" (se) sort-il des politiques de décentralisation ? *Pouvoirs locaux,* vol. IV, n° 63.

Cailly, L. 2009. Des territorialités aux spatialités : pourquoi changer de concept ? In *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives,* ed. M. Vanier. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, p. 151-156.

Callon, M., P. Lascoumes & Y. Barthe. 2001. *Agir dans un monde incertain*. Paris : Seuil.

Carayon, B. 2003. *Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale. Rapport au premier ministre*. Paris : La Documentation française.

Carman, M. (2011) La construction sociale de l'environnement à partir des conflits sociaux à Buenos Aires. *Espaces et sociétés,* vol. 3, n° 146**,** p. 17-33. [En ligne] URL : http://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2011-3-page-17.htm

Caron, A. & A. Torre (2006) Vers une analyse des dimensions négatives de la proximité. Les conflits d'usage et de voisinage dans les espaces naturels et ruraux. *Développement durable et territoires,* Dossier 7 [En ligne] URL : https://developpementdurable.revues.org/2641

Cavaillé, F. 1998. *Conflit d'aménagement et légitimités territoriales. Recherches sur les identités territoriales des expropriés de l'autoroute A 20*. Thèse de doctorat en géographie. Toulouse : Université Toulouse 2 — Le Mirail.

Cazals, C., P. Deuffic, A. Sergent & L. Ginelli (2013) La forêt, un patrimoine au prisme de l'écologisation: le cas des Landes de Gascogne. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement,* Hors-série n°16. [En ligne] URL : https://vertigo.revues.org/13702

Cefaï, D. 2007. *Pourquoi se mobilise-t-on ? Les théories de l'action collective*. Paris : La Découverte.

Chabbal, J. (2005) Le risque invisible. La non-émergence d'un problème public. *Politix*, n° 70**,** p. 169-195.

Chadefaud, M. 1987. *Aux origines du toruisme dans les pays de l'Adour, du mythe à l'espace. Un essai de géographie historique*. Pau : Cahiers de l'université de Pau.

Chaline, C. dir. 1994. *Ces Ports qui créèrent des villes*. Paris : L'Harmattan.

Champagne, P. 1990. *Faire l'opinion, le nouveau jeu politique*. Paris : Editions de Minuit.

Champagne, P. (1991) La construction médiatique des malaises sociaux. *Actes de la recherche en sciences sociales,* n° 90**,** p. 64-75.

Chamussy, H. (1997) Postmodernisme et nouveaux espaces en France. *Cahiers de géographie du Québec,* n° 114**,** p. 357-366.

Charbonneau, S. (2004) De l'usage médiatique du contentieux environnemental. *Natures Sciences Sociétés,* n° 12**,** p. 430-433.

Charles, L. & B. Kalaora (2001) La nature administrée. L'Europe, la France et la politique de la nature. *Le Débat,* vol. 4, n° 116**,** p. 47-63.

Charles, L. & B. Kalaora (2007) De la protection de la nature au développement durable : vers un nouveau cadre de savoir et d'action ? *Espaces et sociétés,* vol. 3**,** n° 130, p. 121-133.

Charles, L. & B. Kalaora (2008) Pensée, sensibilité et action dans la société française autour de la question de la nature. *Annales de géographie,* vol. 5, n° 663**,** p. 3-25.

Charlier, B. 1999. *La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*. Thèse de doctorat en géographie. Pau: Université de Pau et des Pays de l'Adour.

Chartier, D. (2004) Aux origines des flous sémantiques du développement durable : une lecture critique de la Stratégie mondiale de la conservation de la nature. *Écologie et politique,* n° 29**,** p. 173-184.

Charvolin, F. (2006) De la bonne administration de la nature et des hommes. Comparaison entre l'histoire naturelle du 18ème siècle et l'administration de l'environnement dans les années 1960. *Ecologie et politique,* n° 33**,** p. 137-153.

Chaudoir, P. (2007) La ville événementielle : temps de l'éphémère et espace festif. *Géocarrefour,* n° 82**,** p. 105-109.
Chazel, F. 1993. *Action collective et mouvements sociaux*. Paris : PUF.
Chevalier, P. (2013) Le transfert du modèle européen Leader entre diffusion des normes et durcissement réglementaire. *Revue d'études comparatives Est-Ouest,* vol. 3, n° 43**,** p. 17-55.
Chevalier, P. & M. Dedeire (2014) Application du programme Leader selon les principes de base du développement local. *Economie rurale,* n° 342**,** p. 9-25.
Chevallier, J. (1975) L'intérêt général dans l'administration française. *Revue internationale des sciences administratives,* vol. 4, n° 41**,** p. 325-350.
Chevallier, J. (2003) La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? *Revue française d'administration publique,* vol. 1-2, n° 105-106**,** p. 203-217.
Chevallier, J. 2010 *Le service public*. Paris : PUF (collection Que sais-je ?).
Chevallier, J. 2013. Intérêt général. In *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation,* eds. Casillo I., Barbier R., Blondiaux L *et al*. Paris : GIS Démocratie et Participation. [En ligne] URL : http://www.dicopart.fr/es/dico/interet-general.
Choblet, C. 2005. *Espace littoral et décisions d'aménagement. Limites et potentialités des études d'impact et des enquêtes publiques. Exemple du littoral français*. Thèse de doctorat en géographie. Nantes : Université de Nantes/ Institut de géographie et d'aménagement régional.
Claeys, C. (2010) Les "bonnes" et les "mauvaises" proliférantes. Controverses camarguaises. *Études rurales,* n° 185**,** p. 101-118.
Clarimont, S. (1996) Conflits pour l'eau dans le bassin de l'Èbre *Revue Espace rural,* n° 36**,** p. 63-114.
Clarimont, S. 1999. *Les conflits pour l'eau en Europe méditerranéenne. Le cas du bassin de l'Èbre (Espagne)*. Thèse de doctorat en géographie. Montpellier : Université Paul Valéry — Montpellier III.
Clarimont S. (2001). Le bassin versant, un territoire pour l'action ? Quelques éléments de réflexion à partir de l'étude du cas espagnol. *Montagnes Méditerranéennes*, n° 14, p. 37-41.
Clarimont, S. 2004. Espace public et contestation : l'exemple du débat autour du Plan hydrologique national espagnol. In *L'espace public à l'épreuve : régressions et émergences* eds. V. Berdoulay, P. Da Costa Gomez & J. Lolive. Bordeaux : Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, p. 61-70.
Clarimont, S. (2005). De la politique hydraulique à la Nouvelle culture de l'eau : débats publics et controverses autour des projets de transfert de l'Èbre (Espagne) In *Transferts massifs d'eau. Outils de développement ou instruments de pouvoir ?* ed. F. Lasserre. Montréal : Presses de l'Université du Québec, p. 401-419.
Clarimont, S. (2005b). L'émergence de nouveaux territoires de la prospective : de la comarca des géographes à une structure intercommunale nouvelle. *Sud-Ouest Européen*, n° 20, p. 115-130
Clarimont, S. (2006a) Partager les eaux de l'Èbre. La presse régionale aragonaise contre les projets de transfert. *Dossier des Mélanges de la Casa de Velázquez – Nouvelle série,* n° 36**,** p. 149-170.
Clarimont, S. (2006b) Partage de la compétence tourisme. L'expérience aragonaise *Les Cahiers Espaces,* n° 91**,** p. 42-47.
Clarimont, S. (2009a) Partager les eaux superficielles en Espagne : concurrences entre usages et tensions entre régions. *Historiens et Géographes,* n° 408**,** p. 225-234.
Clarimont, S. (2009b) L'évolution des politiques française et espagnole de l'eau : entre directives communautaires et décentralisation administrative. *Revue d'Économie Rurale,* n° 309**,** p. 34-49.
Clarimont, S. 2010. Le transfert d'eau : radioscopie de la contestation du projet de connexion Èbre-Llobregat (Espagne). In *L'eau mondialisée : les enjeux de la gouvernance,* ed. G. Schneier. Paris : La Découverte, p. 254-273.
Clarimont, S. 2013. La patrimonialisation des espaces naturels en débat : la réforme du Parc national des Pyrénées (France). *VertigO – La revue électronique en sciences de l'environnement*. Hors-série n°16. [En ligne] URL : http://vertigo.revues.org/13549
Clarimont, S. (2014) Les recompositions territoriales de l'intercommunalité de part et d'autre des Pyrénées. *Géodoc,* n° 59, p. 123-136.

Clarimont, S., J. Aldhuy & O. Labussière (2006) Les recompositions territoriales face à la faible densité : comparaison des pays aquitains et des comarcas aragonaises. *Annales de géographie,* n° 647**,** p. 26-48.

Clarimont, S. & K. Leichnig. 2014. Le Parc naturel urbain : figure paradoxale du projet urbain ou synecdoque de la "ville nature" ? In *Formes et modèles de la nature urbaine (XIXe et XXe siècles),* ed. C. Santini. Paris : Editopics (édition électronique). [En ligne] URL : http://www.editopics.com/livre/series/formes-et-modeles-de-la-nature-urbaine-xixe-et-xxe-siecles-/5

Clarimont, S. & K. Leichnig. (2015a) La perception des espaces publics de nature. Paroles d'élus et d'usagers du Parc naturel urbain palois. *Revue Géographique de l'Est,* n° 54. [En ligne] URL : http://rge.revues.org/5239

Clarimont, S. & K. Leichnig. (2015b) Portée et postérité d'un événement touristique. L'Exposition internationale Saragosse 2008, sept ans après ! *Teoros*, à paraître.

Clarimont, S. & S. Miaux (2014) Événements touristiques et mises en scène du fleuve urbain. Regards croisés : la promenade Champlain (Québec) et le Parc fluvial (Saragosse). *Sud-Ouest Européen,* n° 38, p. 137-154.

Clarimont, S. & V. Vlès (2009) Le tourisme pyrénéen face au développement durable : une intégration partielle et hésitante / Pyrenean tourism confronted with sustainable development: partial and hesitant integration. *Revue de géographie alpine / Journal of Alpine Research,* n° 97**,** vol. 3. [En ligne] URL : https://rga.revues.org/967

Clarimont, S., V. Vlès & [dir]. 2008. *Tourisme durable en montagne : entre discours et pratiques*. La Plaine Saint-Denis : AFNOR.

Clarimont, S., V. Vlès & K. Leichnig. 2014. Les politiques de patrimonialisation des espaces fluviaux urbains : une approche comparée Pau/Saragosse In *Fleuves et territoires,* eds. Bernadet M. & A. Frémont. Mâcon : Institut de recherche du Val de Saône-Mâconnais, p. 155-166.

Clastres, P. 1974. *La Société contre l'État*. Paris : éditions de Minuit.

Clastres, P. [1974] 2006. *La Société contre l'État*. Réédition partielle. *Décroissance* n° 4. Nancy : éditions Marée Noire.

Claval, P. (1996) Le territoire dans la transition à la post-modernité. *Géographie et cultures,* n° 20, p. 93-112.

Claval, P. 1998. *Histoire de la Géographie française, de 1870 à nos jours*. Paris : Nathan Université.

Claval, P. (2006) Le développement durable : stratégies descendantes et stratégies ascendantes. *Géographie, économie, société,* vol. 4, n° 8**,** p. 415-445.

Claval, P. 2011 (4ème édition). *Histoire de la géographie*. Paris : PUF.

Claval, P. [1964], 1976. *Essai sur l'évolution de la géographie humaine*. Paris : Les Belles Lettres.

Clivaz, C. (2001) Influence des réseaux d'action publique sur le changement politique : l'exemple de l'écologisation des politiques suisses et valaisannes du tourisme, des transports et de l'agriculture. *Swiss Political Science Review,* n° 7**,** p. 19-50.

Cole, D. N. & G. H. Stankey. 1997. *Historical Development of Limits of Acceptable Change: Conceptual Clarifications and Possible Extensions*. General Technical Report Int. United States Department of Agriculture Forest Service.

Collard, F. (2010) Pouvoir d'un seul et bien commun (VI^{e}-XVI^{e} siècles). *Revue française d'histoire des idées politiques,* n° 2**,** p. 227-230.

Collier, J. & M. Collier. 1986. *Visual anthropology : Photography as a research method*. Albuquerque : University of New Mexico Press

Comité stratégique de la DATAR. 2003. *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France. Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire. Rapport au Premier ministre*. Paris : Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire/DATAR.

Conseil d'État. 1999. *Réflexions sur l'intérêt général. Rapport public 1999*. Paris : Conseil d'État, p. 239-357.

Constant, B. 1957. *Oeuvres*. Paris : Gallimard (Bibliothèque La Pléiade).

Coser, L. A. 1982. *Les fonctions du conflit social*. Paris : PUF.

Cottet, M., A. Rivière-Honegger & H. Piégay (2010). Mieux comprendre la perception des paysages de bras morts en vue d'une restauration écologique : quels sont les liens entre les qualités esthétique et écologique perçues par les acteurs ?. *Norois*, n° 216, vol. 3, p. 85-103.

Courtois, J.-P. 2009. *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*. France : Sénat.

CPDP. 2012. *Stockage souterrain de gaz naturel de Salins des Landes. Compte rendu du débat public (20 octobre 2011 – 31 janvier 2012). 29 mars 2012*. Paris : CNDP.

Cronon, W. (2009) Le problème de la wilderness, ou le retour vers une mauvaise nature. *Ecologie et politique,* n° 38**,** p. 173-199.

Crozier, M. & E. Friedberg. 1977. *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris : Seuil.

D'Aquino, P. (2002) Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante. *L'Espace géographique,* n° 31**,** p. 3-22.

Dallier, P. 2006. *La révolution silencieuse de l'intercommunalité à fiscalité propre est accomplie. Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur l'intercommunalité à fiscalité propre*. Paris : Sénat.

Dardel, É. 1990. *L'Homme et la Terre. Nature de la réalité géographique*. Paris : Éditions du CTHS.

Darly, S. (2008) La spatialité des conflits d'usage au sein des zones périurbaines en Île-de-France: analyse empirique d'une modalité peu connue de la gouvernance des territoires. *Norois,* n° 209**,** p. 127-146.

Darly, S. & A. Torre (2008) Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Ile-de-France.(résultats à partir d'analyses de la presse quotidienne régionale et d'enquêtes de terrain). *Géocarrefour,* n° 83**,** p. 307-319.

DATAR. 2000. *Aménager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement*. Paris : La Documentation française.

Daudigny, Y. 2010. *Rapport d'information n° 557 (2009-2010) de M. Yves DAUDIGNY, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'ingénierie publique*. Paris : Sénat.

Dauphin, S. (2010) Action publique et rapports de genre. *Revue de l'OFCE,* n° 114**,** p. 265-289.

Davezies, L. 2008. *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*. Paris : Editions du Seuil (Collection La République des Idées).

De La Cal, P. 2011. Hacer ciudad, hacer paisaje… Proyectos de transformación urbana y de intervención territorial. In *Proyectos integrados de arquitectura, paisaje y urbanismo. Curso de verano Universidad de Zaragoza,* ed. J. Monclús. Zaragoza : Institución Fernando el Católico/Diputación de Zaragoza/Escuela de Ingeniería y Arquitectura/Universidad de Zaragoza, p. 144-159.

De La Cal, P. & F. Pellicer. 2002. *Ríos y ciudades, aportaciones para la recuperación de los ríos y de las riberas de Zaragoza*. Saragosse : Institución Fernando El Católico.

De Terán, F. 2009. *El pasado activo. Del uso interesado de la historia para el entendimiento y la construcción de la ciudad*. Madrid : Akal.

Debarbieux, B. 1999. Le territoire : histoires en deux langues. A bilingual (his-)story of territory. In *Discours scientifiques et contextes culturels. Géographies britanniques et françaises à l'épreuve postmoderne,* eds. C. Chivallon, P. Ragouet & M. Samers. Bordeaux: Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, p. 33-46.

Debarbieux, B. 2003. Territoire. In *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés,* eds. J. Lévy & M. Lussault. Paris : Belin, p. 910-912

Debarbieux, B. (2006) Prendre position : réflexions sur les ressources et les limites de la notion d'identité en géographie. *L'espace géographique,* vol. 4**,** n° 35, p. 340-354.

Debarbieux, B. (2008) Construits identitaires et imaginaires de la territorialité : variations autour de la figure du "montagnard". *Annales de géographie,* vol. 2**,** n° 660-661, p. 90-115.

Debarbieux, B. 2009. Territoire - Territorialité - Territorialisation : aujourd'hui encore, et bien moins que demain. In *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives,* ed. M. Vanier. Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 19-30.

Debarbieux, B. & M. Vanier. 2002. *Ces territorialités qui se dessinent*. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube/DATAR.
Decamps, M. & F. Vicard (2010) Mesurer le développement durable : jeux d'indicateurs et enjeux locaux. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine,* vol. 4**,** p. 749-771.
Deffigier, C. (2007) Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe. *Revue française d'administration publique,* n°121-122**,** p. 79-98.
Delaney, D. 2009. Territory and Territoriality. In *International Encyclopedia of Human Geography,* eds. R. Kitchin & N. Thrift. Elsevier Science, p. 196-208.
Delaplace, M. (2011) La politique des pôles de compétitivité : la question de l'articulation entre compétitivité des entreprises et compétitivité des territoires *Géographie, économie, société,* vol. 3**,** n° 13, p. 255-271.
Deléage, J.-P. 1991. *Histoire de l'écologie. Une science de l'homme et de la nature*. Paris : La Découverte.
Delevoye, J.-P. & M. Mercier. 2000. *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité. Rapport fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*. France : Sénat.
Delgado del Rincón, L. E. (2010) Espagne. L'équilibre entre unité et diversité : les réformes statutaires dans l'État des Autonomies. *Confluences Méditerranée,* vol. 2**,** n°73, p. 93-106. [En ligne] URL : http://www.cairn.info/revue-confluences-mediterranee-2010-2-page-93.htm.
Depraz, S. (2005) Le concept d'Akzeptanz et son utilité en géographie sociale. Exemple de l'acceptation locale des parcs nationaux allemands. *Espace géographique,* vol. 1, n° 34**,** p. 1-16.
Depraz, S. 2008. *Géographie des espaces naturels protégés. Genèse, principes et enjeux territoriaux*. Paris : Colin.
Deprest, F. 1997. *Enquête sur le tourisme de masse*. Paris : Belin.
Descola, P. 2005. *Par-delà nature et culture*. Paris : Gallimard.
Dessus, G., P. George & J. Weulersse. 1949. *Matériaux pour une géographie volontaire de l'industrie française*. Paris : Colin.
Devanne, A.-S. 2005. *Marcheurs en montagne et expérience de l'espace. Une analyse de la construction du rapport à l'espace, à travers la pratique de la marche à pied dans les Pyrénées*. Thèse de doctorat en sciences de l'environnement. Paris : Engref, 348 p. + annexes, URL : http://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-00130902_v1/.
Deverre, C. & C. De Sainte Marie (2008) L'écologisation de la politique agricole européenne. Verdissement ou refondation ds systèmes agro-alimentaires. *Revue d'études en agriculture et environnement,* n° 89**,** p. 83-104.
Deyon, P. & A. Frémont. 2000. *La France et l'aménagement de son territoire: 1945-2015*. Paris : LGDJ.
Di Méo, G. (1998) De l'espace aux territoires : éléments pour une archéologie des concepts fondamentaux de la géographie. *L'information géographique,* n° 62**,** p. 99-110.
Di Méo, G. (1999) Géographies tranquilles du quotidien. Une analyse de la contribution des sciences sociales et de la géographie à l'étude des pratiques spatiales. *Cahiers de géographie du Québec,* vol. 43, n° 118, p. 75-93.
Di Méo, G. 2001. *Géographie sociale et territoires*. Paris : Nathan Université.
Di Méo, G. (2010a) La métropolisation. Un clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques *L'information géographique,* vol. 74, n° 3, p. 23-38.
Di Méo, G. (2010b) Subjectivité, socialité, spatialité : le corps, cet impensé de la géographie. *Annales de géographie,* vol. 5**,** n° 675, p. 466-491.
Di Méo, G. & P. Buléon. 2005. *L'espace géographique. Lecture géographique des sociétés*. Paris : Armand Colin.
DIACT. 2007. *Les fonds structurels européens 2007-2013*. Paris : La Documentation française.
Donadieu, P. & A. Fleury (1995) L'agriculture, une nature pour la ville ? *Annales de la Recherche Urbaine,* n° 74**,** p. 31-39.
Donzelot, J. & P. Estèbe. 1994. *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris : Esprit.

Douillet, A.-C. (2003) Les Élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique. *Revue française de science politique,* n° 53**,** p. 583-606.
Doury, M. & P. Lefébure (2006) «Intérêt général», «intérêts particuliers». La construction de l'ethos dans un débat public. *Questions de communication,* n° 9**,** p. 47-71.
Doyon, M. (2011) Conflit et processus participatif d'un processus d'aménagement territorial : de la consultation publique au recours aux urnes. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*. [En ligne] URL : http://vertigo.revues.org/11111
Dreyfus, F. (2010) La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'Etat ?. *Revue française d'administration publique*, vol. 4**,** n° 136, p. 857-864.
Duban, F. (2001) L'écologisme américain : des mythes fondateurs de la nation aux aspirations planétaires. *Hérodote,* vol. 1**,** n° 100, p. 55-86.
Dubois, G. (2009) Le long chemin vers le tourisme lent *Les Cahiers Espaces,* n° 100**,** p. 80-84.
Dufau, J. P. & E. Blessig. 2005. *Rapport d'information fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les instruments de la politique de développement durable. Rapport n°2248*. Paris : Assemblée nationale.
Dufour, D.-R. (2009) La gouvernance comme nouvelle forme de contrôle social. *Connexions,* vol. 91, n° 1, p. 41-54.
Dühr, S., C. Colomb & V. Nadin. 2010. *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*. Oxon : Routledge.
Dunezat, X. (2006) Le traitement du genre dans l'analyse des mouvement sociaux : France / Etats-Unis. *Cahiers du Genre,* Hors Série n° 1**,** p. 117-141.
Dupré, L. (2007) Les conflits d'environnement : entre sites et réserves. *Géographie, économie, société,* vol. 9**,** n° 2, p.121-140.
Dupuy, C. (2/2003) Conflits, négociation et gouvernance territoriale. *Droit et société,* n° 54**,** vol. 2, p. 377-396.
Duran, P. 1999. *Penser l'action publique*. Paris : LGDJ.
Duran, P. & J.-C. Thoenig (1996) L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique,* n° 46**,** vol. 4, p. 580-623.
Duron, P. (2001) De l'exonération à l'aide au projet. *Pouvoirs locaux,* n° 48**,** p. 28-29.
Duteil-Ogata, F. (2007) La photo-interview: dialogues avec des Japonais *Ethnologie française,* Tome XXXV**,** p. 69-78.
Duval, M. & C. Gauchon (2007) Analyse critique d'une politique d'aménagement du territoire, les Opérations Grands Sites. *Annales de géographie,* n° 654**,** p. 147-168.
Dziedzicki, J.-M. 2001. *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?* Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme. Centre d'études supérieures d'aménagement. Tours : Université François Rabelais.
Dziedzicki, J.-M. (2003) La gestion des conflits d'aménagement entre participation du public et médiation. *Annuaire des collectivités locales,* n° 23**,** p. 635-646.
EDF. 2011. *Projet de stockage souterrain de gaz naturel, Salins des Landes. Dossier du maître d'ouvrage pour le débat public*. La Défense : EDF.
Elias, N. 1998. *La société des individus*. Paris : Pocket.
Elissalde, B. (2002) Une géographie des territoires. *L'information géographique,* n° 66**,** p. 193-205.
Emelianoff, C. (2005) Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? *Développement durable et territoires*, dossier 4. [En ligne] URL : http://developpementdurable.revues.org/532
Emilianoff, C. (2007) La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe. *L'Information géographique,* vol. 71, n°3, p. 48-65.
Emilianoff, C. 2013. Environnement. In *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés,* eds. J. Lévy & M. Lussault. Paris : Belin, p. 342-343.
Entrikin, N. 2000. Le langage géographique dans la théorie démocratique. In *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy,* eds. J. Levy & M. Lussault. Paris : Belin, p. 189-216.
Epstein, R. (2005) Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires. *Esprit,* 11**,** 96-111.
Epstein, R. 2009. Après la territorialisation : le gouvernement à distance. In *Territoires, territorialité, territorialisation,* ed. M. Vanier. Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 131-139.

Ernstson H. & S. Sörlin (2009) Weaving protective stories: connective practices to articulate holistic values in the Stockholm National Urban Park. *Environment and Planning,* vol. 41**,** n° 6, p. 1460-1479.
ESPAGNE. 2000. *España : un turismo sostenible*. Madrid: Ministerio de economía y hacienda / Ministerio de Medio Ambiente.
ESPAGNE. 2007. *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Madrid : Ministerio de la Presidencia.
ESPAGNE & Observatorio de la Sostenibilidad en España. 2006. *Cambios de ocupación del suelo en España: Implicaciones para la sostenibilidad*. Madrid : Mundi Prensa.
Estèbe, P. (2005) Le département insubmersible. Entre modernité territoriale et archaïsme politique. *Informations sociales,* n° 121/1**,** p. 66-75.
Estèbe, P. 2008. *Gouverner la ville mobile, intercommunalité et démocratie locale*. Paris: PUF.
Faburel, G. 2000. *Prise en compte de l'externalité bruit des avions par la méthode d'évaluation contingente*. Thèse de doctorat en urbanisme, aménagement et politiques urbaines. Paris : Université Paris 12.
Faburel, G. (2003) Le bruit des avions, facteur de révélation et de construction de territoires. *L'Espace géographique,* n° 32**,** p. 205-223.
Fagnani, J. (1990) De l'utilisation du concept de stratégie en géographie sociale : quelques éléments de réflexion. *Strates,* n° 5**,** p. 1-7.
Fairweather, J.-R. & S.-R. Swaseld (2001). Visitor experiences of Kaikoura, New Zealand: an interpretative study using photographs of landscapes and Q method. *Tourism Management*, Vol. 22, p. 219-228.
Faludi, A. 2007. *Territorial Cohesion and the European Model of Society*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
Faludi, A. (2009) A turning point in the development of European spatial planning ? The 'Territorial Agenda of the European Union' and the 'First Action Programme'. *Progress in Planning,* vol. 71**,** p. 1-42.
Farinós Dasí, J. (2009) Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable : à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace. *L'Information géographique,* vol. 73, n°2, p. 89-111.
Favre, P. 1990. *La manifestation*. Paris : Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
Favre, P. 1999. Les manifestations de rue entre espace privé et espaces publics In *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains,* eds. B. François & E. Neveu. Rennes: Presses universitaires de Rennes, p. 135-154.
Fédération Europarc. 1998. *Charte européenne du tourisme durable dans les espaces protégés*. Parcs naturels régionaux de France.
Figueiredo, Y. (2006) Aux sources du débat écologique contemporain : l'expérience américaine. *Revue française d'études américaines,* n° 109, vol. 3**,** p. 69-82.
Figuière, C. (2006) Sud, développement et développement durable : l'apport de l'économie politique. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*. n° 7. [En ligne] URL : http://vertigo.revues.org/2287
Filleule, O., E. Agrikoliansky & I. Sommier. 2010. *Penser les mouvements sociaux*. Paris : La Découverte.
Filleule, O., L. Mahtieu & C. Péchu. 2009. *Dictionnaire des mouvements sociaux*. Paris : Presses de Sciences Po.
Flahault, F. (2013) Pour une conception renouvelée du bien commun. *Études,* n° 6**,** p. 773-783.
Forest, J. & B. Serrate (2011) Diffusion et production des connaissances : les deux faces d'une action territoriale réussie. *Revue d'économie régionale et urbaine,* n° avril**,** p. 295-312.
Fortier, A. (2009) La conservation de la biodiversité. Vers la constitution de nouveaux territoires ?. *Études rurales,* n° 183**,** p. 129-142.
Fortier, I. (2010) La « réingénierie de l'Etat », réforme québécoise inspirée du managérialisme. *Revue française d'administration publique,* n° 136, vol. 4**,** p. 803-820.
Foucher, M. 1991. *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*. Paris : Fayard.
Fouilland, B. (2009) De l'aménagement au gouvernement des territoires, où est l'État ?. *Projet,* n° 310, vol. 3**,** p. 13-21.

Fourniau, J.-M. (2007) L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement. *Revue européenne des sciences sociales,* tome XLV**,** p. 149-179.

Fourny, M.-C. 2003. Les dessous des aires urbaines. Incertitudes identitaires et bricolage territorial. In *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation,* ed. J. Beauchard. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube, p. 33-50.

FRANCE. 2007a. *Grenelle de l'environnement - Groupe 1 : "Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie"*. Paris : Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, Secrétariat d'État à l'Écologie.

FRANCE. 2007b. *Grenelle de l'environnement : rapport général*. Paris: Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, Secrétariat d'État à l'Écologie.

FRANCE. 2007c. *4ème rapport sur la mise en oeuvre de la Stratégie nationale de développement durable 2003-2008*. Paris : Délégation interministérielle au développement durable.

FRANCE. 2008. *Rapport général de la Commission d'enquête. Demande d'autorisation d'exploiter une unité pilote de captage de CO2 depuis l'usine de Lacq, de transport par les canalisations existantes, puis injection aux fins de stockage de CO2 dans le puits dit de Rousse 1 sur la commune de Jurançon*. Pau : Préfecture des Pyrénées-Atlantiques.

FRANCE. 2009. *« Il est temps de décider ». Rapport au Président de la République*. Paris : Comité pour la Réforme des Collectivités locales.

FRANCE. 2010a. *Plan Restaurer et valoriser la Nature en Ville. Plan Ville durable. Grenelle de l'environnement*. Paris : Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.

FRANCE. 2010b. *Rapport n° 10-028-01 relatif à l'évaluation de la régionalisation des budgets opérationnels du programme « administration territoriale »*. Paris : Inspection Générale de l'Administration.

FRANCE. 2010c. *Une ambition pour dix ans. Une mobilisation générale pour libérer la croissance et donner un avenir aux générations futures*. Paris : Commission pour la libération de la croissance française présidée par Jacques Attali.

FRANCE. 2015. *Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020*. La Défense : Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

FRANCE & Centre d'analyse stratégique. 2008. *La participation des citoyens et l'action publique*. Paris : La Documentation française.

FRANCE & Commissariat Général du Plan. 2005. *Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'Etat dans les espaces ruraux et périurbains ?* . Paris : Commissariat Général du Plan.

FRANCE, Conseil Général des Ponts et Chaussées & Inspection Générale de l'Environnement. 2005. *Rapport sur la simplification des enquêtes publiques*. Paris : La Documentation Française.

FRANCE & Conseil National du Tourisme. 2005. *Tourisme et intercommunalité*. Paris : CNT (Section poltiques territoriales touristiques).

FRANCE & Préfecture de Gironde. 2015. *Rapport d'enquête. Enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique des acquisitions de parcelles constitutives des espaces naturels de la dune du Pilat (27 avril 2015 - 2 juin 2015)*. Bordeaux : Préfecture de Gironde/Conservatoire du littoral.

François-Poncet, J. 2003. *L'exception territoriale : un atout pour la France. Rapport d'information n° 241 (2002-2003) de M. Jean FRANÇOIS-PONCET, fait au nom de la délégation à l'aménagement du territoire*. Paris : Sénat.

François-Poncet, J. & C. Belot. 2008. *Rapport d'information fait au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur le nouvel espace rural français*. Paris : Sénat.

Freeman, T. W. 1958. *Geography and Planning*. Londres : Hutchinson University Library.

Frémont, A. 1999. *La région espace vécu*. Paris : Flammarion.

Frémont, A. 2006. *Aimez-vous la géographie ?* Paris : Flammarion.

Frutos, L. M. & E. Ruiz. 1999. Los programas LEADER II en Aragón: su contribución al desarrollo de espacios turísticos en el medio rural. In *El Territorio y su imagen. Actas del XVI Congreso de Geógrafos Españoles*. Málaga : AGE / Universidad de Málaga, p. 471-482.

Fuji Johnson, G. (2011) The Limits of Deliberative Democracy and Empowerment: Elite Motivation in Three Canadian Cases. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique,* n° 44**,** p. 137-159.
García Álvarez, J. (2006) Territoire, question régionale et dimension européenne dans l'Espagne des Autonomies : réalisations et défis. *Rives méditerranéennes,* n° 25**,** p. 31-42.
Gauchon, C. (1997) Anciennes remontées mécaniques dans les montagnes françaises : pour une géographie des friches touristiques. *Bulletin de l'Association des géographes français*, vol. 74, n° 3, p. 296-310.
Gauchon, C. (2002) Les sites naturels classés entre 1906 et 1930 dans les Alpes du nord : entre tourisme et protection. Bilan et actualité. *Revue de géographie alpine*, vol. 90, n° 2, p. 15-31
Gauchon, C. 2014. Une composante des conflits environnementaux : la querelle de légitimité. In *Les espaces protégés et teritoires. Entre conflits et acceptation,* eds L. Laslaz, C. Gauchon, M. Duval & S. Héritier. Paris : Belin, p. 86-102
Gauchon, P. & C. Tellene. 2005. *Géopolitique du développement durable. Rapport Anthéios 2005.* Paris : PUF. Revue de géographie alpine, vol. 90, n° 2, p. 15-31.
Gaudin, J.-P. (2001) L'acteur. Une notion en question dans les sciences sociales. *Revue européenne des sciences sociales,* tome XXXIX, n° 121**,** p. 7-14.
Gaudin, J.-P. 2002. *Pourquoi la gouvernance ?* Paris : Presses de Sciences Po (La Bibliothèque du Citoyen).
Gaudin, J.-P. 2007. *La démocratie participative*. Paris : Colin (collection 128).
Gauthier, C. & J. Valluy (1998) Générations futures et intérêt général. Éléments de réflexion à partir du débat sur le «développement durable». *Politix,* n° 11**,** p. 7-36.
Gauthier, M. & L. Simard (2011) Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement au Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique. *Télescope,* n° 17**,** p. 39-67.
George, P. (1961) Nécessités et difficultés d'une décentralisation industrielle en France. *Annales de géographie,* vol. 70**,** n° 377, p. 25-36.
George, P. (1965) Géographie et urbanisme. *Annales de géographie,* vol. 74**,** n° 406, p. 641-659.
George, P. 1968. *L'action humaine. Étude géographique*. Paris : PUF.
George, P. (1981) La géographie, histoire profonde. A la recherche d'une notion globale de l'espace. *Annales de géographie,* vol. 90**,** n° 498, p. 203-210.
George, P. 1984. Dictionnaire de la géographie. Paris : PUF.
George, P. (1988) Nouvelle génération de géographes ou nouvelle géographie ? (Notes). *Annales de géographie,* vol. 97**,** n° 543, p. 601-602.
George, P., R. Guglielmo, B. Kayser & Y. Lacoste. 1964. *La géographie active*. Paris : PUF.
Gérardot, C. (2004) Les élus lyonnais et leurs fleuves : une reconquête en question. *Géocarrefour,* n° 79/1**,** p. 75-84.
Gerbaux, F. 1999. *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube.
Giblin, B. 1998. Présentation. In *L'homme et la Terre*. E. Reclus. Paris : La Découverte & Syros, p. 5-99.
Giddens, A. [1984] 2005. *La constitution de la société. Eléments de la théorie de la structuration*. Paris : PUF.
Gillepsie, A. (2006). Tourist photography and the reverse gaze. *Ethos*, vol. 34, n° 3, p. 343-366
Ginet, P. (2011) Les restructurations militaires en Lorraine : enjeux d'aménagement à différentes échelles. *Revue Géographique de l'Est,* vol. 51, n° 1-2. [En ligne] URL : http://rge.revues.org/3242
Girard, N. (2006) À la recherche des territoires métropolitains. Situations comparées en France, Italie et Espagne. *Rives méditerranéennes,* n° 25**,** p. 55-64.
Giraut, F. (2008) Conceptualiser le territoire. *Historiens et Géographes,* n° 403**,** p. 57-68.
Glon, E. (2006) Wilderness et forêts au Canada. Quelques aspects d'une relation homme/nature très ambivalente. *Annales de géographie,* n° 649**,** vol. 3, p. 239-257.
Godard, O. (1994) Le développement durable. Paysage intellectuel. *Natures, sciences et sociétés,* vol. 4**,** n° 2, p. 309-322.

Godard, O. 2001. Le développement durable et la recherche scientifique, ou la difficile articulation des logiques de l'action et de la connaissance. In *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche,* ed. M. Jollivet. Paris : Elsevier, p. 61-81.

Godard, O. (2005) Le développement durable, une chimère, une mystification ? *Mouvements,* n° 41**,** p. 14-23.

Godet, L. (2010) La "nature ordinaire" dans le monde occidental. *L'Espace géographique,* n° 39**,** p. 295-308.

Goodwin, M. (2009) Governance. *International Encyclopedia of Human Geography***,** p. 593-599.

Graber, D. M. (2010) Une approche résolue du biocentrisme : le dilemme de la wilderness dans les parcs nationaux. *Écologie et politique,* n° 40, vol. 2**,** p. 167-178.

Graber, F. (2012) Entre commodité et consentement. Des enquêtes publiques au XVIII[e] siècle. *Participations,* vol. 2**,** n° 3, p. 93-117.

Gravari-Barbas, M. 2003. Le patrimoine territorial. Construction patrimoniale, construction territoriale : vers une gouvernance patrimoniale ? In *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation,* ed. J. Beauchard. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube, p. 51-67.

Grémion, P. 1976. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris : Seuil.

Grenier, A. (2003) Croisières et tourisme polaire: Des vacances aux confins de la géographie. *VertigO —la revue électronique en sciences de l'environnement*. [En ligne] URL : http://vertigo.revues.org/8444

Grenier, A. (2009) Conceptualisation du tourisme polaire: cartographier une expérience aux confins de l'imaginaire. Téoros, vol. 28, n° 28-1, p. 7-19.

Grimfeld, A., J. Jouzel, J.-F. Le Grand, N. Niotat & S. E. Young. Octobre 2010. *Rapport d'évaluation du Grenelle de l'Environnemen*t. Neuilly-sur-Seine : Société Ernst & Young.

Guédez, A. 2003. Valeurs. In *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés,* eds. J. Lévy & M. Lussault. Paris : Belin, p. 974-975.

Guérin, M.-T. & F. Bédard (2006) La recherche managériale sur les destinations touristiques Indexpérience: une méthode d'évaluation de l'expérience touristique. *Téoros. Revue de recherche en tourisme*, vol. 25, n° 25/3, p. 77-80.

Guillaume, R. (2008) Des systèmes productifs locaux aux pôles de compétitivité : approches conceptuelles et figures territoriales du développement *Géographie, économie, société,* 3**,** 295-309.

Gumuchian, H., E. Grasset, R. Lajarge & E. Roux. 2003. *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris : Anthropos.

Habermas, J. 1988. *L'espace public*. Paris : Payot.

Hache, A. (2005) Barcelone. Projets urbains globaux et revendications territoriales. *Socio-Anthropologie*, vol. 16. [En ligne] URL : http://socio-anthropologie.revues.org/433

Halphern, C., P. Lascoumes & P. Le Galès [dir]. 2014. *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Hamdouch, A. & B. Zuindeau (2010) Introduction. Diversité territoriale et dynamiques socio-institutionnelles du développement durable : une mise en perspective. *Géographie, économie, société,* n° 12, vol. 3**,** p. 243-259.

Hardy, Q. 2014. L'école de Bordeaux de critique de la technique, une pensée source de l'écologie politique. In *Nous sommes des révolutionnaires malgré nous,* B. Charbonneau & J. Ellul. Paris : Seuil, p. 7-45.

Hatt, E., V. Vlès, S. Clarimont & G. Deletraz (2011) Retour sur images. Les stations touristiques de Seignosse et Gourette sous le regard des touristes *Revue Espaces Temps.net*. [En ligne] URL : http://espacestemps.net/document9036.html

Héritier, S. (2006) La nature et les pratiques de la nature dans les montagnes canadiennes : le cas des parcs nationaux des montagnes de l'Ouest (Alberta et Colombie Britannique). *Annales de géographie,* n° 649**,** vol. 3, p. 270-291.

Hoyaux, A.-F. (2006) Pragmatique phénoménologique des constructions territoriales et idéologiques dans les discours d'habitants. *L'Espace géographique,* n° 35**,** vol. 3, p. 271-285.

Hulbert, F. (2006) Réforme municipale au Canada et au Québec : la recomposition géopolitique des agglomérations. *Norois,* n° 199/2**,** p. 23-43.

Hulbert, F. 2010. Fusions municipales au Canada et intercommunalités en France : comment reconstruire politiquement les agglomérations ? In *50 questions à la ville : comment penser et agir sur la ville,* eds. J.-P. Augustin & M. Favory. Pessac: Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, p. 369-375.

INSEE & C. Kapel (2013) Les Landes en bref. Edition 2013. *INSEE Aquitaine e-publications***,** n° 6. [En ligne] URL : http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=20259.

Idelson, B. 1999. *La presse quotidienne régionale (PQR), acteur social local. Analyse d'un discours de presse : le cas du quotidien de la Réunion*. Thèse de doctorat en science de l'information et de la communication, Aix-en-Provence/ Saint-Denis : Université de Provence/Université de La Réunion.

Isnard, H. (1975) L'espace du géographe. *Annales de géographie,* n° 462**,** p. 174-187.

Isnard, H. (1985) Espace et temps en géographie. *Annales de géographie,* n° 525, vol. 94**,** p. 534-545.

Jacob, J. 1999. *Histoire de l'écologie politique. Comment la Gauche a redécouvert la nature*. Paris : Albin Michel.

Jazé-Charvolin, M.-R. (2014) Les stations thermales : de l'abandon à la renaissance. Une brève histoire du thermalisme en France depuis l'Antiquité. *In Situ. Revue des patrimoines,* n° 24. [En ligne] URL : http://insitu.revues.org/11123

Jean, Y. & M. Vanier. 2008. *La France, aménager les territoires*. Paris : Armand Colin.

Jeanneaux, P. (2006) Économie de la décision publique et conflits d'usages pour un cadre de vie dans les espaces ruraux et périurbains. *Développement durable et territoires,* Dossier n°7. [En ligne] URL : http://developpementdurable.revues.org/2586

Jeanneaux, P. & P. Perrier-Cornet (2008) Les conflits d'usage du cadre de vie dans les espaces ruraux et la décision publique locale. Éléments pour une analyse économique. *Économie rurale,* n° 306**,** p. 39-54.

Jégou, A. (2007) Les géographes français face au développement durable. *L'Information géographique,* n° 71**,** p. 6-18.

Jobert, A. (1998) L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général. *Politix,* n° 11**,** p. 67-92.

Joerin, F., M. Pelletier, C. Trudelle & P. Villeneuve (2005) Analyse spatiale des conflits urbains. Enjeux et contextes dans la région de Québec. *Cahiers de géographie du Québec,* n° 138**,** p. 319-342.

Jollivet, M. [dir] 2001a. *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche*. Paris : Elsevier.

Jollivet, M. 2001b. Le développement durable, notion de recherche et catégorie pour l'action. Canevas pour une problématique hybride. In *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche,* ed. M. Jollivet, 97-116. Paris: Elsevier.

Jonas, H. [1979], 2009. *Le principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*. Paris: Flammarion / Champs essai.

Joseph, I. 1984. *Le passant considérable. Essai sur la dispersion de l'espace public*. Paris : Librarie des Méridiens.

Joseph, I. 1998. *La ville sans qualités*. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube.

Juillard, E. (1960) La géographie volontaire, une recherche interdisciplinaire. *Annales Économies, Sociétés, Civilisations,* n°15**,** vol. 5, p. 927-935.

Kalaora, B. 1998. *Au-delà de la nature, l'environnement. L'observation sociale de l'environnement*. Paris : L'Harmattan (Collection Environnement).

Kalaora, B. (2001) À la conquête de la pleine nature. *Ethnologie française,* n° 31**,** p. 591-597.

Kirat, T. & R. Melot (2006) Du réalisme dans l'analyse économique des conflits d'usage : les enseignements de l'étude du contentieux dans trois départements français (Isère, Loire-Atlantique, Seine-Maritime). *Développement durable et territoires,* Dossier 7. [En ligne] URL : http://developpementdurable.revues.org/2574

Krattinger, Y. 2013. *Rapport d'information n°49, fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République*. Paris : Sénat.

Krattinger, Y. & J. Gourault. 2009. *Rapport d'information n° 264 (2008-2009) de M. Yves KRATTINGER et Mme Jacqueline GOURAULT, fait au nom de la mission temporaire sur l'évolution des collectivités territoriales présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale (rapport d'étape)*. Paris : Sénat.

Krieg-Planque, A. (2010) La formule "développement durable" : un opérateur de neutralisation de la conflictualité. *Langage et société,* n° 4**,** p. 5-29.

Krippendorf, J. 1977. *Les dévoreurs de paysages : le tourisme doit-il détruire les sites qui le font vivre ?* Lausanne : Editions 24 Heures.

Labasse, J. (1960) La géographie appliquée en Grande-Bretagne d'après T.W. Freeman. *Annales de géographie,* n° 372, vol. 69**,** p. 184-186.

Labasse, J. 1966. *L'organisation de l'espace. Éléments pour une géographie volontaire*. Paris: Hermann.

Lacosta Aragüés, A. J. 2002. Los deportes de aventura y su incidencia en el desarrollo turístico de un espacio protegido : el caso del parque natural de los cañones y la Sierra de Guara (Huesca). In *Turismo y transformaciones urbanas en el siglo XXI. Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio Y Recreación,* eds. F. Fernández Gutiérrez, P. Pumares Fernández & A. Asensio Hita. Almería: Universidad de Almería/Servicio de Publicaciones, p. 235-247.

Lacquement, G. (2013) Pratiques de la gouvernance locale en Allemagne orientale. Transfert institutionnel, apprentissage social et logiques réticulaires dans le cadre du programme européen Leader 2007-2013. *Revue d'études comparatives Est-Ouest,* n° 43**,** p. 57-89.

Ladwein, R. (2002) Voyage à Tikidad : une analyse de situation de consommation expérientielle dans un hôtel-club. *Décisions Marketing*, vol. 28, p. 53-63

Ladwein, R. 2003. Les modalités de l'appropriation de l'expérience de consommation : le cas du tourisme urbain. In *Sociétés, consommations et consommateurs*, eds E. Remy, I. Garubuau-Moussaoui, D. Desjeux, M. Filser. Paris : L'Harmattan, p. 85-98.

Ladwein, R. (2005) L'expérience de consommation et la mise en récit de soi : le cas du trekking. *Management et Avenir*, vol. 3, p. 105-118.

Lafarge, F. (2010) La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité. *Revue française d'administration publique,* n° 136, vol. 4**,** p. 755-774.

Lafarge, F. & M. Le Clainche (2010) La révision générale des politiques publiques. *Revue française d'administration publique,* n° 136, vol. 4**,** p. 751-754.

Lafaye, C. & L. Thévenot (1993) Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature. *Revue française de sociologie,* n° 34, vol. 4, p. 495-524.

Lafore, R. (2013) Où en est-on du « département-providence ? *Informations sociales,* n° 179, vol. 5**,** p. 12-27.

Lajarge, R. 2009. Pas de territorialisation sans action (et vice versa) ? In *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives,* ed. M. Vanier. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, p. 193-204.

Landel, P.-A. & N. Senil (2008) Les nouveaux territoires et leurs noms entre projet et compétitivité : le cas des " pôles d'excellence rurale ". *L'espace politique,* n° 5. [En ligne] URL : http://espacepolitique.revues.org/270

Lapsley, I. & A. Midwinter (2010) Moderniser l'Etat : les aspects financiers des programme reviews au Royaume-Uni. *Revue française d'administration publique,* n° 136, vol. 4**,** p. 821-835.

Lardon, S., J.-P. Tonneau, R. Raymond, E. Chia & P. Caron (2008) Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture. Analyse de trois situations en France et au Brésil. *Norois,* n°209, vol. 4, p. 17-36.

Larrère, C. 2013. *L'écologie est politique*. Paris: Les Petits Matins.

Larrère, R. & C. Larrère. 2009. Du "principe de naturalité" à la "gestion de la diversité biologique". In *Histoire des parcs nationaux. Comment prendre soin de la nature ?,* eds. R. Larrère, B. Lizet & M. Berlan-Darqué. Paris : Éditions Quae /Muséum national d'histoire naturelle, p. 205-222.

Lascoumes, P. 1994. *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*. Paris : La Découverte.

Lascoumes, P. (1995) Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. *Revue française de science politique,* n° 45/3**,** p. 396-419.

Lascoumes, P. (2009) Changer le droit, changer la société : le moment d'un retournement. *Genèses,* n° 77/4**,** p. 110-123.

Lascoumes, P. 2011. *Une démocratie corruptible. Arrangements, favoritisme et conflits d'intérêts*. Paris : Seuil.
Lascoumes, P. 2012. *Action publique et environnement*. Paris : PUF.
Lascoumes, P. & J.-P. Le Bourhis (1998) Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. . *Politix,* n°42, vol. 11**,** p. 37-66.
Laslaz, L., C. Gauchon, M. Duval-Massaloux & S. Héritier 2010. *Espaces protégés, acceptation sociale et conflits environnementaux*. Chambéry : Université de Savoie/ EDYTEM (coll. Cahiers de géographie).
Latouche, D. 2010. Les arts et la ville : questions pour une relation. In *50 questions à la ville : comment penser et agir sur la ville,* eds. J.-P. Augustin & M. Favory. Pessac : Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, p. 65-69.
Latouche, S. (1994) Développement durable : un concept alibi. Main invisible et mainmise sur la nature. *Revue Tiers Monde,* n° 137, vol. 35**,** p. 77-94.
Latouche, S. (2003) L'imposture du développement durable ou les habits neufs du développement. *Mondes en développement,* n° 121/1**,** p. 23-30.
Laurent, E. (2007) L'intérêt général dans l'Union Européenne. Du fédéralisme doctrinal aux biens publics européens ?. *Regards croisés sur l'économie,* n° 2**,** p. 27-33.
Laurent, E. 2013. Vers l'égalité des territoires - Dynamiques, mesures, politiques. Paris : Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement
Laville, B. (2010) Du ministère de l'impossible au ministère d'État. *Revue française d'administration publique,* n° 134/2**,** p. 277-311.
Le Berre, M. 1992. Territoires. In *Encyclopédie de Géographie,* eds. A. Bailly, R. Ferras & D. Pumain. Paris : Economica, p. 617-638.
Le Breton, D. 2000. *Éloge de la marche*. Paris : éditions Métailié (Essais).
Le Bourhis, J.-P. (2003) Complexité et trajectoires d'apprentissage dans l'action publique. Les instruments de gestion durable des ressources en eau en France et au Royaume-Uni. *Revue internationale de politique comparée,* n° 10/2**,** p. 161-175.
Le Clezio, P. 2010. *La stratégie nationale de développement durable 2009-2013. Avis et rapports du CES*. Paris : Conseil Économique et Social Environnemental.
Lefébure, P. 2007. La CPDP sur l'extension du tramway à Paris (2006) comme occasion d'interroger les ambiguïtés du débat public. In *Le débat public : une expérience française de démocratie participative,* eds. M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hérard Dubreuil & R. Lefebvre. Paris : La Découverte, p.167-177.
Le Floch, S., A.-S. Devanne & J.-P. Deffontaines (2005) La "fermeture du paysage" : au-delà du phénomène, petite chronique d'une construction sociale. *L'Espace Géographique,* n° 34/1**,** p. 49-64.
Le Floch, Y. 2001. *Approche spatiale et quantitative des risques de conflits entre riverains et maître d'ouvrages autoroutiers. Détermination d'une mesure de gêne induite en fonction de la distance à l'ouvrage ; modèle d'association de localisation de tracé*. Thèse de doctorat en aménagement. Tours : Université François Rabelais.
Le Galès, P. (1995) Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique,* n° 45/1**,** p. 57-95.
Le Galès, P. 2010. Gouvernance. In *Dictionnaire des politiques publiques,* eds. L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet. Paris : Presses de Sciences Po, p. 299-308.
Le Lidec, P. (2003a) La seconde étape de la décentralisation en France : une mise en perspective critique. *Mouvements,* n°26/2, p. 96-101.
Le Lidec, P. (2003b) Le processus de mise à l'agenda de "l'Acte II". *Pouvoirs locaux,* n° 59, p. 103-109.
Le Lidec, P. (2006) L'impossible renouveau du modèle préfectoral sous la IV^{e} République. *Revue française d'administration publique***,** n° 120, p. 695-710.
Le Lidec, P. (2007) Le jeu du compromis : l'État et les collectivités terrtitoriales dans la décentralisation en France. *Revue française d'administration publique***,** n° 121-122, p. 111-130.

Le Lidec, P. (2009) Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires : l'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales. *Revue française d'administration publique,* n°131/3, p. 477-496.
Lecourt, A. 2003. *Les conflits d'aménagement, analyse théorique et pratique à partir du cas breton*. Thèse de doctorat en géographie. Rennes : Université de Haute Bretagne.
Lecourt, A. (2004) Entrer en politique pour défendre son jardin: une analyse des conflits d'aménagement. *Cosmopolitiques, Cahiers théoriques pour l'écologie politique,* n° 7**,** p. 176-186.
Lefort, I. 2005. De l'écologie au développement durable. Le regard du géographe. In *Géopolitique du développement durable,* eds. P. Gauchon & C. Tellene. Paris : PUF, p. 45-67.
Lefort, I. (2010) La géographie : quelle(s) demande(s) sociale(s) pour quels publics ? *Tracés. Revue de Sciences humaines,* vol. 3 (n° hors série 10)**,** p. 205-215.
Leloup, F. (2005/4) La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? *Géographie, économie, société,* n° 7**,** p. 321-332.
Lepart, J. & P. Marty (2006) Des réserves de nature aux territoires de la biodiversité. L'exemple de la France. *Annales de géographie,* n° 651**,** p. 485-507.
Lequin, M. 2001. *Ecotourisme et gouvernance participative*. Sainte Foy (Québec) : Presses de l'université de Québec.
Le Lay, Y.-F. & H. Piegay & M. Cossin (2005). Les enquêtes de perceptions paysagères à l'aide de photographies. *Actes de Colloque tenu à Besançon le 28 janvier 2005 - Septièmes Rencontres de Théo-Quant*, 16 p.
Le Lay, Y.-F. & A. Rivière Honegger (2009) Expliquer l'inondation : la presse quotidienne régionale dans les Alpes et leur piedmont (1882-2005). *Géocarrefour*, vol. 84, n° 4, p 259-270.
Leroy, M. & J. Lauriol (2011) 25 ans de Développement Durable : de la récupération de la critique environnementale à la consolidation d'une dynamique de normalisation. *Revue Gestion 2000. Management et Prospective,* n° 2/28**,** p. 127-145.
Lévy, J. (1993) A-t-on vraiment besoin du territoire ? *EspacesTemps,* n° 51-52**,** p. 102-142.
Lévy, J. (1996) La ville, concept géographique, objet politique. *Le Débat,* n°92**,** p. 111-125.
Lévy, J. 1999. *Le tournant géographique*. Paris: Belin.
Lévy, J. 2003. Territoire. In *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés,* eds. J. Lévy & M. Lussault. Paris: Belin, p. 907-910.
Lévy, J. & M. Lussault. 2000. *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*. Paris : Belin.
Lévy, J. & M. Lussault. 2003. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris : Belin.
Lévy, J. & M. Lussault. 2013 (2ème édition revue et augmentée). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris : Belin.
Li, Y. (2000) Geographical Consciousness and Tourism Experience. *Annals of Tourism research*, vol. 27, n° 4, p. 863-883.
Lolive, J. (1997a) La montée en généralité pour sortir du NIMBY. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée. *Politix,* n° 39, vol. 10**,** p. 109-130.
Lolive, J. (1997b) De la contestation du tracé à la reformulation de l'intérêt général: la mobilisation associative contre le TGV Méditerranée. *Techniques, territoires et sociétés,* n° 34**,** p. 81-99.
Long, N. & B. Tonini (2012) Les espaces verts urbains : étude exploratoire des pratiques et du ressenti des usagers. *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement,* n° 12/2. [En ligne] URL : http://vertigo.revues.org/12931
Louault, F. (2000) Variations sur un concept : le pays. *L'Information géographique,* n° 4**,** p. 347-362.
Louiset, O. (2010) La ville pour nature. *L'Information géographique,* n° 74/3**,** p. 6-22.
Lozano, R. (2008) Envisioning sustainability three-dimensionally. *Journal of Cleaner Production,* vol. 16**,** p. 1038-1046.
Luginbühl, Y. (1989) Au-delà des clichés … La photographie du paysage au service de l'analyse *Strates,* n° 4. [En ligne] URL : http://strates.revues.org/4072
Lussault, M. (1998) Images (de la ville) et politique (urbaine) *GéoCarrefour. Revue de Géographie de Lyon,* n° 73/1**,** p. 45-53.
Lussault, M.. 2000. Action(s) ! In *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy,* eds. J. Levy & M. Lussault. Paris : Belin, p. 11-36.

Lussault, M. (2001) Controverses spatiales : des situations pour appréhender les espaces d'actes. *Villes en parallèles,* n° 32-33-34**,** p. 149-159.
Lussault, M. 2003a. Action spatiale. In *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés,* eds. J. Lévy & M. Lussault. Paris: Belin, p. 42-44.
Lussault, M. 2003b. Valeur spatiale. In *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés,* eds. J. Lévy & M. Lussault. Paris : Belin, p. 973-974.
Lussault, M. 2007. *L'homme spatial. La construction sociale de l'espace humain*. Paris : Seuil.
Lussault, M. (2010) Ce que la géographie fait au(x) monde(s). *Tracés. Revue de Sciences humaines,* vol. 3 (n° hors-série 10)**,** p. 241-251.
Lussault, M. & S. Thibault. Aménagement. In *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés,* eds, J. Lévy & M. Lussault. Paris : Belin, p. 73-76.
Mainguet, M. M. (2003) Hommage à Jean Tricart (1920-2003). *Géomorphologie : relief, processus, environnement,* n° 9**,** p. 191-196.
Mancebo, F. 2006. *Le développement durable*. Paris : Armand Colin.
Mancebo, F. (2007) Quels référentiels pour un aménagement "durable" ? *L'Information géographique,* n° 71/3**,** p. 29-47.
Mann, P. 1991. *L'action collective. Mobilisation et organisation des minorités actives*. Paris : Armand Colin.
Manzagol, C. (2008) Quelques points de controverse dans l'œuvre de Pierre George. *Cahiers de géographie du Québec,* n° 146, vol. 52**,** p. 325-333.
Marchand, J.-P. 2000. La nature, thème privilégié ou objet à inventer ? In *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy,* eds. J. Levy & M. Lussault. Paris: Belin, p. 241-252.
Marchand-Tonel, X. & V. Simoulin (2004) Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : gouvernance polycentrique, locale en trompe-l'œil ?. *Politique européenne,* n° 1**,** p. 22-41.
Marcou, G. (2002). L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n° 33, p. 131-168.
Marcou, G. (2010a) La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective. *Revue française de droit administratif,* n° 2**,** p. 357-377.
Marcou, G. (2010b) Le représentant territorial de l'État et le fait régional dans les États européens. *Revue française d'administration publique,* n° 135/3, p. 567-582.
Marcou, G. (2012). Changements et permanence dans le système français d'administration territoriale. *Revue française d'administration publique*, n° 141, vol. 1, p. 5-17.
Marié, M. 1989. *La terre et les mots*. Paris : Méridiens Klincksieck (Coll. Analyse institutionnelle).
Marié, M. (2005) L'anthropologue et ses territoires. Qu'est-ce qu'un territoire aujourd'hui ? *Espaces et sociétés* 1**,** 177-198.
Markwell K. W. (1997). Dimensions of Photography in a Nature based Tour. *Annals of Tourism Research*, vol. 24/1, p. 131-155.
Marrieu, J. 2010. La longue route : de l'Équipement au Développement durable. In *50 questions à la ville : comment penser et agir sur la ville,* eds. J.-P. Augustin & M. Favory. Pessac: Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, p. 211-218.
Marx, K. 1970. *Les luttes de classes en France (1848-1850)*. Paris : Editions sociales.
Massardier, G. (1996) Les savants les plus "demandés". Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire. *Politix,* n° 9/36**,** p. 163-180.
Massey, A. (2010) Les programmes reviews au Royaume-Uni et la question de la mesure de la performance. *Revue française d'administration publique,* n° 136, vol. 4**,** p. 837-855.
Mathieu, B. & M. Verpeaux. 2007. *L'intérêt général, norme constitutionnelle*. Paris : Dalloz.
Mathieu, L. (2004) Des mouvements sociaux à la politique contestataire : les voies tâtonnantes d'un renouvellement de perspective. *Revue française de sociologie,* n° 45/3**,** p. 561-580.
Mathieu, N. (1998) La notion de rural et les rapports ville-campagne en France. Les années quatre-vingt-dix. *Économie rurale,* n° 247**,** p. 11-20.
Mathieu, N. & M. Jollivet. 1989. *Du rural à l'environnement. La question de la nature aujourd'hui*. Paris : Association des ruralistes français / L'Harmattan.

Mathieu, N. & M.-C. Robic. 2001. Géographie et durabilité : redéployer une expérience et mobiliser de nouveaux savoir-faire. In *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche,* ed. M. Jollivet. Paris: Elsevier, p. 167-190.

Mathieu N. & Y. Guermond. 2011. *La ville durable, du politique au scientifique*. Paris : Éditions Quae.

Maurel, M.-C. (2003). Les collectivités locales. De nouveaux modes de gestion en Europe centrale. *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1033, p. 16-27.

Maurel, M.-C. (2004). Différenciation et reconfiguration des territoires en Europe centrale. *Annales de géographie*, n° 634, p. 124-144.

Maurel, M.-C. 2007. Des collectivités locales aux territoires de projet. In *Agriculture et ruralité en Europe centrale* eds. M.-C. Maurel & G. Lacquement. Montreuil : Aux lieux d'être, p. 117-134.

Maurel, M.-C. (2008). L'action publique "par le bas" : l'approche LEADER en Europe centrale. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 39, n° 4, p. 33-61.

Maurel, M.-C., P. Chevalier & G. Lacquement. 2014. *Transfert et apprentissage du modèle LEADER en Europe centrale*. Paris : L'Harmattan.

Mauroy, P. 2000. *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*. Paris : La Documentation française.

Melé, P. 2003. Conflits, territoires et action publique (introduction). In *Conflits et territoires,* eds. P. Melé, C. Larrue & M. Rosemberg. Tours : Presses universitaires François Rabelais/Maison des Sciences de l'Homme, p. 13-32.

Melé, P. 2008a. Quels territoires pour l'action ? Mobilisations locales et régimes de territorialité. In *Colloque "Espaces de vie, espaces-enjeux : Entre investissements ordinaires et mobilisations publiques*. Université de Rennes 2 : CRAPE/UMR ESO.

Melé, P. 2008b. Conflits d'aménagement et débats publics. In *La France, aménager les territoires,* eds. Y. Jean & M. Vanier. Paris : Armand Colin, p. 97-114.

Melé, P. 2009. Identifier un régime de territorialité réflexive. In *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives,* ed. M. Vanier. Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 45-56.

Melé, P. 2013 [dir]. *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.

Méliani, I. & P. Arnould (2012) "Marchands de nature" : 20 ans de communication institutionnelle dans la métropole lyonnaise de 1989 à 2009 *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement,* n° 12. [En ligne] URL : http://vertigo.revues.org/12960

Melot, R. & A. Torre (2012) Introduction : Conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains. *Économie rurale,* n° 332, vol. 6**,** p. 4-8.

Meny, Y. (1990) L'optimum dimensionnel : rêve technocratique ou absurdité politique. *Pouvoirs locaux,* n° 4**,** p. 90-93.

Merchant, C. 2002. *The Columbia Guide to American Environmental History*. New York : Columbia University Press.

Merland, G. (2004) L'intérêt général, instrument efficace de protection des droits fondamentaux ? *Cahiers du conseil constitutionnel,* n° 16. [En ligne] URL : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-16/l-interet-general-instrument-efficace-de-protection-des-droits-fondamentaux.51983.html

Merland, G. 2006. L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Communication au colloque "*L'intérêt général, norme constitutionnelle ?"* (Conseil constitutionnel, 6 octobre 2006). [En ligne] URL : http://www.conseil-constitutionnel.fr

Merlin, P. & F. Choay. 2000 (3ème édition). *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Paris : PUF.

Mesure, S. & P. Savidan. 2006. *Le dictionnaire des sciences humaines*. Paris : PUF.

Meth, P. (2009) Diaries (Video, Audio or Written). In *International Encyclopedia of Human Geography*, Elsevier, p.150-155

Meynier, A. (1955) Quelques exemples de Géographie appliquée. *Norois,* n° 5**,** p. 41-50.

Michelin, Y. (2007) Des appareils photo jetables au service d´un projet de développement : représentations paysagères et stratégies des acteurs locaux de la montagne thiernoise

Cybergeo : European Journal of Geography, Article 65. [En ligne] URL : http://cybergeo.revues.org/index5351.html
Michon, P. (2008). Le partenariat public-privé et la régénération urbaine. L'exemple des Docklands *Géocarrefour,* vol. 83, n°2, p. 119 à 128.
Micoud, A. (2002) Eternelles campagnes ? *Ecologie & Politique,* n° 26**,** p. 75-87.
Micoud, A. (2004) Des patrimoines aux territoires durables. Ethnologie et écologie dans les campagnes françaises *Ethnologie française*, tome XXXIV, vol. 1, p. 13-22
Milian, J. (2001) Le projet Natura 2000 et la protection du patrimoine naturel. L'exemple des sites expérimentaux pyrénéens. *Études rurales,* n° 157-158**,** p. 173-194.
Milian, J. (2003) Politiques publiques de protection de la nature l'exemple des espaces naturels protégés. *Ecologie & Politique,* n° 27**,** p. 179-192.
Moine, A. (2006) Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie. *Espace géographique,* n° 2**,** p. 115-132.
Moine, A. 2008. Discours introductif. In *19ème Festival International de Géographie :* "*Entre guerre et conflits. La planète sous tension*". Saint Dié des Vosges. [En ligne] URL : http://archives-fig-st-die.cndp.fr/actes/actes_2008/index_old.htm
Molénat, X. (2011) Le nouvel esprit de l'action publique. *Sciences humaines,* n° 228**,** p. 6-6.
Monbeig, P. (1961) Une défense de la géographie appliquée. *Annales Économies, Sociétés, Civilisations,* n° 16**,** p. 1225-1229.
Monclús Fraga, F. J. 2006. *Exposiciones internacionales y urbanismo*. Barcelone : Edicions de la Universitat Politècnica de Catalunya.
Monnoyer-Smith, L. 2007. Le débat public en ligne : une ouverture des espaces et des acteurs de la délibération ? In *Le débat public : une expérience française de démocratie participative,* eds. M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hérard Dubreuil & R. Lefebvre. Paris : La Découverte, p.155-166.
Monnoyer-Smith, L. & S. Wojcik (2014) La participation politique en ligne, vers un renouvellement des problématiques ?. *Participations,* n° 8, vol. 1, p. 5-29.
Moreau Defarges, Ph. 2003. *La gouvernance*. Paris : PUF (Collection Que sais-je ?).
Morel, B. (2006) Les reconstructions territoriales en France. *Rives méditerranéennes,* n° 25**,** p. 43-52.
Mormont, M. (2006) Conflit et territorialisation. *Géographie, économie, société,* n° 8**,** p. 299-318.
Mormont, M. (2009) Globalisations et écologisations des campagnes. *Études rurales,* n° 183/1**,** p. 143-160.
Mormont, M. (2013) Écologisation: entre sciences, conventions et pratiques. *Natures Sciences Sociétés,* n° 21/2, p. 159-160.
Mouffe, C. (1999) Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism ? *Social Research,* vol. 66**,** p. 745-758.
Mounet, C. 2007. *Les territoires de l'imprévisible. Conflits, controverses et "vivre ensemble" autour de la gestion de la faune sauvage. Le cas du loup et du sanglier dans les Alpes françaises*. Thèse de doctorat en géographie. Grenoble : Université Joseph Fournier.
Mounet, J.-P. (1994) Les activités commerciales d'eau vive : facteurs symboliques et investissement physique de la rivière. *Revue de géographie alpine*, tome 82, vol. 1, p. 11-26.
Muller, B. (2005a) Les nouveaux modes de régulation de l'action publique. *Pensée plurielle,* n° 10**,** p. 159-177.
Muller, P. (2004) L'Etat en action revisité. *Pôle Sud,* n° 2**,** p. 31-42.
Muller, P. (2005) Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique,* n° 55/1**,** p. 155-187.
Muller, P. (2006) Quand les politiques publiques dévoilent les rapports de domination *Politique européenne,* n° 20/3**,** p. 141-145.
Muller, P. 2011. *Les politiques publiques*. Paris : PUF (Collection Que sais-je ?).
Mzoughi, N. & C. Napoléone (2013) Introduction. L'écologisation, une voie pour reconditionner les modèles agricoles et dépasser leur simple évolution incrémentale. *Natures Sciences Sociétés,* n° 21**,** p. 161-165.
Namer, G. (1996) Le contretemps démocratique. *L'Homme et la société,* n° 119**,** p. 3-6.

Némery, J.-C. 1994a. Aménagement du territoire : lieu d'expression des contradictions. In *Gouverner les territoires,* eds. J.-C. Némery & S. Wachter. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube, p. 11-17.
Némery, J.-C. 1994b. *Le renouveau de l'aménagement du territoire, en France et en Europe*. Paris : Economica.
Némery, J.-C. & S. Wachter. 1994. *Gouverner les territoires*. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube.
Némery, J.-C. [dir] 2012. *RGPP et réforme des collectivités territoriales*. Paris : L'Harmattan.
Neveu, C. (2011) Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ?. *Participations,* n° 1**,** p. 186-209.
Neveu, E. 2011, 5ème édition. *Sociologie des mouvements sociaux*. Paris: Editions La Découverte.
Nora, P. [dir] 1994. Les lieux de mémoire. ed. Quarto. Paris : Gallimard.
Offerlé, M. (2008) Retour critique sur les répertoires de l'action collective (XVIII[e]- XXI[e] siècles). *Politix,* n° 81**,** p. 181-202.
Offner, J.-M. 2000. Pour une géographie des interdépendances. In *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy,* eds. J. Levy & M. Lussault. Paris : Belin, p. 217-239.
Offner, J.-M. 2003. Les réseaux techniques, une politique du lien territorial. In *Réseaux et société,* ed. P. Musso. Paris : PUF, p. 171-184.
Offner, J.-M. (2006) Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts. *Revue française de science politique,* n° 56**,** vol. 1, p. 27-47.
Ojeda Rivera, J. F. (1999) Naturaleza y desarrollo. Cambios en la consideración política de lo ambiental durante la segunda mitad del siglo XX. *Papeles de geografía,* n° 30**,** p. 103-117.
Ollitrault, S. (1996) Science et militantisme : les transformations d'un échange circulaire. Le cas de l'écologie française. *Politix,* n° 9**,** p. 141-162.
Ollivro, J. 1994. *Essai de modélisation d'une implantation ferroviaire : L'exemple du TGV Méditerranée*. Thèse de doctorat en géographie. Rennes : Université de Rennes 2.
Organisation mondiale du tourisme. 2002. *Sommet mondial de l'écotourisme, Québec, 19-22 mai 2002. Rapport final*. Madrid : OMT/PNUE.
Organisation mondiale du tourisme. 2004. *Indicators of Sustainibility for Tourism Destinations*. Madrid : UNTWO.
Organisation mondiale du tourisme. 2005. La gestion de la saturation touristique des sites naturels et culturels. Madrid : OMT.
Ost, F. 2001. Comment penser la durabilité dans une culture instantanéiste ? In *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche,* ed. M. Jollivet. Paris : Elsevier, p. 83-96.
Ost, F. [1995], 2003. *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*. Paris: La Découverte (Poche).
Ozouf-Marignier, M.-V. 2009. Le territoire, la géographie et les sciences sociales : aperçus historiques et épistémologiques. In *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives,* ed. M. Vanier. Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 31-35.
Pallemaerts, M. (2011) La Constitution économique européenne et le "développement durable de l'Europe" (et de la planète) : balises juridiques pour une économie de marché verte et sociale ? *Revue internationale de droit économique,* n° 4**,** p. 511-541.
Pallemaerts, M. & A. Gouritin (2007) La stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable. *Courrier hebdomadaire du CRISP,* n° 16**,** p. 5-47.
Papinot, C. (2003) Requalification du littoral et conflits d'usage : l'estran-environnement et l'estran-territoire. *Sociétés contemporaines,* n° 4**,** p. 105-121.
Papinot, C. (2007) Le malentendu productif, réflexion sur la photographie comme support d'entretien. *Ethnologie française*, n°1, Vol. 37, p.79-86.
Paquot, T. & C. Younès. 2012. Espace et lieu dans la pensée occidentale. De Platon *à Nietzsche*. Paris: La Découverte.
Passeron, J.-C. (2001) Acteur, agent, actant : personnages en quête d'un scénario introuvable. *Revue européenne des sciences sociales,* tome XXXIX, n° 121**,** p. 15-30.
Paugam, A., M. Bailly, J. Itty, V. Paulhac, D. Lévy & M. Hybert. 2011. *Étude des stratégies de réforme de l'Etat à l'étranger*. Paris : Inspection Générale des Finances.
Paulet, J.-P. 2005. *Le développement durable*. Paris : Ellipses.

Pébereau, M. 2005. Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale. Paris : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.
Pecqueur, B. (2009) De l'exténuation à la sublimation : la notion de territoire est-elle encore utile ? *Géographie, économie, société,* 11**,** 55-62.
Pellicer, F. (2008) Expo Zaragoza 2008: la metamorfosis de las riberas del Ebro. *Economía aragonesa*, n° 37, p. 54-75
Pellistrandi, B. (2002). L'Espagne face à elle-même. Démocratie et question régionale. Vingtième Siècle. Revue d'histoire, n° 74, vol. 2, p. 57-71. [En ligne] URL : www.cairn.info/revue-vingtieme-siecle-revue-d-histoire-2002-2-page-57.htm.
Pestre, D. (2011) Développement durable : anatomie d'une notion. *Natures, sciences et sociétés,* n° 19/1**,** p. 31-39.
Peyroni, J. (2010) L'avenir de la politique de cohésion. *Territoires 2040,* n° 2**,** p. 119-136.
Pham H. & T. Kirat (2008) Les conflits d'usage des espaces périurbains et le contentieux administratif. Le cas de la région Ile-de-France *Revue d'Économie Régionale et Urbaine,* n° 5**,** p. 671-700.
Philippe, P. (1952) L'aménagement du territoire. *L'information géographique,* n° 16**,** p. 12-16.
Philipponneau, M. 1960. *Géographie et action. Introduction à la géographie appliquée*. Paris : Armand Colin.
Philipponneau, M. (1966) Géographie appliquée. *Annales de géographie,* n° 408, vol. 75**,** p. 152-155.
Picon, B. (1987) Les conflits d'usage sur le littoral camarguais: protection de la nature et pratiques sociales. *Norois,* n° 133**,** p. 73-80.
Picon, B. (1996) Du bon usage de la menace: chronique des représentations de la nature en Camargue. *Études rurales,* n° 141-142**,** p. 143-156.
Piechaczyk, X. (1998) Les rôles des commissaires enquêteurs et l'intérêt général. *Politix,* n° 11**,** p. 93-122.
Pin, B. 2010. *De la conception d'un fleuve patrimonial à sa mise en tourisme : du Val de Loire au fleuve Niger*. Thèse de doctorat en géographie. Tours : Université François Rabelais.
Pinchemel, P. 1990. Biographie. In *L'Homme et la Terre. Nature de la réalité géographique,* É. Dardel. Paris : Éditions du CTHS, p. 177-181.
Pinson, G. & V. Sala Pala (2007) Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? *Revue française de science politique,* n° 57**,** p. 555-597.
Piolle, X. (1990) Mobilités, identités, territoires. *Revue de géographie de Lyon,* n° 65**,** p. 149-154.
Plan Urbanisme Construction Architecture, PUCA. 2014. *Les retombées économiques des sites exceptionnels : limites et enjeux de la mesure. Compte rendu du séminaire du 5 juin 2013*. La Défense : Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires/Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie/PUCA.
Plumed Lasarte, M. 2014. *La gestión de la imagen territorial mediante el desarrollo de una marca. Análisis de la perspectiva del residente a través del estudio de caso de la marca Zaragoza*. Thèse de doctorat en sociologie. Saragosse : Université de Saragosse.
Poinsot, Y. (2008) Les enjeux géographiques d'une gestion durable de la faune sauvage en France. *Annales de géographie,* n° 663**,** p. 26-47.
Politix (2011) Editorial. *Politix,* n° 93**,** p. 3-5.
Poupeau, F.-M. (2011) (Con)fusion dans l'État départemental : la mise en place des directions départementales des territoires (et de la mer). *Revue française d'administration publique,* n° 139/3**,** p. 517-535.
Poupeau, F.-M. (2013) L'émergence d'un État régional pilote. *Gouvernement et action publique,* n° 2**,** p. 249-277.
Pumain, D. (2001) Villes, agents et acteurs en géographie. *Revue européenne des sciences sociales,* tome XXXIX, vol. 121**,** p. 81-93.
Quermonne, J.-L. (1963) Vers un régionalisme "fonctionnel" ? *Revue française de science politique,* n° 13**,** p. 849-876.
Quéva, C. & G. Vergnaud. 2009. Du territoire à "l'intermédiarité" : essai de réflexions croisées sur les constructions territoriales locales en Allemagne, en France et en Espagne. In *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives,* ed. M. Vanier. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, p. 141-150.

Raffestin, C. 1980. *Pour une géographie du pouvoir*. Paris : Librairies Techniques.
Raffestin, C. (1986) Territorialité : concept ou paradigme de la géographie sociale? *Geographica Helvetica,* n° 2**,** p. 91-96.
Raffestin, C. & A. Turco. 1998. Espace et pouvoir. In *Les concepts de la géographie humaine,* ed. A. Bailly. Paris : Armand Colin, p; 63-71.
Raison du Cleuziou, Y. (2007) La nature embrigadée. Conflit en baie de Somme. *Ethnologie française,* n° 37**,** p. 153-162.
Raulet-Croset, N. (2008) La dimension territoriale des situations de gestion. *Revue française de gestion,* n° 184**,** p. 137-150.
Raumolin, J. (1984) L'homme et la destruction des ressources naturelles : la *Raubwirtschaft* au tournant du siècle. *Annales Économies, Sociétés, Civilisations,* n° 39**,** p. 798-819.
Reclus, E. (1864) De l'action humaine sur la géographie physique : l'homme et la nature. *Revue des deux mondes***,** p. 762-771. [En ligne] URL : http://gallica.bnf.fr/
Reclus, E. 1865. *Étude sur les dunes. Extrait du Bulletin de la société de géographie* Paris: Imprimerie de E. Martinet. [En ligne] URL : http://gallica.bnf.fr/
Reclus, E. (1866) Du sentiment de la nature dans les sociétés modernes. *Revue des deux mondes,* n° 65**,** p. 352-381. [En ligne] URL : http://gallica.bnf.fr/
Reclus, E. [1982], 1998. *L'homme et la terre. Introduction et choix de textes par Béatrice Giblin*. Paris : La Découverte & Syros..
Reghezza-Zitt, M. & V. Sanseverino-Godfrin (2012) Aménagement durable des territoires soumis à de fortes contraintes : enjeux et perspectives à travers l'examen des outils juridiques. L'exemple de la basse vallée du Var (06). *Annales de géographie,* n° 685, vol. 3**,** p. 242-265.
Rétaillé, D. 2005. L'espace mobile. In *Le territoire est mort. Vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement,* eds. B. Antheaume & F. Giraut. Paris : IRD Editions, p. 175-201.
Revel M. , C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hérard Dubreuil & R. Lefebvre eds. 2007. *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. Paris : La Découverte (coll. Recherches).
Reygrobellet, B. 2007. *La nature dans la ville : biodiversité et urbanisme*. Paris : Conseil Économique et Social.
Ripoll, F. (2008) Espaces et stratégies de résistance : répertoires d'action collective dans la France contemporaine. *Espaces et sociétés,* n° 134**,** p. 83-97.
Ripoll, F. & V. Veschambre. 2002. Face à l'hégémonie du territoire, éléments pour une réflexion critique. In *Lire les territoires,* eds. Y. Jean & C. Calenge. Tours : Presses universitaires François Rabelais, p. 261-287.
Ripoll, F. & V. Veschambre. (2005) Introduction. L'appropriation de l'espace comme problématique. *Norois,* n° 195**,** p. 7-15.
Rist, G. 1996. *Le développement : Histoire d'une croyance occidentale*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
Rivière-Honegger, A. & J.-P. Bravard (2005) La pénurie d'eau : donnée naturelle ou question sociale ? *Géocarrefour*, vol. 81, n° 1, p. 3-4.
Robic, M.-C. & N. Mathieu. 2001. Géographie et durabilité, redéployer une expérience et mobiliser de nouveaux savoir-faire. In *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche,* ed. M. Jollivet. Paris : Elsevier, p. 167-190.
Rodary, E. (2007) Mobiliser pour la nature, ou la construction et la disparition du local. *L'Espace géographique,* n° 36**,** p. 65-78.
Rodrigues – Malta, R. (1999) Villes d'Espagne en régénération urbaine. Les exemples de Barcelone, Bilbao et Madrid. *Annales de géographie*, n° 608, p. 397-419
Rodrigues – Malta, R. (2004) Une vitrine métropolitaine sur les quais. Villes portuaires au sud de l'Europe. *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 97, p. 93-101
Roncayolo, M. 1992. Le département. In *Les lieux de mémoire,* ed. P. Nora. Paris : Gallimard.
Rosanvallon, P. 1981. *La crise de l'Etat-providence*. Paris : Seuil.
Rosemberg, M. 2000. *Le marketing urbain en question. Production d'espace et de discours dans quatre projets de villes*. Paris : Economica.
Roux, E. (2006) Figures et composition de l'entrelacement des territoires : l'exemple des Baronnies (Drôme, Hautes-Alpes). *Rives méditerranéennes,* n° 25**,** p. 93-107.

Ruiz, E., L. M. Frutos & E. A. Climent (2000) La iniciativa comunitaria LEADER II y el desarrollo rural: El caso de Aragón. *Geographicalia,* n° 38**,** p. 77-91.
Ruiz-Varona, A. (2014) Planeamiento supramunicipal y construcción del territorio aragonés, España. *Bitacora,* n° 24**,** p. 31-41.
Sachs, I. (1974) Environnement et styles de développement. *Annales, Économies, Sociétés, Civilisation,* n° 29**,** p. 553-570.
Sachs, I. (1978) Écodéveloppement : une approche de planification. *Économie rurale,* n° 124**,** p. 16-22.
Sachs, I. (1994) Le développement reconsidéré : quelques réflexions inspirées par le Sommet de la Terre. *Revue Tiers Monde,* 137**,** 53-60.
Sachs, I. 1997. *L'écodéveloppement, stratégie pour le XXIe siècle*. Paris : La Découverte/Syros.
Scherrer, F. (2010) Le contrepoint des études urbaines et de l'urbanisme ou comment se détacher de l'évidence de leur utilité sociale. *Tracés. Revue de Sciences humaines,* n° 3 (n°hors-série 10)**,** p. 187-195.
Sciences Humaines. 2003. Les mouvements sociaux.
Séchet, R., I. Garat & D. Zeneidi. 2008. *Espaces en transactions*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.
Séchet, R. & R. Keerle. 2009. Petite histoire de délicatesses de "l'équipe de géographie sociale de la France de l'Ouest" avec le territoire. In *Territoires, territorialité, territorialisation,* ed. M. Vanier. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, p. 83-93.
Selmi, A. 2009. L'émergence de l'idée de parc national en France. De la protection des paysages à l'expérimentation coloniale. In *Histoire des parcs nationaux. Comment prendre soin de la nature ?,* eds. R. Larrère, B. Lizet & M. Berlan-Darqué. Paris : Éditions Quae/Muséum national d'histoire naturelle, p. 43-58.
Semelin, J. (1998) De la force des faibles : analyse des travaux sur la résistance civile et l'action non violente. *Revue française de science politique,* n° 48**,** p. 773-782.
Sénécal, G. 2010. L'hypothèse de la métropole nature. In *50 questions à la ville : comment penser et agir sur la ville,* eds. J.-P. Augustin & M. Favory. Pessac : Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, p. 85-89.
Serrrano Sanz, J.-M., Gomez Loscos A., Perez Perez L. *et al*. 2009. *Los efectos económicos de la Expo Zaragoza 2008*, Saragosse : Fundación Económica Aragonesa.
Simard, M. (2008) Nouvelles populations rurales et conflits au Québec : regards croisés avec la France et le Royaume-Uni. *Géographie, économie, société,* n° 9**,** p. 187-213.
Simmel, G. 1999. *Sociologie. Études sur les formes de la socialisation*. Paris : PUF.
Simon, G. (2010) Comment administrer la nature ? *Revue française d'administration publique,* n° 134**,** p. 249-265.
Simoni, V. (2013) Revisiting hosts and guests: Ethnographic insights on touristic encounters from Cuba. *Journal of Tourism Challenges and Trends*, n° 6/2, p. 39-61.
Siné, A. (2001) Zonages territoriaux : du procès aux projets. *Pouvoirs locaux,* n° 48**,** p. 20-27.
Sion, J. (1920) Le déboisement et les inondations au Tonkin. *Annales de Géographie,* n° 160, vol. 29**,** p. 315-317.
Small, J. (1999) Memory-work: A method for researching women's tourist experiences. *Tourism Management*, vol. 20, n° 1, p. 25-35.
Soja, E. W. (1980) The socio-spatial dialectic. *Annals of the Association of American Geographers,* vol. 70**,** p. 207-225.
Solecki, W. D. & J. M. Welch (1995) Urban parks: green spaces or green walls ? *Landscape and Urban Planning,* vol. 32**,** p. 95-106.
Sorre, M. (1954) L'orientation actuelle de la géographie humaine. *Norois,* n° 2**,** p. 113-127.
Sorre, M. 1961. *L'homme sur la terre : Traité de géographie humaine*. Paris : Hachette.
Soubeyran, O. 2000. De quelques implications de la "relation homme/milieu". In *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy,* eds. J. Lévy & M. Lussault. Paris : Belin, p. 253-268.
Soubeyran, O. 2009. Attention, ralentir, travaux ! In *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives,* ed. M. Vanier. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, p. 185-192.

Stankey, G. H. 1990. Managing for appropriate wilderness conditions : The carrying capacity issue In *Wilderness Management,* eds. J. C. Hendee, G. H. Stankey & R. C. Lucas. Gloden CO : North American Press, p. 215-390.

Stock, M. (2005) Les sociétés à individus mobiles : vers un nouveau mode d'habiter ? *Revue EspacesTemps.net* . [En ligne] URL : http://espacestemps.net/document1353.html

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

Suraud, M.-G. (2003) Le net ou la cloture de l'espace public. Débat sur l'accident industriel de Toulouse (septembre 2001). *Réseaux,* n° 2**,** p. 211-236.

Surell, A. 1841. *Étude sur les torrents des Hautes-Alpes*. Paris : Carilian-Goeury et Vor Dalmont, éditeurs.

Tardif, J. (2003) Écotourisme et développement durable. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [en ligne],* n° 4. [En ligne] URL : http://vertigo.revues.org/4575

Theys, J. (2000) Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire ? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments. *Notes du Centre de prospective et de veille scientifique,* n° 13**,** p. 9-38.

Theys, J. (2002) L'approche territoriale du "développement durable", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale. *Développement durable et territoires***.** Dossier 1. [En ligne] URL : http://developpementdurable.revues.org/1475.

Theys, J. (2014) Le développement durable face à sa crise : un concept menacé, sous-exploité ou dépassé ? *Développement durable et territoires,* Dossier 5**.** [En ligne] URL : http://developpementdurable.revues.org/10196.

Theys, J. & C. Emelianoff (2001) Les contradictions de la ville durable. *Le débat,* n° 113**,** p. 122-135.

Thoenig, J.-C. (1992) La décentralisation, dix ans après. *Pouvoirs,* n° 60**,** p. 5-16.

Tilly, C. 1986. *La France conteste de 1600 à nos jours*. Paris : Fayard.

Tilly, C. & S. Tarrow. 2008. *Politique(s) du conflit*. Paris : Presses de Science Po.

Tisseron, S. 2009 (3ème édition). *La résilience*. Paris: PUF.

Torre, A., O. Aznar, M. Bonin, A. Caron, E. Chia, M. Galman, C. Lefranc, R. Melot, M. Guérin, P. Jeanneaux, T. Kirat, J. C. Paoli, M. I. Salazar & P. Thinon (2006) Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine,* n° 3**,** p. 415-453.

Torre, A. & A. Caron (2002) Conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux. *Sciences de la Société,* n° 57**,** p. 95-113.

Touraine, A. 1978. *La Voix et le Regard*. Paris : Seuil.

Touraine, A. 1993. Découvrir les mouvements sociaux. In *Action collective et mouvements sociaux,* ed. F. Chazel. Paris : PUF, p. 17-36.

Touraine, A. 1999. *Pour sortir du libéralisme*. Paris : Fayard.

Tricart, J. (1961) Géomorphologie appliquée. Le XIXe congrès international de géographie Stockholm, août 1960. *Annales de géographie,* n° 381, vol. 70**,** p. 493-498.

Trom, D. (1999) De la réfutation de l'effet *NIMBY* considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative. *Revue française de science politique,* n° 49/1**,** p. 31-50.

Tronto, J. 2009. *Un monde vulnérable, pour une politique du care*. Paris : La Découverte.

Trudelle, C. 2005. Visibilité de la participation des femmes aux conflits urbains à Québec entre 1965 et 2000. Thèse de doctorat pour l'obtention du PhD en aménagement du territoire et développement régional. Québec : Université Laval.

Tung, V.W.S. & J.R.B Ritchie. 2011. Exploring the essence of memorable tourism experiences. *Annals of Tourism Research*, vol. 38, p.1367-1386

Turco, A. 2000. Pragmatiques de la territorialité : compétence, science, philosophie. In *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy,* eds. J. Lévy & M. Lussault. Paris : Belin, p. 287-298.

Turco, A. 2009. Topogenèse : la généalogie du lieu et la constitution du territoire. In *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives,* ed. M. Vanier. Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 37-44.

Union Européenne. 1997. *Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes.
Union Européenne. 2001. *Définir, mesurer et évaluer la capacité de charge dans les destinations touristiques européennes. Rapport final*. Athènes.
Union européenne. 6 octobre 2008. *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout. Communication de la Commisssion au Conseil, au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité économique et social européen*. Bruxelles : Commission des communautés européennes.
Union Européenne. 2010. *Investir dans l'avenir de l'Europe. Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.
Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN), Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE) & World Wildlife Fund (WWF). 1980. *Stratégie mondiale de la conservation. La conservation des ressources vivantes au service du développement durable*.
Urbain, J.-D. 2002. *L'idiot du voyage : Histoires de touristes*, Paris : Payot (Petite bibliothèque Payot).
Vacheret, C. 2000. *Photo, groupe et soin psychique*. Lyon : Presses universitaires de Lyon.
Vanier, M. (1995) La petite fabrique des territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques. *Revue de géographie de Lyon,* n° 70**,** p. 93-103.
Vanier, M. (1999) La recomposition territoriale, un "grand débat" idéal. *Espaces et Sociétés,* n° 96**,** p. 125-143.
Vanier, M. 2002. Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire. In *Ces territorialités qui se dessinent,* eds. B. Debarbieux & M. Vanier. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube, p. 75-89.
Vanier, M. 2003. L'invention des territoires : de la dispute au bien commun. In *La mosaïque territoriale, enjeux identitaires de la décentralisation,* ed. J. Beauchard. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube/DATAR, p. 123-135.
Vanier, M. (2006) Partager la souveraineté territoriale : objets, modes et principes de l'Etat "glocal". *Rives méditerranéennes,* 25**,** 9-18.
Vanier, M. 2009. *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.
Vanier, M. (2010) Comment se sert-on de la géographie ? *Tracés. Revue de Sciences humaines,* n° 3 (n° hors-série 10)**,** p. 135-138.
Veltz, P. 1996. *Mondialisation, villes et territoires, l'économie d'archipel*. Paris : PUF.
Vermeersch, S. (2006) Liens territoriaux, liens sociaux : le territoire, support ou prétexte ? *Espaces et sociétés,* n° 3**,** p. 53-68.
Veyret, Y. 2005. *Le développement durable : approches plurielles*. Paris : Hâtier.
Veyret-Verner, G. (1961) La Géographie, Science appliquée. Réflexions à propos de l'ouvrage récent de Michel Philipponneau. *Revue de géographie alpine,* n° 49**,** p. 179-184.
Vidal de la Blache, P. (1896) Le principe de la géographie générale. *Annales de géographie,* n° 20, vol. 5**,** p. 129-142.
Vidal de la Blache, P. (1913) Des caractères distinctifs de la géogaphie. *Annales de Géographie,* n° 124, vol. 22, p. 289-299.
Vidal de la Blache, P. 1922. *Principes de géographie humaine, publiés d'après les manuscrits de l'auteur par E. de Martonne*. Paris : Librairie Armand Colin.
Vittersu, J., M. Vorkinn, O.-I. Vistad & J. Vaagland (2000) Tourist experiences and attractions. *Annals of Tourism Research*, vol. 27, n° 2, p. 432-450
Vivien, F.-D. 2001. Histoire d'un mot, histoire d'une idée : le développement durable à l'épreuve du temps. In *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche,* ed. M. Jollivet. Paris : Elsevier, p. 19-60.
Vivien, F.-D. (2003) Jalons pour une histoire de la notion de développement durable. *Mondes en développement,* 121**,** 1-20.
Vivien, F.-D. (2013) 20-22 juin 2012 : Rio plus vain ? *Développement durable et territoires,* dossier 4. [En ligne] URL : http://developpementdurable.revues.org/10206

Vlès, V. (2010) Du moderne au pastiche : questionnement sur l'urbanisme des stations de ski et d'alpinisme. *Mondes du tourisme,* n° 1**,** p. 39-48.
Vlès, V. 2014. *Métastations. Mutations urbaines des stations de montagne. Un regard pyrénéen*. Bordeaux : Presses universitaires de Bordeaux.
Vlès, V., S. Clarimont & E. Hatt (2011) Tourisme durable, ville durable : une articulation à parfaire. *Cahiers d'Espaces,* n° 110**,** p. 8-17.
Wackermann, G. (1958) Un essai de géographie appliquée : le pays de Péchelbronn et ses problèmes actuels. *L'information géographique,* n° 22**,** p. 39-46.
Wateau, F. (1998) Rareté ou abondance de l'eau dans le nord du Portugal. *Territoires en mutation*, vol. 3, p. 177-187.
Wateau, F. 2002. *Partager l'eau. Irrigation et conflits au nord-ouest du Portugal*. Paris : CNRS éditions/Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme
Watremez, A. (2008) L'entretien itinérant : pour une construction d'un dispositif de narration des habitants dans la ville patrimoniale. *Études de communication*, n° 31, p. 432-450.
Weber, M. 2002. *Le savant et le politique*. Paris : éditions 10/18.
Williams, G. (2009) Governance, Good. *International Encyclopedia of Human Geography***,** p. 606-614.
Woeikof, A. (1901a) De l'influence de l'homme sur la terre. Premier article. *Annales de géographie,* n° 50, vol. 10**,** p. 97-114.
Woeikof, A. (1901b) De l'influence de l'homme sur la terre. Second article. *Annales de géographie,* n° 51, vol. 10**,** p. 193-215.
Woessner, R. (2006) L''émergence du tourisme fluvial en Europe. *Cahiers de géographie*, 4 (Transport et tourisme – Actes du colloque organisé à Chambéry du 13 au 15 septembre 2006), p.183-198
World Travel and Tourism Council, World Tourism Organisation & Earth Council. 1997. *Agenda 21 for the Travel an Tourism Industry : Towards Environmentally Sustainable Development*. Madrid : WTO.
Younès, C. 1999. Ville contre-nature. Philosophie et architecture. Paris : La Découverte.
Zaccaï, E. (2013) Le développement durable dans la crise en Europe. *Développement durable et territoires,* n° 4. [En ligne] URL : http://developpementdurable.revues.org/10207
Zimmermann, M. (1904) Note bibliographique. *Annales de géographie,* vol. 14**,** p. 60-61.

Table des encadrés

ENCADRE 1 : LE PER « NEOUVIELLE, DESTINATION NATURE » 120
ENCADRE 3 : PRINCIPALES ETAPES DE L'INTEGRATION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT, AU NIVEAU GLOBAL 193
ENCADRE 4 : MESSAGE DE MENTON : « 2 200 SAVANTS S'ADRESSENT AUX 3 MILLIARDS ET DEMI DE TERRIENS » (EXTRAIT) 197
ENCADRE 5 : LES CONFLITS D'USAGE AUTOUR DES ESPACES FORESTIERS, DANS LA VALLEE DE LA MEOUGE 313
ENCADRE 6 : L'UTN BIELSA / PIAU-ENGALY : UN PROJET TRANSFRONTALIER IMPULSE PAR L'ARAGON 334
ENCADRE 7 : DIRECTIVE DU 14 MAI 1976 RELATIVE A L'INFORMATION DU PUBLIC ET A L'ENQUETE PUBLIQUE (EXTRAITS) 341
ENCADRE 8 : CIRCULAIRE DU 15 DECEMBRE 1992 RELATIVE A LA CONDUITE DES GRANDS PROJETS NATIONAUX D'INFRASTRUCTURES (EXTRAITS) 353

Table des figures

FIGURE 1- PRESENTATION SCHEMATIQUE DES THEORIES DE L'ACTION 63
FIGURE 2 : PRESENTATION SCHEMATIQUE DE LA THEORIE DE L'ACTION SELON HANNAH ARENDT 70
FIGURE 3 : TERRITOIRE, TERRITORIALITE, TERRITORIALISATION : UN TRIPTYQUE POLYSEMIQUE 82
FIGURE 4 : LE PERIMETRE DU PER, LE MASSIF DE NEOUVIELLE 121
FIGURE 5 : LE MASSIF DE NEOUVIELLE, UN ESPACE AMENAGE ET PROTEGE 121
FIGURE 6 : LES GRANDES ETAPES DE LA DECENTRALISATION, EN FRANCE 126
FIGURE 7 : LA REFORME TERRITORIALE DE L'ÉTAT DANS LES PYRENEES-ATLANTIQUES 136
FIGURE 8 : PRINCIPAUX BLOCS DE COMPETENCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, A L'ISSUE DES DECENTRALISATION DE 1982 ET 2003 155
FIGURE 9 : LE DECOUPAGE DE L'ARAGON EN COMARCAS (D'APRES LA LOI 8/1996 DU 2 DECEMBRE) 164
FIGURE 10 : UN DECOUPAGE EN COMMUNAUTES DE COMMUNES COMPLEXE, MAIS RESPECTUEUX DES LIMITES CANTONALES 168
FIGURE 11 : LES GRANDES REGIONS SELON LE PROJET DE LOI DE REFORME TERRITORIALE (AVRIL 2014) 176
FIGURE 12 : LA NOUVELLE ARCHITECTURE TERRITORIALE ISSUE DE L'ACTE III DE LA DECENTRALISATION 180
FIGURE 13 : QUELQUES REPRESENTATIONS GRAPHIQUES D'UNE NOTION PLASTIQUE 190
FIGURE 14 : REPRESENTATION SCHEMATIQUE DES PRINCIPES ET OBJECTIFS ACTUELS DU DEVELOPPEMENT DURABLE 192
FIGURE 15 : LE PROCESSUS DE TRANSFERT DU DEVELOPPEMENT DURABLE EN FRANCE, DU GLOBAL AU LOCAL 215
FIGURE 16 : LE DROIT DE L'EAU ESPAGNOL, A L'HEURE DE LA DURABILITE 219
FIGURE 17 : LES TERRITOIRES PYRENEENS D'INVESTIGATION, COMARCAS ARAGONAISES ET VALLEES FRANÇAISES 234
FIGURE 18 : LES CONTRATS DE POLE TOURISTIQUE DANS LES HAUTES-PYRENEES 236
FIGURE 19 : QUELQUES PROGRAMMES IMMOBILIERS DANS LES PYRENEES, AU MILIEU DES ANNEES 2000 253
FIGURE 20 : PRESENTATION SCHEMATIQUE DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE ET URBAINE EN ARAGON 256
FIGURE 21 : EVOLUTION DES SURFACES A BATIR PAR *COMARCA* PYRENEENNE, DE 2001 A 2014 (EN M^2) 257
FIGURE 22 : REPARTITION PAR USAGE DES SURFACES A BATIR (EN M^2) 258
FIGURE 23 : UN COMPLEXE RESIDENTIEL DE LOISIRS, « LAS MARGAS » (SABIÑANIGO) 263
FIGURE 24 : LA « NATURE URBAINE » DANS TOUS SES ETATS 270
FIGURE 25 : EXEMPLES DE PUBLICISATION DE L'A21L PALOIS 271
FIGURE 26 : DECLINAISON EN OBJECTIFS STRATEGIQUES DU DEFI 5 DE L'AGENDA 21 LOCAL PAU-PYRENEES 272
FIGURE 27 : L'AMENAGEMENT DES BERGES FLUVIALES DANS LE CADRE DE L'EXPOSITION INTERNATIONALE 283
FIGURE 28 : LES BERGES DE L'ÈBRE TRANSFORMEES PAR L'EXPO 2008 286
FIGURE 29 : MAIN BASSE SUR LA VILLE, SARAGOSSE (BERGES DE L'ÈBRE) 288
FIGURE 30 : L'UTILISATION DE LA TABLETTE NUMERIQUE LORS DE LA PHASE INITIALE D'ENQUETE PNU 295
FIGURE 31 : « RIVIERES SANS BARRAGES, VILLAGES VIVANTS ! » : SLOGAN CONTRE LA GRANDE HYDRAULIQUE 320
FIGURES 32 : LA CONTESTATION DES TRANSFERTS DANS L'ESPACE PUBLIC DANS LE COURS AVAL DE L'ÈBRE 321
FIGURE 33 : AFFICHE APPELANT A MANIFESTER CONTRE LE PHN, A MADRID, LE 11 MARS 2001 323
FIGURE 34 : AFFICHES DES DEUX DEPLACEMENTS A BRUXELLES, CONTRE LE PHN (2001) 326
FIGURE 35 : REPARTITION DES ARTICLES RELATIFS AUX UTN, PUBLIES DANS LA DEPECHE DU MIDI, ENTRE 2000 ET 2015 328
FIGURE 36 : TYPOLOGIE DES ASSOCIATIONS DE DEFENSE DE L'ENVIRONNEMENT 330
FIGURE 37 : SCHEMA SIMPLIFIE DU FONCTIONNEMENT DE L'ENQUETE PUBLIQUE (D'APRES CNCE, 2012) 343
FIGURE 38 : REPARTITION DES DEBATS PUBLICS PAR TYPES DE PROJET DISCUTE, AU COURS DE LA PERIODE 2003-2012 357
FIGURE 39 : LES CENTRES DE STOCKAGE SOUTERRAIN DE GAZ, EN FRANCE 362

FIGURE 40 : CHRONOLOGIE SOMMAIRE DU PROJET DE STOCKAGE SOUTERRAIN DE GAZ NATUREL DE SALINS DES LANDES .363
FIGURE 41 : L'ESPACE DU PROJET SALINS DES LANDES.....366
FIGURE 42 : VUES DES ESPACES POTENTIELS D'ACCUEIL DU PROJET, LORS DE LA VISITE SUR SITE DE LA CPDP.....367
FIGURE 43 : LES REUNIONS PUBLIQUES ORGANISEES PAR LA CPDP DANS LA VIE DU PROJET 368
FIGURE 44 : LIEUX DE REUNIONS ET PARTICIPATION PUBLIQUE AU DEBAT 372
FIGURE 45 : REPARTITION DU TEMPS DE PAROLE, LORS DES PREMIERES REUNIONS PUBLIQUES (EN MN) 374
FIGURE 46 - LE DEBAT PUBLIC : MISE EN SCENE DES LIEUX.....377
FIGURE 47 : LE DESARROI DES CADRES D'EDF DESSINE PAR Y. RENAULD.....389

Table des tableaux

Tableau 1 : Tableau synoptique des principaux programmes de recherche 11
Tableau 2 - Les principaux traits des trois dimensions de la « vita activa », selon Hannah Arendt 66
Tableau 3 : Unites de recherche en geographie dont l'intitule contient la reference au mot « territoire » 78
Tableau 4 : L'esprit de l'amenagement du territoire dans deux textes majeurs 109
Tableau 5 : Evolution globale des effectifs de l'administration centrale et des echelons deconcentres 134
Tableau 6 : Évolution des effectifs en direction departementale interministerielle par programme 135
Tableau 7 : Convergences et divergences des propositions dans deux rapports pour la decentralisation 161
Tableau 8 : le partage de la competence « tourisme » en Aragon 241
Tableau 9 : Les programmes LEADER au service du tourisme durable, dans les Pyrenees aragonaises 245
Tableau 10 : Les principales etapes du projet Saragosse 2008 281
Tableau 11 : principales methodes mises en œuvre pour cerner l'experience touristique 292
Tableau 12 : L'enquete PNU dans sa phase-test 295
Tableau 13 – Évolution du nombre d'articles relatifs au conflit publies en SHS, selon la base de donnees Francis, de 1972 a 2010 308
Tableau 14 : La circulaire Bianco, une prefiguration de la loi Barnier de 1995 354
Tableau 15 : tableau synoptique des principaux arguments pour et contre le projet 391

Table des matières

SOMMAIRE 2

REMERCIEMENTS 3

AVANT-PROPOS 4

INTRODUCTION 6

CHAPITRE 1 : POUR UNE GEOGRAPHIE DE L'ACTION… 18

1. DE LA DESCRIPTION DE L'ACTION HUMAINE A SA CONCEPTUALISATION, EN GEOGRAPHIE 20

1.1. L'ACTION, CONTINENT INEXPLORE DE LA GEOGRAPHIE CLASSIQUE ? 21

1.1.1. « L'action humaine » dans la géographie classique : entre déterminisme naturel et liberté relative de l'individu 22

1.1.2. L'homme, « agent géographique » doté d'une liberté relative 24

1.2. LES EFFETS DE L'ACTION HUMAINE SUR LA NATURE : ENTRE PROGRESSISME ET ECOLOGISME 29

1.2.1. Aux origines de l'écologisme 30

1.2.2. La faible pénétration de l'écologisme dans la géographie classique 35

1.2.3. Des géographes critiques vis-à-vis du progressisme 37

1.3. UNE ESQUISSE TARDIVE DE THEORIE GENERALE DE L'ACTION HUMAINE 45

1.3.1. Une approche principalement descriptive et objective de « l'action humaine » dans la géographie classique 45

1.3.2. De la géographie appliquée à une géographie de l'action : quelle posture pour les géographes s'intéressant à l'action ? 48

1.3.2.1. L'émergence d'une « Géographie volontaire » ou « appliquée », en France 49

1.3.2.2. La « géographie appliquée » en débat 53

1.3.3. Le dépassement tardif du positivisme en géographie 58

1.3.3.1. Temps, mémoire, valeurs : vers un enrichissement de l'approche de l'action 58

1.3.3.2. La découverte de l'acteur 60

2. DE L'INTERET D'UN DETOUR PAR L'ŒUVRE D'HANNAH ARENDT POUR APPREHENDER L'ACTION HUMAINE 64

2.1. L'ACTION : L'UN DES TROIS NIVEAUX DE LA « *VITA ACTIVA* » 65

2.2. L'ACTION : UNE ACTIVITE PUBLIQUE, MEDIATISEE PAR LE LANGAGE ET POUR PARTIE IMPREVISIBLE 67

2.3. UNE THEORIE DE L'ACTION TRANSPOSABLE A LA GEOGRAPHIE ? 70

3. DE L'ACTION PUBLIQUE A L'ACTION TERRITORIALE EN GEOGRAPHIE 72

3.1. L'ACTION PUBLIQUE : UNE INTERVENTION SUR LE TERRITOIRE PORTE PAR LES POUVOIRS PUBLICS 73

3.2. L'ACTION TERRITORIALE : UN CONCEPT A PRECISER 75

3.2.1. Retour sur le « territoire » : effet de mode ou concept d'avenir ? 76

3.2.2. L'action territoriale : une action par et pour le territoire, médiatisée par le langage et aux effets incertains 82
3.2.3. L'action territoriale : une action « d'intérêt général » 86
3.2.3.1. « L'intérêt général » : notion floue érigée en principe de légitimité du pouvoir et en norme constitutionnelle 86
3.2.3.2. L'intérêt général : entre crise et renouveau 88

CHAPITRE 2 : L'ACTION TERRITORIALE, DES CADRES EN MUTATION 91

1. L'EUROPEANISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES 94
1.1. LA POLITIQUE DE COHESION, POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE POUR L'UE 97
1.2. DE LA COHESION A LA CONVERGENCE DES MOTS ET DES PRATIQUES DE L'AMENAGEMENT 100
1.3. L'INFLUENCE CROISSANTE DE L'EUROPE SUR LES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES 101
1.3.1. L'environnement : un domaine de prédilection d'intervention de l'UE 102
1.3.2. La politique européenne de l'eau : de directives contre la pollution à la Directive-cadre sur l'eau 103
2. DE L'ÉTAT JACOBIN A LA « REPUBLIQUE DECENTRALISEE » : LE RECUL DE L'ÉTAT 105
2.1. DE L'ÉTAT AMENAGEUR A L'ÉTAT ACCOMPAGNATEUR : UNE TRANSFORMATION PROFONDE DE L'ACTION ETATIQUE 107
2.1.1. Un État centralisé, hégémonique dans l'aménagement (1945-1975) 107
2.1.2. Un État aménageur, entre crise et velléités de renouveau (1975-2000) 110
2.1.3. Un État accompagnateur au service de la compétitivité des territoires (2000-2012) 113
2.2. L'ÉTAT A L'HEURE DE LA RGPP : « *MOINS D'ÉTAT, MAIS MIEUX D'ÉTAT* » ? 125
2.2.1. La réduction des dépenses publiques 130
2.2.2. La rationalisation de l'implantation des services régaliens 131
2.3. LA REFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT (RÉATE) : LA FIN DE L'ÉTAT TERRITORIAL ? 133
2.3.1. La RÉATE : une restructuration sur une base régionale 134
2.3.2. La RÉATE : entre logique territoriale et logique sectorielle 136
2.3.3. La fin de l'ingénierie publique de l'État 137
2.4. LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE : VERS UN APRES-RGPP ? 142
3. DE LA DECENTRALISATION A LA REFORME DES STRUCTURES TERRITORIALES 148
3.1. LA DECENTRALISATION : VERS UNE AUTONOMISATION DES POUVOIRS LOCAUX 149
3.1.1. L'État des Autonomies : entre fédéralisme et décentralisation administrative 150
3.1.2. La décentralisation française : « décentraliser sans défaire la France ! » 153
3.1.2.1. Les lois « Defferre » : la reconnaissance de trois niveaux de collectivités territoriales 153
3.1.2.2. L'acte I de la décentralisation : un goût d'inachevé 156
3.1.2.3. La relance de la décentralisation, au début des années 2000 157
3.2. LA REFORME TERRITORIALE : NOUVEL AGE DE LA DECENTRALISATION 162
3.2.1. La *comarca* : nouvel échelon intermédiaire, en Aragon 163
3.2.2. Des structures territoriales inadaptées : trop nombreuses, trop enchevêtrées et obsolètes ! 166
3.2.3. La réforme des structures : entre urgence et succession de projets 169
3.2.3.1. La réforme territoriale de 2010 : une réforme prudente, mais contestée 170

3.2.3.2. Le nouveau projet de réforme territoriale : vers une consécration des régions 172
3.3. UNE MUTATION DES ECHELLES DE L'ACTION LOCALE 174
3.3.1. Le renforcement de l'intercommunalité et la création des métropoles 174
3.3.2. Les départements en sursis ? 177
3.3.3. « Des régions renforcées et dotées d'une taille critique pour un développement équilibré des territoires » 178

CHAPITRE 3 : LE DEVELOPPEMENT DURABLE, REFERENTIEL POUR L'ACTION TERRITORIALE 183

1. LE DEVELOPPEMENT DURABLE : UNE CATEGORIE POUR L'ACTION 185
1.1. LE DEVELOPPEMENT DURABLE : ENTRE INNOVATION SEMANTIQUE ET HERITAGES CONCEPTUELS 186
1.1.1. Une expression floue, polysémique et évolutive 186
1.1.2. Une expression à la croisée de l'écologie et de l'économie 194
1.1.2.1. Crise écologique et mise en cause de la modernité technicienne 194
1.1.2.2. De l'écodéveloppement au développement durable : vers une « nouvelle ère de croissance économique » (CMED, 1987) 199
1.1.3. Une expression controversée et en crise ? 204
1.1.3.1. Une expression controversée dans le champ de la recherche 204
1.1.3.2. Une notion dépassée, usée et obsolète ? 205
1.2. LE DEVELOPPEMENT DURABLE : UN REFERENTIEL ENCORE VALIDE POUR L'ACTION ? 207
1.2.1. La notion de « référentiel » : un emprunt à Pierre Muller 208
1.2.2. L'Union européenne, un opérateur de transfert des principes du développement durable 210
1.2.3. Une injonction de durabilité déclinée à toutes les échelles et tous les secteurs de l'action 213
1.2.3.1. L'institutionnalisation du développement durable, en France et en Espagne 213
1.2.3.2. La durabilité de la politique hydraulique espagnole en question 216
2. LE DEVELOPPEMENT DURABLE EN ACTES : UNE « ECOLOGISATION » SUPERFICIELLE DE L'ACTION 222
2.1. LE LONG CHEMIN VERS UN DEVELOPPEMENT TOURISTIQUE DURABLE DANS LES PYRENEES 224
2.1.1. Une intégration tardive du tourisme dans le champ du développement durable 226
2.1.1.1. De l'écotourisme au tourisme durable : la lente genèse d'un concept 226
2.1.1.2. Le tourisme durable : une déclinaison sectorielle du développement durable 228
2.1.1.3. Le tourisme durable : une rupture par rapport au tourisme de masse ? 231
2.1.2. Une territorialisation hésitante du tourisme durable, dans les Pyrénées 233
2.1.2.1. La faible ambition des politiques nationales de tourisme durable 235
2.1.2.2. L'intercommunalité : un outil de pilotage du tourisme durable plus efficient au sud qu'au nord des Pyrénées 239
2.1.2.3. L'intercommunalité : échelle de mise en œuvre de programmes LEADER en faveur d'un tourisme durable 242
2.1.2.4. La difficile mise en œuvre d'A21L intercommunaux : entre déficit d'appui provincial et indifférence sociale 250
2.1.3. Un développement de l'immobilier de loisir en contradiction flagrante avec les principes de durabilité 252

2.1.3.1. Les aberrations d'une compétence « urbanisme » communale 254
2.1.3.2. La fièvre immobilière : dérive incontrôlée de l'urbanisme communal 257
2.1.3.3. L'urbanisation Las Margas : illustration des égarements de l'urbanisme communal 260
2.2. LA « VILLE NATURE » : ALLEGORIE DE LA « VILLE DURABLE » 266
2.2.1. De la « ville contre-nature » à la « ville-nature » : l'avènement de la « ville durable » 267
2.2.2. La « ville nature » en actes : les A21L de Pau et Saragosse 271
2.2.3. La reconquête des espaces fluviaux urbains : nouvel horizon programmatique pour les « villes-nature » 275
2.2.3.1. Le fleuve, nouvel objet patrimonial 275
2.2.3.2. La mise en parc au service de la patrimonialisation : la figure de Parc naturel urbain 277
2.2.3.3. Patrimonialiser par l'événement : Saragosse 2008 280
2.3. DES USAGERS EN DEMANDE DE « NATURE DOMESTIQUEE » 289
2.3.1. Une approche de l'expérience des usagers par l'image 290
2.3.2. Un désir de nature… 296
2.3.3. … mais de nature aménagée 297

CHAPITRE 4 : L'ACTION TERRITORIALE EN TENSION 300

1. UNE PAROLE DIVERGENTE : L'ACTION COLLECTIVE TERRITORIALISEE 303
1.1. UNE PRISE EN COMPTE TARDIVE ET HESITANTE DU CONFLIT, EN GEOGRAPHIE 305
1.2. DE LA DIFFICULTE A QUALIFIER LE « CONFLIT DE TERRITOIRE » 309
1.2.1. Le conflit d'usage : une focalisation sur l'usage et l'usager de la ressource 309
1.2.2. Conflit d'usage vs conflit d'environnement : des expressions non superposables 311
1.2.3. Conflit d'environnement vs conflit d'aménagement : une distinction malaisée 314
1.3. L'ACTION COLLECTIVE TERRITORIALISEE 317
1.3.1. Un « agir-ensemble intentionnel » et concerté, en faveur d'une cause 318
1.3.2. Un ancrage territorial fort 319
1.3.3. Des relations ambiguës avec les médias 323
1.3.4. L'importance de formes de coopération formalisée : les associations 329
2. LES DISPOSITIFS DE CONCERTATION : LA QUETE IMPROBABLE DU CONSENSUS 336
2.1. LA MULTIPLICATION DES ARENES FORMELLES DE DEBAT 337
2.2. L'ENQUETE PUBLIQUE : UNE PROCEDURE DE PARTICIPATION ANCIENNE, MAIS PERFECTIBLE 339
2.2.1. L'enquête publique : une procédure de consultation strictement codifiée 339
2.2.2. Le commissaire-enquêteur : un homme compétent et intègre 345
2.2.3. L'enquête publique : une procédure participative remise en cause 349
2.3. LE DEBAT PUBLIC : UN INSTRUMENT D'ACTION PUBLIQUE 352
2.3.1. Un dispositif de participation censé pallier les insuffisances de l'enquête publique 352
2.3.2. Une procédure de consultation pour construire le consensus sur de grands projets d'intérêt national 357
3. QUAND LE CONFLIT S'INVITE DANS LES PROCEDURES DE CONCERTATION… 358
3.1. LA TRANSITION ENERGETIQUE EN DEBAT DANS LES LANDES 359
3.1.1. Un projet supposé d'intérêt général, dans les Landes 360
3.1.2. Un projet énergétique porté par EDF 361
3.1.3. Un projet aux tracés non encore arrêtés 364

3.2. UN « DEBAT DE PROXIMITE » EMPREINT DE SOLENNITE 365
3.2.1. Le rôle *a priori* central dévolu à la CPDP 369
3.2.2. Un dispositif d'échange solennel 372
3.2.3. Un dispositif d'échange inégal 373
3.3. D'UN DEBAT DE PROXIMITE A UN CONFLIT DE PROXIMITE 378
3.3.1. Des acteurs locaux attentistes ou ouverts à la négociation 378
3.3.2. Des citoyens questionnant la stratégie énergétique du groupe EDF 381
3.3.3. Des riverains du site de stockage inquiets de la sécurité des installations et des risques induits 383
3.3.4. Des Landais engagés dans la défense de « leur » environnement 386

CONCLUSION GENERALE 394

BIBLIOGRAPHIE 402

TABLE DES ENCADRES 430

TABLE DES FIGURES 431

TABLE DES TABLEAUX 433

TABLE DES MATIERES 434

Résumé : Ce mémoire de HDR vise à mettre en cohérence plus de vingt années de recherche consacrées à l'action territoriale dans son lien à l'environnement, à travers des études de cas menées sur des terrains français et espagnols. Par « action territoriale », nous faisons référence à une action qui est à la fois **dans** un territoire — territoire support —, **par** un territoire — acteur de l'action — et **pour** un territoire — objet de l'action. Cette notion a été préférée à celle, d'usage plus courant, d'aménagement, car elle nous paraissait mieux intégrer les différentes échelles d'intervention et la pluralité d'acteurs qui caractérisent désormais les interventions publiques ou d'intérêt public sur un territoire. Du fait de sa richesse sémantique, de sa prise en compte — à travers sa déclinaison « action collective » — de la contestation, « action » nous a semblé un vocable plus fécond qu'aménagement. Cela ne signifie pas pour autant que nous nous interdisons ou rejetons l'usage du mot « aménagement », mais simplement que nous considérons ce dernier comme l'une des facettes non exclusive, d'un agir territorial qui englobe également « l'action collective territorialisée ». Encore peu usitée en géographie, la notion « d'action territoriale » fait l'objet d'un approfondissement et d'une esquisse de mise en perspective épistémologique dans le premier chapitre de la HDR qui s'efforce de poser quelques jalons pour une géographie de l'action. Nous concevons celle-ci comme une géographie dans l'action et sur l'action plutôt que comme une géographie pour l'action, au service de l'action. Elle a pour finalité la production voire la coproduction de connaissances destinées à éclairer le décideur public sans prétendre se substituer à lui en lui disant que faire et comment le faire. En ce sens, elle est une « géographie impliquée » et non une « géographie appliquée » ; l'implication étant indissociable d'une posture réflexive emmenant à considérer l'action non pas exclusivement comme une finalité, mais bien comme un objet de recherche. En prenant appui sur la conception de l'action formulée par H. Arendt (1958), nous proposons de désigner par « action territoriale », une forme d'action ancrée dans une portion d'espace organisée et identifiée qui est à la fois support et enjeu de l'intervention projetée ; développée par des acteurs mus par une intention et intégrés dans des réseaux de relations professionnelles et interpersonnelles ; médiatisée par le langage ; et dont les effets sont pour partie imprévisibles. Après ce cadrage théorique et conceptuel, les chapitres 2 et 3 de la HDR abordent les transformations de l'action publique intervenues au cours de ces deux dernières décennies : européanisation, recul de l'État concomitant d'un approfondissement de la décentralisation, réforme des maillages et affirmation du développement durable comme nouveau référentiel global conduisant à se poser la question de sa territorialisation et des effets de cette territorialisation notamment sur sa capacité à entraîner une homogénéisation et une standardisation des pratiques d'aménagement. Enfin, le dernier chapitre est dédié au conflit ; la permanence du conflit et la variété des formes d'action collective territorialisée témoignant finalement de l'incapacité de l'approche irénique de l'action qui sous-tend l'idéologie du développement durable, à venir à bout d'une conflictualité qu'à la suite de G. Simmel (1999) et L. Coser (1982), nous considérons comme consubstantielle à la vie en société.

Mots-clés : action territoriale, environnement, développement durable, conflit, géographie impliquée, France, Espagne.