

Géopolitique de l'aménagement du territoire.

Philippe SUBRA

Éditions Armand Colin – Collection Perspectives géopolitiques.

2018 (nouvelle édition) – 351 pages.

Comment ai-je découvert ce livre ?

Je ne sais plus...

Quelques mots sur l'auteur...

Philippe Subra -né en 1955- est géographe, spécialiste de géopolitique de l'aménagement du territoire, et enseigne à l'Institut Français de géopolitique de l'Université Paris 8, dont il est le directeur depuis décembre 2018.

Il est membre du comité de rédaction de la revue Hérodote, revue de géographie et de géopolitique.

Il est également l'auteur de Nouvelle géopolitique des régions françaises (Giblin, B. (dir.), 2005, Paris : Fayard), du « Dictionnaire des banlieues » (Giblin, B. (dir.), 2009, Paris : Larousse), de « Zones à défendre : de Sivens à Notre-Dame-des-Landes » (éditions de l'Aube),...

Quelques mots sur l'ouvrage...

Un livre organisé en neuf chapitres, avec une introduction et une conclusion plutôt développées.

- > Introduction : la crise du modèle français.
- > Du consensus aux dissensions.
- > L'aménagement menacé : des territoires en révolte.
- > L'aménagement convoité : concurrence entre territoires, rivalités entre acteurs.
- > L'aménagement rejeté : nimby et luttes environnementales.
- > "Les zones à défendre", une radicalisation de la contestation.
- > L'énergie, nouvel objet de conflit.
- > Ailleurs en Europe et dans le monde.
- > Des nuisances environnementales aux "nuisances" sociales : les dérives du phénomène nimby.
- > La concertation sur les projets d'équipements : apports, limites et ambiguïtés.
- > Conclusion : L'aménagement, question géopolitique.

L'auteur illustre son propos de beaucoup d'exemples, essentiellement situés en France.

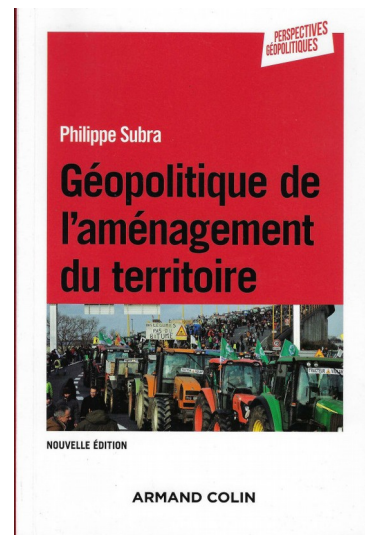
Une tentative pour résumer l'ouvrage...

Sur la base d'un nombre très important d'exemples de conflits autour de projets d'aménagement et d'équipement, Philippe Subra tente d'expliquer la crise que traverse le modèle français d'aménagement du territoire.

L'intention de l'auteur est d'analyser ces conflits sous l'angle de la géopolitique : il y est question de territoires, de rapports de force, de luttes de pouvoir,... Et au centre, c'est bien la (re-)définition de l'intérêt général qui est en jeu, sur fond de malaise politique / démocratique français.

L'intérêt de cet ouvrage est de montrer les contradictions qu'il peut y avoir entre des problématiques locales et nationales voire internationales, des besoins de développement économique et des urgences de protection écologique, des enjeux de valorisation du cadre de vie et des postures de repli et d'exclusion sociaux,... et puis l'émergence de nouveaux acteurs, de nouveaux points de tensions autour des questions climatiques, et au-delà, la remise en cause du modèle idéologique néo-libéral.

Philippe Subra centre son analyse sur les questions d'aménagement et les mutations territoriales, prétexte à s'interroger sur les fonctionnements démocratiques locaux, des modalités de prises de décision aux processus d'implication des habitants.



Cette approche géopolitique permet d'énoncer les situations de souffrance de pans entiers du territoire national, la concurrence exacerbée entre territoires, l'omniprésence des « spécialistes » de l'aménagement du territoire (universitaires, bureaux d'études, fonctionnaires des services de l'État),...

En requestionnant la notion d'intérêt général, Philippe Subra nous invite à requestionner les points de vue, les représentations (parfois même les mythes), les logiques d'intérêts et les discours idéologiques. La définition de l'intérêt général comporte son lot de rapports de force et de positions hégémoniques de certains acteurs sur la société.

Ce que ça met au travail...

Cet ouvrage constitue une analyse très complémentaire à celle de Grossetti et Bouba-Olga (« la mythologie CAME »¹), notamment parce qu'elle apparaît comme plus distante, moins engagée de manière militante. Peut-être est-ce le choix de la thématique -l'aménagement du territoire- qui lui donne cette approche plus institutionnelle. Il s'agit peut-être moins d'un écrit « à charge », un écrit moins pamphlétaire.

Par contre, l'analyse de Philippe Subra demeure très centrée sur l'État et l'évolution du rôle de l'État, donc, au final, un propos très centré sur la nation, les valeurs de la République, et l'aspect primordial de la notion d'intérêt général.

Aucun lien n'est ainsi effectué avec les initiatives de développement local, ce qui est sans doute un autre sujet. Il aurait cependant pu être pertinent de situer quelques-unes de ces initiatives sur le terrain du refus d'un certain aménagement du territoire, pensé dans les ministères et « descendant » sur les territoires. Refus d'une vision étatique centralisée, ces initiatives de développement local ont pu aussi parfois être déployées contre les logiques économiques capitalistes.

Autre lacune : les constats formulés sur les conséquences de la décentralisation, avec notamment la montée en puissance des régions, des métropoles,... ne donnent malheureusement pas lieu à une critique de l'extension de la sphère d'influence des « spécialistes » avec le rôle désormais très important des chefs de services et de certains agents de ces collectivités locales.

Et comme il n'y a absolument aucune allusion aux travaux de philosophes tel Michel Foucault et de tant d'autres ensuite (pas de « crise de gouvernementalité », ni de « nous ne voulons plus être gouverné ainsi ») -alors que la question des luttes de pouvoir et des rapports de force sont très présentes dans l'analyse de l'auteur-, alors il me faudra mettre cette analyse de Philippe Subra en lien avec tout ce que j'ai récolté par ailleurs sur la gouvernementalité, la « conduite des conduites », et les résistances politiques que cela amène.

Quelques extraits...

> Introduction : la crise du modèle français.

« Ces événements illustrent l'ampleur de la crise que traverse le modèle français d'aménagement du territoire. Un modèle extrêmement original, qui pendant plus d'un demi-siècle a profondément transformé le visage du pays et permis à la société française de gérer ses contradictions, entre capitale et province, régions sinistrées et régions dynamiques, ville et campagne, centre et périphérie. Mais qui est aujourd'hui radicalement remis en cause. » (pages 7 et 8).

(...) « la question du territoire, de son aménagement et de sa protection serait-elle devenue, dans la dernière période, l'un des éléments de la résorption du malaise politique français ? » (pages 9 et 10).

« L'aménagement du territoire est devenu un enjeu politique majeur parce que toute une série de villes et de régions vont mal. C'est d'ailleurs, de manière significative, le devenir de leurs territoires respectifs qui mobilise les citoyens, suscite colère ou désespoir, davantage que la question générale de l'aménagement du territoire, qui reste trop abstraite. » (page 10).

« Cet accent mis sur les questions d'aménagement et l'émergence de nouvelles identités territoriales se sont accompagnés d'une interrogation sur le fonctionnement de la démocratie et plus largement sur les modes de prise de décision, notamment au niveau local. » (page 11)

« Alors que les réponses à apporter aux problèmes d'aménagement du territoire ou d'aménagement urbain étaient jusque là laissées aux seuls « spécialistes », ingénieurs, géographes, économistes ou urbanistes, les citoyens s'en sont emparées, ou tentent de le faire, et font entendre des discours différents. » (page 13)

1 La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation Excellence) : comment s'en désintoxiquer ? Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti – <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01724699/document>.
Voir une de mes fiches de lecture précédente.

« La question de ce que l'on appelle désormais « l'acceptabilité sociale » des projets d'aménagement est donc devenue au cours des deux dernières décennies une composante essentielle, une donnée stratégique et incontournable de ces projets et du métiers d'aménageur. » (page 14)

« Il s'agit surtout d'une crise politique ou plus exactement géopolitique. (...) Les méthodes sont plus pacifiques, mais il s'agit également et tout autant de rivalités de pouvoir. (...) Ces usages (*des territoires*) sont très divers (...) mais ils sont surtout concurrents et souvent au moins en partie incompatibles. (...) les relations d'alliance, de rivalité ou de neutralité et les rapports de force qu'entretiennent les différents acteurs pèsent lourds. » (page 18)

« C'est en réalité la question de l'intérêt général qui est posé. (...) L'intérêt général est largement devenu une affaire de point de vue, c'est à dire en réalité d'intérêts et d'idéologie. (...) Résultat : l'intérêt général est désormais de plus en plus perçu (et son contenu traditionnel pour cette raison de plus en plus contesté) pour ce qu'il a en vérité toujours été – non pas une réalité immanente, immuable, existant par elle-même, indépendamment et au-dessus des conflits d'intérêts, mais une représentation au service de politiques précises, reflétant dans une certaine mesure des intérêts communs, mais aussi des rapports de force entre acteurs et l'hégémonie de certains d'entre eux sur la société. » (pages 20 et 21).

> Du consensus aux dissensions.

(...) « deux conditions géopolitiques décisives :

- un consensus, très longtemps sans faille, de l'ensemble des acteurs et, au-delà, de la société toute entière, sur les objectifs de la politique d'aménagement (...)
- le rôle dirigeant et pratiquement exclusif de l'État (...)

(pages 24 et 25)

« Les grandes opérations d'aménagement des années 1960 furent donc menées sans rencontrer de réels obstacles, y compris lorsqu'elles se traduisaient par un bouleversement complet des paysages et le déplacement de milliers de personnes et de centaines d'entreprises. » (page 25)

« Le discours sur le « désenclavement », omniprésent dans les revendications des élus locaux pendant plusieurs décennies, n'est plus tenu que dans quelques régions de montagne. » (page 26)

« La contestation porte aussi, et de plus en plus, sur les méthodes et les modalités de l'aménagement et en particulier sur la question de la décision. (...) Le glissement de la question du contenu à celle du pouvoir est assez logique (...) » (page 27)

question géopolitique : à qui le pouvoir sur le territoire ?

La France n'est plus un territoire à aménager mais à ménager.

« Le passage des aspirations révolutionnaires du mois de mai à des mouvements de grande ampleur de contestation de la politique d'aménagement dans les années 1980 ne s'est donc pas fait en ligne directe, mais en empruntant un détour par l'antimilitarisme et l'opposition au nucléaire. » (page 29)

L'auteur cite plusieurs exemples (Plogoff, Larzac, Joint français,...) qui posèrent « pour la première fois, comme un problème politique et un enjeu majeur, la question du territoire, de son usage et de son aménagement. » (pages 30 et 31)

« La contestation des politiques d'aménagement s'ancrait dans les pratiques sociales et les représentations politiques. Elle se banalisait et cette banalisation même était le signe de son appropriation par une partie importante de la société. » (page 32)

Quatre facteurs ont joué un rôle décisif (= > quatre paragraphes distincts dans le bouquin) :

- *la crise économique et l'audience grandissante dont bénéficie le discours écologiste*

(...) « de véritables épreuves de force avec les grandes entreprises et avec le gouvernement, posant la question du territoire, de son devenir et des politiques d'aménagement adéquates. » (page 33)

« Le territoire, dans sa dimension locale, mais aussi nationale, est de plus en plus perçu comme un produit qu'il faut savoir vendre, en le dotant de nouveaux atouts et en travaillant son image, pour le rendre plus attractif sur le « marché des territoires » devenu très concurrentiel. » (page 35)

- *la crise de légitimité de l'État et des élites politiques et techniques*

« les projets d'aménagement sont a priori accueillis avec méfiance, parce qu'ils sont élaborés, mis en œuvre et soutenus par des élites assez largement discréditées. » (page 37)

- *la croissance des classes moyennes et l'amélioration du niveau de formation de la population*

« l'allongement de la durée de la vie et le dynamisme nouveau dont font preuve nombre de retraités font de cette catégorie un acteur essentiel de la scène contestataire. » (page 39)

- *le rapport au territoire de la société française (...) donnant au territoire proche une valeur nouvelle et dévalorisant dans le même temps le cadre national*

« une part croissante de la population urbaine vit à cheval sur deux ou plusieurs territoires – celui du travail, celui de la résidence et ceux des loisirs. » (page 41)

« on peut se demander si l'on n'assiste pas en réalité à un glissement progressif de la conflictualité dans notre société du champ du social vers celui du territoire. » (page 42)

« ces affaires sont révélatrices de conflits d'intérêts entre des groupes sociaux bien identifiés » (page 43)

Trois grandes logiques conflictuelles : défendre le territoire contre les restructurations ; la compétition entre les territoires ; le refus des nuisances et des atteintes à l'environnement. => trois grands chapitres ci-dessous.

« L'apparition, à partir de 2009, des « zones à défendre » (ZAD) a profondément transformé le paysage de la contestation. (...) les zadistes dénoncent un système, la mondialisation libérale, et se battent pour « un autre monde ». » (page 49)

> **L'aménagement menacé : des territoires en révolte.**

Années 70-80 : des crises territoriales majeures (dans les bassins sidérurgiques notamment) :

« Plongeant les salariés, les élus locaux et plus largement la population des territoires concernés dans un climat de dépression permanent, épuisant et anxiogène. (...) Elles ont créées des situations de stress territorial aigu. Leur impact sur l'économie locale a été massif. (...) En quelques années à peine, la base économique de ces territoires s'est effondrée, privant une grande partie des habitants de toute perspective d'avenir, la réduisant aux petits boulots, à l'intérim, à l'assistantat, ou la contraignant au départ. » (page 53)

Désertification des campagnes ou rationalisation des services publics ? (page 62 et suivantes) :

« A chaque fois, les objectifs de l'État étaient les mêmes : adapter les services publics à l'évolution des besoins, par un redéploiement géographique et une mutation qualitative ; diminuer leur coût de fonctionnement, pour réduire le déficit des comptes publics » (page 63)

« Rationalisation contre aménagement du territoire, chiffres contre angoisses, échelle nationale contre échelle locale : le décor est planté et le malentendu ne pouvait que fonctionner. » (page 64)

Désert, mort (...) fermetures de divers services publics... (...) « ne se traduisent pas par la mort du territoire ou sa transformation en véritable désert. Tout au plus ces décisions peuvent-elles entraîner la disparition d'un certain type de territoire, le passage à un autre fonctionnement, à plus bas régime, dans un autre rapport à l'espace et à la mobilité. » (page 65)

(...) « les représentations jouent un rôle essentiel dans la constitution des rapports de forces géopolitiques. » (page 66)

« Le perdre, c'est glissé irrémédiablement vers le statut de territoire en déclin. Le thème de la mort du territoire est très présent dans les manifestations contre les fermetures d'hôpitaux et de maternités, ce qui n'a rien de très surprenant s'agissant d'équipements de santé. (...) Pour « vivre et travailler au pays », il faut d'abord y naître... » (page 74)

(...) « les Régions se substitueraient à l'État central et exerceraient un véritable leadership sur les autres collectivités et qui suppose la quasi-disparition de toute présence de l'État au niveau local (...) » (page 78)

> **L'aménagement convoité : concurrence entre territoires, rivalités entre acteurs.**

« Avec les années 1990 et 2000, les grands projets industriels sont devenus de plus en plus rares. La compétition entre les territoires s'est reportée sur des projets qui, le plus souvent, ne produisent pas du développement, mais créent les conditions du développement, en renforçant l'attractivité d'un territoire, parce qu'ils améliorent ses connexions avec le reste de l'économie mondiale, lui apportent une notoriété nouvelle, modifient son image de marque et attirent ceux qu'on appelle « les nouvelles couches productives », cadres, chercheurs, créateurs d'entreprises. » (page 83)

« Cette logique concurrentielle (...) joue aussi et tout autant à l'échelle nationale, régionale, voire locale. (...) une traduction spatiale de la mondialisation économique. » (page 89)

« Mais quels que soient l'objet et l'échelle géographique -nationale ou locale- de la compétition, celle-ci obéit à des règles similaires et à une logique assez semblable. L'enjeu est le même : obtenir des retombées positives pour le territoire et sa population, notamment en termes d'emplois, directs ou indirects, améliorer son attractivité et son image (l'une et l'autre étant étroitement liées). Les mécanismes de la compétition sont comparables, même si celle-ci est moins médiatisée, si ses modalités concrètes peuvent varier et si le rôle de l'État diffère pour partie. » (page 90)

« L'État n'a aujourd'hui pas davantage les moyens de contraindre les entreprises à s'implanter là où il le souhaite, que de les empêcher de partir. (...) Les primes d'aménagement du territoire ne jouent plus qu'à la marge sur les décisions des groupes industriels, qui déterminent leur stratégie d'implantation au plan européen et mondial sur des critères de coûts et de qualité de la main d'oeuvre et d'accès aux segments les plus intéressants du marché continental. » (pages 90 et 91)

« L'organisation d'événements culturels ou l'implantation d'un musée sont également devenues pour les responsables locaux des moyens de « travailler » l'image de leur territoire. » (page 101)

« Contrairement aux conflits de déménagement du territoire, ces conflits entre territoires ne sont pas l'occasion de fortes mobilisations populaires : pas de manifestations, même symboliques. La population s'implique peu (...) » (page 102)

« Cette quasi-unanimité s'explique d'abord par un accord de fond : tous ces acteurs partagent la même foi dans le développement économique, une même culture de l'aménagement et un intérêt commun à ce que le territoire se développe, à ce que le chômage diminue, à ce que les entreprises s'implantent. (...) Comment ne pas soutenir un projet qui est ressenti par l'opinion locale comme bénéfique pour le territoire ? (...) On ne joue pas « contre son camp » (et le territoire, dans cette configuration, forme un camp, opposé à d'autres territoires « étrangers »). » (page 103)

« Dans d'autres cas, ce ne sont pas plusieurs territoires qui sont en situation de concurrence, mais plusieurs acteurs qui cherchent, sur un même territoire, à travers la mise en place d'un même projet d'équipement ou d'aménagement ou parfois d'une stratégie d'aménagement plus globale, à renforcer leurs positions de pouvoir ou à les conserver. (...) L'aménagement apparaît d'abord comme un moyen de modifier les rapports de force entre acteurs politiques ou de préserver une domination électorale. (...) L'enjeu que représentent ces dossiers d'aménagement ne se limite donc pas à leur seule dimension technique, économique et urbaine, même si celle-ci est essentielle, mais intègre qu'on le déplore ou non, une dimension de rapports de force, de rivalités de pouvoir, qui est proprement géopolitique. » (page 104)

« Dans ces conflits autour de projets d'aménagement locaux, la partie se livre en partie en public, sous la forme de communiqués, d'interpellations à la tribune des assemblées locales ou de l'assemblée nationale ; en partie en coulisses, par l'activation de réseaux, à l'aide de coups de fil ou de rendez-vous discrets, de négociations et de deals, sur le mode donnant-donnant. (...) Sauf exception, la population est la grande absente de ces conflits. (...) Le conflit se déroule donc essentiellement entre institutions, avec parfois l'intervention d'associations, mais pratiquement jamais celle de l'habitant ou du citoyen de base. » (page 106)

> **L'aménagement rejeté : nimby et luttes environnementales.**

(...) « un changement majeur dans le paysage de la contestation. » (page 109)

« Ces mouvements d'opposition se distinguent des grandes mobilisations écologistes qu'a connues la France dans les années 1970 sur deux points essentiels :

- leurs acteurs ne sont pas des militants environnementalistes convaincus, mais des riverains de l'équipement ou du projet d'équipement contesté (...)
- ces riverains n'expriment pas une opposition de principe à l'équipement qu'ils contestent (...)

(page 109)

(...) « une relance de la conflictualité dans le domaine de l'aménagement. La mobilisation des riverains a donné un second souffle à un mouvement de contestation qui était en perte de vitesse (...) une extension des conflits à de nouveaux territoires et à de nouveaux équipements, aboutissant à ce que l'on pourrait appeler une « banalisation » de la contestation. » (page 111)

« plus l'enjeu est étroitement environnementaliste, moins la lutte aura d'écho auprès de la population locale et des élus ; plus il concerne la défense d'un paysage et d'un mode de vie traditionnel, plus forte risque d'être la mobilisation du milieu local (...) » (page 120)

Quatre stratégies de renforcement de la contestation (pages 121-122) :

- le déplacement du conflit sur le terrain du droit
- la recherche d'un grand allié extérieur
- la mobilisation nationale et internationale
- l'intervention de militants extérieurs

« Le conflit se structure le plus souvent selon un schéma relativement simple, autour d'un clivage entre partisans du développement économique, qui voient dans l'infrastructure le sésame qui permettra au territoire de « rester dans la course » ou d'échapper à un déclin définitif, et partisans d'un statut quo, c'est à dire de la non-réalisation de l'équipement (militants écologistes et riverains). » (page 123)

« L'autoroute n'est plus perçue comme un symbole de la modernité, le remède à l'enclavement, la clé du développement local, que dans les milieux économiques, chambres de commerce et d'industrie, organisations patronales et chez certains élus locaux, en particulier dans les régions les plus tardivement équipées ou les plus touchées par la crise démographique, comme le Massif central ou les Alpes du sud. Cette représentation est désormais concurrencée par un ensemble de représentations négatives, de plus en plus actives, qui voient dans l'autoroute un facteur de nuisances et de pollutions pour les riverains, de segmentation de l'espace (...), de destruction des paysages (...) et d'aggravation de la crise climatique. » (page 127)

« Ce n'est pas l'infrastructure qui fait le conflit, mais la rencontre de cette infrastructure et d'un territoire donné. » (page 128)

« L'autoroute peut aussi révéler l'opposition entre deux projets de territoire. Le projet d'infrastructure est perçu par ses partisans comme une condition sine qua non du développement du territoire et par les opposants comme une menace contre celui-ci. » (pages 130 et 131)

« Le scénario est presque immuable. Les milieux économiques et les élus des métropoles et des villes moyennes ne voient que des avantages à la construction de la ligne TGV (...) les territoires gagneraient à la fois en accessibilité, en attractivité et en dynamisme économique. (...) La vision du projet est radicalement différente du côté des « petits élus », ceux des communes qui seront traversées par la nouvelle infrastructure, sans être desservie par une gare et subiront tout un tas d'impacts négatifs. (...) L'autre acteur majeur de la contestation est bien sûr associatif (...) » (pages 136 et 137)

> "Les zones à défendre", une radicalisation de la contestation.

« Une radicalisation relativement récente et qui s'explique par l'entrée en lice des altermondialistes. » (page 153)

« Il y a donc, dans l'expérience de la ZAD, une dimension utopique, d'invention d'un territoire alternatif, un petit morceau, précurseur, de « l'autre monde » que les altermondialistes aspirent à construire. » (page 157)

« Faut-il s'attendre à une multiplication des ZAD dans un avenir plus ou moins proche ? Probablement pas, car le réservoir de militants prêts à accepter les conditions de vie qu'implique l'occupation permanente d'un site rural est sans doute assez restreint. Et surtout, la capacité d'une ZAD à durer et à résister à la pression de l'État suppose que soit réuni un certain nombre de conditions (...) (pages 162 et 163)

« Cependant, on peut faire l'hypothèse que le phénomène zadiste est probablement le signe d'un durcissement ou d'une radicalisation de la contestation environnementale qui pourrait prendre d'autres formes que des « zones à défendre ». » (page 163)

> Des nuisances environnementales aux "nuisances" sociales : les dérives du phénomène nimby.

« Depuis la fin des années 1990, un nouveau type de conflits se généralise. Leurs mécanismes, leurs acteurs (des riverains), les modes d'action qu'ils adoptent sont identiques à ceux de la contestation de type nimby. Mais leur objet est différent. Car il ne s'agit plus de lutter contre des nuisances physiques, le bruit, la pollution, le massacre des paysages, mais contre d'autres populations, jugées « indésirables », et contre les « nuisances » sociales qui leur sont attribuées. Le rejet de ces populations est particulièrement évident lorsqu'il s'agit de catégories marginales : toxicomanes, délinquants, sans-abris, demandeurs d'asile, Roms ou gens du voyage. » (page 239)

« Ces réticences oscillent « entre la xénophobie pure et simple et le racisme social » (...) Elles sont le symptôme d'une « crise du vivre ensemble ». » (page 248)

Ces conflits « confirment également à quel point les dossiers d'aménagement, les projets d'équipements, sont des enjeux pour la population et pour les divers acteurs, en termes de contrôle du territoire, puisque c'est la localisation de l'équipement qui pose problème, et non son principe, puisque c'est l'usage du territoire qui est en cause, au profit de telle ou telle population. » (page 248)

Les résistances à une politique volontariste de mixité sociale :

« Les populations aisées veulent avant tout rester entre elles et l'autonomie communale est ici utilisée pour faire obstacle à une politique véritablement efficace de lutte contre la ségrégation spatiale, sociale et ethnique. (...) La question posée, à travers la loi Gayssot et la résistance des élus qui lui sont hostiles, est en fait celle du territoire, de son appropriation par un ou des groupes sociaux, de son aménagement au profit de telle ou telle catégorie d'habitants. (...) Quant à la défense de la décentralisation, on peut l'interpréter, dans le cas présent, comme une remise en cause de la notion d'intérêt général, au nom du principe du « chacun chez soi » (« chacun » signifiant : chaque maire, mais aussi chaque classe sociale). (page 260)

Une ségrégation « à la française » :

« Les centres des principales agglomérations sont l'objet, depuis une vingtaine d'années, d'un puissant mouvement de gentrification, c'est à dire de reconquête par les classes aisées aux dépens des classes populaires. (...) Les politiques publiques d'aménagement initient parfois et souvent renforcent -en général involontairement- ces processus de changement social. » (page 264)

« Cette ségrégation accrue a bien entendu des implications politiques et géopolitiques importantes, car en réduisant encore les espaces de mixité sociale, en segmentant la population en groupes distincts, vivant sur des territoires différents et séparés par des frontières de plus en plus étanches, elle affaiblit la représentation d'une nation de citoyens, qui est la base de la représentation géopolitique de la nation en France. » (page 266)

« elle renvoie surtout au véritable tabou qui pèse sur la notion ethnique en France, pour des raisons essentiellement politiques, au sens le plus fort du terme, c'est à dire ici celui des représentations ou des « mythes » qui fondent le consensus politique français, notamment en ce qui concerne la représentation de la nation. (...) -mythe au deux sens du terme : celui d'une représentation qui permet d'interpréter le monde, de lui donner sens et d'incarner les valeurs

collectives de la société, mais aussi au sens d'« idée fausse », que la réalité dément chaque jour-, mythologie et mensonge collectif. » (page 267)

> La concertation sur les projets d'équipements : apports, limites et ambiguïtés.

« Le débat public : une innovation géopolitique majeur » (page 269)

« Ces deux conflits (*projet TGV Méditerranée -de 1989 à 1994- et plan d'aménagement de la Loire -entre 1986 et 1991-*) ont montré que des mouvements d'opposition, pourvu qu'ils soient massifs et structurés, pouvaient empêcher ou du moins bloquer durablement la réalisation des grands projets d'aménagement. Comment poursuivre dans ces conditions la politique d'aménagement du territoire et les grands programmes d'équipement du pays, éviter la paralysie ? Comment surmonter la crise de légitimité de l'État et plus généralement des élites techniques et politiques ? Comment reconstruire l'idée d'intérêt général ? La gravité de la situation créée par l'essor de la contestation imposait d'inventer des réponses nouvelles et audacieuses. » (page 270)

(...) « trouver une solution qui permette de continuer à aménager dans un contexte devenu très difficile, en désamorçant les conflits le plus en amont possible, avant que les projets ne soient finalisés, avant l'enquête publique, avant que les opposants ne puissent attaquer la DUP devant les tribunaux administratifs. » (page 272)

« Le débat public : un enjeu de pouvoir pour les acteurs de l'aménagement » (page 284)

« Un moment du conflit et non un moment « hors conflit » » (page 284)

« pour chaque acteur, l'occasion de gérer le conflit au mieux de ses intérêts et un moment où se joue, se « fabrique » du pouvoir, où se construisent et se modifient des rapports de force, l'occasion pour tous ses acteurs de « faire bouger les lignes », d'obtenir des gains de toute nature (...) » (page 284)

« De nombreux enjeux de pouvoir » (page 285 et suivantes)

« Le débat public est en réalité pour le maître d'ouvrage une épreuve. C'est à dire à la fois une mise à l'épreuve du projet et une épreuve psychologique pour les équipes. » (page 287)

« Et les « pôles concertation », qui sont composés de nouveaux venus sans attaches et sans passé dans l'entreprise (*SNCF, RTE,...*), rencontrent certaines difficultés à faire évoluer la culture de l'entreprise. » (page 289)

« Mais le débat public peut aussi être perçu comme un piège par les associations locales. Y participer, c'est en admettre les règles et notamment le fait que le débat puisse aboutir à l'adoption du projet. (...) Certaines associations perçoivent le débat comme un début de collaboration avec leurs adversaires, maîtres d'ouvrage ou services de l'État, et préfèrent ne pas participer plutôt que se compromettre. » (page 294)

« Cette impréparation des techniciens a souvent comme effet d'accroître la colère d'une partie du public, lorsqu'elle se traduit par de l'arrogance ou par des propos dilatoires. » (page 295)

« Ce rôle de chef d'orchestre local de l'aménagement du territoire est particulièrement évident dans le cas de certains « grands élus » (...) qui travaillent mandat après mandat à la mise en œuvre d'un projet de territoire fort, prospectif et à long terme. Mais cette « vista » territoriale peut aussi être le fait de « petits élus » (parfois grands par le talent ou le courage), c'est à dire d'élus de petits territoires qui poursuivent obstinément la réalisation d'un projet de développement, basé sur la défense et la valorisation des atouts de ces territoires et sur des actions parfois modestes, mais décisives à l'échelle d'une commune rurale ou périurbaine ou d'un canton, d'une communauté de communes. » (pages 299 et 300)

« Beaucoup d'élus redoutent de voir surgir des rangs de telle association de riverains, en pointe dans le débat contre le projet d'équipement soumis au débat public, un futur concurrent aux municipales, qui aura utilisé le conflit comme rampe de lancement vers une carrière politique. » (page 301)

« En réalité, l'aspiration à une co-décision, même habillée d'arguments sur la subsidiarité, la démocratie de proximité ou la démocratie directe (avec parfois un fort relent antiparlementaire, anti-élus ou anti-élites), est une revendication de transfert de pouvoir, non pas en faveur du peuple, mais en faveur d'acteurs ou de courants politiques précis. Les associations qui revendiquent la co-décision (ce n'est pas le cas de toutes, loin s'en faut) ne la revendiquent pas pour le peuple, mais pour elles-mêmes. » (page 307)

> Conclusion : L'aménagement, question géopolitique.

« La dimension conflictuelle de l'aménagement du territoire est presque toujours occultée. Les objectifs assignés aux politiques d'aménagement sont à chaque fois extrêmement généraux et consensuels : « l'ordre », « l'harmonie », « l'équilibre » ou « le rééquilibrage du territoire », sa « mise en valeur », « le développement », « l'amélioration du cadre de vie ou des conditions de vie de la population »... Or qu'est-ce qu'une « meilleure organisation de l'espace » ? Qui doit juger de ce qui est meilleur en matière d'aménagement ? Selon quels critères et à l'issue de quel processus de décision ? Les partisans de cette conception essentiellement technique ou technicienne de l'aménagement raisonnent finalement comme si les réponses à ces questions étaient acquises, alors que dans la réalité, lorsqu'il s'agit d'aménager concrètement, de réaliser des équipements réels, elles font débat et sont à l'origine de toute une série d'épreuves de force et de conflits. Le conflit, visiblement, « fait désordre ». Pour qu'il y ait conflit, il faudrait d'ailleurs qu'il y ait

des acteurs, susceptibles de s'affronter. Or le seul acteur identifiable dans ces définitions de l'aménagement est toujours présenté de manière indifférenciée : « un groupe humain », « les sociétés qui produisent et occupent ces territoires », « une collectivité », « les pouvoirs publics ». Rien n'est dit sur les contradictions d'intérêts qui peuvent traverser cet acteur prétendument unifié, sur les rivalités qui peuvent l'opposer à d'autres acteurs (entreprises, populations, élus, associations). A croire que l'on confond ici le monde tel qu'il est et tel qu'il devrait être. » (pages 311 et 312)

« L'espace est un enjeu essentiel pour toute une série d'acteurs (...) un territoire, c'est à dire un espace sur lequel s'exerce un ou -plus souvent- des projets d'appropriation de la part de différents acteurs ou groupes sociaux. Projets en général contradictoires, au moins partiellement, et donc concurrents. D'où le conflit. Au coeur de cette nouvelle réalité de l'aménagement, il y a en fait la question, évidemment géopolitique, de l'usage et donc du contrôle du territoire : à quoi doit-il servir ? Dans quelle logique, en fonction de quelles priorités doit-il être aménagé ? Et donc finalement au profit de qui, de quels groupes sociaux ? De quels intérêts ? » (page 313)

« Pour une approche géopolitique de l'aménagement du territoire » (page 314 et suivantes) :

« ces tensions géopolitiques tournent autour de quelques questions principales :

- celles des inégalités territoriales (...)
- celle de la décentralisation et de l'organisation des pouvoirs publics, donc du rôle de l'État central (...)
- celle, enfin, de la démocratie (...)

(page 314)

« Les principales questions auxquels sont confrontées les politiques d'aménagement du territoire posent des problèmes géopolitiques de toute première importance : la ségrégation des populations, parce qu'elle remet en cause le modèle français de citoyenneté et la conception française de la nation ; la restructuration des services publics, parce que ceux-ci jouent en France un rôle essentiel dans le sentiment d'appartenance à une communauté nationale unie et solidaire et que leur réorganisation alimente la crainte d'un abandon de certains territoires par l'État ; la préservation des activités existantes, la localisation des grands investissements, parce qu'elles sont à l'origine de violentes crises locales ou décident de la prospérité de régions entières. » (pages 314 et 315)

« C'est ce cheminement ou cette généalogie de la décision que l'analyse géopolitique permet de comprendre. » (page 316)

« Un projet n'est jamais seulement local. (...) le rapport de forces qui déterminera l'avenir du projet d'équipement se joue à ces différents niveaux géographiques. » (pages 316 et 317)

« Reste la question des représentations. (...) l'idée de nation (...) la « Nature » (...) la « désertification des campagnes » (...) une représentation cartographique (...) Ces représentations peuvent être inconscientes, héritées. (...) Il peut s'agir aussi de représentations conscientes, construites (...) Dans un cas comme dans l'autre, ces représentations sont tout sauf innocentes et anodines. (...) elles doivent être analysées en tant que telles, c'est à dire non comme des vérités, la simple traduction de la réalité, mais comme des constructions idéologiques. » (pages 317 et 318)

« Enfin, une nouvelle façon de pratiquer le métier d'élu local commence à apparaître, dans laquelle l'élu joue un rôle d'« accoucheur » d'un projet de territoire, négocié et débattu avec l'ensemble des acteurs socio-économiques, avec les associations et avec la population. (...) Mais il faudrait pour cela que de nouveaux rapports s'instaurent, qui ne soient plus seulement de concurrence, mais de complémentarité, entre les différentes formes de démocratie : aux habitants et aux acteurs (associations, entreprises, syndicats, chambres consulaires) le droit de débattre le plus largement, le plus systématiquement possible (...) (démocratie participative) ; aux citoyens, dans un certain nombre de cas, le pouvoir de décider directement par référendum du devenir ou des modalités de tel ou tel projet (démocratie directe) ; aux élus de tous niveaux (...) deux responsabilités essentielles : celle de porter les projets et de les inscrire dans une stratégie pour le territoire, d'animer la mobilisation des acteurs et de conduire le débat avec la population, mais aussi celle de décider, de trancher, dans la majorité des cas et pour les questions qui sont de leur ressort, chacun au niveau géographique pour lequel il est légitime (démocratie représentative). » (page 322).