Les conflits d'usage et de voisinage de l'espace. Bilan d'un programme de recherche pluridisciplinaire

Par André Torre, Thierry Kirat, Romain Melot et Hai Vu Pham

André Torre, directeur de recherche INRA, UMR SAD-APT, INRA – AgroParistech Université Paris-Saclay – torre@agroparistech.fr

Thierry Kirat, directeur de recherche CNRS, UMR IRISSO, Université Paris Dauphine – thierry.kirat@dauphine.fr

Romain Melot, chargé de recherche INRA, UMR SAD-APT, INRA – AgroParistech Université Paris-Saclay – melot@agroparistech.fr

Hai Vu Pham , maître de conférences, UMR CESAER, AgroSup Dijon – hai-vu.pham @dijon.inra.fr

► Introduction

Si, faute de données statistiques fiables, il est difficile d'affirmer avec certitude que l'on se trouve aujourd'hui dans une phase d'augmentation de la conflictualité liée aux usages de l'espace, force est de constater la persistance et le caractère récurrent des conflits d'usage et de voisinage. Tout le monde garde à l'esprit les épisodes conflictuels de Notre-Dame-des-Landes (Loire-Atlantique) ou de Sivens (Tarn) et leurs issues dramatiques ou incertaines, qui posent des questions de démocratie locale et de légitimité de la prise de parole des populations. Mais nombre d'édiles se plaignent également de la difficulté à mener à bien leurs projets de développement local, alors que les aménageurs soulignent les obstacles provoqués par la résistance des populations ou des associations face à des infrastructures telles que les lignes de TGV, des usines de traitement des déchets ou des tracés de routes... (Beaucire, 2009 ; Cavé, 2016 ; Fortin, Fournis, 2015 ; Foulquier, 2009 ; Mtibaa et al., 2012).

De manière générale, on a le sentiment diffus d'une montée, voire d'une exaspération des conflits, même les plus petits, ainsi que d'une volonté des acteurs des territoires de prendre en main leur destin et de refuser les projets opposés à leurs volontés ou à leurs attentes, comme le traduit, par exemple, l'accroissement des recours aux tribunaux, en particulier administratifs.

Ces éléments laissent à penser que les conflits occupent un rôle important dans la société française, et qu'ils viennent s'immiscer dans les processus de développement en marquant une opposition déclarée à certains projets décidés par l'État, des entreprises ou des particuliers.

Plusieurs causes sont avancées. La première fait référence à des changements de nature sociétale : les habitants des villes ou des campagnes s'appuieraient sur un niveau d'éducation et d'information toujours plus important pour s'opposer, en toute conscience, aux projets qui ne leur conviennent pas. On évoque également une judiciarisation de la société, provoquant un recours systématique aux tribunaux, y compris face à des problèmes mineurs, ou encore la division de la société en classes aux objectifs irréductibles. On va jusqu'à employer le terme de *Nimby* (*Not in my BackYard*) pour fustiger l'égoïsme de certaines personnes ou groupes, qui ne voudraient pas voir installer à côté de chez eux des infrastructures, certes contraignantes, mais dont va bénéficier l'ensemble de la population.

Une autre explication renvoie à la difficulté technique croissante des opérations d'aménagement du territoire, qui nécessiteraient des raffinements et des complexités toujours plus grandes et porteuses d'oppositions. On parle également de la montée des normes et des règlements de toutes sortes, facteurs de ralentissement des projets et propices à être saisis et utilisés par la contestation. Enfin, une dernière explication trouve sa source dans la rareté croissante des disponibilités en termes d'espace et surtout de sols — en particulier dans des lieux très habités et recherchés, comme les bords de mer ou les zones périurbaines -, les concurrences d'usages conduisant à des conflits entre les parties prenantes locales, qui portent des volontés d'usages différentes et opposées sur les mêmes espaces restreints (Cadoret, 2011 ; Darly, Torre, 2008 ; Desponds, Auclair, 2016 ; Joerin et al., 2015 ; Melé, 2013).

Au total, le niveau des conflits d'usage et de voisinage tend à rester élevé en dépit de l'arsenal des nombreuses mesures prises en faveur de la concertation, telles que les consultations ou enquêtes publiques par exemple. Le nombre d'associations de défense de l'environnement ou du voisinage est important, comme les recours aux tribunaux administratifs pour les demandes d'annulations de projets d'infrastructures ou de construction. Au-delà des tensions entre individus ou groupes, les conflits d'usage posent ainsi la question de la compatibilité entre les intérêts locaux et l'intérêt général. Ce dernier est fréquemment invoqué par les pouvoirs publics pour défendre leurs projets et affirmer des objectifs de développement des territoires censés répondre aux attentes du plus grand nombre. Or, on peut non seulement se poser

la question de la complémentarité de ces objectifs (en termes de développement économique, de préservation de l'environnement, de diversité et d'équilibre entre les activités des territoires...) mais encore davantage de leur compatibilité avec les intérêts des parties prenantes et la manière dont ces dernières entendent infléchir les orientations pour faire prévaloir leurs droits (Lascoumes, Le Gales, 2010 ; Pasquier, 2012).

Le présent article a pour objectif de faire un bilan sur l'état de la conflictualité liée aux usages de l'espace en France et de porter un jugement sur les caractéristiques de ces conflits, à partir des résultats d'un programme de recherche mis en place depuis plusieurs années (Caron, Torre, 2006 ; Kirat, Torre, 2008 ; Torre, Caron, 2005 ; Torre et al., 2006 et 2010). La première partie est consacrée à la présentation des principales hypothèses et de la méthodologie d'étude mise en action, alors que la deuxième présente les principaux résultats appliqués et les grands invariants de la conflictualité. La dernière partie analyse l'impact de ces conflits sur les processus de gouvernance et de développement des territoires.

► Le programme de recherche sur les conflits d'usage et de voisinage, hypothèses et méthodologie

Afin d'apporter des réponses fondées et argumentées à la question des conflits d'usage et de voisinage, de leur place et de leur rôle dans les évolutions socio-économiques des territoires français, et en l'absence de données publiques fiables sur ce sujet, nous avons lancé, à la fin des années 1990, un programme de recherche pluridisciplinaire, car la définition des conflits ne peut se référer à une seule discipline (leurs causes et manifestations sont liées à des dimensions économiques, sociales, géographiques, psychologiques, juridiques...), il a impliqué différentes équipes, appartenant à des Instituts publics (CNRS, INRA, Irstea, Cirad...), des Universités (Dauphine, Montpellier) et des Écoles d'ingénieurs (Agroparistech, VetAgroSup, AgroSupDijon...). Soutenu par différentes institutions, dans le cadre de plusieurs appels à projets, il avait pour objet de répondre à une question simple : quelles sont les caractéristiques des conflits dans les espaces ruraux et périurbains, en France, ainsi que leur rapport avec les dimensions humaines et géographiques, dans le but d'établir le lien avec les processus de gouvernance et de développement des territoires ?

Principales questions et interrogations

Le fait de s'interroger sur la place des conflits dans les sociétés contemporaines renvoie à un certain nombre de présupposés, voire de lieux communs

ou de croyances, qu'il importe d'examiner rapidement afin de pouvoir y apporter ensuite des réponses argumentées. On peut les regrouper sous une question générale, à détailler en fonction de ses multiples déclinaisons : quelle est la place des conflits dans le développement des territoires ?

En d'autres termes, les conflits constituent-ils un obstacle aux processus de développement, par leur caractère bloquant, qui empêcherait la réalisation de (grands) projets bénéfiques à l'ensemble de la population et entraverait des objectifs de bien être ou d'augmentation des richesses ? Sont-ils un frein à la bonne gouvernance des territoires, par le déroulement de manifestations peu représentatives ou fractionnaires, face à des décisions prises de manière démocratique suite à un processus électif ? Ou bien ne représentent-ils qu'une péripétie dans la longue vie de territoires soumis à des aléas multiples mais traçant leurs chemins résilients en dépit des chocs de différentes natures ?

Pour être plus précis, qui sont les principaux acteurs (groupes ou personnes) de la conflictualité ? Quelles sont les principales sources et causes invoquées de conflits, en termes matériels ou immatériels ? Quelles sont les principales zones de conflictualité : plutôt près des concentrations urbaines ou dans les zones rurales reculées, par exemple ? Les conflits naissent-ils, principalement, suite à des évènements particuliers (pollutions, constructions d'infrastructures, grands projets...) ou en liaison à des types de productions (activité industrielle, portuaire, carrières, gravières...) ? Enfin, sont-ils fondés – *i. e.* reposent-ils sur des oppositions réelles ? –, ou relèvent-ils plutôt de comportements individualistes ou opportunistes provenant de personnes ou de groupes particuliers ?

Présupposés analytiques

Pour étudier les conflits d'usage et de voisinage, il est nécessaire de les définir et de les circonscrire. Une manière efficace de le faire consiste à lever l'ambiguïté courante entre les termes de conflit et de tensions, à partir de l'identification de l'engagement d'un ou plusieurs acteurs dans un acte conflictuel, en se référant aux travaux de la théorie des jeux et de la psychologie cognitive en la matière (Schelling, 1960 ; Rapoport, 1960 ; Kahnemann, Tversky, 1979).

D'une portée plus générale que le conflit, les tensions peuvent se développer et perdurer au sein de sociétés ou de groupes de personnes sans déboucher nécessairement sur des actes conflictuels. Le passage au conflit se caractérise par le franchissement d'un seuil qualitatif, qui correspond à l'engagement des parties et a pour but de crédibiliser leurs positions. Je m'engage dans le conflit pour le faire savoir aux autres, mais également pour me contraindre

à aller de l'avant et ne plus laisser de doutes quant à ma détermination. Cet engagement a donc un coût irréversible, monétaire ou hédonique, et peut prendre différentes formes : le recours en justice, la publicisation (différend porté devant des instances publiques ou des services de l'État), la médiatisation (différend porté devant les médias), les voies de faits ou la confrontation verbale, la destruction de biens ou d'infrastructures, la production de signes (interdiction d'accès, barrières...). Il se distingue donc des concurrences, qui ne nécessitent pas ce type d'opposition et privilégient l'ajustement par le marché, ou des controverses qui peuvent rester purement verbales (Torre et al., 2006, 2010).

Les conflits d'usage et de voisinage possèdent deux caractéristiques supplémentaires. La première concerne leur inscription dans le territoire. Ils reposent sur une base physique, se déroulent entre voisins et prennent naissance autour de biens-supports matériels ou immatériels localisés. Ils s'inscrivent également dans un cadre institutionnel déterminé à la fois par les jeux et les règles des instances locales et supra-locales. La seconde est la matérialité. Contrairement aux conflits sociaux ou de personnes, qui peuvent se dérouler en dehors de références spatiales majeures, les conflits d'usage sont liés à l'existence d'actes réalisés ou anticipés. Les oppositions des personnes ou groupes se réfèrent à des objets, à des actes techniques en cours ou à venir, et se traduisent par des actions concrètes.

Les conflits qui nous intéressent se distinguent ainsi par leur caractère localisé – *i. e.* superposition territoriale d'intérêts contradictoires, rivalités entre espaces contigus ou proches –, par la matérialité de leur support ou de leur objet d'intérêt, ainsi que par le fait qu'ils naissent à propos d'usages différenciés de l'espace. Les oppositions de personnes ou de groupes se réfèrent à des objets concrets, à des actes techniques en cours ou à venir, et se traduisent par des actions. Ces conflits peuvent avoir une composante strictement locale, ou être reliés à des questions dont l'ampleur paraît de nature plus universelle. Ils peuvent connaître des expansions sociales et spatiales, dès lors qu'ils cristallisent un ensemble d'enjeux à dimension sociétale.

Méthodologie

Notre démarche de repérage et d'analyse des conflits repose principalement sur trois sources d'information : la presse quotidienne régionale, les entretiens à dire d'experts et les données du contentieux. C'est en recoupant et confrontant ces trois sources que nous sommes en mesure d'établir l'état de la conflictualité sur une zone d'étude. Pas toujours possible, la triangulation des informations fournit une information complète quand elle est réalisable. En

effet, tous les conflits ne sont pas portés devant les tribunaux et les experts comme les journalistes peuvent omettre de diffuser des informations, les euphémiser, ou encore les traiter avec des biais.

Étudier la presse quotidienne régionale

Avec 20 millions de lecteurs, la presse quotidienne régionale est le deuxième média en France après la télévision (Charon, 2005). Elle constitue un outil d'observation particulièrement intéressant puisque c'est en grande partie par son biais que l'information est mise à disposition de la population, avec la double spécificité d'être le principal média de l'actualité locale et, pour chacun des quotidiens régionaux, de posséder le quasi-monopole de diffusion de cette actualité sur son territoire. Ses informations sont une source très accessible et relativement détaillée sur les conflits locaux ; elles complètent très efficacement celles du contentieux (Mc Carthy et al., 1996 ; Rucht, Neidhardt, 1999) à partir d'une lecture attentive des articles des quotidiens.

Les entretiens à dire d'experts

Nous réalisons entre 40 et 50 interviews d'experts par zone d'étude afin d'entrer dans la dynamique des alliances et oppositions locales (Deininger et Castagnini, 2006). Le choix d'experts de différents milieux professionnels et associatifs ouvre à la variété des opinions, conséquence des diverses appartenances institutionnelles. Sont contactés les institutions publiques locales, institutions de l'environnement et associations d'usagers de la nature, les acteurs de l'agriculture, de l'industrie, de la forêt, les représentants socioprofessionnels, les aménageurs, les autres services de l'État, etc. Les personnes enquêtées sont amenées à discuter autour d'une grille ouverte, avec pour objectif de recueillir le maximum d'informations concernant les conflits et leurs évolutions. Les questions sont toujours indirectes, pour éviter les rejets, les enquêteurs étant formés pour repérer les éléments de la conflictualité.

L'analyse statistique du contentieux

L'analyse statistique des sources judiciaires vise à examiner la manière dont les règles juridiques sont mobilisées dans les conflits d'usage faisant l'objet d'un traitement juridictionnel (Joerin et al., 2005). L'analyse du contentieux judiciaire et administratif est réalisée à l'échelle du département, échelon territorial de référence de nombreux acteurs publics en charge de la réglementation des usages des espaces (préfet, services extérieurs de l'État) ou parapublics et privés (associations de protection de l'environnement, chambres d'agriculture, associations de pêche ou de chasse). En outre, les décisions de justice mentionnent, en règle générale de manière précise, le lieu du litige au niveau communal (litiges privés, recours en annulation d'arrêtés

ou de délibérations municipaux) ou départemental (recours contre des arrêtés préfectoraux).

Les corpus de décisions de justice sont constitués à partir de bases de données juridiques documentaires qui proposent un archivage exhaustif du texte de ces décisions. Il s'agit, suivant les cas, de recueils de décisions d'appel ou de cassation (accessibles via des éditeurs privés comme *Lamyline*) ou de recueils de décisions des juridictions du premier degré (fonds d'archives des tribunaux administratifs). Afin de constituer des corpus pertinents, des interrogations par mots-clefs sont réalisées (sur les visas des textes de référence, par exemple), puis complétées par un examen détaillé afin de ne retenir que les décisions pertinentes.

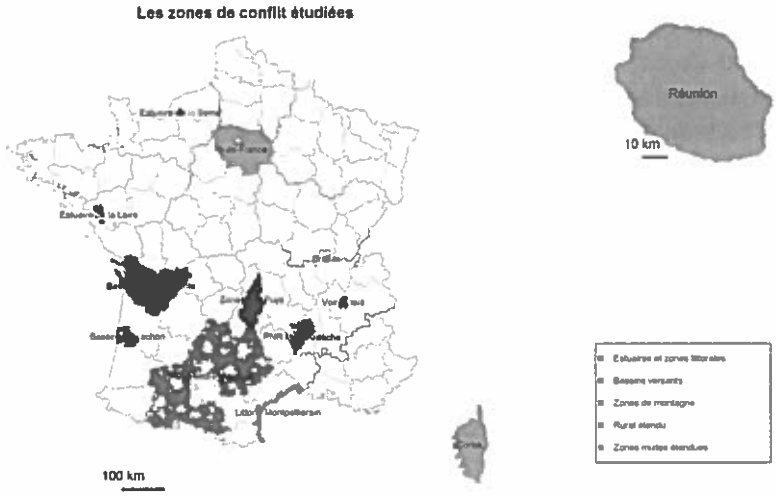
Zones géographiques

Les investigations ont été menées sur 13 terrains différents, tous situés dans des zones rurales et périurbaines françaises, avec la volonté de couvrir une grande diversité de situations : zones de plaine, de montagne ou zones littorales, aires urbaines, périurbaines et rurales peu peuplées, différentes Régions de France, zones proches de la capitale et plus ou moins périphériques ou ultrapériphériques, etc. Il s'agit d'estuaires ou de zones littorales comme les estuaires de la Seine et de la Loire, le littoral montpelliérain et le bassin d'Arcachon, de bassins versants avec la Charente, de zones de montagne comme le PNR des Monts d'Ardèche, le Voironnais en Isère et la Zone des Puys en Auvergne, de rural étendu comme les zones rurales de Midi-Pyrénées et la Communauté de communes de Montrevel, ou enfin de zones mixtes de grande taille comme le Cortenais, la Balagne et l'extrême sud en Corse, l'Île de la Réunion, l'île de France, (carte n° 1). Les zones retenues ressortissent toujours à des clôtures institutionnelles : communauté de communes, communauté d'agglomération, Pays, PNR, cantons, etc. Un diagnostic initial permet de repérer les principales caractéristiques géographiques, socio-économiques et environnementales de la zone et d'identifier les points saillants et les acteurs en présence.

La base de données

Ces informations abondent une base de données Conflits©, construite pour quantifier et analyser les phénomènes de conflictualité et permettre une démarche comparative entre les sources et les territoires. Elle est dotée de trois tables principales : les variables géographiques des conflits (au niveau communal, intercommunal ou départemental) ; les variables descriptives, propres à un contexte d'observation ou identiques selon la source support de l'enquête ; le profil des acteurs concernés, avec leur usage propre de l'espace,

Fig. 1 : Les zones françaises d'études des conflits



Source : les auteurs

les arguments qu'ils déploient et l'intérêt qui motive leur engagement dans le conflit. La base est également abondée, dans une optique comparative et de compréhension du contexte local, par des données socio-économiques décrivant les dimensions sociales (données fiscales, proportion de logements sociaux), les enjeux environnementaux (part des terres agricoles et naturelles, des espaces protégés pour leur intérêt patrimonial), les dynamiques démographiques (mouvements migratoires, pyramide des âges) locales, etc., ainsi que des décisions administratives susceptibles de donner lieu à contestation : permis de construire délivrés par les maires, données sur les autorisations de construction des directions régionales de l'Équipement, autorisations délivrées par les préfectures au titre de la législation des installations classées...

► Des résultats au niveau national

La persistance et le caractère récurrent des conflits de voisinage et d'usage de l'espace sont attestés par les recherches menées sur nos différents terrains d'étude. Elles révèlent le caractère étendu de ces conflits, leur grande fréquence, mais également leur extrême variété, qu'il s'agisse des formes prises, des acteurs qui les portent, des objets qui les motivent ou autour desquels ils s'organisent, des argumentaires retenus ou des territoires sur lesquels ils se déroulent.

Les objets des conflits

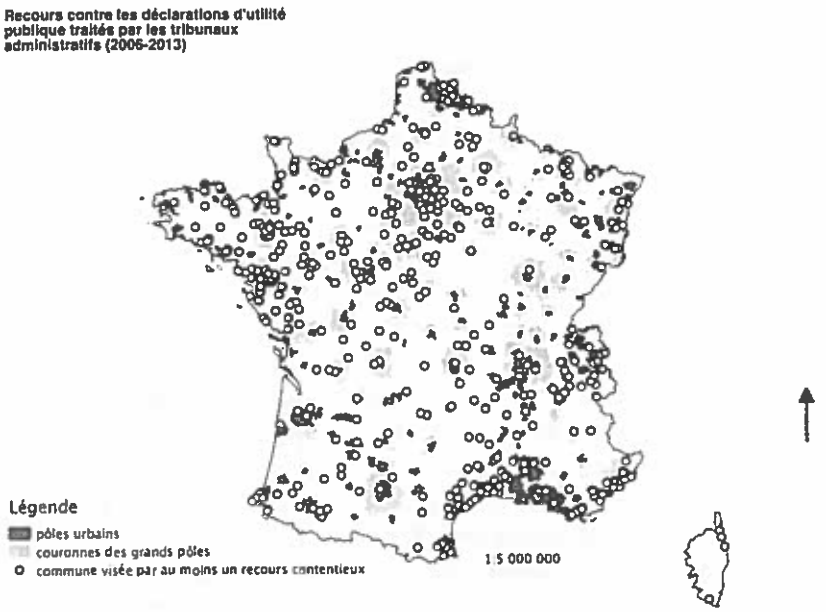
Les oppositions conflictuelles se cristallisent autour d'un ou de plusieurs objets de conflit, autour desquels s'organisent à la fois les contestations et les discussions entre les partisans et les opposants. Si notre base de données en recense plus d'une centaine, on peut les regrouper en fonction de grandes catégories principales, récurrentes dans les espaces périurbains et ruraux que nous avons étudiés.

Le principal objet de conflit est sans conteste lié à la maîtrise du foncier et au développement résidentiel, une question qui se retrouve aussi bien dans les dimensions matérielles des oppositions que dans les argumentaires des parties prenantes ou des recours aux tribunaux. Il se révèle particulièrement prégnant dans les zones de forte pression foncière, telles que le périurbain (Darly et Torre, 2013) ou les zones littorales (Cadoret et al., 2012) et porte en particulier sur les questions de choix d'occupation des sols entre différents usages (nature, construction, industriel, agricole, loisirs...) et les problématiques de concurrence foncière concernant l'édification d'immeubles, de bâtiments ou d'infrastructures. Toutes les décisions publiques concernant les droits à construire donnent ainsi lieu à un contentieux important. C'est en particulier le cas des recours en annulation visant les documents d'urbanisme au niveau communal (cartes communales, plans locaux d'urbanisme ou PLU[1]), et encore davantage des permis de construire (Aubusson et al., 2006). Ainsi, une étude sur les recours contre les déclarations d'utilité publique devant les tribunaux administratifs met en évidence la cristallisation des conflits dans les zones de pression foncière intense (zones littorales, massif alpin, périurbain francilien) (carte n° 2).

Toutefois, l'étude des litiges d'urbanisme dans une zone concentrant un très grand nombre de recours (départements du Var et des Alpes-Maritimes) met en évidence que ces derniers ne se limitent pas à bloquer des projets de construction (Melot, 2014). Les résultats obtenus par l'État sont importants, en particulier en cas de déféré préfectoral, alors que ceux des associations restent aléatoires, même si les recours portés par des particuliers riverains constituent indéniablement la partie la plus importante du contentieux de l'urbanisme. La diversité des intérêts en jeu en matière de constructibilité traduit aussi bien les revendications des acteurs opposés aux projets pour des motifs individuels (protection du cadre de vie immédiat, revendiquée par les riverains) ou collectifs (préservation de l'environnement et des milieux) que

1. Le Plan Local d'Urbanisme est le principal document destiné à définir l'utilisation des sols au niveau d'une commune. Il définit en particulier les règles indiquant la forme que doivent prendre les constructions, les zones devant rester naturelles ou agricoles, celles réservées pour les constructions futures, etc.

Fig. 2 : Localisation des recours contentieux visant les déclarations d'utilité publique devant les tribunaux administratifs (2006-2013)



Source : les auteurs

les prétentions des propriétaires à obtenir des droits à construire. Opposition des riverains aux projets de construction ou résistance des collectivités aux demandes des pétitionnaires, l'expression de ces intérêts révèle la pression qui s'exerce sur les élus auteurs des décisions.

Le second objet de conflits, également très important, concerne les contestations autour de la construction d'infrastructures, privées ou publiques. Si les oppositions autour des projets d'aéroports comme celui de Notre-Dame-des-Landes sont fortement médiatisées, les infrastructures liées au transport font l'objet de nombreuses contestations : tracés d'autoroutes, de routes ou de contournantes, lignes de TGV, tunnels, infrastructures portuaires... Une bonne part de ces conflits concerne également la construction ou la mise en œuvre d'installations liées au traitement des déchets, à la production d'énergie, à l'exploitation de carrières ou à des activités industrielles sources de risques. On trouve, enfin, de nombreux conflits concernant la construction et l'édification de centres commerciaux ou de zones commerciales et de prisons, en particulier, ici encore, en zone périurbaine.

On constate, en troisième lieu, l'importance des conflits liés aux activités de loisirs de toutes sortes, qu'il s'agisse d'aménagements pour des espaces verts,

des activités de randonnée ou du tourisme de lacs et de rivières par exemple. La chasse occupe une place importante, avec les contestations des modalités d'exercice, la gestion de populations d'animaux sauvages et la cohabitation avec des usages rivaux tels que le tourisme ou l'usage résidentiel. La chasse reste une activité de loisir extrêmement prégnante dans les espaces ruraux, et les chasseurs sont souvent organisés en associations efficaces, défendant leurs territoires ou privilèges et s'opposant à d'autres usages des espaces.

Les conflits liés aux externalités négatives résultant des activités productives sont également fort nombreux. Ils résultent en particulier de la perception de nuisances diverses (pollutions, risques liés à l'activité, nuisances olfactives ou sonores...) par des riverains d'activités polluantes, le plus souvent de nature industrielle. On constate une légère augmentation des nuisances attribuée à l'activité agricole. Ces conflits sont souvent portés par des acteurs organisés au sein d'associations, qu'il s'agisse de défense du voisinage ou de l'environnement, très actives et attachées à la protection des droits des riverains, souvent au nom de principes d'écologie, d'environnement ou de préservation de la biodiversité.

Enfin, la question de l'eau, dans toutes ses dimensions, occupe une place de plus en plus forte dans le paysage de la conflictualité. Rivières, lacs, bords de mer, zones humides et aquifères font l'objet de nombreux conflits en termes d'occupation et de concurrences d'utilisation, et ressortissent à des réglementations et des modes d'organisation souvent très particuliers (loi littoral, Clés, SAGE...). La ressource, plus rare, est mise en concurrence et souvent gérée avec difficulté pour les activités productives, résidentielles ou récréatives, mais il s'agit également d'une source de risques, avec les inondations, les crues, le ruissellement érosif ou les tempêtes, comme le montre le cas du bassin versant de la Charente par exemple.

Les acteurs des conflits

On pense parfois aux conflits d'usage de l'espace en termes de grandes catégories d'usages qui s'opposeraient (usage agricole, industriel, récréatif, de nature...). Si cette vision des activités est juste au niveau macro, elle ne peut refléter la complexité des acteurs des territoires et des relations qu'ils entretiennent : un industriel peut être un défenseur de l'environnement, un agriculteur va pratiquer la chasse... Pour cette raison, nous avons choisi de partir des acteurs plutôt que de leurs usages des espaces considérés. Nous parlons alors, suivant l'exemple de Janelle (1977) et de Ley et Mercer (1980), de participants aux conflits, unité de base économique et sociale de la conflictualité, ou encore de parties prenantes des conflits.

Représentatifs de la diversité des parties prenantes dans les territoires, les acteurs des conflits sont d'abord des particuliers et des associations de défense de l'environnement ou du voisinage les représentant. Très nombreuses, ces associations occupent une place éminente dans le cadre français (Lecourt, 2003), par exemple dans le cas de contestation de construction d'infrastructures ou d'épisodes de pollutions et jouent un rôle essentiel en portant et en structurant les oppositions et le discours qui les soutient. Depuis longtemps partenaires des processus de concertation et de négociation, ainsi que de l'élaboration partagée de normes communes, elles se manifestent également en tant qu'opposants à de multiples projets, portés en particulier par les pouvoirs publics ou des entreprises industrielles, et jouent ainsi un rôle essentiel dans le débat public et la discussion sur les modes de développement des territoires. Il convient donc de distinguer l'action des associations au caractère local et spontané, dont l'objet est de protéger un intérêt ou de lutter contre un projet territorial de faible ou moyenne ampleur, de celle des associations de défense de l'environnement en général, qui possèdent l'agrément d'utilité publique sur l'ensemble du territoire national.

Fréquemment impliqués en raison de leur activité de construction et d'exploitation d'infrastructures ou d'aménagement de l'espace, ainsi que des actions de normalisation et d'édiction de règles ou de zonages, l'État (par ses services centraux ou déconcentrés) et les collectivités territoriales font souvent face à des contestations qui remettent en cause les projets de nouvelles infrastructures ou les décisions en matière d'aménagement et d'urbanisme et d'aménagement du territoire. La contestation des Plans locaux d'urbanisme (PLU) et des Schéma de cohérence territoriale (SCoT)[2] est ainsi l'une des sources les plus importantes du contentieux administratif, en particulier pour les questions de construction ou d'exploitation d'infrastructures et d'exploitations classées, ainsi que de mise en cause de zonages environnementaux. Mais on retrouve également l'État du côté des auteurs de recours, en particulier quand il s'oppose à des constructions illégales en bord de mer ou en zones de montagne, ou désire faire annuler des documents d'urbanisme jugés inappropriés comme des permis de construire dans des espaces à forte pression touristique par exemple.

Les entreprises privées se voient généralement mises en cause en raison de leur activité de production, génératrice de pollutions, ou encore dans le cas d'implantation d'usines nouvelles, d'extension des lieux de production ou

2. Le Schéma de cohérence territoriale est un document d'urbanisme qui détermine, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles, notamment en matière d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement et de paysage. Il joue évidemment un rôle très important dans l'organisation des usages des sols.

de réhabilitation de sites... Citons le cas d'une entreprise de peausserie dans l'Ain qui se livre à des pollutions involontaires mais répétées d'une rivière et va ainsi faire l'objet de multiples contestations en justice. On voit plus rarement les entreprises apparaître comme requérants, par exemple dans le cas de contestation d'arrêtés préfectoraux réglementant les installations classées ou en contestation de PLU restreignant les constructions de bâtiments de commerce dans les zones périurbaines, par exemple.

Les agriculteurs, enfin, sont parfois visés par des contestations dans le cadre de leur activité quotidienne de production (bruits, odeurs des épandages, passages sur les routes). Mais ils se voient surtout, et de plus en plus souvent, attaqués pour leurs pratiques agricoles (usage de produits phytosanitaires et rejets de polluants comme les effluents porcins), si bien que l'image positive attachée à leur métier tend à s'estomper devant les risques qu'ils feraient subir aux populations en termes de sécurité alimentaire, notamment. Ils peuvent également parfois contester certaines mesures qui entravent leur activité, comme l'application de mesures de protection de la nature par exemple.

Des conflits peu violents... et d'anticipation

Les conflits d'usage de l'espace sont le plus souvent, en France, des conflits d'anticipation. Contrairement à l'idée de l'aboutissement ultime d'un long processus de gradation des oppositions et de dégradation des relations à l'issue duquel tout ou partie des parties prenantes se résout finalement à entrer en lutte ouverte, il s'avère, en effet, que la grande majorité des conflits survient, en France, avant même le déclenchement d'une action, et plus généralement pour tenter d'empêcher la réalisation d'un projet. Plutôt que d'assister à l'installation d'une infrastructure ou au changement d'usage d'une parcelle, les acteurs locaux (le plus souvent des associations) préfèrent prendre les devants et faire émerger le problème, devant la justice ou les médias, avant le début du processus de construction ou de production et dès son annonce, dans l'objectif d'empêcher sa concrétisation ou, à tout le moins, d'y faire introduire des modifications explicites.

Ce résultat s'oppose également au principe selon lequel on pourrait aisément résoudre, pacifier ou terminer les conflits en usant de compensations de type monétaire ou hédonique, c'est-à-dire en trouvant une solution à la désutilité provoquée par l'installation d'un immeuble ou par la destruction d'une forêt par un dédommagement financier ou la plantation d'une autre parcelle ailleurs. Les cas les plus frappants sont ceux des recours aux tribunaux déposés à la suite de déclarations ou d'enquêtes d'utilité publique, ou encore de l'intense activité de contestation des PLU. Les possibilités offertes par la réglementation pour intervenir en amont d'un projet (débat public, enquête

et réunion publiques, transparence des dossiers techniques) permettent de détecter, voire de désamorcer un bon nombre de conflits. Mais elles s'avèrent également des outils mobilisés par les groupes sociaux pour s'insérer dans le débat et justifier leur réclamation de façon déterminée. L'importance de ce type d'intervention laisse à penser que la conflictualité peut apparaître aujourd'hui comme partie intégrante du débat et du processus de décision publique, en particulier en matière de projets de développement (Pham et al., 2013).

Cette caractéristique, que l'on ne retrouve pas dans les pays en voie de développement, est liée au fort degré d'information, d'éducation et de conscience de la population, ainsi qu'aux propriétés d'apprentissage des processus conflictuels (Magsi, Torre, 2014). La multiplication des sources d'information, des enquêtes publiques, des documents disponibles dans les mairies, des cahiers de doléances et des réunions publiques permet de diffuser une information quant aux projets prévus et à leurs spécificités en matière d'aménagement ou de risques et nuisances potentiels. Par ailleurs, les opposants possèdent souvent un niveau d'éducation conséquent et des réseaux de relations développés, et peuvent ainsi mobiliser des ressources intellectuelles et sociales dans la lutte. Enfin, ils tirent avantage des expériences passées et sont conscients à ce titre qu'il est important d'attaquer rapidement les projets et d'éviter leur lancement par des actions en justice, en particulier auprès des tribunaux administratifs, car les actions en réparation s'avèrent généralement beaucoup moins satisfaisantes et plus aléatoires.

► Le rôle des conflits dans les processus de développement

Après la présentation des principaux résultats issus de cette démarche de recherche appliquée, venons-en aux caractéristiques mêmes des conflits d'usage de l'espace et à leur rôle dans les dynamiques économiques et sociales. Un certain nombre d'invariants ressort de nos recherches, que l'on peut mettre en relation avec les processus de gouvernance et de développement des territoires. Les conflits rencontrés participent en effet de la vie des territoires et contribuent à la fois à leur construction et à la définition des chemins de développement (Torre, 2015), et pour cela ils vont parfois poser des obstacles à la réalisation de projets voulus par des grands décideurs publics ou privés.

Conflits et prise de parole

Quand on extrapole au cas des relations territoriales les solutions présentées par Hirschman (1970) en cas de désaccord entre acteurs, il apparaît que les parties prenantes indisposées par les décisions prises dans leur environnement ou qui s'estiment lésées par des choix qui ne leur conviennent pas, peuvent choisir trois comportements distincts, correspondant à autant de voies d'expression de leur différend :

- la loyauté consiste à accepter la décision prise et à « jouer le jeu » en silence. C'est l'acceptation des décisions en cours, par une participation aux dynamiques et aux projets mis en place, ainsi que par l'absence d'opposition publique ou l'attente d'une sanction par un passage ultérieur par les urnes ;
- l'*exit* revient à voter avec les pieds (Tiebout, 1956) ou à la sortie du jeu. Il va sans dire que cette solution n'est pas toujours praticable ; par exemple, pour des raisons de coûts ou de prix du foncier. Ainsi, il est difficile de revendre à un bon prix des terrains pollués comme le montre le cas des usines *Métaleurop* dans le Nord pas de Calais (Letombe, Zuindeau, 2006) ;
- la prise de parole, ou *voice*, consiste à s'opposer, de manière légale ou illégale, à la décision prise et à la contester en prenant publiquement la parole.

Parmi ces solutions caractérisant différentes voies de management des processus de gouvernance, en situation de dissension ou de désaccord sur les processus de développement territorial (Beuret, Cadoret, 2010 ; Torre, Beuret, 2012), c'est la troisième qui nous intéresse ici. Les conflits se présentent, en effet, comme une expression du *voice*, de la prise de parole, quand tout ou partie de la population est insatisfaite des décisions ou des projets, se sent négligée dans les négociations ou ne trouve pas de représentation dans les structures de gouvernance.

Le *voice* peut prendre une expression individuelle, qui est plutôt réservée aux petits conflits, ou une expression collective, avec alors un élargissement de l'espace de concernement et la mobilisation contre des projets de taille importante ou impliquant une reconfiguration forte des modalités locales de gouvernance (Dowding et al., 2000). Dans ce cas, l'opposition est souvent dirigée vers les pouvoirs publics, dans l'objectif de remettre en question leurs décisions et d'influencer le processus de gouvernance (Martinais, 2015). Le but est soit de faire renoncer la partie adverse à des projets prévus ou en cours, soit d'infléchir la décision et d'y incorporer une partie des arguments et des attentes des opposants, soit, encore, de modifier la composition des parties prenantes de la décision et d'y intégrer les acteurs qui s'opposent.

L'impact de la conflitualité, qui peut être considérable, est le plus souvent lié à l'ampleur du conflit et à la mobilisation des personnes. Dans tous les cas, les conflits permettent de maintenir les interactions entre les groupes et les parties prenantes, y compris durant les phases d'opposition les plus tendues, et évitent la rupture du dialogue.

Conflits et innovation : la double relation

Les conflits sont très fortement liés aux processus d'innovation, du moins si l'on retient une acception de cette dernière qui ne se limite pas à la seule technologie et intègre des dimensions organisationnelles, sociales et institutionnelles (Klein et al., 2014), en lui rendant sa fonction de nouveauté économique ou sociale. L'association conflits-innovation est double :

- d'une part, les conflits constituent de bons indicateurs des innovations, ou plutôt de la résistance à l'innovation et au changement ;
- d'autre part, les périodes de conflictualité correspondent à des phases de changement, pendant lesquelles s'élaborent de nouvelles innovations et sont bousculés les équilibres passés.

Les projets de territoires, ou dans les territoires, apportent de la nouveauté, des innovations, sociales, techniques, économiques. Il peut s'agir d'un nouveau tracé de route, d'une usine, de la construction d'un parc de loisir, de l'édification de bureaux ou d'habitations, ou encore de la définition de zones constructibles ou réservées à la nature dans le cadre d'un plan local d'aménagement. Ces nouveautés peuvent provoquer des résistances, cristalliser des oppositions, plus ou moins fondées, voire donner naissance à des conflits en cas d'engagement des opposants. Des changements importants, comme la construction d'un grand aéroport, d'une centrale nucléaire, un changement drastique d'usage des sols, donnent le plus souvent naissance à des conflits longs et importants, en raison de leur extension spatiale et surtout sociale, à base d'enrôlement de nouveaux opposants, parfois localisés bien loin des lieux de l'affrontement.

Mais le conflit est également une source d'innovation. Pendant son déroulement, les interactions, les discussions et les oppositions, le brassage qu'il provoque, entraînent des changements importants. En termes de gouvernance, c'est le moment de l'apparition de nouveaux acteurs ou groupes, y compris dans les tours de table, de la réintégration de parties prenantes oubliées ou lésées dans une phase antérieure d'élaboration des projets, ainsi que de la mise en place de nouvelles hiérarchies, qui renversent ou modifient l'ordre précédent. En termes techniques, la discussion et les échanges font

émerger de nouvelles solutions innovantes : nouveaux tracés de routes, nouvelles techniques de méthanisation, nouvelles modalités de gestion de l'eau, changements d'usages des sols...

Les phases conflictuelles sont ainsi marquées par des recompositions sociales ou de groupes d'intérêts, ainsi que par des changements de nature technique ou juridique : on peut tester de nouvelles alliances, défendre des positions et confronter des points de vue, ainsi que rectifier la liste des parties prenantes et/ou de leurs représentants à la table des négociations. Parfois, elles sont également occupées à s'opposer à la prise de contrôle ou à la maîtrise éventuelle d'un groupe ou d'une personne sur le processus en cours, ou à écarter un groupe dominant au début du processus au profit de groupes émergents ou de recomposition d'alliances. Après le conflit, restent les nouveaux accords au niveau local, les nouveaux modes de gouvernance, les nouvelles configurations des tours de tables, ainsi que les actes techniques (changements de tracés des routes, aménagements paysagers ou techniques, modifications des Plans d'occupation des sols...), qui résultent des négociations précédentes.

Les conflits et leur impact sur la gouvernance et le développement des territoires

Contrairement à certains pays émergents, en France, les conflits d'usage ne sont que rarement destructeurs ou ultra-violents. Au contraire, ils reflètent généralement des oppositions entre des personnes qui partagent un objectif de développement ou un projet commun, qui acceptent ou désirent vivre ensemble au sein d'un même territoire mais sont en désaccord quant aux moyens et techniques pour y parvenir. Motivés par un faisceau complexe de causes de nature sociale, économique et technique, qui vont de la divergence sur l'utilisation d'un espace aux processus d'exclusion spatiale, en passant par les débats concernant des normes ou choix technologiques, ils manifestent la possibilité d'un échange démocratique a minima et d'une discussion ouverte sur les moyens ou les finalités mêmes (durable ou industriel par exemple) d'un développement commun. De ce point de vue, il n'est pas étonnant que la contestation des PLU ou des permis de construire s'avère si importante, car elle donne corps et découle de choix divergents d'aménagement et de développement des territoires.

Les conflits témoignent des réactions et des manifestations de différentes natures que suscitent les innovations, des discussions autour de leur mise en œuvre, de leur processus d'acceptabilité ou de leur refus éventuels suite à la phase conflictuelle. Ils constituent un bon moyen de trier les bonnes innovations territoriales et de les sélectionner, par un processus d'essai et d'erreur (Argyris et Schon, 2001), et ainsi de tester des solutions et de les

rejeter si elles sont jugées inappropriées par une partie importante de la population. Les conflits sont en quelque sorte des laboratoires de la décision et de l'acceptabilité (Pelletier, 2014). Quand sont lancés de nouveaux projets, ils permettent de les tester :

- dans certains cas, ils vont empêcher la réalisation de ceux-ci, s'ils s'avèrent trop en décalage avec les attentes des populations ;
- dans d'autres, ils vont provoquer des changements et des modifications, afin de rendre les projets acceptables, et donc de leur permettre d'être réalisés, même si c'est sous une forme modifiée.

De manière générale, l'opposition de fond porte sur la question : « quels espaces, et donc quels territoires, désirons-nous pour demain ? ». Ainsi, les conflits ne sont pas des phases de rupture avec le processus de gouvernance, mais font partie intégrante de ce dernier, étapes d'opposition, qui viennent s'intercaler et compléter des moments plus consensuels et coopératifs. À ce titre, ils participent de la gouvernance des territoires, et ne peuvent être fondamentalement conçus sans référence aux phases et aux structures de négociation ou de concertation, mais plutôt en association et en complément de ces dernières (voir aussi Glazer, Konrad, 2005 ; Benasayag, del Rey, 2007, ou Bobbio, Melé, 2015). Scandant les étapes de développement, ils marquent les périodes d'avancées fortes et d'innovation — et donnent ainsi lieu à des oppositions importantes — comme les phases de blocage et de ralentissement, qui peuvent aussi bien conduire à l'atonie qu'à de nouveaux élans.

► Conclusion

Quelle place occupent les conflits d'usage dans le processus de gouvernance et de développement ? Pourquoi ne pas chercher systématiquement à les supprimer ou à les éradiquer ? La réponse apportée par nos recherches est extrêmement claire. Ces conflits constituent une forme de résistance et d'expression des oppositions d'une partie de la population locale à des décisions des pouvoirs publics ou d'opérateurs privés qui la laissent insatisfaite. Alternatifs au vote avec les pieds, ils maintiennent l'échange et le dialogue, y compris durant les phases d'opposition les plus tendues, tout en permettant de faire le tri dans les innovations territoriales et de ne retenir que celles qui sont compatibles avec les volontés des populations. À ce titre, ils font partie intégrante des processus de gouvernance ou d'aménagement des territoires, et participent de l'action publique.

On a tendance à opposer relations conflictuelles et relations de coopérations, qui seraient antinomiques, les premières ayant pour effet de séparer les

habitants des territoires, alors que les secondes présenteraient la vertu de les rapprocher et de leur permettre de fonctionner ensemble. Du coup, les mécanismes formels de gouvernance et de développement des territoires, fondés sur des principes de coopération, n'accordent généralement qu'une place réduite à l'expression vive des oppositions. Il importe de modifier cette vision négative des conflits. Loin des accusations de *nymbisme* systématique, ils reposent sur des causes tangibles et recèlent parfois un réel intérêt en termes de dynamique territoriale. Les conflits au sein des espaces ruraux ou périurbains sont avant tout révélateurs des évolutions profondes des territoires, ainsi que de la difficulté de mise en œuvre de processus de coordination impliquant des acteurs aux intérêts et projets souvent différents.

Aujourd'hui, les contours de la conflictualité dans les zones rurales et périurbaines révèlent des changements socio-économiques et de mentalité des populations, qui apparaissent moins réceptives à l'autorité des argumentations techniques ou à l'expression d'un intérêt général, et manifestent une demande croissante à être impliquées de manière précoce dans les choix de développement. Rarement violents ou éruptifs, les conflits d'usage de l'espace apparaissent comme une prise de parole des opposants, qui permet de maintenir les interactions sans entraîner de rupture du dialogue entre les parties adverses. Solidarisant les oppositions, ils contribuent à la constitution de réseaux de personnes autour de questions ou d'intérêts communs, maintiennent la communication et préservent, sauf cas extrêmes, l'avenir et la vie en communauté. Enfin, ces conflits constituent un rempart contre l'atonie sociale et protègent souvent, par leur expression, du danger d'explosions plus profondes ou de fuite vers des territoires jugés plus accueillants.

Bibliographie

Argyris C., Schön D.A. (2002), *Apprentissage organisationnel : théorie, méthode, pratique*, Bruxelles, De Boeck.

Aubusson de Cavarlay B., Barré M., Zimolag M. (2006), *Dynamique du contentieux administratif. Analyse statistique de la demande enregistrée par les tribunaux administratifs*, Rapport pour la Mission de recherche Droit et justice.

Beaucire F. (2009), « Les projets d'infrastructure confrontés au débat public : la délicate construction des consentements partagés », *L'Information géographique*, 73, 2, p. 60-67.

Benasayag M. et del Rey A. (2007), *Éloge du conflit*, Paris, La Découverte.

Beuret J.E., Cadoret A. (2010), *Gérer ensemble les territoires : vers une démocratie coopérative*. Paris, Éditions Charles Leopold Mayer.

Bobbio L., Melé P. (2015), « Introduction — Les relations paradoxales entre conflit et participation », *Participations*, 3, 13, p. 7-33.

Cadoret A. (2011), « Quelle durabilité des formes de régulation des conflits littoraux ? », *Vertigo*, juillet, numéro hors-série 9.

Cadoret A., Darly S., Kirat T., Lavaud-Letilleul V. (2012), « Conflits d'usage littoraux et intérieurs : une géographie du contentieux de seconde instance dans le département de l'Hérault », *Norois*, 225, p. 29-46.

Caron A., Torre A. (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*, 7.

Cavé J. (2015), *La ruée vers l'ordure. Conflits dans les mines urbaines de déchets*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Charon J.-M. (2005), *La presse quotidienne*, Paris, La Découverte, coll. « Repères/Culture-communication ».

Darly S., Torre A. (2008), « Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Île-de-France (résultats à partir d'analyses de la presse quotidienne régionale et d'enquêtes de terrain) », *Geocarrefour*, 83, 4, p. 307-319.

Darly S., Torre A. (2013), « Conflicts over farmland uses and the dynamics of "agri-urban" localities in the greater Paris region », *Land Use Policy*, 33, p. 90 – 99.

Deininger K., Castagnini R. (2006), « Incidence and impact of land conflict in Uganda », *Journal of Economic Behavior & Organization*, 60, p. 321-345.

Desponds D., Auclair E. (dir.) (2016), *La Ville conflictuelle*, Paris, Hachette.

Dowding, K., John, P., Mergoupis, T. and Van Vugt, M. (2000), « Exit, voice and loyalty : Analytic and empirical developments », *European Journal of Political Research*, 37, p. 469-495.

Fortin M. J., Fournis Y. (2015), « Une participation conflictuelle : la trajectoire territoriale des mobilisations contre le gaz de schiste au Québec », *Participations*, 3, 13, p. 119-144.

Foulquier E. (2009), « Tensions, conflits et gouvernance dans les ports de commerce français (2004-2007) », in Damien M. M., Marcadon J. (dir.), *Les ports européens et la mondialisation. La réforme française*, Paris, L'Harmattan.

Glazer A., Konrad K.A. (dir.) (2005), *Conflict and Governance*, Heidelberg, Springer Verlag.

Hirschman A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty — Responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge (MA), Harvard University Press (traduction française : (1995), *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard.

Joerin F., Pelletier M., Trudelle C., Villeneuve P. (2005), « Analyse spatiale des conflits urbains, Enjeux et contextes dans la région de Québec », *Cahiers de Géographie du Québec*, Numéro thématique Conflits, Proximité, Coopération, 49, 138, décembre, p. 319-342.

Kahnemann D., Tversky A. (1979), Prospect Theory : An analysis of decision under risk, *Econometrica*, 47, p. 263-291.

Kirat Th., Torre A. (dir.) (2008), *Territoires de Conflits. Analyses des mutations de l'occupation de l'espace*, Paris, L'Harmattan.

Klein J.-L., Laville J.L., Moulaert F. (dir.) (2014), *L'innovation sociale*, Toulouse, Eires Éditions.

Lascoumes P., Le Gales P. (2010), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.

Lecourt A. (2003), *Les conflits d'aménagement — Analyse théorique et pratique à partir du cas de Breton*, Thèse de Doctorat en Géographie, Université de Rennes II.

Letombe G., Zuindeau B. (2006), « Gestion des externalités environnementales dans le bassin minier du Nord – Pas de Calais : une approche en termes de proximité », *Développement durable et territoires*, 7.

Magsi H., Torre A. (2014), « Proximity analysis of inefficient practices and socio-spatial negligence : Evidence, evaluations and recommendations drawn from the construction of Chotiari reservoir in Pakistan », *Land Use Policy*, 36, p. 567-576.

Mc Carthy J.D., Mc Phail C., Smith J. (1996), « Images of protest : dimensions of selection bias in media coverage of Washington demonstrations, 1982-1991 », *American Sociological Review*, 39, p. 101-112.

Martinais E. (2015), Le conflit comme mode de participation. Les habitants contestataires de la politique de prévention des risques industriels, *Participations*, 3, 13, p. 89-117.

Melé P. (dir.) (2013), *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Melot R. (2015), « Droits à construire et recours contentieux en région provençale : les litiges traités par les tribunaux administratifs de Nice et de Toulon », *Options méditerranéennes*, 72, p. 115-124.

Mtibaa R., Méry J., Torre A. (2012), « La problématique du stockage des déchets ménagers et assimilés face au changement d'échelle de planification en Région Île-de-France", *Développement Durable et Territoires*, 3, 3, décembre.

Pasquier R. (2012), *Le Pouvoir régional*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Pelletier M. (2014), « La décision territoriale en conflit : un outil d'évaluation de la participation citoyenne ? », *Géocarrefour*, 89/4, p. 271-282.

Pham H.V., Kirat Th., Torre A. (2013), « Les conflits d'infrastructures en Ile de France. Des révélateurs des imperfections de la décision publique dans les espaces ruraux et périurbains », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1, p. 223-229.

Rapoport A. (1960), *Fights, games, and debates*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Rucht D., Neidhardt F. (1999), « Methodological Issues in Collecting Protest Event Data : Unit of Analysis, Sources and Sampling, Coding Problems », in Rucht D., Koopmans R., Neidhardt F. (dir.), *Acts of Dissent : New Developments in the Study of Protest*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, p. 65-89.

Schelling T. (1960), *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, MA.

Tiebout Ch. (1956), « A pure theory of local expenditures », *Journal of Political Economy*, 6, octobre, p. 416-424.

Torre A. (2015), « Théorie du développement territorial », *Géographie, Économie, Société*, 17, p. 273-288.

Torre A., Caron A. (2005), « Réflexions sur les dimensions négatives de la proximité : le cas des conflits d'usage et de voisinage », *Economie et Institutions*, 6 et 7, p. 183-220.

Torre A., Aznar O., Bonin M., Caron A., Chia E., Galman M., Guérin M., Jeanneaux P., Kirat T., Lefranc C., Melot R., Paoli J.-C., Salazar M.I., Thinon P. (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*, 3, p. 415-453.

Torre A., Melot M., Bossuet L., Cadoret A., Caron A., Darly S., Jeanneaux Ph., Kirat Th., Pham H. V. (2010), « Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace ? Éléments de méthode et de repérage », *VertigO*, 10, 1, avril.

Aux frontières de la démocratisation urbaine. Conflits et urbanisme participatif à Londres

Par Martine Drozdz

Martine Drozdz, chargée de recherche, UMR LATTS, Université Paris-Est, École des Ponts ParisTech.
martine.drozdz@ens-lyon.org

► Introduction

Participation et conflit sont souvent opposés dans l'analyse des évolutions contemporaines de l'urbanisme. Le conflit serait soit le résultat d'un manque d'implication des acteurs en amont des décisions, soit un « raté » de dispositifs visant pourtant, précisément, à désamorcer les antagonismes et à garantir l'acceptabilité sociale d'un projet (Pelletier, 2014). Moment de rupture d'ordre, le conflit incarnerait le contraire de la participation, figure antagoniste de la pratique politique qui vise l'établissement d'un consensus. Mais que faire des situations où conflits et participation incarnent deux modalités d'une même relation sociale (Bobbio et Melé, 2016) ? Il n'est pas rare en effet que les protestataires remettant en cause certains projets d'aménagement et d'urbanisme soient également ceux qui s'impliquent très activement dans les dispositifs de concertation organisés par la puissance publique. Le conflit, l'expression publique d'un dissensus remettant en cause l'ordre des pouvoirs en place, ses représentations et la légitimité de ses décisions, peut incarner une autre modalité de la participation, « sans invitation » (Wagenaar, 2014, cité par Melé et Bobbio, op. cit.).

Si le conflit incarne une modalité sans invitation de la participation qui se déroule à ce titre en dehors des arènes participatives proprement dites, il exerce toutefois une influence sur la forme et le contenu des débats qui s'y tiennent. Protester hors des arènes de débat peut ainsi permettre d'afficher sa détermination face aux pouvoirs en place au moment des discussions. De la même façon, la pratique participative peut être au fondement d'une prise de position conflictuelle. La dénonciation des procédures encadrant les débats publics se nourrit alors de l'expérience directe de sa mise en œuvre. Enfin,

conflits et participation exercent une influence mutuelle sur le contenu même de ce qui est mis en débat, dont les contours ne sont pas fixes. Pour être discutés, les problèmes publics font l'objet d'une traduction par laquelle une question générale (soutenir la croissance ?) est reformulée en questions « utiles » (où mettre les services collectifs ?). Cette apparente restriction des objets du dialogue peut ainsi devenir elle-même une source de conflits dont l'objectif est de faire émerger de nouvelles questions légitimes dans les débats publics.

C'est à ces différentes formes de tension entre participation et conflit que nous nous intéressons ici. La notion de participation est entendue dans son sens restreint, c'est-à-dire comme l'implication d'acteurs privés, citoyens, associations, entreprises dans la prise de décision territoriale. Le conflit renvoie à l'expression publique d'un dissensus entraînant la contestation, soit d'une décision, soit des procédures qui y mènent. Notre réflexion s'appuie sur une enquête menée à Londres dans plusieurs quartiers de renouvellement urbain situés dans les franges du centre historique de Westminster et du quartier d'affaires de la City. Ces quartiers sont soumis à un intense processus de requalification fonctionnelle depuis une quarantaine d'années, à l'origine de plusieurs conflits entre riverains et pouvoirs publics. Ces projets ont fait l'objet de toute une série de dispositifs participatifs mis en œuvre pour faciliter leur acceptabilité sociale. L'observation des différentes arènes où sont mis en débat ces projets nous permet de réfléchir aux liens qui se construisent et se rompent entre les institutions publiques et leurs administrés dans la gestion et l'appropriation du devenir des espaces urbains.

Pour interpréter cette relation, nous proposons de nous appuyer sur le cadre analytique défini par Mustafa Dikeç et Erik Swyngedouw à partir des travaux de Jacques Rancière que nous définissons dans la première partie de l'article. Il repose sur trois concepts, la police, *la* politique et *le* politique qui peuvent éclairer les relations entre conflit et participation dans la production urbaine. Nous appliquons ensuite ces concepts aux évolutions de l'urbanisme anglais, depuis les premières formes de dispositifs participatifs mis en œuvre après-guerre jusqu'aux plus récentes reconfigurations de la citoyenneté urbaine, dans lesquelles la participation des citoyens est sollicitée de façon accrue. L'approche territorialisée des concepts de police et de politique nous permet d'étudier avec un angle scalaire les scènes de production territoriale (Melé, 2008) et les conflits qui s'y déroulent. Les effets récents de la crise sur la démocratisation de l'action urbaine sont présentés dans une dernière partie à

partir d'une enquête menée sur les oppositions à un grand projet d'extension du quartier d'affaires de la City[1].

► Police et politique de l'urbanisme : les espaces de la légitimité à prendre part à la fabrique urbaine

Travaillant respectivement sur les grands projets financés par l'Union européenne (Swyngedouw, Moulaert et al., 2002[2]) et sur la Politique de la Ville (Dikeç, 2005), Erik Swyngedouw et Mustafa Dikeç ont élaboré un arsenal conceptuel particulièrement apte à saisir l'alternance des moments de construction et de rupture du consensus dans un même cours d'action. S'appuyant sur les travaux des philosophes Jaques Rancière (1990) pour saisir les différents types d'activités politiques dans leur rapport à l'État et à l'expression du dissensus, ils distinguent trois types d'action collective qu'ils appliquent à l'analyse des politiques urbaines.

La première, **la police**, désigne les activités créatrices d'un ordre. Elles distribuent et assignent fonctions et places aux individus et aux institutions (Dikeç, 2007). La police « partage le sensible » pour reprendre le titre d'un ouvrage de Rancière (2000) et dessine les contours des légitimités politiques, délimitant l'horizon des possibles de l'action collective. En ce qui concerne l'urbanisme, la police désigne donc les régulations encadrant les modalités de la participation de l'ensemble des acteurs « légitimes » de la production urbaine. Cela inclut les législations relatives à l'urbanisme, la définition des programmes urbains à différents niveaux de gouvernement et, plus généralement, les dispositifs de gouvernance des projets urbains. On peut ainsi y ranger les partenariats public-privés, les réseaux d'acteurs et les forums et arènes de débat qui ont un impact sur la définition des objectifs et la mise en œuvre des politiques urbaines. Dans cet écheveau de partenariats *ad hoc* plus ou moins formalisés, l'analyse de la police consiste à suivre les trajectoires des décisions publiques pour y déceler les différences de légitimité à prendre part à la fabrique de la ville.

Les deux autres types d'action collective que E. Swyngedouw et M. Dikeç identifient à partir des travaux de J. Rancière (en particulier les essais réunis dans *Au bord du politique*), sont désignés par les termes « la » politique et « le » politique. Tous deux se caractérisent par des relations d'antagonisme

1. L'enquête a été menée lors d'un travail doctoral portant sur les évolutions des politiques urbaines conduites à Londres depuis la fin des années 1970 (Drozdz, 2014).

2. Disponible en français dans Gintrac et Giroud (dir.), 2014

et de conflit dans et hors de la police. **La politique** désigne les conflits d'intérêts et les tensions qui s'exercent entre les acteurs prenant part à la police. Dans le domaine de l'urbanisme, elle englobe, par exemple, l'ensemble des négociations qui s'exercent lors de l'attribution des permis de construire ou les tractations entre niveaux politiques pour l'accès aux ressources, sous la forme de subventions ou de réserves foncières par exemple. Ces antagonismes ne remettent pas en cause l'exercice de la police mais cherchent à influencer sa configuration interne. L'expression des antagonismes s'effectue au sein de l'ordre institué de la police, sans remise en cause de l'ordre des pouvoirs qui président à la production urbaine. Les dispositifs participatifs peuvent tout à fait participer à la reproduction de cet ordre politique en contenant et/ou en modulant d'éventuelles revendications qui finissent par être traduites dans des questions « utiles » (*supra* p. 2) pour l'action publique. Dans ce cas, la participation peut agir comme un frein à la démocratisation de l'action urbaine.

Le politique ne se limite pas à la seule perturbation de la police, il la remet également en cause. Se nourrissant de revendications égalitaires, il concerne les actions qui visent à faire entendre des voix dissidentes réclamant une place et un rôle dans la prise de décision. Le politique renvoie par conséquent à un processus de démocratisation de l'action collective. Il caractérise les moments pendant lesquels les « sans parts », ceux qui sont exclus de la prise de décision, parviennent à se faire entendre et à exercer une influence sur les décisions collectives. L'irruption du politique se signale par une interruption de l'ordre existant qui ne se limite pas seulement à des situations de conflit (Dikeç, 2005). Autrement dit, si l'expression du dissensus se situe à la racine de la possibilité même du politique, elle en constitue une condition nécessaire, mais pas suffisante. Le politique émerge lorsque l'expression du désaccord s'accompagne de la mise en place, même fugace et contingente, d'une « égalité de statut dans le débat et d'effets possibles sur les décisions » (Fourniau, 2008). C'est cette égalité qui garantit la démocratisation de l'action collective et l'ouverture d'un espace de participation qui soit également un espace d'émancipation (Swyngedouw, 2011). Une telle perspective appliquée à l'urbanisme nécessite par conséquent d'interroger la relation entre participation, conflits et circuit de la prise de décision pour mesurer le degré de démocratisation de l'action publique.

Tab. 1 : Participation et conflits à Londres, repères chronologiques.

Réglementation	Parti au pouvoir	Principaux conflits
1947-1980 : premières mesures en faveur de la participation	**1945-1951 : travailliste ; 1951-1964 : conservateur ; 1964-1970 : travailliste ; 1970-1974 : conservateur ; 1974-1979 : travailliste**	
1947 Town and Country Planning Act	Loi-cadre nationale sans référence directe à la participation mais mise en place d'initiatives participatives locales par les pouvoirs locaux. Consultation et publicité des plans d'urbanisme.	Oppositions au projet d'extension du réseau routier intra-urbain (Archway).
1967 *People and Planning* (rapport de la commision Skeffington) 1968 et 1971 Planning Acts	Mise en place de procédures consultatives étendues : possibilité pour le public de commenter les plans locaux ; possibilité, pour les pouvoirs locaux, d'amender les plans en fonction des commentaires reçus. Mise en œuvre de procédures de concertation en amont de la réalisation des plans.	Contestation des grands projets de rénovation urbaine (Soho ; Tolmer Square) ; oppositions aux projets autoroutiers.
1980-1997 : participation et grands projets urbains entrepreneuriaux	**conservateur**	
1980 Local Government Planning and Land Act	Diminution du temps de consultation et de participation dans la procédure d'adoption des schémas directeurs régionaux. Réduction des procédures de débat public (*examination in public*). En ce qui concerne la participation, les commentaires ne sont plus pris en compte dans la phase d'enquête préliminaire mais uniquement une fois que le plan est publié.	Conflit entre le Greater London Council et le gouvernement central à propos de l'aménagement des bords de la Tamise (site de Coin Street) et des Docklands (Surrey Quays).
1985 Local Government Act	Création d'un nouveau système de plan local d'urbanisme élaboré à partir de priorités définies par le ministère. Disparition des possibilités de recours avant publication des plans. Les organisations extérieures au processus sont consultées mais les désaccords éventuels restent confidentiels.	
1990 Town and Country Planning Act	Réintroduction de procédures participatives en amont des projets d'aménagement et de la conception des plans d'urbanisme. En pratique, généralisation de l'urbanisme partenarial par projet et mise en place de forums participatifs à comités restreints.	Oppositions à l'extension de l'aéroport d'Heathrow et aux projets d'extensions autoroutières dans l'est de Londres. Opposition à la construction de grands projets immobiliers tertiaires dans les Docklands (Poplar) et sur la rive sud de la Tamise (Wandsworth).

Tab. 1 : (suite)

1997-2010 : l'extension des dispositifs participatifs	**néo-travailliste**	
2004 Planning and Compulsory Purchase Act	Implication et information des habitants dans l'établissement des documents d'urbanisme et en amont de l'examen des permis de construire. Production d'un *statement of community involvement*, des *local area partnerships* et des *local strategic partnerships*.	Protection du paysage face aux projets de tours (Vauxhall, London Bridge) ; régénération des quartiers d'habitat public (*council estate*).
2005 Ratification de la convention d'Aarhus[a].	Amélioration de l'accessibilité des informations relatives à l'aménagement. Mise en ligne des demandes de permis de construire et des comptes rendus des débats, des décisions et des rapports, à l'exception des informations considérées comme confidentielles (détails des accords commerciaux, rapports sur la rentabilité des projets)	
2010-2015 : *localism* et restrictions budgétaires	**2010-2015 : coalition conservateur/libéral-démocrate ; depuis 2015 : conservateur**	
2011 Localism Act et 2012 National Planning Policy Framework	Mise en place de forums de quartiers (*neighborhood forums*) qui peuvent réaliser des plans locaux d'urbanisme intégrés aux plans produits par les arrondissements. Recentralisation des décisions d'aménagement en ce qui concerne les projets d'infrastructures (création de la *Infrastructure Planning Unit* au sein du *Planning Inspectorate*)	Neighborhood plan (Stamford Hill) ; infrastructures (*High Speed 2* ligne à grande vitesse reliant Londres à Birmingham) ; grands projets urbains au sein des quartiers londoniens (Bishopsgate Goodsyard, South Bank, Elephant and Castle) ; régénération des quartiers d'habitat public (*council estate*).

a. La convention d'Aarhus est un accord international portant sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Elle garantit l'accès à l'information environnementale à tous les citoyens, ce qui inclut tous les documents relatifs aux projets d'urbanisme, en particulier les demandes de permis de construire.

▶ De *People and Planning* à Coin Street : la progressive mise en ordre l'urbanisme londonien

Dispositifs participatifs pionniers et conflits multi-niveaux

Pionnier dans la mise en œuvre de dispositifs participatifs au niveau local, l'urbanisme britannique fut toutefois décrié en ce qui concerne les débats

publics des grands projets urbains. Comme dans d'autres contextes géographiques, la participation s'est heurtée au problème de la grande échelle (Nez, 2011). Dès la période d'après-guerre, au moment où se mit en place le cadre d'aménagement unifié, le Town and Country Planning Act de 1947, des circulaires ministérielles encouragèrent les collectivités locales à tenir des expositions publiques à propos des plans d'urbanisme. Des municipalités comme celle de Hornsey dans le nord de Londres, prirent l'initiative d'organiser des consultations dans lesquelles elles demandaient très directement aux visiteurs s'ils partageaient leur vision du futur urbain de la collectivité. Jusqu'aux années 1980, la participation, entendue au sens assez lâche de la mise à disposition des documents d'urbanisme auprès des habitants et de la possibilité de commenter les propositions de plan, fut soutenue par un large spectre d'urbanistes du ministère, soucieux de se décharger d'une partie de leurs prérogatives auprès des collectivités locales (Rydin, 2004). Suite à la publication de la commission Skeffington, *People and Planning* (1967), les lois-cadres de 1968 et 1971 encouragèrent la tenue systématique de consultations publiques pour les plans locaux d'urbanisme. Les commentaires reçus étaient synthétisés par les services locaux d'urbanisme avant d'être transmis aux échelons supérieurs de gouvernement qui se chargeaient ensuite de les prendre ou non en compte. Dans le sillage de la division scalaire du travail de gouvernement qui caractérisait l'Angleterre urbaine d'après-guerre, l'échelon national se chargeait de la définition des priorités et des usages du sol mais il incombait aux autorités locales de recueillir les éventuels commentaires des administrés. En définitive, le circuit de la prise de décision n'offrait pas d'arène publique de mise en débat des projets proposés. Face à ce déficit institutionnel, plusieurs conflits émergèrent, en particulier autour des grands projets d'infrastructures, que Peter Hall, figure de l'urbanisme d'après-guerre, chronique dans son ouvrage *Great Planning Disasters* (1982). Soulignant le déficit de communications entre parties prenantes, il relate comment les structures de décision en lien avec les projets autoroutiers conduisirent à l'échec d'un des projets d'urbanisme anglais le plus coûteux d'après-guerre : la construction du réseau autoroutier londonien.

Outre les projets d'infrastructure, les grandes opérations de rénovation urbaine qui laissaient généralement peu de place aux initiatives participatives, firent également l'objet de vives contestations locales. Toutefois, comme le montre l'étude que Peter Dunleavy conduisit sur le cas de Newham, situé dans l'est de Londres au bord de la Tamise, ces conflits ne parvinrent pas à mobiliser des ressources politiques au-delà de l'échelon local et à modifier l'ordre urbain qui présidait à la construction des ensembles d'habitat public (Dunleavy, 1977 ; Esher, 1981). Plus efficaces dans leurs résultats, les mobilisations contestataires des quartiers péri-centraux en déclin démographique

et économique (*inner cities*) exploitèrent les tensions qui traversaient les relations entre les différents niveaux de gouvernement. Jusqu'aux années 1980, police et politique de l'urbanisme furent animés par des conflits qui opposaient pouvoirs publics locaux et institution métropolitaine. Les perturbations de cet ordre furent assez rares, reposant sur des alliances de circonstance entre habitants et pouvoir métropolitain, dominées par la nouvelle gauche urbaine entre 1981 et 1986.

Clerkenwell Workshops, situé dans le *borough* d'Islington, juste au nord de la City, constitue un exemple emblématique de l'irruption du politique dans cet ordre bien huilé de l'urbanisme d'après-guerre.

Bâtiment construit en 1895-1897 par les services techniques du London School Board qui s'en servaient comme entrepôt, Clerckenwell Workshops fut abandonné au début des années 1970. En 1975, le Greater London Council, propriétaire du site, proposa de convertir le lieu en ateliers à destination des artisans qui exerçaient dans le quartier mais étaient menacés d'expulsion en raison de l'augmentation du prix des loyers. La transformation du lieu s'effectua via la création d'une entreprise à but non lucratif, *Urban Small Space*, financée en partie par l'autorité métropolitaine, le Greater London Council. Cette entreprise loua le bâtiment pour cinq ans. Elle proposa un modèle de location flexible délégant aux locataires l'aménagement des espaces intérieurs de chaque atelier, ce qui permit de maintenir des loyers plus faibles que dans les bâtiments alentour. Le projet fut un succès et les premiers locataires s'installèrent avant même que les négociations du bail entre le Greater London Council et *Urban Small Space* ne soient achevées. Au bout de trois ans, et alors que les négociations du bail restaient en cours, l'administration du *borough* d'Islington annonça au gérant et aux locataires la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation (*compulsory purchase order*) visant à transformer le lieu en logements. Le Greater London Council prit ouvertement parti en faveur d'*Urban Small Space* qu'il autorisa à différer les loyers afin de lui permettre de mobiliser ses ressources financières dans la campagne d'opposition à la procédure d'expropriation. L'affaire se résolut en 1979 par le retrait de la procédure et la signature d'un bail de 25 ans entre le Greater London Council et *Urban Small Space*, permettant le maintien sur le site des acteurs de sa rénovation.

Le conflit qui éclata entre *Urban Small Space* et le *borough* d'Islington illustre ainsi comment l'absence d'arène de discussion et d'information entraîna une crise au sein même des structures en charge de la régulation de l'urbanisme. Loin de se situer en dehors de la police de l'urbanisme, ce conflit reflète, au contraire, comment sa mise en ordre incomplète dans la période d'après-guerre ouvre une possibilité politique au sens de J. Rancière

et l'opportunité, pour un groupe exclu de la gouvernance d'un projet urbain, de prendre une part active à la définition de son devenir.

La fermeture du jeu démocratique pour les grands projets urbains sous la nouvelle droite

Face à la diversité des arrangements politiques multi-niveaux qui gouvernaient la fabrique de la ville dans le Londres des années 1970, la décennie 1980 se caractérisa par une reconfiguration de l'ordre urbain et une fermeture du jeu démocratique, particulièrement marquée dans les discussions relatives aux très grands projets d'urbanisme. Le temps accordé aux débats publics et aux procédures consultatives fut significativement réduit, les procédures de débat public contournées pour accélérer les prises de décisions par le gouvernement central, aux dépens des gouvernements locaux, dessaisis de leurs prérogatives d'aménagement. La machine thatchérienne de la production urbaine ajouta à la division scalaire de la participation d'après-guerre une nouvelle figure : l'enclave stratégique, la Urban Development Corporation (UDC), territoire d'exception échappant aux procédures de droit commun. Régie par des arrangements partenariaux associant experts et administrateurs, elle se substituait aux pouvoirs représentatifs locaux pour l'attribution des permis de construire et la régulation de l'urbanisme (Michon, 2008).

Dans les espaces qui n'étaient pas administrés directement par le pouvoir central comme la UDC des Docks, le gouvernement utilisa les procédures de Special Development Order (SDO), conçus initialement pour protéger le patrimonial national, afin de contourner le débat public. Andrew Thornley, urbaniste, grand témoin des mutations de la période à laquelle il consacra ses premiers travaux (1991), documenta en détail le recours à ces procédures à Londres. Créées en 1971[3], elles permettaient que soient débattus au Parlement les projets d'infrastructure majeurs et ceux qui impliquaient un site patrimonial d'importance nationale. Une fois la procédure mise en place, les autorités administratives locales étaient dessaisies de leurs prérogatives en matière d'aménagement et la décision revenait au Parlement. À Londres, le réaménagement de la rive sud de la Tamise (South Bank), à cheval sur les *boroughs* de Southwark et Lambeth, offre un exemple édifiant du recours à cet outil pour affaiblir la parole des pouvoirs locaux dans les conflits d'urbanisme.

Quartier de gare et d'entrepôts urbanisé depuis la première moitié du XX^{E} siècle, South Bank possédait, dans les années 1980, une faible valeur patrimoniale. En 1981, deux projets de requalification du quartier étaient en

3. Article 24 du Town and Country Planning Act de 1971.

concurrence. Le premier défendait la construction de nouveaux logements sociaux, soutenu par les conseilleurs municipaux de Lambeth et Southwark et les associations de résidents de Coin Street et Hay's Warf, situés respectivement derrière la gare de Waterloo et à proximité de London Bridge. Il s'agissait de renforcer l'offre de logements à destination des employés des entreprises locales. Sur ces terrains à faible valeur d'échange mais à très forte valeur d'usage, des promoteurs de la City proposèrent de construire une extension du quartier d'affaires. Arrimés aux circuits internationaux de financement de la production urbaine[4], ils bénéficiaient du soutien du gouvernement. Suite à un conflit de plusieurs mois opposant pouvoirs locaux et promoteurs, le ministre de l'Environnement choisit de recourir à une procédure de SDO, malgré les nombreuses protestations émanant des associations professionnelles d'urbanistes, dénonçant son caractère non démocratique. La procédure de SDO fut finalement accordée mais la faillite du promoteur entraîna l'interruption du projet. À Coin Street, le soutien apporté par le Greater London Council permit de maintenir le site dans le giron des associations de résidents locaux (Baeten, 2008). Encore aujourd'hui administré par des associations locales, le site de Coin Street constitue un des rares cas de revendication égalitaire couronnée de succès face à la mécanique urbaine thatchérienne.

► Du 2004 Planning Act au 2011 Localism Act : les impacts de la crise sur les évolutions des dispositifs participatifs

Dispositifs participatifs locaux et urbanisme entrepreneurial

Contrastant avec l'urbanisme autoritaire thatchérien, les politiques urbaines menées sous les conservateurs dans les années 1990 et les néo-travaillistes entre 1997 à 2010 incarnent une période de renouveau de l'ingénierie publique de la participation dans l'urbanisme. L'introduction de nouveaux dispositifs participatifs à l'échelon local a renforcé la présence d'acteurs non gouvernementaux dans la définition et la conduite des stratégies urbaines et facilité la présence d'acteurs de la société civile aux côtés de la promotion immobilière. Cette présence n'a pas garanti pour autant une égalité dans la considération de leurs demandes respectives, conduisant à l'émergence

4. Le projet est porté par *Arunbridge*, entreprise détenue par le magnat de l'immobilier Ronnie Lyon, soutenu par un financement dubaïote ; *Greycoat Estates*, entreprise fondée en 1976 par les vétérans de l'immobilier de la City, Sir Stuart Lipton, Ron Spinney et Geoffrey Wilson et *St. Martins Property Corporation*, financé par le fonds royal d'investissement du Koweït.

de nouveaux conflits. Plusieurs voix protestataires se sont ainsi élevées en dehors des sphères participatives, dénonçant leur organisation.

L'évolution de la conduite des programmes de régénération[5] explique en partie la reconnaissance différenciée des légitimités à participer à la définition des stratégies urbaines, malgré la multiplication des dispositifs participatifs. Les projets réalisés dans le cadre du City Challenge (1992-1994) et du Single Regeneration Budget (1996-2002) s'accompagnèrent d'un contrôle strict des dépenses des collectivités locales, via deux procédures : les très nombreux audits effectués par le gouvernement central pour contrôler l'allocation des subventions et le dessaisissement des municipalités de la mise en œuvre des programmes. Si les municipalités concevaient les stratégies de régénération, elles ne se chargeaient pas de leur réalisation. La charge incombait à une entreprise à but non lucratif, sous contrat avec la municipalité mais administrée par un expert mandaté par le gouvernement central. Sous la direction de cet expert, le conseil d'administration comptait des acteurs issus du monde économique, des leaders associatifs et quelques responsables administratifs des services municipaux. La présence des partenaires privés au sein du conseil ne reflétait néanmoins ni les situations démographiques, ni les équilibres politiques locaux, chaque responsable de programme établissant ses propres critères de sélection. On retrouve ici une sorte de reproduction de la logique suivie pour les Docklands mais dans laquelle le territoire reste administré par les pouvoirs locaux. Dans les faits, même si les périmètres du City challenge et du Single Regeneration Budget n'étaient pas *de jure* des périmètres d'exceptionnalité juridique, leur gouvernance en faisait *de facto* des espaces politiques à part.

Le programme suivant, le New Deal for Communities (NDC), accorda une place plus importante aux représentants de la société civile et aux dispositifs participatifs. La tenue régulière de forums de concertation accompagna l'élection de représentants locaux siégeant dans les conseils d'administration des entreprises de régénération. Néanmoins, l'impératif de mener conjointement les programmes de rénovation urbaine avec des partenaires privés conduisit à ce que l'on pourrait nommer un « feuilletage » des légitimités dans la prise de décision, à l'origine de nombreux conflits. Ce feuilletage prit deux formes : premièrement, le consensus établi dans les arènes participatives ne fut pas respecté, certains acteurs purent imposer leurs demandes à rebours de ce qui avait été collectivement décidé ; deuxièmement, la puissance publique institua plusieurs dispositifs participatifs qui ne furent pas ouverts aux mêmes acteurs. La légitimité à prendre part à l'un ou l'autre de

5. Les remarques suivantes s'appuient sur l'étude des archives du City Challenge et du Single Regeneration Budget obtenues auprès du responsable du projet à Hackney.

ces dispositifs dépendait de la capacité à fournir des ressources pour réaliser les stratégies urbaines. Les promoteurs et les propriétaires fonciers, partenaires indispensables de collectivités aux capacités d'investissement limitées, furent bien évidemment favorisés dans ce contexte.

À Londres, malgré une gouvernance ouverte à la société civile, le NDC situé à Tottenham, dans le *borough* de Haringey, dans le nord de Londres, a par exemple entraîné un conflit allant jusqu'à la Haute Cour de Justice. Le projet initial visait à lotir un site de 0,65 ha situé à proximité de Seven Sisters, une des stations de la Victoria Line qui relie le nord de Londres à Westminster. L'appel à projet pour régénérer ce site fut rédigé conjointement par le *borough* Haringey et une entreprise de régénération à but non lucratif, *The Bridge*, qui gérait les subventions reçues au titre du NDC. Sur les 23 membres siégeant au conseil de direction, on comptait 12 représentants élus de la société civile. La stratégie de régénération établie conjointement était double : en premier lieu, elle affichait sa volonté de fournir un environnement plus sûr et de meilleure qualité à un quartier perçu comme à l'abandon (*derelict*) et dangereux (*unsafe*) ; en second lieu, elle affirmait la nécessité de préserver la diversité commerciale du site et de fournir des logements aidés, reconnaissant ainsi que la régénération doit servir les publics défavorisés qui habitent le quartier et préserver la diversité commerciale existante.

La proposition finale fit finalement l'objet d'une « traduction » par le promoteur associé à la municipalité qui proposa la construction d'immeuble de 196 logements et 3 000 m^2 de surfaces commerciales, mais sans logement aidé et sans possibilité pour les commerçants déjà présents sur le site de louer les surfaces commerciales, destinées à des grandes enseignes. La construction de ce projet entraînerait par conséquent *de facto* le déplacement de la centaine de commerçants opérant actuellement sur le site. Dans l'obligation financière de s'associer à un partenaire privé pour réaliser ce projet, la municipalité accepta finalement les demandes du promoteur et accorda le permis de construire, entraînant la mobilisation des commerçants du site. Ils obtinrent l'annulation du permis de construire en 2010. La deuxième proposition déposée par le promoteur ne comporta pas d'amendements majeurs concernant l'offre de logement et de surface commerciale. Dans l'impossibilité de mobiliser un autre partenaire financier pour réaliser le projet et face à la pression des conseillers municipaux qui craignaient que le site ne soit laissé en friche, les administrateurs soutinrent de nouveau le permis qui fut finalement accordé en 2012. Le cas du NDC de Seven Sisters illustre ainsi la différence des légitimités à exercer une influence sur la décision publique, même lorsqu'il existe des dispositifs participatifs. Pour que la participation accompagne un processus de démocratisation de l'action publique, il est

nécessaire, *a minima*, que le consensus établi dans les arènes participatives soit respecté.

Le feuilletage des légitimités dans l'urbanisme négocié : l'exemple de Tower Hamlets

Le « feuilletage » des légitimités à prendre part à la définition des stratégies urbaines est renforcé par les pratiques d'urbanisme négocié qui caractérisent la production urbaine londonienne. Depuis 1971, la loi autorise en effet la mise en place de négociations entre aménageurs et promoteurs en amont des dépôts de permis de construire afin de déterminer la forme et le montant des dédommagements versés par le promoteur aux collectivités locales. Ces contributions, désignées sous le terme générique de *planning gain*, prennent différentes formes : contributions financières, construction de bâtiments d'équipements collectifs (écoles, centres de soin), de logements sociaux, opérations de rénovation urbaine ou requalification des espaces publics. À Londres, dans les espaces les moins favorisés, notamment les quartiers situés autour du cœur métropolitain, ces contributions jouent un rôle crucial dans le financement des services collectifs. Les municipalités ne peuvent refuser de s'associer à des partenaires privés sous peine de ne pas pouvoir financer la construction de nouveaux équipements collectifs. La nécessité d'identifier des potentialités d'investissement à destination des acteurs privés est ainsi renforcée par les pratiques qui soumettent la fourniture de services locaux à la croissance immobilière.

Cette mise en ordre des futurs urbains, toujours soumis à l'impératif de trouver un partenaire financier extérieur, pèse sur la légitimité des différentes parties prenantes à effectivement prendre part à la définition des projets d'urbanisme, en dépit du virage participatif de l'action publique. Les dispositifs participatifs néo-travaillistes, mis en place entre 2001 et 2010, ont même institutionnalisé cette différence de légitimité à prendre part à la fabrique urbaine. À partir de 2001, les municipalités bénéficiaires de financements NDC furent ainsi dans l'obligation d'organiser des forums de proximité, les *local area partnerships* (LAP), et de mettre en place un réseau de collaborateurs, publics et privés, nécessaires à la réalisation du plan local d'urbanisme, les *local strategic partnership* (LSP). L'ensemble du processus, la constitution des LAP et du LSP, était consigné dans le *statement of community involvement*, (SCI), document annexe du plan local d'urbanisme. Entre 2004 et 2010, 30 millions de livres sterling (40 millions d'euros environ) ont ainsi été dépensées pour établir ces partenariats. À Londres, 20 *boroughs* furent concernés, parmi lesquels Tower Hamlets. Les urbanistes et *community officers* rencontrés pendant notre enquête distinguaient ainsi entre les publics de la participation participants aux LAP et les parties prenantes « effectives »

(« *real* » *stakeholders*). Réunies dans le LSP, ces parties prenantes « effectives » regroupent les acteurs dont le capital et/ou l'expertise est nécessaire à la mise en œuvre des stratégies urbaines (promoteurs, propriétaires fonciers, institutions publiques, bailleurs).

Les membres des LAP sont consultés pour donner leur avis sur des points très précis (l'aspect de la façade d'un projet urbain, par exemple) ou des questions générales (l'avenir de la municipalité). Entre 2008 et 2009, les *community officers* de Tower Hamlets ont ainsi parcouru le *borough* pour organiser des rencontres avec les habitants des différents LAP (subdivisés en 24 forums de quartiers) à propos du nouveau plan local d'urbanisme. Les questions auxquelles ont répondu les administrés lors de ces réunions furent assez vagues, de même que leurs réponses. Elles constituent avant tout la matière employée pour cadrer le plan local d'urbanisme au niveau le plus général, dans la *core strategy*[6]. Les membres du LSP, ceux qui ont « *quelque chose à offrir, aident à réaliser les objectifs, les priorités du borough* » comme nous l'explique l'un des responsables du service d'urbanisme, sont rencontrés régulièrement par les services municipaux. Les actions du LSP ne font l'objet ni d'une publicité, ni d'une veille et il n'existe pas de liste publique de ses membres. Contrairement aux LAP dont les comptes rendus de réunions sont accessibles en ligne, ceux du LSP ne sont pas consultables en raison du caractère sensible de certaines informations commerciales. Alors que, jusqu'en 2012, il existait, pour l'ensemble du *borough de* Tower Hamlets 8 LAP couvrant 24 quartiers, il n'existait qu'un seul LSP dirigé par le maire du *borough*.

La substitution des local area partnerships *par les* neighborhood forums

Depuis 2010, le retour au pouvoir des conservateurs s'est traduit par un recentrage du discours politique en matière d'urbanisme sur l'importance de l'échelon local pour la fourniture des services et l'organisation des dispositifs participatifs. Ce recentrage du discours s'est accompagné de nombreuses

6. Le *community officer* en charge de la gestion du processus le décrit dans ces termes : « Nous avions toutes sortes de questions comme « comment aimeriez-vous voir évoluer votre quartier dans les vingt prochaines années ? Quelle ambiance aimeriez-vous ? » et, à partir de là, nous essayions de regrouper leurs réponses sous des thèmes globaux. Nous sommes finalement arrivés à quatre thèmes et un principe : les gens voulaient que ce soit un endroit où vivre, donc ils voulaient des améliorations de la fabrique physique et plus de services de proximité ; un quartier où on se soutient (police et services sociaux), une communauté prospère, non seulement en termes financiers mais également en ce qui concernait la formation, l'éducation et la santé avec des institutions comme le centre de premiers soins. Le principe général était de créer un environnement plus juste pour tout le monde où chaque personne pourrait profiter des mêmes opportunités. »

coupes budgétaires qui ont touché de plein fouet les départements d'urbanisme des collectivités locales. Avec elles, les LAP n'ont pas disparu mais ne sont plus, dans les faits, animés par les services municipaux. L'équipe qui s'en chargeait a été démantelée. Un seul employé municipal s'occupe désormais des consultations et par manque de ressources, ne peut poursuivre la stratégie d'engagement des groupes les moins bien représentés. Il se concentre sur une communication qui se limite à internet, aux bibliothèques locales et à des campagnes d'affichage dans les lieux publics fréquentés.

Il incombe désormais aux citoyens les plus actifs d'animer les nouveaux forums de proximité autogérés, dénommés *neighbourhood forums* et institués par la réforme du gouvernement local en 2011 (Drozdz, 2012). Ces *neighbourhood forums* se substituent en pratique aux LAP. Dans le cas de Tower Hamlets, notre observation de la constitution d'un des premiers exemples de ce type de dispositif, dans le quartier de Shoreditch, illustre comment leur gouvernance s'est recentrée sur les citoyens les mieux dotés. La mise en œuvre d'un *neighbourhood forum* nécessite en effet des ressources et des moyens assez importants. Elle requiert notamment la rédaction de statuts, la réalisation d'un *equality impact assessment*[7], l'organisation de plusieurs réunions avec des acteurs locaux pour créer le comité d'organisation (*steering group*), autant d'actions qui étaient prises en charge sous les néo-travaillistes par les administrations locales. Dans le *neighbourhood forum* de East Shoreditch, le *steering group*, cœur décisionnaire, est peu représentatif de la population locale, comptant exclusivement des cadres supérieurs, en majorité propriétaires, blancs et âgés de plus de 50 ans, pour représenter un des quartiers les plus jeunes et les plus multiculturel de Londres. Mais en l'absence de travail de recrutement par les services municipaux, pouvait-il en être autrement ? Lors d'une entrevue suite au lancement officiel de la procédure de création du *neighbourhood forum*, un des conseillers municipaux n'a pas manqué de faire part de sa déception. Inquiet de ne plus disposer des ressources humaines de la municipalité pour organiser des événements collectifs qui incluent l'ensemble des groupes locaux, particulièrement les minorités linguistiques et culturelles, il craint qu'aux priorités exprimées par ses administrés, notamment l'éducation et le logement, ne soient substituées celles des *leaders* du forum de proximité, dédiées à la protection du patrimoine et à l'amélioration des espaces publics.

7. Document qui décrit comme le forum a été constitué et si les membres sont représentatifs de la diversité socio-culturelle du quartier. En pratique, sa rédaction nécessite de confronter la composition du forum aux statistiques sociodémographiques locales.

Si la gestion des forums de proximité a été transférée à la société civile, il n'en est pas de même de celle des forums des « parties prenantes » rassemblées dans le LSP. La réforme du gouvernement local de 2011 n'a pas eu le même impact sur ces structures participatives réunissant les élites de la fabrique urbaine qui demeurent actives dans la majorité des *boroughs* londoniens. À Tower Hamlets, le LSP s'est même recentré sur un groupe d'acteurs restreint, le *partnership management group*. Au sein du LSP, il réunit les bailleurs, promoteurs et propriétaires fonciers nécessaires à la réalisation de la stratégie immobilière du *borough*.

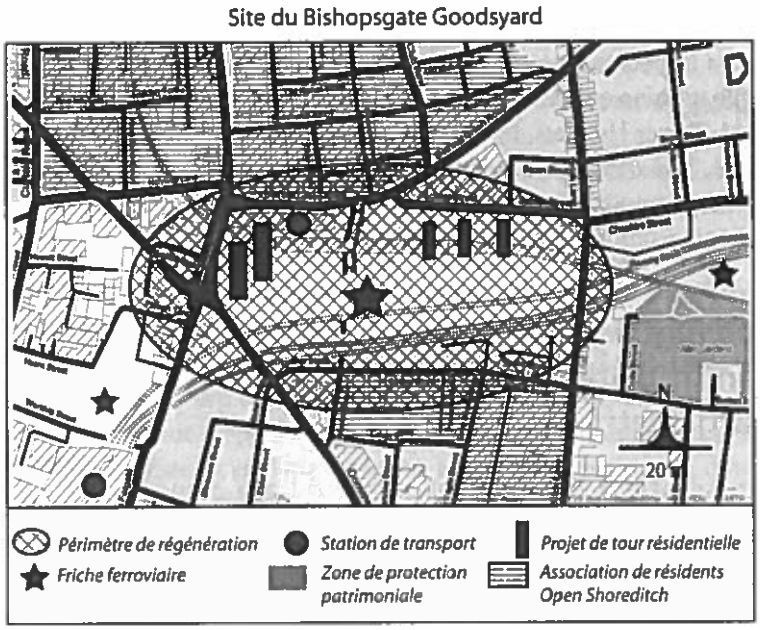
► *Can anyone see the light* ? Figures contemporaines du conflit d'urbanisme en régime entrepreneurial et participatif

Un grand projet de renouvellement urbain disputé

Dans ce contexte contraint, sur quels aspects portent désormais les conflits urbains et quels sont leurs rapports avec la mise en place des structures participatives des dernières années ? Qui sont les groupes ayant les moyens de venir perturber la police entrepreneuriale de l'urbanisme négocié londonien ? L'exemple du réaménagement du Bishopsgate Goodsyard, friche ferroviaire située dans le *borough* de Tower Hamlets fournit un exemple de quelques pratiques contestataires contemporaines venant questionner le consensus établi.

Le site du Bishopsgate Goodsyard (figure 1) s'étend sur 4,5 hectares situés en lisère du quartier d'affaires de la City. Il a été racheté en 2002 par un consortium de deux promoteurs d'envergure internationale : *Hammerson*, champion de l'immobilier commercial, et *Ballymore*, promoteur irlandais spécialisé dans les projets résidentiels haut de gamme dans la capitale. Une telle association laisse supposer que la requalification de la friche se fera autour d'un projet de grande ampleur dans le prolongement morphologique et architectural de la City, aux portes du quartier historique de l'East End. Le projet passe par une première phase pendant laquelle les promoteurs ne prennent pas la peine de se soucier des habitants et proposent aux mairies de Hackney et Tower Hamlets de redévelopper le site de la façon la plus dense possible en construisant un ensemble de tours de bureaux qui en feraient un cluster secondaire entre la City et Canary Wharf. La rhétorique visuelle employée par *Hammerson* trahit l'assurance du promoteur qu'il ne rencontrera pas de résistance politique : il publie plusieurs ébauches du projet dans lesquelles s'élève un complexe de plusieurs tours futuristes faisant table rase des bâtiments existants. C'est exactement le type de projet

Fig. 1 : Le site du Bishopsgate Goodsyard



Réalisation : Drozdz, 2016.

que souhaitent encourager les administrations locales qui en ont besoin pour financer la fourniture de services locaux via les procédures *planning gain*. C'est sans compter sur les conséquences politiques des changements sociodémographiques des dix dernières années. Un groupe d'habitants aisés, installé depuis la fin des années 1990 dans les imprimeries reconverties en lofts, se mobilise à partir de 2008 pour dénoncer les « plans secrets de requalification de l'East End » et la progression des tours de la City dans ses franges immédiates (Appert et Drozdz, 2010). Leur mobilisation se solde par un premier échec du plan des promoteurs qui temporisent leur action jusqu'en 2012 en raison de la crise immobilière. Les associations de riverains poursuivent leur mobilisation et contestent devant les tribunaux l'attribution d'un permis de construire pour une tour résidentielle (finalement construite en 2014) et parviennent à faire capoter l'attribution des permis pour deux autres projets résidentiels de grande hauteur dans le quartier.

Les *boroughs* de Hackney et Tower Hamlets profitent de ce temps de latence pour organiser une consultation générale autour du site afin d'éviter des protestations futures. Les services de régénération de Hackney sont particulièrement favorables au développement d'un grand projet dans cette zone et cherchent ainsi à ne pas faire fuir les partenaires indispensables. Ils invitent

les promoteurs à réaliser une proposition de plan-masse et à profiter du ralentissement entraîné par la crise pour prendre le temps de créer un consensus local autour du projet. En somme, les promoteurs prennent en charge la maîtrise d'ouvrage, le *borough* se charge de la consultation auprès des administrés.

L'élargissement de la concertation suite au conflit : l'ingénierie du consensus

La consultation est menée de façon conjointe par les services municipaux des deux *boroughs* (*consultation and involvement team* et *corporate consultation team*). C'est une procédure exceptionnelle engagée dans le but de faciliter, par la suite, l'accord du permis de construire aux promoteurs. L'organisation d'une telle arène est vue comme un moyen de parvenir à un consensus et de l'inscrire dans le plan local en lui donnant le statut de *interim planning guidance* (IPG). L'IPG est suffisamment précise pour traduire les revendications locales et réduire les risques d'un conflit futur. Comme dans le cas NDC à Haringey, l'action publique vise à faciliter l'investissement de zones délaissées par la promotion immobilière et à minimiser certaines externalités pouvant freiner l'investissement. Les conflits urbains en font partie. Dans ce contexte, les dispositifs participatifs constituent des outils de réduction des risques de conflits pour des projets à l'acceptabilité sociale incertaine.

Dans le cas du Bishopsgate Goodsyard, la consultation s'appuie sur les procédures contenues dans le *statement of community involvement* des deux *boroughs,* Hackney et Tower Hamlets, qui jouxtent le quartier d'affaires de la City. Elle implique toute une série d'ateliers et de rencontres avec les associations locales, d'habitants, de commerçants et les services de santé et éducatifs. Pendant dix semaines, les services respectifs de Hackney et Tower Hamlets ont déployé l'ensemble du dispositif qui vise à informer (publicités sur internet, dans les lieux publics, mise à disposition des plans sous forme numérique et papier) et à mobiliser les groupes concernés, en particulier ceux qui pourraient organiser une opposition. Les conseillers municipaux ont également été invités à participer aux ateliers et à repérer les éventuels points de dissensus. Les groupes les plus contestataires, notamment ceux qui s'étaient mobilisés dans la première phase du conflit en 2008 sont recrutés dans la catégorie générique de *statutory consultees*. À Hackney et Tower Hamlets, à côté des organisations nationales comme Natural England, l'Environmental Agency et English Heritage, nous retrouvons dans la liste des partenaires privilégiés des groupes locaux comme Open Shoreditch et le Jago Action Group ou encore la Hackney Society, acteurs des mobilisations contestataires ayant eu lieu depuis 2008. Il existe évidemment bien d'autres associations locales d'habitants et de commerçants mais elles présentent un risque moindre par

rapport à ces trois groupes qui ont manifesté les plus vives oppositions dans les projets précédents. Leur participation aux débats de l'*interim planning guidance* fait significativement évoluer les problématiques qui y sont évoquées. Initialement centrée sur la question de la mixité des usages et de l'offre résidentielle aidée, revendications portées par les conseillers municipaux et les associations d'action sociale, l'*interim planning guidance* finit par inclure des recommandations concernant la localisation des immeubles de grande hauteur au sein du plan-masse, principale préoccupation des riverains.

Pour l'ensemble des forums de concertation organisés pendant la consultation, 43 % des participants appartenaient à la communauté bangladaise, huit points au-dessus de la moyenne du *borough*. Les jeunes et la population comprise entre 26 et 34 ans, généralement absente de ce type de dispositif, ont, pour leur part, participé dans une proportion reflétant leur poids démographique à l'échelle du *borough*. Si la seule présence de ces participants ne permet de juger ni de la qualité des délibérations ni de leur impact sur les décisions finales, toujours est-il que la procédure mise en place par les *boroughs* offre les conditions nécessaires à une mise en débat du devenir de ce territoire. L'*interim planning guidance* publiée en 2010 reflète le consensus ainsi construit : la zone est présentée comme un prolongement fonctionnel de la City, orienté vers la croissance des emplois, dans laquelle les immeubles de grande hauteur sont consignés dans la partie la plus proche du centre d'affaires de la City. Pour le reste du territoire, les riverains acceptent le principe d'une densification et font le deuil de l'idée d'un parc urbain recouvrant l'ensemble du site. Cette proposition reçoit le soutien des services municipaux d'habitat et des élus, qui peuvent ainsi espérer tirer profit des négociations de *planning gain* pour obtenir des promoteurs la construction de logements abordables (*affordable*) dans les deux *boroughs*

Le transfert de l'ingénierie participative à des acteurs privés lors de la seconde consultation et ses effets sur la dynamique du conflit

Le consensus établi en 2010 est remis en cause par la crise financière qui affecte les prévisions des promoteurs. Les demandes pour de nouvelles surfaces du bureau diminuent face à un marché de l'emploi dans la finance en perte de vitesse. L'extraordinaire inflation des valeurs immobilières résidentielles dans le centre de Londres conduit les promoteurs à envisager un plan alternatif. Ils souhaitent profiter de ce nouveau contexte pour proposer la construction d'un quartier de tours résidentielles autour d'un nouveau centre commercial d'envergure métropolitaine. En 2012, *Hammerson*, *Ballymore* et *Railtrack* parviennent à un nouvel accord pour lotir la friche du Bishopsgate Goodsyard, mais ce plan nécessite de mener une nouvelle phase de

consultation avec les riverains en amont du dépôt du permis de construire. Entre-temps, les coupes budgétaires ont lourdement diminué les capacités des municipalités à mener une consultation semblable à celle qui avait été réalisée en 2010. La nouvelle loi-cadre d'urbanisme, le National Planning Policy Framework de 2012, permet du reste aux municipalités de se décharger de l'organisation de consultations en amont du dépôt des permis de construire. C'est désormais aux promoteurs qu'il incombe de mener une phase dite de préconsultation. Dans le cas du Bishopsgate Goodsyard, cela revient concrètement à externaliser aux promoteurs la rédaction d'une nouvelle *interim planning guidance*.

En accord avec les services municipaux de Tower Hamlets et Hackney qui ont tous deux démantelé leurs équipes dédiées aux consultations, les promoteurs recrutent *Soundings*, cabinet d'architecture et d'urbanisme qui s'est spécialisé dans l'organisation de préconsultations pour des très grands projets urbains à Londres. Elle n'est pas composée de travailleurs sociaux ou d'aménageurs comme les services municipaux qui s'en chargeaient précédemment. L'entreprise compte des architectes et des spécialistes de la communication, notamment du *storytelling*[8]. Contrairement aux employés municipaux, l'objectivité des informations qu'ils récoltent n'est pas leur objectif. Les prémisses de la procédure de consultation, en particulier la volonté de faire participer des groupes selon leur présence dans les deux municipalités, évoluent significativement par rapport à la consultation de 2010. *Soundings* ne fournit pas d'information quant aux caractéristiques socioculturelles des personnes consultées. L'entreprise a pour client des promoteurs dont le but est d'obtenir un permis de construire pour un projet qui leur assurera une rentabilité optimale en fonction des conditions du marché. L'avis des habitants apparaît secondaire. Le rôle d'une entreprise comme *Soundings* est donc de produire un document qui, comme l'*interim planning guidance*, semble être le résultat d'un consensus, mais dont le résultat reflète surtout les exigences des promoteurs.

Concentrons-nous ici sur la façon dont cette entreprise de « consultants en groupes locaux » (*community consultants*) a procédé pour légitimer une proposition hautement contestée. En juin et juillet 2013, *Soundings* effectue un sondage auprès de 1 400 personnes lors de 470 événements, ateliers, balades urbaines, présentations. Les consultants n'utilisent pas de plan d'échantillonnage et ramassent l'opinion de ceux qui acceptent de se soumettre à leur questionnaire se limitant à quatre questions très générales concernant les

8. Le *storytelling* renvoie à des techniques utilisées par des professionnels de la communication. Il désigne « la mise en récit » de situations sociales et/ou politiques dans des discours dont la structure narrative s'apparente à celle de récits littéraires, contes, nouvelles, romans.

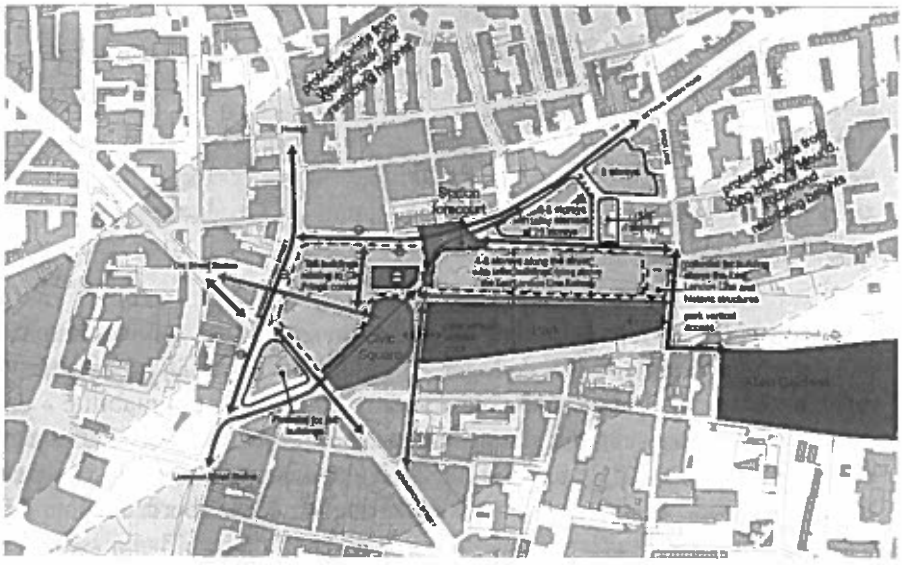
avantages et les inconvénients du quartier. Dans la présentation des résultats, les communicants optent pour une visualisation impressionniste où l'on constate que ce sont les professions créatives, les enseignants et les retraités qui ont le plus participé à ce sondage. Au vu de ce résultat, on peut douter que le public interrogé soit représentatif des équilibres sociodémographiques locaux. Dans les 300 pages de documentation que nous avons consultées, les consultants de *Soundings* se gardent bien de proposer une quelconque présentation chiffrée des caractéristiques de la population interrogée. Dans un mouvement dont on peut apprécier l'ironie, ils se retrouvent piégés par leur absence de méthode et leur dispositif finit par donner plus de poids aux voix qui s'opposent le plus vivement au projet. Sans surprise, le résultat de leur sondage amplifie les voix en faveur de la protection patrimoniale du site : les interrogés s'opposent à une densification résidentielle et demandent que des espaces de bureaux soient proposés pour la partie ouest, voire supprimés. Ce résultat n'arrange pas les affaires des promoteurs pour qui un projet immobilier de bureaux ne convient pas aux conditions du marché. Qu'à cela ne tienne, le diagramme représentant les résultats de la consultation indique que l'élément « bureau » a complètement disparu des usages proposés aux dépens du renforcement de la fonction résidentielle et commerciale du site, en opposition aux résultats de la concertation, établissant ainsi la volonté particulière des promoteurs comme volonté générale.

Soundings n'hésite pas, par ailleurs, à retoucher les cartes officielles pour éviter de mentionner la hauteur des bâtiments ou les changements d'usage. La carte produite dans le cadre de l'élaboration de l'*interim planning guidance* comportait ainsi des mentions précises des hauteurs acceptées par chaque groupe consulté. Sur la carte produite par *Soundings*, deux informations cruciales disparaissent [figure 3 et figure 4]. Premièrement, les usages ne sont plus mentionnés aussi clairement que sur la carte de 2010. Deuxièmement, la construction de bâtiments résidentiels de grande hauteur est déplacée dans une zone où la construction d'immeubles de hauteur « moyenne » (25 étages) est prévue. En février 2014, au moment où le promoteur révèle la hauteur effective des bâtiments qu'il propose, elle s'élève à 55 étages, en opposition avec le consensus accepté en 2010.

Les manipulations se poursuivent enfin pour aboutir à une reconstitution fantaisiste de la prise en compte de la parole des habitants. Le sondage effectué auprès des habitués des consultations reflète évidemment les inquiétudes relatives à la hauteur des bâtiments. C'est le thème qui obsède les riverains du site. Selon un chemin dont il est difficile de reconstituer la logique, lorsque *Soundings* explique comment le nouveau plan-masse a intégré la parole des habitants, il mentionne la forme de la rue qui traverse les arches. En réponse à la consultation, ce chemin ne suit plus une ligne droite mais une courbe.

De la même façon, pour « répondre aux demandes du public », l'îlot situé le plus à l'ouest a été séparé en deux parties, un artefact pour éviter de mettre en discussion les points de contestation les plus vifs de la consultation, en particulier la localisation des immeubles de grande hauteur. Sur la carte finale, la hauteur prévue des bâtiments n'est toujours pas mentionnée.

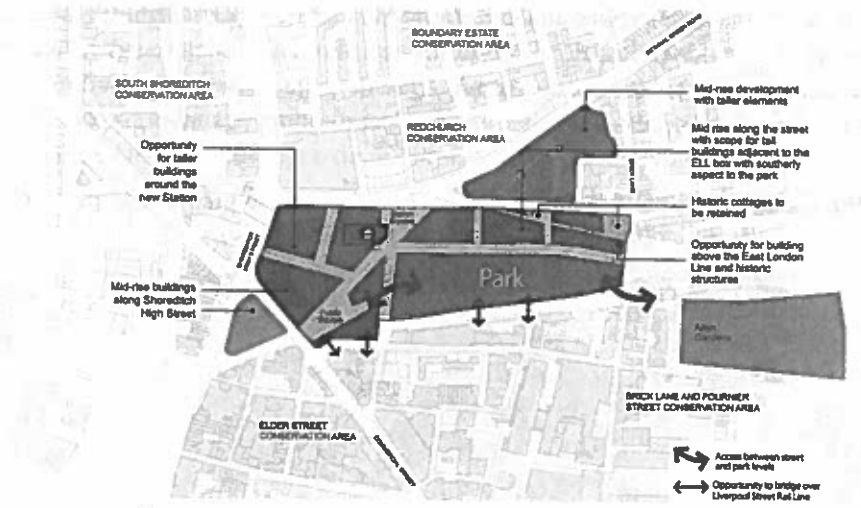
Fig. 2 : Le projet pour le Goodsyard en 2010 d'après le plan-masse indicatif (*indicative Interim planning guidance*)



Source : borough de Hackney et Tower Hamlets, 2010

Suite à la publication des résultats de cette consultation, les associations de riverains décident, à l'été 2014, de sortir de l'arène participative, de rompre avec le promoteur et les consultants et de contester l'ensemble du projet en lançant une campagne médiatique s'appuyant sur la production de contre-expertise. Alors qu'ils occupaient une place privilégiée dans les négociations concernant l'aménagement du site grâce à la position de *statutory consultee* acquise suite à leur mobilisation précédente, ils préfèrent sacrifier cet avantage afin de réclamer la révision complète du projet, au risque d'être discrédités et exclus dans les négociations suivantes. Le constat qu'aucune égalité de statut n'est donnée à leurs demandes et à celles des promoteurs nourrit leur mécontentement. Conscients qu'ils ne peuvent dénoncer le projet sur la seule base de leurs revendications concernant la hauteur des bâtiments, ils montent une coalition avec les associations de résidents du parc social pour dénoncer le caractère élitiste du plan des promoteurs. Dans une alliance

Fig. 3 : L'évolution du plan-masse en 2013 et la rupture du consensus



Source : Soundings, 2012

de circonstance qui leur permet de bénéficier du soutien des services municipaux soucieux d'obtenir plus de logements aidés sur le site, ils commandent des études de contre-expertise pour remettre en cause la « rentabilité » du projet et dénoncer la cupidité des promoteurs. Le projet final fait en effet peu de cas de la crise du logement qui touche la capitale et propose la construction de plusieurs milliers de logements dont aucun ne sera abordable pour les habitants d'un des quartiers les plus défavorisés de Londres. Ils finissent par obtenir la publication des documents commerciaux du projet, non soumis à débat contradictoire, ni dans les arènes participatives en amont de l'examen du permis, ni lors de son instruction, et dénoncent l'asymétrie d'information entre les parties prenantes du projet. La coalition parvient à monter une campagne médiatique prenant pour cible à la fois la procédure participative et le manque de logements subventionnés, ce qui leur permet de contrer le qualificatif dépréciatif de *nimby* (*not in my backyard*) qui pourrait leur être apposé. La mobilisation entraîne le dessaisissement des pouvoirs locaux pour instruire la demande de permis qui revient alors au Grand Londres. Les élections de mai 2016 diffèrent la décision finale qui n'a pas encore été accordée au moment où ces lignes sont écrites.

En définitive, deux facteurs expliquent la mise en conflit de ce groupe pourtant avantagé par le dispositif participatif : d'une part, l'inégalité de statut des revendications et des demandes des parties prenantes du projet, riverains, promoteurs, services municipaux ; de l'autre, la restriction des sujets soumis à débat. Acceptant le principe d'une densification du quartier et de la mixité sociale, à rebours de leurs revendications initiales, les riverains ne voient

aucune alternative au plan du promoteur leur être proposée. Pire, le consensus qu'ils avaient participé à établir n'est pas respecté, en raison des évolutions conjoncturelles du marché immobilier. Ainsi, alors que la question de l'économie du projet, de son financement et de sa rentabilité se situe au cœur de la forme du projet final et devrait, à ce titre, être débattue au sein des arènes participatives, elle constitue au contraire une sorte de tabou, pour laquelle la disponibilité de l'information est même restreinte. Nous parvenons ici aux limites de la démocratisation contemporaine de l'urbanisme londonien, où les dynamiques financières de l'évolution des marchés immobiliers, pourtant fondamentales dans l'économie générale des grands projets urbains, échappent au débat public. Dans cette configuration entrepreneuriale, les arènes participatives n'assurent pas l'égalité de statut et de représentation nécessaires à la tenue de débats délibératifs (Fourniau, 2007), entraînant de nouvelles figures conflictuelles, générées par une demande d'élargissement du jeu politique de « sans part » qui, pour autant qu'ils prennent part aux dispositifs participatifs, restent *de facto* exclus de la conduite des projets urbains.

► Conclusion

Dans cet article, nous avons cherché à reconstituer les rapports entre conflits et participations dans l'histoire de l'urbanisme londonien d'après-guerre. L'application des travaux de Jacques Rancière à l'analyse des politiques urbaines par Mustafa Dikeç et Erik Swyngedouw nous a fourni un cadre conceptuel pour rendre compte des moments de fermeture et d'ouverture de la « police » de l'urbanisme londonien et de l'évolution des légitimités à prendre part à la conduite des grands projets. En ajustant notre focale sur des cas emblématiques, nous avons montré que la production urbaine à Londres s'effectue au sein de plusieurs scènes politiques, où se succèdent des moments d'ouverture et de fermeture des débats publics. Ces moments se nourrissent à la fois des évolutions institutionnelles et des épisodes de conflit entre niveaux de gouvernement et associations de riverains.

À la politisation des riverains et à leur engagement croissant dans l'espace public, les autorités politiques n'ont pas toujours répondu par une fermeture idéologique. Les limites de la police sont plastiques et la politique de l'urbanisme voit les contours des légitimités évoluer à partir des années 1960. Les coalitions et les associations de circonstance donnent à voir les failles et les ajustements d'un consensus construit par les élites publiques, qui pour autant qu'il soit omniprésent, est loin d'être homogène. La diversité des projets urbains permise dans la décennie 1970 par les multiples sources de financements publics disponibles au niveau métropolitain en témoigne. La décennie

suivante qui voit l'arrivée au pouvoir de la nouvelle droite entraîne une mise en ordre de cette diversité par l'imposition d'un impératif entrepreneurial qui domine l'ensemble des programmes suivants. Dans cette configuration, les territoires sont agencés selon leur potentiel de valorisation future, et perçus comme des leviers à partir desquels l'action publique peut modifier l'organisation spatiale des marchés immobiliers. En créant de nouvelles opportunités d'investissement dans des espaces jusqu'alors évités par la promotion immobilière privée, il s'agit de raccrocher, à l'aide de subventions publiques, les territoires « hors marchés » à l'économie immobilière urbaine. Sur cette base, les dispositifs participatifs ont pour horizon de faciliter la circulation d'information entre pouvoirs locaux et habitants mais sans que les prémisses de l'action urbaine ne fassent l'objet d'un débat. Les discussions dans les arènes participatives se construisent en quelque sorte sur un substrat entrepreneurial indiscuté. Depuis la décennie 1980, les évolutions de l'urbanisme londonien s'orientent ainsi vers une gouvernance toujours plus restreinte autour d'un cœur de quelques acteurs capables de fournir des infrastructures ou des grands projets immobiliers. Cet urbanisme d'exception n'empêche pas la mise en place de dispositifs participatifs à différents niveaux de l'action urbaine, mais sans que les parties prenantes ne bénéficient d'une égalité de statut dans la prise en compte de leurs revendications.

Les innovations introduites par les néo-travaillistes à partir de 2004 s'accompagnent de la multiplication de dispositifs participatifs mais ne remettent pas en cause le consensus entrepreneurial qui gouverne les grands projets. La privatisation de l'organisation des consultations entraînée par les réformes des conservateurs à partir de 2010 renforce la division des légitimités à influencer la forme des projets urbains. Les arènes participatives se présentent alors comme une fiction démocratique orchestrée par le promoteur. Le cas du Bishopsgate Goodsyard illustre comment l'illusion démocratique du dispositif conduit à une (re)mise en conflit par les participants qui revendiquent alors l'égalité de statut qui leur est déniée. Coalition d'intérêts hétéroclites entre différentes factions sociales, cette mobilisation contestataire donne à voir les multiples visages de ceux qui sont littéralement « sans part » dans cette gouvernance entrepreneuriale, ne possédant ni les ressources foncières, ni les ressources financières nécessaires à sa mise en œuvre. Il nous invite à rester prudent dans l'analyse des dispositifs participatifs qui ne sont pas nécessairement synonymes de démocratisation de l'action urbaine.

Bibliographie

Appert M. et Drozdz M. (2010), « Conflits D'aménagement Aux Marges Nord-Est de La City de Londres. » *Hérodote*, 137/2, p. 119 – 39.

Baeten G. (2008), « Regenerating the South Bank », in Imrie R. *et al.* (dir.), *Regenerating London : Governance, Sustainability and Community in a Global City*, Routledge, p. 237-254.

Bobbio L. et Melé P. (2016), « Les relations paradoxales entre conflit et participation », *Participations*, 13, p. 7–33.

Dikec M. (2007), *Badlands of the republic : space, politics and urban policy*, Wiley-Blackwell, (RGS-IBG book series).

Dikeç M. (2005), « Space, politics, and the political », *Environment and Planning D : Society and Space*, 23/2, p. 171-188.

Drozdz M. (2014), *Regeneration b (d) oom. Territoires et politique de la régénération urbaine par projet à Londres*, thèse de doctorat en Géographie et Urbanisme, Université de Lyon.

Drozdz M. (2012), « La réforme du gouvernement local à Londres : association ou abandon des citoyens ? », *Métropolitiques*. http://www.metropolitiques.eu/La-reforme-du-gouvernement-local-a.html

Dunleavy P. (1977), « Protest and quiescence in urban politics », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 1/4, p. 193–218.

Esher L. (1981), *A Broken Wave : the Rebuilding of England, 1940-1980*, London, Viking-Allen Lane.

Hall P. (1982), *Great Planning Disasters*, University of California Press.

Melé P. (2008), « Conflits et controverses : de nouvelles scènes de production territoriale ? », dans Séchet, R. *et al.* (dir.), *Espaces en transactions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 239–250.

Michon P. (2008), « Le partenariat public-privé et la régénération urbaine. L'exemple des Docklands », *Géocarrefour*, 83/2, p. 119–128.

Nez H. (2011), « La Démocratie participative en butte à la grande échelle », *Métropolitiques*. http://www.metropolitiques.eu/La-democratie-participative-en.html

Pelletier M. (2014), « La décision territoriale en conflit : Un outil d'évaluation de la participation citoyenne ? », *Géocarrefour*, 89/4, p. 271–282.

Rancière J. (1990), *Aux bords du politique*, Paris, Osiris.

Rydin Y. (1999), « Public Participation in Planning », dans Cullingworth, J. B. (dir.), *British Planning : 50 Years of Urban and Regional Policy*, The Athlone Press, p. 184-197.

Swyngedouw E. (2011), « Interrogating post-democratization : Reclaiming egalitarian political spaces », *Political Geography*, 30/7, p. 370–380.

Swyngedouw E. *et al.* (2002), « Neoliberal Urbanization in Europe : Large – Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy », *Antipode*, 34/3, p. 542 – 577, disponible en français sous le titre « L'urbanisation néolibérale : une approche régulationniste » dans Gintrac C. et Giroud M., (dir.) (2014), *Villes contestées : pour une géographie critique de l'urbain*, les Prairies ordinaires, (Collection Penser/Croiser).

Thornley A. (1991), *Urban planning under Thatcherism : the challenge of the market*, Taylor et Francis.

Prendre la mesure de la conflictualité portuaire

Par Éric Foulquier

Éric Foulquier, Enseignant-chercheur, Université de Bretagne Occidentale, UMR LETG, eric.foulqiuer@univ-brest.fr

► Introduction

L'analyse de la conflictualité, hors des champs géopolitique et géostratégique, fait l'objet d'un intérêt croissant en géographie. La plupart de ces travaux visent une meilleure compréhension des jeux d'acteurs dans une perspective d'aménagement du territoire autour notamment de problématiques environnementales (Cadoret, 2006 ; Kirat, Torre, 2008 ; Torre *et al.*, 2010 ; Pelletier, 2014). Si la sociologie peut apparaître comme une « discipline experte » en la matière, puisqu'investie depuis longtemps sur ce terrain (Grisoni, Nemoz, 2013), la notion de conflit d'usage et la compréhension des dynamiques territoriales légitiment l'apport de la géographie dans ces analyses (Melo 2006 ; Mormot, 2006 ; Cadoret *et al.*, 2012).

Ces travaux présentent une communauté d'approches sur le plan méthodologique. Ils reposent sur des démarches empiriques et la production de données majoritairement qualitatives, fondées sur des entretiens auprès des parties prenantes d'une part et sur l'observation *in situ* de différents marqueurs conflictuels (paysage, manifestations, affichages dans l'espace public, prise de position dans les débats publics...). Dans cet appareillage méthodologique, le recours à la revue de presse, en particulier la presse quotidienne régionale est fréquent (Torre, Lefranc 2006 ; Darly, Torre 2008 ; Torre *et al.* op. cit.). Explorée sur le moyen terme, elle permet de quantifier les approches et, notamment, d'établir des séquences. La controverse peut dès lors s'apprécier de façon diachronique. Ce déroulé chronologique permet ainsi d'en saisir les inflexions en termes d'évolution sémantique ou de positionnement stratégique des parties prenantes. En ce sens, l'analyse des réseaux peut constituer un outil puissant de compréhension et de formalisation de ces systèmes d'acteurs (Ferrary, 2000). Ce caractère dynamique de la controverse rappelle que la notion de conflit peut s'apprécier sous différentes formes. André Torre et Christine Lefranc (op. cit.) soulignent la distinction entre tension et conflit, selon le niveau d'engagement des acteurs qui se définit comme « la mise en œuvre d'une menace crédible ». Nous proposerons dans cet article l'idée

d'une « intensité conflictuelle » allant de la polémique à la judiciarisation, étant entendu que le conflit ne peut être recensé et analysé qu'à partir du moment où il est exprimé. L'approche ici proposée s'inspire très largement de l'ensemble de ces dispositifs méthodologiques et repose essentiellement sur des données qualitatives, issues de revues de presse et d'entretiens, dans les ports français et sur le site espagnol de Vigo.

Jusqu'à présent, peu d'études concernent les espaces portuaires, pourtant sujets à de multiples conflits d'usage (De Langen, 2007 ; Foulquier, 2009, Foulquier, Ortiz, 2014 ; Guillaume, Guineberteau, 2014 ; Beuret, Cadoret 2014). Cet article propose un cadre théorique à ces analyses afin d'observer les impacts des réformes portuaires d'inspiration libérale ayant eu cours un peu partout dans le monde depuis les années 1990. Légitimées par un défaut de performance, affirmation fondée en partie sur le constat d'une conflictualité sociale récurrente, ces réformes ordonnent le transfert d'une partie de la gestion portuaire sur le secteur privé, à travers la mise en œuvre d'un régime de concession des terminaux. Nous fondons l'hypothèse que ce changement de mode de gouvernance consacre non pas une éradication mais une mutation de la conflictualité portuaire. Progressivement, la conflictualité sociale, propre aux logiques corporatistes, s'effacerait au profit d'une conflictualité institutionnelle plus sourde, liée aux processus décisionnels en lien avec le pilotage stratégique du territoire portuaire. Le cadre théorique ici présenté permettrait d'en tester la validité et de discuter *in fine* de l'opportunité de ces réformes. Nous présenterons dans un premier temps les caractéristiques et les enjeux de ce changement de gouvernance. Puis, nous exposerons la grille d'analyse de cette conflictualité, susceptible, selon nous, d'en prendre la mesure.

► Les effets de la libéralisation portuaire sur les systèmes d'acteurs

Depuis les années 1990, la gouvernance portuaire, à l'échelle mondiale, connaît une transition. Sous l'impulsion de la Banque mondiale, et avec le relais des gouvernements nationaux, un régime de gouvernance d'inspiration libérale, dit du *landlord port* s'est progressivement imposé aux ports d'État[1] (Debrie, Ruby, 2009 ; Guillaume, 2012 ; Lévêque, 2012 ; Lacoste, Douet, 2013 ; Foulquier, 2014). Ce mouvement se caractérise par la cession de

1. Le cas des ports régionaux, dits décentralisés, diffère quelque peu de ce modèle (Debrie, Lavaud-Letilleul, 2010). S'ils restent majoritairement sous l'autorité directe des collectivités locales, leur exploitation peut être concédée. En France, ils sont ainsi gérés, pour la plupart, par les Chambres de Commerce et d'Industrie.

l'exploitation portuaire à des opérateurs privés et la redéfinition du rôle de l'État propriétaire. Représenté par la figure institutionnelle de l'autorité portuaire, qui intègre, selon les pays, plus ou moins les collectivités locales, l'État se cantonne désormais à des missions de pilotage stratégique du territoire dans lequel le port s'insère. En d'autres termes, si le secteur public reste le gestionnaire du patrimoine foncier et le garant du respect des règles d'occupation du domaine public, il n'intervient plus directement sur les quais, où les investissements en termes d'outillage et de main-d'œuvre sont du ressort de l'entreprise privée concessionnaire. Ce processus dit de « terminalisation » (Slack, 2007), conduit à distinguer deux espaces de gouvernance : celui du périmètre portuaire, soumis à des contraintes d'aménagement et d'insertion territoriale ; celui du terminal, soumis à des contraintes de marché.

Ce changement de régime engage un renouvellement considérable du jeu d'acteurs sur les quais. Les appels d'offres attirent de nouveaux protagonistes, étrangers en particulier. La diffusion mondiale de ce modèle de gouvernance conduit à l'émergence d'opérateurs portuaires géants. Le groupe chinois *Hutchinson Ports Holding* contrôle près de 13 % du marché mondial de la manutention portuaire, la filiale portuaire du groupe maritime danois *Maersk* (premier armateur mondial conteneurisé) un peu moins de 6 %. Les quinze premiers opérateurs mondiaux de terminaux à conteneurs maîtrisent près de 70 % de la capacité portuaire mondiale. Tous ces acteurs ne sont pas privés. Le port d'État de Singapour, le port municipal de Hambourg, les fonds souverains de Dubaï *Port World* ou de *China Merchant Holding* sont fortement investis dans la manutention portuaire à l'échelle internationale. L'autorité portuaire de Nantes Saint-Nazaire avait, un temps, envisagé de prendre en main l'exploitation de son voisin lorientais, dont la gestion a finalement été concédée à la CCI.

Initié par le modèle du *landlord port*, ce processus de globalisation des activités de manutention pose la question de la maîtrise stratégique du développement portuaire et de fait, de celle du territoire qui lui est associé. L'attachement au lieu, le souci pour le développement local sont assez logiquement des notions toutes relatives dans le secteur de la grande entreprise internationale dont la priorité reste son positionnement mondial à travers l'amélioration de sa compétitivité et de sa profitabilité. Si le caractère international de l'industrie maritime est historique, l'extraterritorialisation de la décision stratégique sur le plan portuaire peut, selon les lieux, poser problème à l'échelle locale concernée. Lorsque l'on s'inquiète des destinées du port du Pirée après son rachat par des investisseurs chinois, la cession de 49 % des parts du groupe

Terminal Link[2] en 2013, filiale portuaire de l'armateur français CMA CGM, à la holding *China Merchant* ne fait pas débat. Si l'entreprise privée construit et domine sa stratégie à loisir, ce n'est plus complètement le cas des Autorités Portuaires dans lesquelles celle-ci est investie par le truchement des concessions de terminaux. En 2007, les parlementaires britanniques s'inquiètent de la situation portuaire nationale. Le rapport Eddington souligne en effet les risques de la prise de contrôle de nombreux ports de commerce par des fonds de pension étrangers[3] (Tourret, 2008). Les ports peuvent-ils se gouverner selon des seuls critères de performance financière ? A fortiori, lorsqu'on réalise que le principal patrimoine dont il dispose est un foncier au bord de l'eau. Les vocations logistique et industrielle de ces espaces ne peuvent-elles pas être remises en cause quand les exploitants gestionnaires ne sont pas du métier ? Ce double processus de financiarisation et d'internationalisation dans la gestion des espaces bord à quai postule ainsi la mutation des relations entre les acteurs du développement portuaire, par le seul jeu des intérêts particuliers et des échelles sur lesquelles ces parties-prenantes positionnent leurs enjeux.

Cette variabilité d'échelle de gouvernance creuse les écarts au sein de la hiérarchie portuaire. Les ports concernés par l'arrivée d'acteurs internationaux se retrouvent ainsi projetés dans le réseau mondialisé des échanges. Leur stratégie de développement s'inscrit dès lors dans l'irrigation de l'archipel mégalopolitain mondial et dans des problématiques d'économie globale. Les autres, où les opérateurs majeurs restent des entreprises de dimension locale voire régionale, restent soumis aux dynamiques plus ou moins durables de leurs proximités. Ce schéma appelle toutefois quelques nuances. Reste, en effet, la figure du port moyen, voire petit, dont l'essentiel des trafics est le fait d'un acteur industriel majeur : citons le cas du groupe *Peugeot Citroën* à Vigo, celui d'*Arcelor Mittal* à Gijón, celui des acteurs du secteur de l'énergie dans les ports français comme Nantes Saint-Nazaire ou Marseille. Ces multiples cas de figure rendent délicat toute tentative de généralisation des impacts de la diffusion de ce modèle de gouvernance et incitent à reconnaître

2. *Terminal Link* contrôle 15 terminaux dans le monde : *Container Handling Zeebrugge* à Zeebrugge (Belgique) ; *Antwerp Gateway* à Anvers (Belgique) ; *Terminal des Flandres* à Dunkerque (France) ; *Terminal de France* et *Terminal Nord* au Havre (France) ; *Terminal du Grand Ouest* à Montoir-de-Bretagne (France) ; *Eurofos* à Fos-sur-Mer (France) ; *Somaport* à Casablanca (Maroc) ; *Eurogate Tanger* à Tanger (Maroc) ; *Malta Freeport Terminal* à Marsaxlokk (Malte) ; *Terra Abidjan* à Abidjan (Côte d'Ivoire) ; *Houston Terminal Link Texas* à Houston (États-Unis) ; *South Florida Container Terminal* à Miami (États-Unis) ; *Busan New Container Terminal* à Busan (Corée du Sud) ; *Haicang Xinhaida Container Terminal* à Xiamen (République populaire de Chine).

3. Quelques années auparavant, le gouvernement Bush s'était fermement opposé à la prise de contrôle de terminaux nationaux par *Dubaï, Port World*.

la singularité des territoires portuaires du point de vue des systèmes d'acteurs à l'œuvre dans leur développement.

Cependant, un peu partout dans le monde et ce, quelle que soit la taille de l'organisme[4], force est de constater que la libéralisation des activités engendre la relance de la coopération entrepreneuriale locale. Le désengagement de l'État vis-à-vis de l'exploitation portuaire délègue indirectement aux entreprises privées une partie du développement et des choix stratégiques. Les anciens équilibres décisionnels sur les places portuaires, qui voyaient l'État décider et financer, s'en trouvent modifiés. L'État n'est plus le seul décideur mais souhaiterait se poser en partenaire d'une codécision. Cette nouvelle donne implique, de la part des acteurs privés, une certaine cohésion de points de vue, afin de se poser en interlocuteur de l'autorité publique. Si les pratiques collaboratives entre acteurs du secteur privés sont anciennes dans les ports de commerce, à travers notamment la figure des Unions Maritimes en France par exemple, elles s'étaient, le plus souvent, centrées sur les problématiques communément partagées par l'ensemble des secteurs dans l'exercice quotidien du métier, comme l'emblématique gestion de la main-d'œuvre par exemple. Le régime de concessions et la création, en France pour ne citer que cet exemple, des Conseils de Développement dans lesquels sont amenés à siéger et à être consultés les acteurs privés, invite les fédérations d'acteurs privés à jouer un rôle plus important dans le processus décisionnel. La construction de systèmes d'information portuaires, la sécurisation des installations, la formation des personnels, la promotion de l'organisme portuaire, la défense des intérêts des industries maritimes et portuaires sont autant de thèmes que les communautés portuaires, à l'échelle locale ou nationale, se sont appropriés à la faveur de la libéralisation des activités (Foulquier, Maugeri, 2014). Associé à l'émergence de nouveaux acteurs sur les quais, le renouveau de cette « communalisation » portuaire est un fait majeur dans l'organisation actuel des systèmes relationnels à l'œuvre dans les ports. Ce processus joue un rôle tout aussi important dans la mutation de la conflictualité portuaire.

► Définir les termes de la conflictualité portuaire

Selon la taxonomie de la conflictualité portuaire proposée par Jacques Guillaume et Thierry Guineberteau (op. cit.), six types de conflits peuvent être recensés dans les territoires portuaires (figure 1), exprimant trois séries d'enjeux.

4. Nous ne pouvons dans le cadre cet article établir le détail de ce processus de « communalisation » pour chacun des ports où l'auteur a pu le constater : Buenos Aires, Montevideo, Barranquilla, Bilbao, Vigo, Gijón, Nantes-Saint Nazaire, Marseille, Dunkerque, La Rochelle, Brest, Lorient...

Les enjeux de projets

Les conflits d'affectation concernent le port et son emprise littorale. Ils engagent la question de l'usage de l'espace et sa vocation industrielle ou non. Ils sont souvent associés à des conflits de représentation, que Denis Retaillé (2011) place au cœur de sa typologie des conflits en géographie fondée sur l'existence d'une « idéologie spatiale » qui imposerait « ses propres conditions de vérité ». Lorsque le port est en activité, le concept d'acceptabilité de cette empreinte industrielle sur l'espace de vie est au cœur de ces problématiques d'affectation et de représentation. Dans le cas d'une délocalisation des activités, l'appréciation par les habitants du poids historique du port dans la structuration de l'espace urbain, associée à leur plus ou moins grande sensibilité à cet héritage conditionne la nature des réhabilitations à venir. Nombre de grands ports se sont en effet éloignés du cœur des villes qui les ont vus naître, pour aller chercher des espaces plus en accord avec leurs contraintes de développement. Le devenir des friches laissées derrière eux appellent, dès lors, des processus de patrimonialisation dans lesquelles les représentations jouent un rôle majeur.

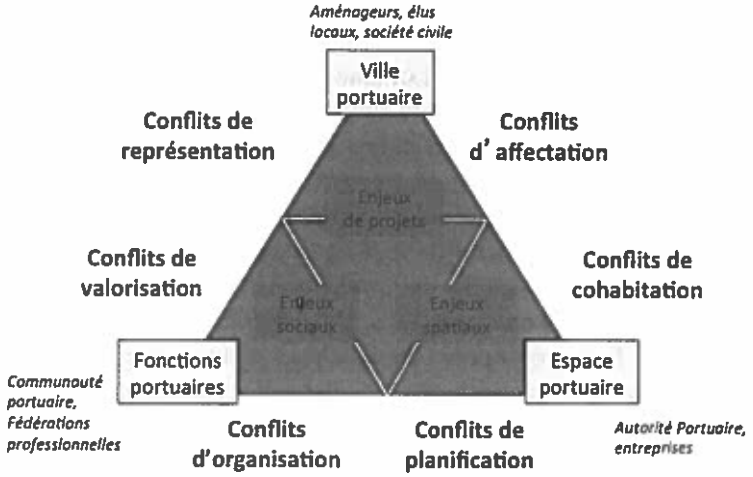
S'agisant des organismes plus modestes, restés pour la plupart au contact direct de la ville, la sécurisation des activités et surtout leur mise en sûreté peuvent donner lieu à des divergences de points de vue quant à l'accès aux quais pour le promeneur du dimanche. Après les attentats de 2001, les exigences de sûreté imposées par les États-Unis aux espaces portuaires partenaires de leur commerce extérieur ont conduit à l'adoption des procédures dites ISPS[5] qui implique la fermeture du port au public. Ces deux types de conflits révèlent des enjeux de projets concernant le devenir de la ville et de son front d'eau. Ils confrontent l'autorité portuaire aux aménageurs, aux élus locaux, aux organisations non gouvernementales et aux habitants.

Les enjeux sociaux

Les conflits d'organisation et de valorisation ont rapport à l'exercice du métier et aux fonctionnalités portuaires en général. Ils correspondent à des enjeux sociaux. Les premiers relèvent de l'efficacité, les seconds de l'efficience. L'organisation tient dans la coordination des différents gestes nécessaires au transit d'un colis du navire au quai, et inversement. Elle implique une chaîne de décision et d'actions entre de multiples acteurs, d'un bout à l'autre de la chaîne logistique. Celle-ci démarre avec l'expéditeur, propriétaire de la marchandise, puis mobilise une série de métiers différents : le transport terrestre des produits, les services nautiques en charge des manœuvres

5. International Ship and Port Facility Security

Fig. 1 : Taxonomie de la conflictualité portuaire, selon Guillaume, Guineberteau, 2014.



d'approche du navire ; la manutention sur le terminal ; l'ensemble des prestations aux navires (réparation, avitaillement, prise en charge de l'équipage) ou aux marchandises (stockage, distribution, contrôles)... L'efficacité du port se définit selon la capacité de celui-ci à rendre ce service d'interface. Elle dépend donc autant de la nature des équipements que du panel de métiers proposé dans le port. Les conflits d'organisation surgissent de la confrontation entre les acteurs de cette chaîne. À chaque rupture, son bouc émissaire : ici, les transporteurs routiers qui n'arrivent pas à l'heure ; là, les contrôleurs phytosanitaires et les douaniers qui ne sont pas assez nombreux ; là-bas, les exigences de statut de telle ou telle profession ; ailleurs, les chargeurs qui ne documentent pas suffisamment leurs expéditions. Sans résoudre l'ensemble des problèmes, l'informatisation du transit portuaire, initiée depuis le milieu des années 1980, associée à la conteneurisation, permet désormais une fluidité et une fiabilité jamais atteinte dans les espaces portuaires. La rigueur imposée par ces systèmes informationnels et l'important travail de concertation entre secteurs d'activité ayant conduit à leur mise au point limitent considérablement aujourd'hui ces défauts de coordination logistique où anticipation et traçabilité sont désormais de mise.

Assurer ce transit en un minimum de temps, en dégageant des bénéfices financiers, tient de l'efficience. Les conflits de valorisation résident dans l'âpre négociation de la tarification portuaire d'une part, de la rémunération du travail d'autre part. L'évolution des tarifs fait l'objet d'une concertation annuelle entre entreprises et autorité portuaire. La performance tarifaire de l'organisme, sur laquelle se joue une partie de son attractivité, pour le bénéfice de tous, dépend donc de chacun. Si cette négociation reste souvent sourde, elle peut être difficile et source de tensions. Mais, c'est bel et bien la rémunération du travail, en particulier celui des hommes de quais, grutiers, portiqueurs et dockers, qui, depuis des années, s'avère la question la plus sensible, à l'origine de la conflictualité la plus médiatisée. Cette conflictualité, dont les enjeux relèvent du fait social, demeure la principale accusée de la contre-performance portuaire. Le simple inventaire auquel nous nous livrons tend pourtant à démontrer que la réalité est plus complexe à appréhender et que la notion de performance doit s'apprécier de manière plus globale. Conflits d'organisation et de valorisation mettent en œuvre des scènes de gouvernance centrées sur la communauté portuaire où se confrontent acteurs entrepreneuriaux, autorité portuaire, services de l'État et l'ensemble des travailleurs concernés par la logistique d'expédition de biens par la voie maritime.

► Les enjeux spatiaux

Les conflits de cohabitation et de planification déterminent des enjeux spatiaux, liés à des problématiques de proximités (Beuret, Cadoret, op. cit.). Les premiers s'incarnent à travers trois scénarios différents : la concurrence, la nuisance, l'incompatibilité. Le premier scénario présente deux cas de figure possibles : une concurrence de marché, lorsque plusieurs entreprises proposent des services identiques ou lorsque l'une d'elles jouit d'une position dominante ; une concurrence spatiale, quand la disponibilité foncière ne permet pas le déploiement d'activités supplémentaires. Christelle Gramaglia (2002, p. 176) définit la nuisance comme « l'ensemble des petits dommages quotidiens qui, parce qu'ils se répètent, ne sont plus supportables ». Elle peut s'établir à l'intérieur du périmètre portuaire entre des secteurs d'activités différents, comme à l'extérieur du port si celui-ci génère des contraintes d'habitabilité ou de fréquentation de ses proximités. Les trafics de ferrailles en donnent un bon exemple. Leur manipulation est bruyante. Leur manutention occasionne sur les chaussées parcourues le dépôt de débris qui peuvent causer des crevaisons. Les eaux de ruissellement déposent des métaux lourds dans les vases portuaires qui, ainsi contaminées, poseront des problèmes de gestion des boues de dragages. Et pourtant, ces volumes contribuent à la

dynamique du port. Il en va de même pour les trafics de vracs, minéraliers et céréaliers. Les deux génèrent des poussières potentiellement gênantes, mais les grains favorisent en plus la prolifération de volatiles et de leurs déjections. À Rouen, port spécialisé sur ce segment de trafics, un dispositif de capture a été mis au point par l'Union Maritime afin de réduire le problème. L'incompatibilité réside dans l'impossibilité de certaines marchandises de se côtoyer sur les quais. La tourbe, stockée en tas sur les terre-pleins, présente un risque élevé de combustion. Sa cohabitation avec des produits inflammables (bois, papiers, produits chimiques...) peut être à l'origine de tensions entre opérateurs portuaires.

Les conflits de planification découlent d'abord des divergences de points de vue relatifs à la construction et à la mise en œuvre d'une stratégie de développement à plus ou moins long terme. Cette conflictualité peut prendre deux dimensions : celle liée au financement des projets, qui conditionnent leur réalisation et dépendent finalement de décisions politiques ; celle liée à la nature même des projets proposés, qui repose sur le compromis construit au sein des instances de gouvernance du port. La conflictualité relative à des problématiques environnementales nourrit cette catégorie de controverse. Le modèle du *landlord port* confère, en théorie, une autonomie de décision à l'autorité portuaire. En théorie seulement, car dans la réalité territoriale dans laquelle le port doit s'insérer, l'autorité portuaire souffre souvent d'un déficit d'autorité. Ses ressources propres ne lui permettent pas de financer la totalité des infrastructures dont elle a besoin. Rappelons que dans ce régime de gouvernance, l'autorité portuaire se doit d'offrir aux entreprises concessionnaires, toutes les conditions nécessaires à leur bon fonctionnement et à leur « performance ». La question des accès, terrestre et maritime, est centrale dans la recherche de ce « climax » portuaire. Or, le port n'est qu'un maillon d'une chaîne logistique plus vaste. Si le dragage des bassins portuaires et des chenaux de navigation relève de ses prérogatives et représente un poste budgétaire plus ou moins colossal selon les lieux, l'autorité portuaire n'a pas la main sur les infrastructures terrestres, viaires, ferroviaires et fluviales, qui relèvent d'autres compétences institutionnelles. Elle doit alors composer, négocier, se mettre en accord avec les autres institutions en charge de l'aménagement de ces espaces d'accès. Le financement de ces infrastructures[6], qu'elles se trouvent à l'intérieur ou en dehors du périmètre portuaire, appellent, selon la nature des projets, une combinaison plus ou moins complexe de « guichets » : Union européenne, État, région, département, municipalité. Les conflits de planification correspondent, pour partie,

6. Poldérisation, aménagement de nouveaux terre-pleins, réseaux... Les investissements en superstructures (grues, portiques, silos...) dépendent désormais des concessionnaires.

aux divergences de vues possibles et probables entre ces échelles de gouvernance à connotation politique.

Ils peuvent aussi germer au sein même de la communauté portuaire, dont les membres ne partagent pas tous les mêmes intérêts au même moment. En matière de gouvernance, la réforme française de 2008 instaure trois scènes distinctes dans le port : le Conseil de Surveillance (décision), le Directoire (gestion), le Conseil de développement (concertation). L'Union Maritime qui fédère les acteurs privés présents dans le port constitue une autre scène de l'intra-portuaire, non instituée par la loi mais constituée par adhésion de ses membres. La loi prévoit la possible création d'une quatrième instance, à l'échelle d'une façade ou d'une région : le Conseil de coordination interportuaire (concertation)[7]. Le Conseil de développement se veut la pierre angulaire de cette « démocratie portuaire » à la française. Cette instance représentative tend à dépasser le seul périmètre du port pour organiser la concertation à l'échelle du territoire. Y siègent des élus locaux et des représentants du secteur privé, des salariés et de la société civile. Dans les pays voisins (Belgique, Allemagne, Espagne, Italie), la problématique de la gouvernance se résume à la confrontation entre le Conseil d'administration du port, dont le format varie d'un pays à l'autre, et des structures fédératives d'usagers plus ou moins unifiées et plus ou moins puissantes selon les sites. C'est l'une des failles du modèle du *landlord port*. L'autorité portuaire, autonome dans ces choix, doit orchestrer le compromis nécessaire à l'insertion de son développement dans le territoire qui l'enserre. La création de ce « compromis territorial » repose en grande partie sur la légitimité des organisations non gouvernementales qui soutiennent ses prises de position. Cette légitimité est le plus souvent fondée sur l'emploi. Or, l'institution portuaire ne dispose pas toujours d'un secteur entrepreneurial suffisamment unifié pour l'accompagner dans ses projections stratégiques.

Le cas du port galicien de Vigo en fournit un bon exemple. Le port est soumis à une double pression : environnementale et urbaine. Il s'inscrit dans une ria où aquaculteurs et écologistes militent de concert pour la préservation du milieu. Situé au cœur de la ville, le port entretient avec la municipalité des relations orageuses, non seulement pour des questions de cohabitation mais également pour des raisons politiques. La dépendance de l'économie locale aux activités portuaires confère au Président de l'autorité portuaire un poids politique qui rentre en concurrence avec celui des édiles. Deux secteurs

7. Le conseil de coordination interportuaire se constitue sur la base du volontariat entre des ports d'une même façade. Ses missions peuvent aller du simple échange de bonnes pratiques à la mutualisation des moyens. Il vise d'abord à mettre en cohérence les investissements portuaires.

dominent les activités du port : l'automobile, liée à la présence de Peugeot-Citroën d'une part, les industries de transformation des produits de la mer qui occupent une grande partie du bord-à-quai[8], d'autre part. Le port présente d'autres types de trafics mais de moindre importance. Ainsi dominé par deux activités dont les problématiques de marché ne sont pas convergentes, le secteur privé a du mal à faire communauté. Deux associations d'opérateurs se sont constituées, autour de deux visions distinctes du fait portuaire : l'une sur la base des métiers de la consignation et du transit, centrée, de fait, sur le navire et le quai ; l'autre sur celle des professions de la logistique, plutôt orientée sur la marchandise et la valorisation du passage portuaire[9]. Une querelle entre anciens et modernes en quelque sorte. Cette atomisation du secteur privé portuaire affaiblit l'autorité portuaire qui ne peut s'appuyer sur un partenaire fiable et solidement constitué pour faire valoir ses choix auprès des acteurs du territoire. L'observation de la conflictualité dans le port de Vigo réalisée sur la base d'entretiens effectués en 2012 et d'une revue de presse sur la période 2007-2011 correspond à cette situation. Elle confirme l'hypothèse énoncée précédemment : si les entretiens réalisés sur place dénoncent la conflictualité sociale comme problématique centrale du développement portuaire local, la mesure opérée à travers la presse locale tend à minimiser cette affirmation et révèle au contraire la prépondérance des conflits de planification et d'organisation (figure 2).

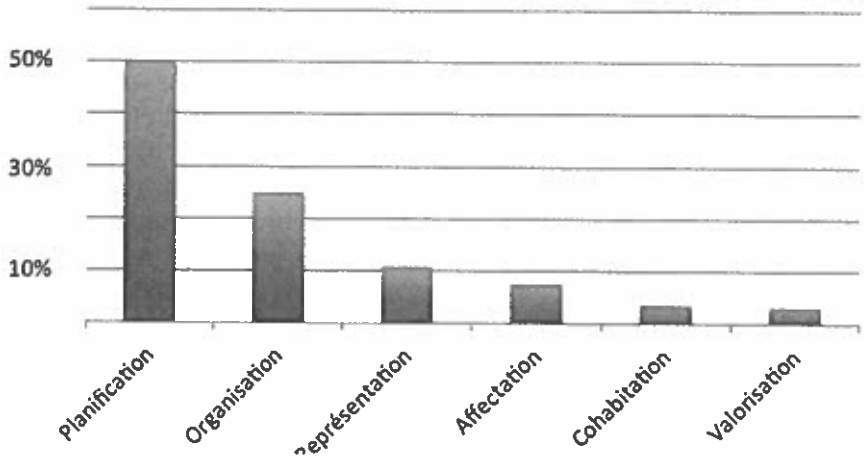
► La mesure du processus conflictuel : une proposition méthodologique

Comme souligné dans l'introduction, la description et la mesure de la conflictualité reposent sur l'acquisition de données qualitatives, selon deux modalités différentes. D'une part, un travail d'enquête par entretiens permet de saisir la réalité du port telle que vécue par les acteurs, institutionnels, entrepreneuriaux, associatifs. D'autre part, la constitution d'une revue de presse autorise une ébauche de recension des sujets à conflits et des parties prenantes sur une période donnée. Le couplage de ces deux sources d'information permet de mieux comprendre les processus à l'œuvre et d'appréhender la singularité du lieu portuaire, non pas selon l'approche traditionnelle des fonctions développées et des volumes réalisés, mais par l'état du système relationnel qui le caractérise. Il en résulte une approche sociale, voire culturelle, du fait

8. On peut leur associer un troisième pilier : la réparation navale, liée à la présence d'une importante flotte de pêche dans le port.

9. L'expression sous-entend la prestation de services aptes à créer de la valeur ajoutée lors du passage des flux dans l'espace portuaire : stockage, groupage/dégroupage, étiquetage, contrôle qualité, facturation...

Fig. 2 : Type de conflits observés dans le port de Vigo à travers l'analyse de la presse locale entre 2007 et 2011.



Lespourcentages correspondent à la proportion d'articles relatifs à tel ou tel type de conflits sur un total de 295 articles consacrés à l'expression de la conflictualité portuaire (d'après Ortiz, 2012).

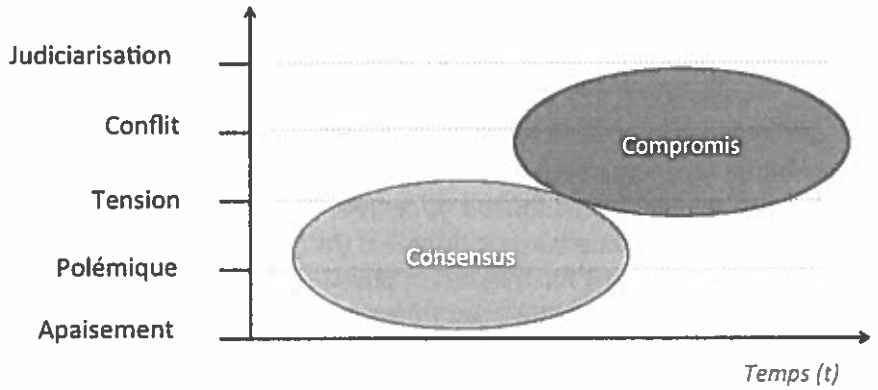
portuaire propre à en saisir l'identité. Car tous les ports ne développent pas les mêmes types de conflictualité. Celle-ci dépend tout autant de facteurs conjoncturels que structurels. Tous les ports n'entretiennent pas la même relation à l'économie-monde et ne réagissent pas de la même façon aux variations de conjoncture. Et tous les ports ne présentent pas la même équation d'enjeux, spatiaux, sociaux ou de projets, tel que définis précédemment. En somme, chaque organisme se distingue par un profil polémologique qui lui est propre.

Le travail de comptage effectué sur la revue de presse considère chaque article recueilli comme un individu. À ce titre, il est interrogé par un questionnaire et alimente une base de données. Ce questionnement s'articule autour de trois champs d'interrogations, plus ou moins déclinées. De quel type de conflit s'agit-il ? Quelle en est l'intensité ? Quelles en sont les parties prenantes ? De là, une certaine quantification est possible. Elle repose toutefois sur une large interprétation des articles puisqu'il s'agit, pour chaque individu interrogé, d'arbitrer entre plusieurs modalités de réponses prédéfinies. La plupart des questions avec lesquelles sont interrogés les articles sont fermées. La validité du mode opératoire repose donc sur la maîtrise par l'enquêteur, et du lieu étudié et du fait portuaire en général. Cette faiblesse méthodologique est en partie compensée par la possibilité de recoupement offerte par les entretiens réalisés en parallèle avec les acteurs de l'espace portuaire analysé.

La notion d'intensité conflictuelle

Dans un port comme ailleurs, le conflit peut être ponctuel ou au contraire s'inscrire dans un processus, plus ou moins étalé dans le temps. En tout état de cause, il ne s'agit pas d'un phénomène linéaire qui pourrait répondre à une forme de loi. De la *résolution de conflit* ou de son apaisement à la *procédure judiciaire*, plusieurs « états » peuvent en effet être identifiés (figure 3). Nous postulons l'existence de trois « états » intermédiaires entre ces deux extrémités pour discriminer l'ensemble des épisodes recensés du point de vue de leur intensité. La *polémique* correspond à l'expression publique d'une divergence de vues entre parties prenantes. À ce stade, le sujet à conflit émerge. Il fait débat. Des désaccords s'expriment. La *tension* est une autre situation où des menaces sont proférées, des limites fixées, des ultimatums posés : « l'engagement » selon André Torre. Ces deux états en préfigurent un troisième, celui du *conflit* proprement dit qui correspond à un passage à l'acte. La grève, le blocage, la manifestation, le boycott, le siège vide, la rupture commerciale en sont l'expression. Cet état se distingue selon nous de la *procédure judiciaire* qui rompt avec la négociation et en appelle à la loi. Ainsi, selon les états par lequel passe le processus conflictuel, l'apaisement, qui peut être temporaire, relève soit d'un consensus soit d'un compromis soit d'une injonction légale.

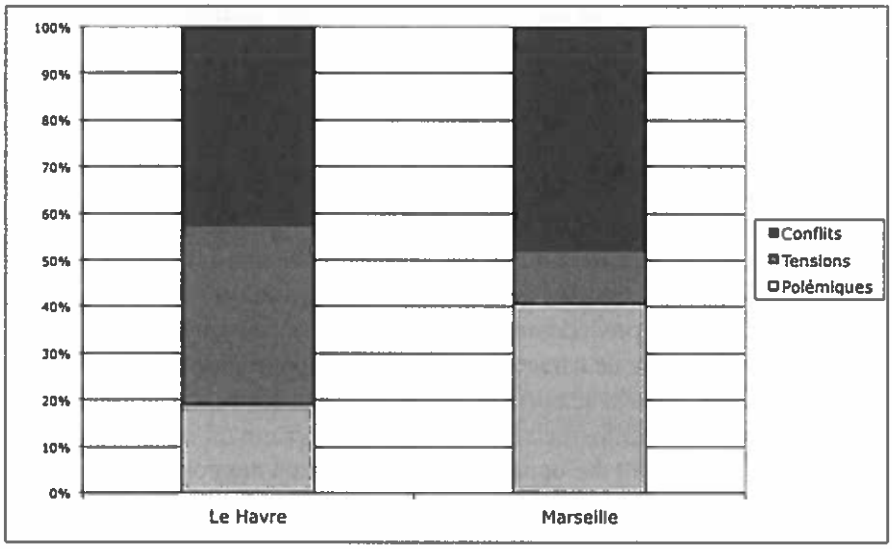
Fig. 3 : L'intensité conflictuelle



De là, deux réflexions peuvent être énoncées. La première concerne le passage à l'acte qui, contrairement aux idées reçues sur le fait portuaire, n'est pas la seule expression de la conflictualité portuaire. Selon une observation menée sur les ports du Havre et de Marseille entre 2004 et 2007 (figure 4), nous avions remarqué que non seulement le conflit n'était pas forcément la forme dominante de la controverse portuaire mais également que, soumis à

des conjonctures équivalentes, les organismes n'étaient pas égaux face à l'intensité conflictuelle (Foulquier, 2009). L'hypothèse d'une identité portuaire face à la controverse pouvait alors être posée. Mais cette caractéristique incitait également à penser que si l'exercice de l'activité était certes sujet à polémique, la conscience d'un intérêt commun partagé entre les parties prenantes invitait probablement à la médiation et l'apaisement des tensions.

Fig. 4 : L'intensité conflictuelle



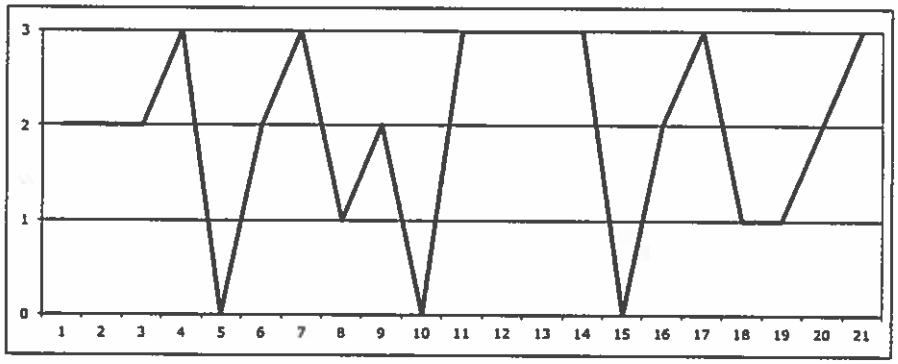
(source : Foulquier, 2009)

La seconde concerne la structure de la séquence. Le processus conflictuel ne s'incarne pas nécessairement dans une montée en crise, linéaire et progressive, passant d'un état n à un état $n + 1$ et inversement. Les différents états conflictuels proposés, de la résolution de conflit à la procédure judiciaire, présupposent qu'une évolution logique peut conduire à l'établissement d'une loi normale, où la dispersion des épisodes s'établirait proportionnellement autour des valeurs médianes « tension » et « polémique ». Il n'en est rien. L'analyse de la crise du remorquage au Havre nous le démontre (Figure 5).

La construction du système relationnel à partir des données de presse

La nécessaire coordination des activités pour mettre en œuvre la fonctionnalité portuaire implique l'existence d'un système relationnel (Guérin, 2000 ; Fredouet, Le Mestre, 2005). Cette mise en relation des différentes parties prenantes au fait portuaire, de la production de services logistiques à la prise

Fig. 5 : La crise du remorquage au Havre prise entre juin 2005 et décembre 2007 (21 épisodes recensés) selon le filtre (0) accord trouvé ; (1) polémique ; (2) tension ; (3) conflit

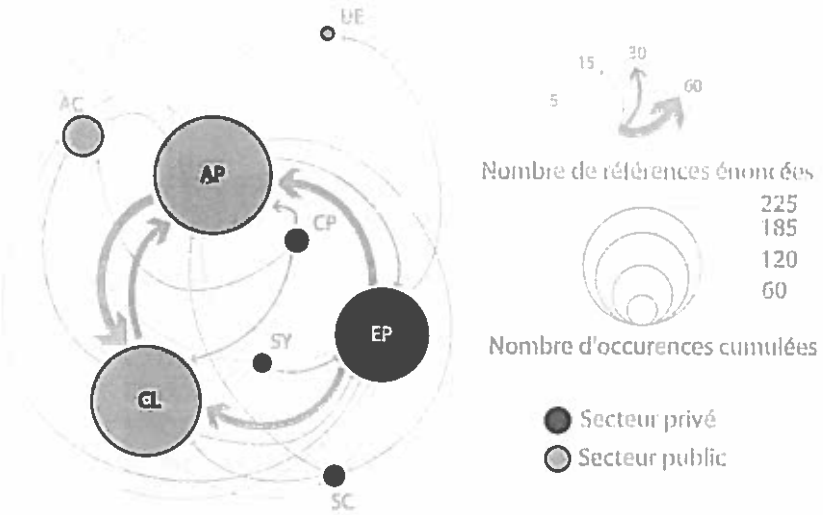


(source : Foulquier 2009)

de décision d'aménagement, implique des acteurs bien différents aux intérêts parfois divergents. De cette divergence émerge potentiellement le conflit, selon les intensités précédemment décrites. La recension de ces épisodes critiques permet donc de caractériser ce système, pour le moins d'établir des liens entre les différents acteurs du port. Le fait que ces liens soient identifiés dans des contextes conflictuels ne doit pas laisser croire qu'ils sont de nature négative. S'ils révèlent des oppositions, l'observation des conflits ouvre aussi la porte à la médiation et à la résolution de problème. De fait la question du lien se place aussi bien sur le plan de la confrontation (qui s'oppose à qui ?) que sur celui de l'interpellation (qui fait appel à qui ? ou qui fait référence à qui ?). En somme, le lien observé dans les processus conflictuels met globalement en évidence la notion d'interlocuteur privilégié.

La figure 6 illustre le système relationnel du port de Vigo tel qu'il s'exprime au travers de l'analyse de la presse locale sur la période 2007-2011. Chaque article recensé est attribué à un acteur donné dont on estime qu'il est la partie prenante majeure. Dans un article, il peut être fait mention d'autres acteurs. On considère dès lors qu'une relation peut être établie entre eux, selon l'idée que le premier fait référence au second. Ce mode opératoire permet de construire un tableau à double entrée et d'aborder la réciprocité des relations entre acteurs. Deux mesures sont alors possibles : le nombre d'occurrences cumulées, qui correspond au nombre de fois où chaque acteur est mentionné dans l'ensemble des articles recensés ; le nombre de références énoncées qui correspond au nombre de liens identifiés. Cette modalité d'identification des relations entre les parties prenantes du port est certes sommaire, car elle ne qualifie que partiellement la nature du lien établi, mais elle permet néanmoins de fonder des hypothèses pouvant être confronté aux entretiens. Dans le cas

Fig. 6 : L'état du système relationnel du port de Vigo à travers la presse locale entre 2007 et 2011.

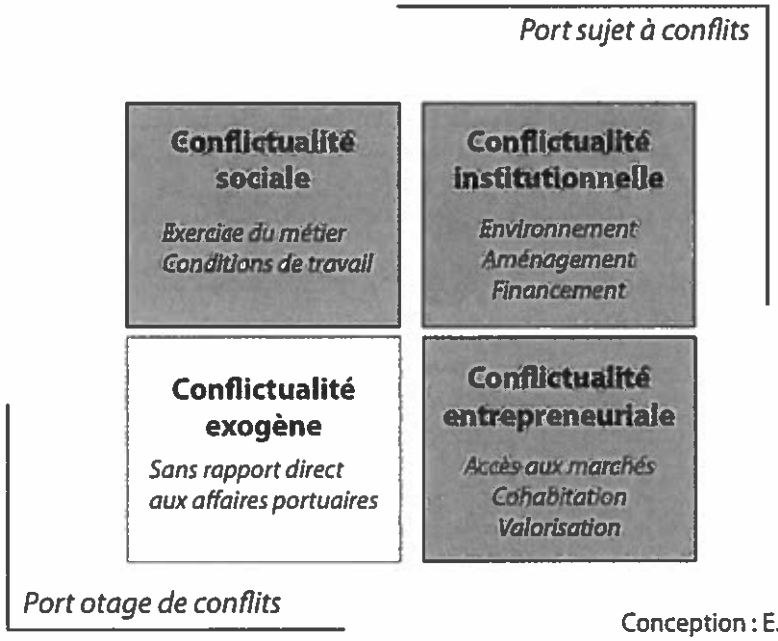


Légende : UE (Union européenne) ; AC (autorités centrales qui relèvent de l'État) ; AP (autorité portuaire) ; CL (collectivités Locales) ; SY (syndicats salariés) ; SC (Société Civile) ; CP (Communauté Portuaire, fédération d'acteurs entrepreneuriaux) ; EP (entreprises privées) (source : Foulquier, Ortiz, 2014).

de Vigo, trois constats peuvent être au moins établis au regard de ce résultat. Le premier concerne la surreprésentation du dialogue interinstitutionnel. Soit la presse ne se fait pas l'écho du secteur privé, soit celui-ci fait le choix de ne pas s'y exprimer. Quoi qu'il en soit, l'autorité portuaire et les collectivités locales (municipalité, province, communauté autonome) sont au cœur des débats. Elles dialoguent prioritairement avec des entreprises privées, citées dans la presse en leur nom propre. Les structures fédératives, qu'il s'agisse d'associations d'entreprises ou de syndicats, apparaissent dans cette scène comme des acteurs de second rang. Le deuxième constat que l'on peut faire souligne en effet le faible poids dans la structure relationnelle de la communauté portuaire, dont on sait qu'elle est divisée et peu efficiente. Le troisième signale le peu de référence faite à l'Union européenne et aux autorités centrales. Il conforte l'hypothèse que la conflictualité portuaire relèverait d'abord d'une ambiance locale : la primauté des phénomènes de structures sur les effets de conjoncture en somme.

► Conclusion : la nature de la conflictualité portuaire (schéma).

Fig. 7 : La nature de la conflictualité portuaire.



Conception : E. Foulquier

Cette dimension locale de la conflictualité rappelle son caractère géographique, territorial voire identitaire. Elle permet donc d'abord de relativiser la force des modèles qui s'imposent aux espaces portuaires. La proposition méthodologique présentée appelle évidemment la confrontation avec d'autres études de cas. Elle permet cependant de renseigner la nature de la conflictualité que l'on peut observer dans les ports à un moment donné. Elle autorise une réflexion, sur le moyen terme, des effets d'un changement de régime de gestion ou de conjoncture. Car si le port peut être otage de conflits qui ne le concernent en rien, il reste sujet à des controverses de nature différente dont la méthode présentée permet selon nous la mise en évidence (Figure 7). Si la conflictualité entrepreneuriale existe, elle relève bien souvent du libre marché et débouche rarement sur des controverses durables. En revanche, l'observation du glissement d'une conflictualité sociale vers une conflictualité institutionnelle constitue un enjeu analytique plus fort. Elle interroge le fondement libéral des modalités de gouvernance actuelles. Le retrait partiel de l'État des affaires portuaires au profit d'un organisme maître en son

territoire, propriétaire gestionnaire de son patrimoine ne participe-t-il pas d'un renoncement territorial ? Alors que le foncier constitue le fondement de ce patrimoine, conformément à l'esprit du modèle du *landlord port*, les stratégies possibles de sa valorisation sous-tendent un double risque : celui d'une surenchère de l'extension portuaire d'une part ; celui d'une affectation de ces espaces d'interface terre-mer à d'autres usages, d'autre part.

Bibliographie

Beuret J.E., Cadoret A. (2014), « De l'analyse des conflits à l'analyse des systèmes conflictuels : l'exemple des conflits environnementaux et territoriaux dans les trois plus grands ports maritimes français (Marseille-Fos, Le Havre et Dunkerque) », *Géographie Économie Société*, 16/2, p. 207-231.

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, Université Paul Valéry Montpellier III, 586 p.

Cadoret A., Darly S., Kirat T., Lavaud Le tilleul V. (2012), « Conflits d'usage littoraux et intérieurs : une géographie du contentieux de seconde instance dans le département de l'Hérault », *Norois*, n° 225, p. 29-46.

Darly S., Torre A. (2008), « Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Île de France. Résultats à partir d'analyses de la presse quotidienne régionale et d'enquêtes de terrain », *Géocarrefour*, 4/83, p. 307-319.

De Langen P. (2007), « Stakeholders, conflicting interests and governance in port clusters. Devolution, Port Governance and Port Performance », *Research in Transportation Economics*, vol. 17, p. 567-598.

Debrie J., Lavaud-Letilleul V. (2010), *La décentralisation portuaire : réformes, acteurs, territoires*, Paris, L'Harmattan.

Debry J., Ruby C. (2009), *Approches des réformes portuaires européennes et nord-américaines (Canada). Éléments de réflexion pour une politique portuaire française*, Synthèse réalisée dans le cadre des études centrales de la Direction générale de la Mer et des Transports, Mission Développement, Stratégie, Recherche et Études générales (Meddat), INRETS, unité Splott. 50 p.

Ferrary M. (2005), La GRH à l'aune des parties prenantes : l'exemple des restructurations industrielles, *Gestion 2000*, 22/3, p. 59-73.

Foulquier E. (2009), « Tensions, conflits et gouvernance dans les ports de commerce français (2004-2007) », in Damien M.-M. et Marcadon J. (dir.), *Les ports européens et la mondialisation : la réforme française*, Paris, L'Harmattan, 97-118.

Foulquier E. (2014), Mondialisation des transports et dynamiques des espaces portuaires, *Questions Internationales*, n° 70, La Documentation française, p. 47-64.

Foulquier E., Maugeri S. (2014), « La notion de communauté portuaire », in Foulquier E. Lamberts C. (dir.), *Gouverner les ports de commerce à l'heure libérale*, CNRS Éditions, p. 75-123.

Foulquier E., Ortiz M. (2014), « Vigo, du conflit institutionnel à l'institutionnalisation du conflit », in Foulquier E. Lamberts C. (dir.), *Gouverner les ports de commerce à l'heure libérale*, CNRS Éditions, p. 245-265.

Fredouet C-H, Le Mestre P. (2005), « La construction d'un outil de mesure de la performance des réseaux interorganisationnels : une étude des réseaux d'acteurs portuaires », *Revue Finance Contrôle Stratégie*, 8/4, pp. 5-32.

Gramaglia C. (2002), « Humains et goélands : interactions et conflits de proximité en Languedoc-Roussillon », *Espaces et Sociétés*, n° 110-111, p. 168-188.

Grisoni A. (2013), « La sociologie, discipline experte des controverses environnementales ? », *Vertigo*, 13/2, URL : http://vertigo.revues.org/1457.

Guérin F. (2000), *Émergence de la quasi-organisation : le cas de la place portuaire*, Thèse de Doctorat, Université du Havre, 427 p.

Guillaume J. (2012), « Les mutations récentes de la gouvernance des ports français sous la pression des contraintes internationales », *L'Espace Politique*, 16/1, URL : http ://espace politique.revues.org/2202.

Guillaume J., Guineberteau T. (2014), « Conflictualité et gouvernance portuaire », in Foulquier E. Lamberts C. (dir.), *Gouverner les ports de commerce à l'heure libérale*, CNRS Éditions, p. 125-146.

Kirat T., Torre A. (dir) (2008), *Territoires de conflits. Analyse des mutations de l'occupation de l'espace*, Paris, L'Harmattan, 324 p.

Lacoste R., Douet M. (2013), « The adaptation of the landlord port model to France major seports : a critical analysis of local solutions », *Maritime policy and management*, 40/1, p. 27-47.

Lévêque L. (2012), « Le nouveau rôle des autorités portuaires dans l'adaptation des clusters aux enjeux de la globalisation », *L'Espace Politique*, 16/1, URL : http ://espace politique.revues.org/2202.

Mélo R. (2006), « Conflits d'usage et de voisinage », *Nature Sciences Sociétés*, 14/3 p. 308-309.

Mormot M. (2006), « Conflits et territorialisation », *Géographie Économie Société*, n° 8, p. 299-318.

Ortiz M., (2012), *Ecología humana de los espacios portuarios. El lugar de los procesos de colaboración dentro del desorollo de Vigo*, Rapport du M2 EGEL, Université de Bretagne Occidentale, IUEM, 75 p.

Pelletier M. (2014), « La décision territoriale en conflit : un outil d'évaluation de la participation citoyenne », *Géocarrefour*, 89/4, p. 271-281.

Rétaillé D. (2011), « Introduction à une géographie des conflits », *L'Information Géographique*, 75/3, p. 6-22.

Slack B. (2007), « The terminalisation of seaports », in Wang J, Olivier D., Notteboom T, Slack B., *Port, cities and global supply chains*, Ashgate Publishing Limited, London, p. 41-50.

Torre A. *et al.*, (2010), « Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace ? Éléments de méthode et de réperage », *Vertigo*, 10/1, http://vertigo.revues/org/9590

Torre A., Lefranc C. (2006), « Les conflits dans les zones rurales et périurbaines. Première analyse de la presse quotidienne régionale », *Espaces et Sociétés*, n° 124-125, p. 93-110.

Tourret P. (2008), « La Grande-Bretagne, un système portuaire original », *Journal de la Marine Marchande*, n° 4636.

Twitter comme arène de débat public : le cas du Conseil de Paris et des controverses en aménagement

Par Nicolas Douay et Aurélien Reys

Nicolas Douay, Université Paris-Diderot, Sorbonne-Paris-Cité/UMR Géographie-Cités – maître de conférences en aménagement et urbanisme – nicolas.douay@gmail.com

Aurélien Reys, Sciences Po, Université Sorbonne-Paris-Cité, Chercheur en Géographie – aurelienreys@gmail.com

► Introduction

Le développement des nouvelles technologies liées à Internet bouleverse profondément la société (Castells, 2001), notamment dans son organisation spatiale (Beaude, 2012) et politique, en ouvrant la promesse d'une « Démocratie Internet » (Cardon, 2010) ou « Démocratie en ligne » (Shane, 2004). La somme des données produites et échangées en ligne devient considérable. On parle alors de *big data*, soit littéralement « grosses données » ou « données massives », pour qualifier le volume de ces ensembles d'informations. Celles-ci sont le plus souvent localisées et par conséquent intéressent les géographes. Ces *big data* issues de l'activité de citoyens sur le web 2.0 (Goodchild, 2007) deviennent un nouvel outil d'analyse de l'évolution de nos sociétés (Manovitch, 2011 ; Mayer-Schonberger et Cukier, 2013), notamment dans sa dimension territoriale par l'étude des traces numériques (Severo et Romele, 2015). Cela peut renvoyer à l'organisation du territoire (Vienne *et al.*, 2014) mais aussi aux acteurs de celui-ci (Murthy, 2013). Ainsi, les usages du numérique dans le débat public (Flichy, 2008 ; Greffet et Wojcik, 2008 ; Mabi et Theviot, 2014), notamment local (Douay, 2014), se développent et viennent compléter les moyens traditionnels d'expression et de délibération. Dans ses nouvelles formes d'expression, les réseaux sociaux prennent une place particulière.

Cet article vise l'étude de certaines formes locales du débat public à travers l'expression des élus au Conseil de Paris sur un réseau social particulier.

Nous avons fait le choix du réseau *Twitter* car celui-ci apparaît comme étant symbolique de ces nouvelles formes d'expression publique en ligne. Le réseau social *Twitter* est un outil de communication en pleine expansion. Lancé en mars 2006 en Californie, il rassemble 304 millions d'utilisateurs actifs mensuels dont 2,3 millions en France[1]. *Twitter* permet l'expression de tout un chacun sur une toile interconnectée dans le monde entier et ouvre la possibilité d'un espace public sans limite. Cette activité de *micro-blogging* correspond à des messages rapides et concis en seulement 140 caractères (espaces compris) qui sont la plupart du temps publics et donc accessibles à tous. À l'aide de *hashtag* (mot-clé) désigné par le symbole #, les utilisateurs de *Twitter* peuvent référencer leurs messages et prendre part à un débat sur un sujet spécifique. Par ailleurs, il est aussi possible d'échanger des messages privés.

Les personnalités publiques (Marwick et Boyd, 2011) l'utilisent abondamment comme un moyen de rejoindre les internautes intéressés par leurs activités. Le domaine politique n'échappe pas à cette règle. *Twitter* est ainsi devenu un outil de communication politique incontournable. Les usages de ce réseau social concernent à la fois les pratiques militantes et la vie des partis politiques (Greffet, 2011 ; Small, 2010), les campagnes électorales (Di Fraia et Missagloa, 2014 ; Vergeer *et al.*, 2011), la mise en visibilité des actions des élus (Roginski, 2015) ou, encore, les enjeux du débat public local (Douay, 2015).

Le corpus de notre étude se concentre sur les comptes des 163 élus municipaux parisiens qui siègent au Conseil de Paris (avec la double fonction de conseillers municipaux et départementaux). Dans cette assemblée, nous recensons 143 d'entre eux avec un compte *Twitter*, soit une grande majorité et beaucoup plus que les autres élus franciliens (Douay, Reys et Robin, 2015).

L'analyse et la visualisation de ces *big data* visent donc à réaliser une étude de l'usage (Vedel, 1994) d'un réseau social par les élus parisiens et d'observer les expressions du débat public, notamment quant aux controverses relatives aux enjeux d'aménagement et de développement du territoire. La problématique de cet article vise donc à questionner les modes d'appropriation de ce média comme nouvel espace du débat public local. Les interrogations portent sur les déterminants de la présence sur *Twitter*, le type d'activités en quantifiant les échanges et leurs audiences et, enfin, l'identification de formes numériques de controverses locales quant aux questions d'aménagement de l'espace.

---

1. http://www.blogdumoderateur.com/chiffres-reseaux-sociaux/

L'article est organisé en trois parties. La première a pour principal objectif de dresser le profil type des élus parisiens en fonction de différents critères supposant influer sur la probabilité de leur présence sur *Twitter* et d'observer s'il existe une corrélation entre proximité politique et proximité sur le réseau social. Il s'agit, ensuite, de s'intéresser au contenu des messages échangés, et, plus particulièrement, à ceux qui sont publiés à l'occasion des séances du Conseil de Paris. Dans la dernière partie, les messages abordant des sujets liés à des projets controversés en aménagement sont identifiés puis analysés afin d'observer dans quelle mesure ils peuvent être considérés comme un prolongement ou un simple reflet des débats tenus au cours des différentes séances du conseil.

► La présence des élus parisiens sur Twitter

Approche par le genre, l'âge, l'affiliation partisane et le niveau de responsabilité : une présence quasi généralisée

La présence des élus sur *Twitter* est relativement hétérogène selon la fonction politique exercée. En Île-de-France, seuls 20 % des maires et 47 % des conseillers départementaux ont un compte, contre 75 % des conseillers régionaux et 88 % des conseillers de Paris (Douay, Reys et Robin, 2015). Nous observons aussi des différences selon des critères comme le genre, l'âge ou le cumul de mandats. En général, les hommes sont légèrement plus présents sur *Twitter* que les femmes, les jeunes générations plus que les anciennes, les élus exerçant plusieurs fonctions plus que ceux qui n'ont qu'un seul mandat, les membres d'un parti de gauche plus que ceux d'un parti de droite (Douay, Reys et Robin, 2015).

Ces différences sont cependant moins marquées dans le cas des élus au Conseil de Paris. Ils sont en effet 88 % d'hommes et de femmes à posséder un compte, 88 % des élus nés avant 1960 contre 94 % pour ceux nés après 1979, 87 % élus n'ayant qu'un seul mandat politique contre 91 % pour ceux ayant deux ou trois mandats, et 91 % des membres d'un parti de gauche contre 83 % pour ceux appartenant à un parti de droite.

Ces chiffres illustrent l'importance prise par les réseaux sociaux numériques qui deviennent presque indispensables à l'exercice du métier d'élu. En effet, les usages d'Internet ont évolué dans le temps, passant de la contre-culture (Cardon, 2010) à la culture dominante. Les institutions publiques et leurs représentants participent donc à ce processus de normalisation et d'institutionnalisation de ces pratiques. Pour les élus, la présence en ligne permet de communiquer directement avec les citoyens sans médiation et de construire une relation plus personnalisée, voire de fédérer une communauté,

l'un des exemples les plus connus étant la première campagne présidentielle de Barack Obama.

Approche par les liens d'abonnements entre les élus : une « twittosphère » structurée entre majorité et opposition municipales

Nous venons de voir que, parmi les élus de la région Île-de-France, les conseillers de Paris sont les plus présents sur *Twitter*. Ils sont effectivement 143 sur 163 à avoir un compte et représentent à ce titre un échantillon intéressant pour mener de plus amples investigations.

L'outil numérique peut tout d'abord être utilisé pour reconstituer, grâce aux listes des comptes suivis – les « abonnements » –, les réseaux intra-personnels qui structurent la vie politique et dessinent ainsi une « twitto-sphère » des élus parisiens. En supposant qu'un compte marqué comme suivi, ou *followed*, est le signe d'un lien évident d'une relation particulière entretenue entre deux élus, nous pouvons en effet, grâce à d'autres outils comme *Table 2 Net*[2] et *Gephi*[3], représenter graphiquement les proximités personnelles et professionnelles des élus au Conseil de Paris.

Dans le cas présent, les positions des uns par rapport aux autres sont déterminées, à la fois, par l'existence et la non-existence de liens d'abonnement. En bref, une force d'attraction entre les deux élus est générée lorsqu'un compte est suivi, et une force de répulsion l'est dans le cas contraire. Ces forces suivent une logique logarithmique et perdent en intensité au fur et à mesure de l'éloignement entre deux élus[4].

Nous observons, sans réelle surprise, que les élus qui suivent ou sont suivis par d'autres élus sont issus, en premier lieu, de mêmes courants politiques (Image 1). Le graphe de réseaux réalisé laisse en effet clairement apparaître une distinction gauche-droite qui met en valeur l'appartenance à la majorité ou à l'opposition municipales. De plus, au sein de ces deux blocs, il existe des proximités en fonction des différents groupes politiques.

Cette représentation des positions des élus vis-à-vis des autres membres du Conseil de Paris permet toutefois de suggérer que certains élus appartenant à un groupe politique seraient plus proches d'élus appartenant à un autre groupe. Elle laisserait ainsi transparaître les parcours militants ou les courants

2. http://tools.medialab.sciences-po.fr/table2net/

3. http://gephi.org/

4. L'algorithme de modélisation utilisé pour la réalisation de ce graphe est celui développé par Mathieu Jacomy : « ForceAtlas2 » (Jacomy et al., 2014).

Fig. 1 : La position des élus du Conseil de Paris à partir des abonnements aux comptes *Twitter* des autres membres

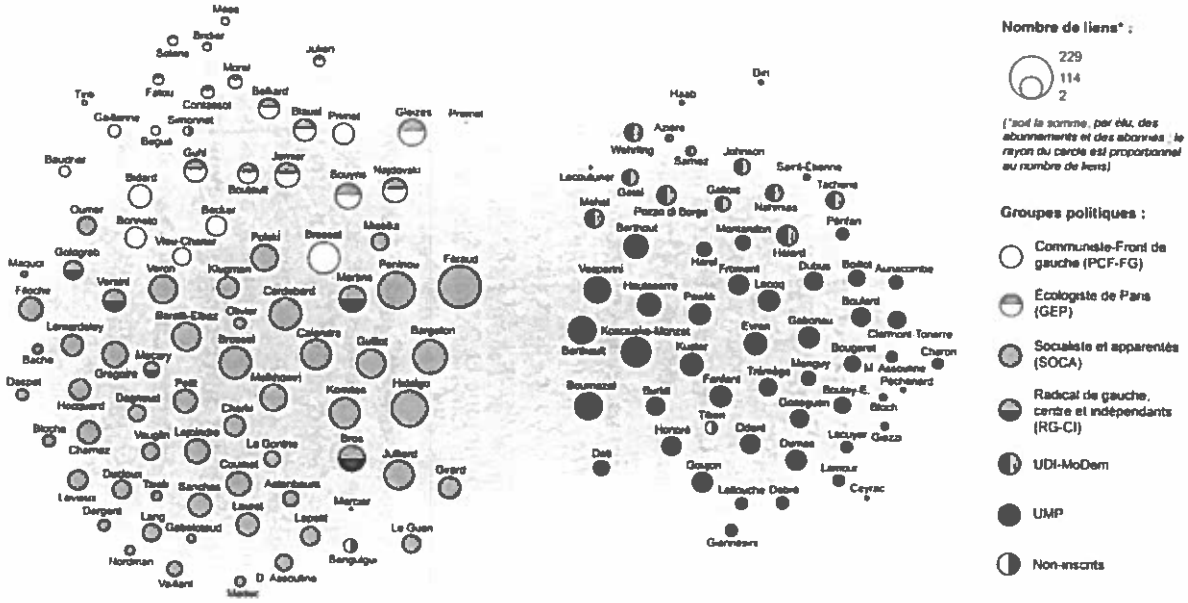


Figure réalisée à l'aide de Table 2 Net et Gephi.
Sources : Twitter (2015) et auteurs.

existants au sein des différents groupes politiques. Ainsi, Yann Wehrling, qui fut responsable national des Verts en 2005 et 2006 avant de rejoindre le parti centriste du MoDem (Mouvement Démocrate) se situe bien dans le bloc de l'opposition municipale, à proximité des élus du groupe UDI-MoDem (Union des Démocrates et Indépendants) auquel il appartient ; mais les résultats montrent également sa proximité avec ses anciens collègues écologistes d'EELV (Europe Écologie Les Verts).

Un même constat peut également être établi à propos des positions tenues par les élus qui ne sont pas (ou plus) rattachés à un groupe : si Dominique Tiberi (ex UMP – Union pour un Mouvement Populaire), Yamina Benguigui (ex PS – Parti Socialiste) ou Danielle Simonnet (PG – Parti de Gauche ex PS) sont identifiés comme des non-inscrits, leurs liens d'amitié sur *Twitter* font toutefois écho à leurs anciennes affiliations.

La taille des cercles représente le nombre de liens existants entre un élu et les autres élus au Conseil de Paris possédant un compte *Twitter*. Considérant que les élus de gauche sont plus nombreux à siéger au conseil, la probabilité qu'ils comptent un nombre de liens supérieurs à ceux de droite est bien entendu plus élevée. Ce constat est aussi l'occasion de souligner que les comptes d'élus qui se trouvent au centre du graphe semblent compter plus de liens que ceux situés près des bords extérieurs. Ces élus suivent et sont suivis, en très grande majorité, par d'autres élus qui appartiennent au même bloc politique qu'eux.

En effet, il est important de rappeler que le total des liens inclut à la fois le nombre d'abonnements et le nombre d'abonnés. De fait, si le compte de Rémi Féraud semble être au premier regard le plus suivi avec 229 liens enregistrés au total, ceux-ci se composent de 131 liens sortants – c'est-à-dire 131 comptes suivis – contre seulement 96 liens entrants – soit 96 comptes abonnés. À titre de comparaison, le compte d'Anne Hidalgo est suivi par 120 conseillers, et ce malgré un nombre moindre de liens. Le cas de ces deux élus peut s'expliquer par leurs responsabilités particulières, étant, pour l'un, président du groupe PS, qui est le principal groupe de la majorité, et, pour l'autre, maire de Paris.

Le cas particulier d'Anne Hidalgo, maire de Paris

Anne Hidalgo a été première adjointe à partir de 2001 puis maire après les élections de 2014. Elle porte une attention particulière à la démocratie locale. Cela peut s'expliquer, d'une part, comme une posture politique qui vise à mettre en concordance une pratique du pouvoir avec des valeurs de gauche et, d'autre part, comme une posture pragmatique qui vise à accroître sa légitimité en améliorant ses méthodes de communication. Elle utilise

donc les réseaux sociaux pour entretenir une relation de proximité avec les Parisiens. Le 27 septembre 2015, lors d'une interview sur la radio *Europe 1*, dans l'émission « #E1SocialRoom », lorsqu'on lui demande si « *la présence sur les réseaux sociaux est une obligation ou une nécessité* », elle répond qu'il s'agit d'une nécessité mais aussi que cela constitue pour elle un plaisir. Cette réponse confirme donc la place essentielle que ces médias occupent dans sa stratégie politique et lui permet de communiquer sur la manière dont elle dit vivre son métier d'élu : « [...] c'est aussi un plaisir, parce que je vais beaucoup sur les réseaux sociaux [...] il y a des choses qui me font rire, j'apprends [...] je m'y suis engagée très tôt, j'ai été une des premières à être sur Facebook. Twitter c'est un outil que j'utilise à des fins plus professionnelles dans mon rapport aux Parisiens, donc c'est une nécessité forcément parce qu'aujourd'hui un politique qui ne serait pas connecté aurait quand même un petit peu de mal à exister, c'est une liberté aussi pour moi de pouvoir passer des sujets qui ne seraient pas forcément présentés par les grands médias traditionnels et puis c'est du plaisir ! »[5].

Pour conclure cette première partie, nous pouvons avancer l'idée selon laquelle l'usage de *Twitter* par les responsables politiques est un outil considéré comme pertinent, à la fois pour établir leur affiliation politique et leurs proximités vis-à-vis de leurs pairs et, par ailleurs, pour rendre compte de leur engagement dans les débats qui animent la vie publique.

► L'activité des élus et le Conseil de Paris : Twitter comme espace public ?

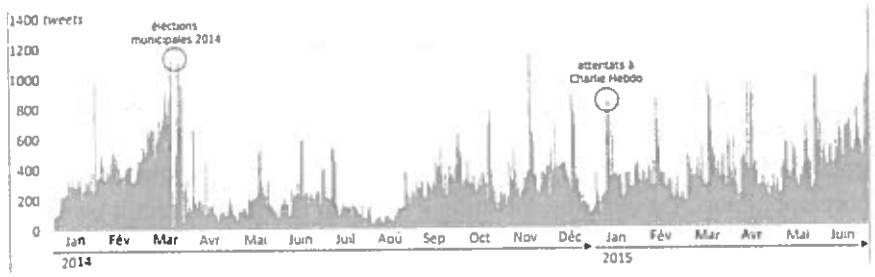
Une trace numérique de l'activité politique des élus

Pour les 180 245 *tweets* publiés par notre échantillon d'élus au cours de la période étudiée, la fréquence de publication est discontinue. Les élus ont en effet plutôt tendance à réagir aux événements de l'actualité. On pense, notamment, au cours de l'année 2015, au tragique attentat de *Charlie Hebdo* (Douay, Reys et Robin, 2015). De plus, de part la spécificité des porteurs de ces comptes, les périodes électorales coïncident évidemment aussi à des pics d'activité sur le réseau numérique (Douay, Reys et Robin, 2015) - (Image 2).

La diversité des sujets abordés au sein des *tweets* complique donc leur analyse. Pour une compréhension plus fine des usages que font les responsables politiques d'un outil comme *Twitter*, il est dès lors indispensable d'isoler

5. https://Twitter.com/Europe1/status/648072087752437760

Fig. 2 : La fréquence de publication de *tweets* des élus au Conseil de Paris entre le 01/01/2014 et le 30/06/2015 selon le jour de l'année



Sources : Twitter (2015) et auteurs.

une thématique particulière à partir de laquelle peuvent être réalisées de plus amples investigations.

Une caisse de résonance des échanges lors des séances du Conseil de Paris

Nous avons choisi ici de nous intéresser aux débats qui se tiennent à l'occasion du Conseil de Paris. Lors des séances, les échanges sont codifiés dans une dynamique plutôt verticale et la prise de parole est hiérarchisée. À l'opposé, lors des échanges en ligne, la prise de parole n'est pas limitée et fait place à des échanges plus interactifs qui dessinent une communauté en ligne qui regroupe les élus mais aussi les citoyens et les groupes organisés de la société civile. Cela permet de souligner les spécificités des échanges en ligne qui correspondent à la dimension sociale de ce média. Ainsi, l'observation des échanges numériques relatifs aux séances du conseil renvoie moins à une dynamique d'information où l'émetteur du message prime sur le récepteur mais plus à une dynamique de communication où il peut y avoir échange et discussion avec une égalité de points de vue sans que l'émetteur domine forcément les échanges. Nous envisageons donc l'existence d'un espace public en ligne qui vient prolonger l'espace des débats officiels lors des séances du conseil où les prises de paroles et les échanges entre élus sont organisés et limitées (Image 3).

Fig. 3 : *Tweet* de Danielle Simonnet, conseillère PG

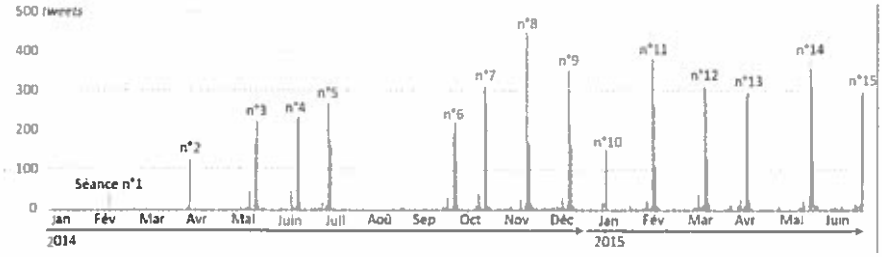
En effet, du point de vue formel, le Conseil de Paris se réunit neuf à onze fois par an, c'est-à-dire, en règle générale, une fois par mois. Il est compétent pour régler, par ses délibérations, à la fois les affaires de la commune et celles du département. La semaine précédant le Conseil, les neuf commissions sont saisies pour examen des communications écrites ou des vœux et amendements de leur compétence. Elles ont pour objectif principal d'examiner préalablement les affaires à l'ordre du jour et de permettre aux conseillers de recueillir toute précision qu'ils souhaitent sur les dossiers correspondants. La semaine suivante, le Conseil de Paris se réunit en séance plénière. Présidée par la maire ou l'un de ses adjoints, sa première matinée est généralement consacrée à un débat sur un aspect de la politique communale ou départementale. Le temps de parole est réparti entre les groupes politiques au *prorata* de leurs effectifs. Ensuite, débute, par commission, l'examen des projets sur lesquels les élus se sont inscrits pour prendre part aux débats. La deuxième matinée, à défaut d'un second débat organisé, se poursuit par l'examen individuel des projets. En début d'après-midi, le mardi, chaque groupe politique pose une « question d'actualité » auxquelles l'exécutif répond. Une feuille de présence (une par demi-journée) est signée par les élus et les absences peuvent donner lieu à retenue sur indemnités.

Du point de vue méthodologique, pour l'observation des débats en ligne, la première difficulté est de ne retenir que les *tweets* qui sont publiés au sein de cet espace de débat. En ne prenant en compte que les *tweets* au sein desquels est utilisé le *hashtag* #ConseildeParis, nous remarquons que leurs dates de publication coïncident avec celles de la tenue des différentes séances au cours de la période allant du 1er janvier 2014 au 30 juin 2015 (Image 4 et Tableau 1). Le pic d'activité correspond aux séances plénières qui se tiennent presque tous les mois et est précédé par une moindre activité lors des réunions des séances thématiques la semaine précédant le Conseil.

Les sujets débattus : des traces numériques au prolongement de l'espace public

En général, les sujets les plus abordés dans les *tweets* publiés en rapport avec le Conseil de Paris diffèrent assez largement des autres. On relève en effet que les *hashtags* les plus utilisés dans les *tweets* associés à celui du #Conseilde-Paris sont, dans l'ordre : #Paris, #TourTriangle, #Hidalgo, #JO2024, #EELV, #Pollution, #UMP, #NKM, #Logement, #Triangle, #SmartCity, #Budget, #RolandGarros, #Paris12, #JeSuisCharlie. Ils sont, pour la plupart, différents des *hashtags* le plus souvent relevés dans les *tweets* ne contenant aucune référence directe au #ConseildeParis : #Paris2014, #Paris, #Paris12, #NKM, #Paris9, #Paris17, #Paris10, #paris20, #UMP, #FF, #StreetArt, #Hidalgo, #EELV, #Paris13, #NotreBudget.

Fig. 4 : La fréquence de publication de *tweets* des élus contenant le *hashtag* #ConseildeParis lors des séances du Conseil de Paris entre le 01/01/2014 et le 30/06/2015



Cette concordance laisse à penser que le *hashtag* #ConseildeParis doit certainement être un bon marqueur des *tweets* portant sur les sujets débattus lors des séances du Conseil de Paris. Sources : Twitter (2015) et auteurs.

Ces différents *hashtags*, qui reflètent en partie les sujets les plus abordés sur *Twitter* par notre corpus d'élus, peuvent être mieux visualisés à l'aide de nuages de mots-clés. Ces derniers permettent d'afficher un groupe de mots en différenciant la taille des caractères selon la popularité de leur usage, c'est-à-dire, dans le cas présent, selon le nombre de fois qu'ils sont mentionnés. Ils offrent ainsi une vision plus large des sujets abordés lors des Conseils de Paris (Image 5) et en dehors (Image 6).

Les *tweets* contenant un *hashtag* mais sans celui du #ConseildeParis sont forcément plus nombreux. On en décompte en effet 93 635 sur les 180 245 *tweets* publiés par notre échantillon d'élus au cours de la période étudiée, contre seulement 8 785 *tweets* pourvus d'un *hashtag* #ConseildeParis. Cependant, comme nous pouvons le voir dans les nuages de mots-clés générés, ces derniers (Image 5) sont beaucoup plus évocateurs des controverses en aménagement que les premiers nommés (image 6).

À partir de ce constat, nous pouvons aller plus loin dans notre démarche qui consiste à utiliser ces *hashtags* comme des marqueurs d'événements des débats politiques abordés lors de séances du type de celles du Conseil de Paris. Nous allons donc poursuivre notre analyse afin d'observer si *Twitter* peut être identifié comme un simple miroir des discussions qui ont lieu lors de ces séances en laissant des traces numériques des échanges, ou s'il peut, à l'inverse, être rapproché d'un espace public à part entière et au sein duquel se poursuivent les débats qui sont commencés dans des contextes institutionnels plus classiques où les prises de paroles sont limitées par les contraintes temporelles des séances du Conseil de Paris.

Fig. 5 : Nuage de mots-clés réalisé à partir des *hashtags* des *tweets* publiés avec le *hashtag* #ConseildeParis

Sources : Twitter (2015) et auteurs.
Note : La taille d'un mot est proportionnelle à la racine carrée du nombre de fois où le *hashtag* correspondant est mentionné. Seuls les 100 mots les plus cités sont ici affichés. Pour mieux rendre compte des sujets abordés lors du Conseil de Paris, le *hashtag* #Paris a été exclu du nuage.

► Les messages des élus : un capteur des controverses en aménagement ?

Des traces des débats du Conseil de Paris au dédoublement du Conseil de Paris

Nous allons, dans un premier temps, chercher des sujets pertinents qui sont révélateurs de profondes controverses puis, dans un second temps, procéder à des analyses plus fines sur le contenu des *tweets* publiés qui y font allusion.

L'ordre du jour des séances du Conseil de Paris différent selon les projets portés sur l'agenda politique, les contraintes administratives d'une institution avec notamment l'adoption et l'exécution d'un budget et, enfin, l'actualité politique qui donne lieu à des séances de questions libres. Au regard des principaux *hashtags* utilisés au cours des séances, nous pouvons penser qu'ils sont le reflet des principaux sujets abordés au cours des discussions ou, pour le moins, des principaux sujets qui font débat (Tableau 1).

Cette affirmation ne semble toutefois pas se vérifier pour l'ensemble des séances : les *hashtags* #Paris, ou faisant référence à des partis politiques ou

Fig. 6 : Nuage de mots-clés réalisé à partir des *hashtags* des *tweets* publiés sans le *hashtag* #ConseildeParis

Sources : Twitter (2015) et auteurs.
La taille d'un mot est proportionnelle à la racine carrée du nombre de fois où le *hashtag* correspondant est mentionné. Seuls les 100 mots les plus cités sont ici affichés.

à certains élus le prouvent. Néanmoins, certains *hashtags* sont évocateurs de sujets particulièrement débattus au cours de la période étudiée. Nous pensons en particulier aux #BergesdeSeine, #RollandGarros, mais plus encore à la #TourTriangle et aux #JO2024 qui arrivent en tête des discussions sur *Twitter* pour les 8e, 13e et 15e séances du Conseil de Paris tenues entre le 1er janvier 2014 et le 30 juin 2015. C'est à présent à ces derniers que nous allons nous intéresser pour mettre en avant les dimensions les plus controversées des échanges.

Le cas de la tour Triangle : un dossier polémique

En septembre 2008, Bertrand Delanoë, alors maire de Paris, présente un projet de tour à proximité du Parc des expositions, porte de Versailles, dans le XVe arrondissement. Conçue par le groupe *Unibail-Rodamco*, la nouvelle tour, appelée « Triangle », culmine à 180 mètres de hauteur pour 42 étages, ce qui en ferait le troisième plus haut édifice de la capitale après la tour Eiffel (324 m) et la tour Montparnasse (210 m).

La construction nécessite une modification du PLU (Plan Local d'Urbanisme) de Paris approuvé en 2006. Les élus ont donc eu à se prononcer quant au

Tab. 1 : *Hastags* les plus utilisés dans les *tweets* publiés avec le *hashtag* #ConseildeParis lors des différentes séances du Conseil de Paris entre le 01/01/2014 et le 30/06/2015

N° de la séance	Dates de la séance	Principaux *hashtags* utilisés
1	10 février 2014	#EELV, #Mun75013
2	5 avril 2014	#Paris2014, #Paris20, #NKM, #Paris19
3	19 et 20 mai 2014	#Hidalgo, #BreakingNews, #Logement
4	16 et 17 juin 2014	#BergesdeSeine, #EELV, #Logement
5	7, 8 et 9 juillet 2014	#EELV, #PLU, #100jours
6	29, 30 septembre et 1er octobre 2014	#Hidalgo, #NKM, #CPJ, #Magouilles
7	20 et 21 octobre 2014	#Hidalgo, #Déontologie, #75017
8	17, 18 et 19 novembre 2014	#TourTriangle, #Triangle, #Paris12
9	15, 16 et 17 décembre 2014	#Budget2015, #Hidalgo, #Logement
10	9 janvier 2015	#CharlieHebdo, #ParisEstCharlie, #JesuisCharlie
11	9, 10 et 11 février 2015	#Pollution, #UMP, #EconomieCirculaire
12	16, 17 et 18 mars 2015	#RolandGarros, #Multiloc, #JO2024
13	13 et 14 avril 2015	#JO2024, #AmbitionOlympique, #PlanVélo
14	26, 27 et 28 mai 2015	#SmartCity, #RolandGarros, #Berges
15	29 et 30 juin 2015	#TourTriangle, #Budget, #Triangle

Sources : Twitter (2015) et auteurs.

déclassement de l'assiette de la tour Triangle et à la signature d'une promesse de bail et d'un bail à construction relatif à la réalisation de la tour. Le 9 juillet 2013, lors de la mandature précédente, par une faible majorité, le Conseil de Paris a levé les dernières réserves et a entériné la modification du PLU devant permettre l'édification de la tour Triangle.

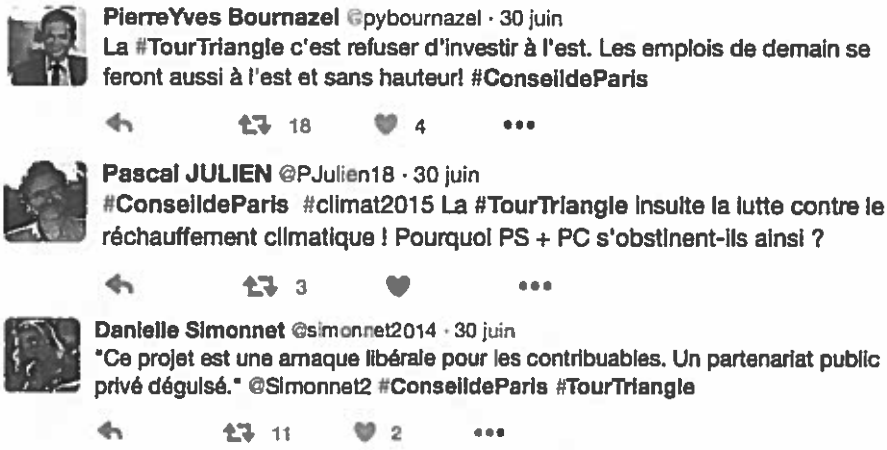
Lors de la mandature actuelle, le projet revient sur l'agenda politique alors que le PS ne dispose plus de la majorité absolue et doit composer avec ses alliés d'EELV et du Front de Gauche. Avec l'opposition des écologistes, le vote s'annonce serré et la maire décide d'organiser un vote à scrutin secret alors que les votes s'effectuent généralement à main levée. Lors de la séance du 17 novembre 2014, le projet est rejeté par cinq voix de majorité. Toutefois, estimant que le vote est entaché d'irrégularités, certains élus de l'opposition ayant, pendant le vote censé être à bulletin secret, ostensiblement montré leur bulletin avant de le glisser dans l'urne (Image 7), la maire de Paris saisit le tribunal administratif.

Le scrutin est annulé par décision judiciaire et un nouveau vote est organisé le 30 juin 2015 alors que le projet a été légèrement modifié par le promoteur. Il est finalement approuvé par 87 voix pour et 74 contre. Six élus UDI et six

Fig. 7 : Le *tweet* de Claude Goasguen, député-maire du XVI[e] arrondissement, qui dévoile son vote contre la tour Triangle

élus UMP se sont prononcés en faveur de la construction de la tour malgré les consignes du leader de l'opposition, Nathalie Kosciusko-Morizet. Le PS, le PC (Parti Communiste) et le PRG (Parti Radical de Gauche) ont apporté leur soutien en arguant d'un renforcement de l'attractivité économique de la ville, où une partie du parc de bureaux serait obsolète, et de la création d'emplois, alors que le groupe EELV a maintenu son opposition à un projet jugé trop « énergétivore ». Selon la mairie, le chantier devrait commencer en 2017, pour une livraison en 2020.

Fig. 8 : *Tweets* de Pierre-Yves Bournazel, conseiller UMP ; Pascal Julien, conseiller EELV et Danielle Simonnet, conseillère PG pendant les débats du 30 juin 2015



Alors que les prises de paroles sont limitées dans l'espace physique du Conseil de Paris, *Twitter* offre un espace supplémentaire d'expression pour les élus qui peuvent poursuivre le développement de leurs arguments et réagir aux débats en cours. Par ailleurs, le débat en ligne n'est pas exclusif au réseau social *Twitter*. Les plateformes de pétition en ligne permettent aussi aux citoyens d'exprimer leurs points de vue et surtout de se compter pour soutenir le projet[6] ou pour s'y opposer[7]. Finalement, à l'issue du vote, *Twitter* offre une tribune permettant à la maire de Paris d'afficher sa satisfaction (Image 9).

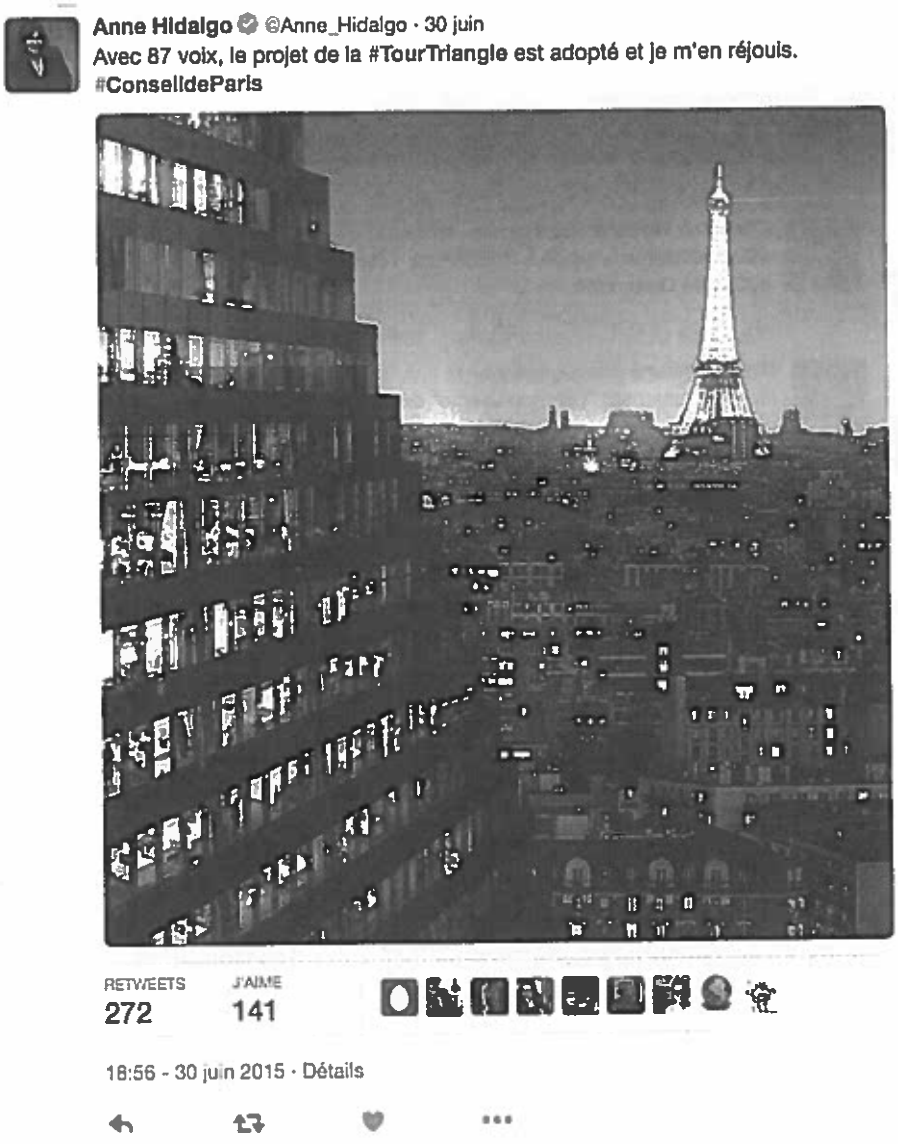
Le cas de la candidature aux JO de 2024 : un dossier quasi consensuel

Alors que la tour Triangle faisait l'objet d'une polémique, d'autres dossiers peuvent être plus consensuels. C'est le cas de la candidature aux jeux olympiques de 2024 qui est largement soutenue par les élus parisiens à l'exception du groupe EELV et de la représentante du Parti de Gauche. La plupart des élus qui soutiennent la candidature saluent le projet et parfois interpellent

6. Pétition du *Moniteur* en faveur de la construction : http://www.lemoniteur.fr/article/l-appel-du-moniteur-oui-il-faut-construire-la-tour-triangle-26561499?utm_content=buffer08911&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer

7. Pétition de Danielle Simonet : https://www.change.org/p/anne-hidalgo-tour-triangle-quand-c-est-non-c-est-non
Pétition de l'association Monts 14 : http://www.petitions24.net/signatures/refusons_la_tour_triangle_a_la_porte_de_versailles/

Fig. 9 : *Tweet* d'Anne Hidalgo, maire PS, à l'issue du vote



les opposants à l'image de Christian Honoré. En face, les opposants, comme David Belliard, pointent le manque de concertation et le coût de cet événement.

Fig. 10 : *Tweets* de Jean-Didier Berthaut, conseiller UMP ; Christian Honoré, conseiller UMP ; David Belliard, co-président du groupe EELV et Myriam El Khomri, conseillère PS pendant les débats du 12 février et 13 avril 2015

► Conclusion

L'observation des usages du web 2.0 ouvre de nouvelles perspectives pour mieux comprendre le débat public et les controverses qui peuvent en découler. Ainsi, l'usage de *Twitter* par les élus parisiens renvoie l'image d'un outil qui est maintenant de plus en plus incontournable dans l'exercice des mandats locaux. L'expression en ligne permet un dédoublement de l'espace public local. Ainsi, au-delà des débats au sein des séances du Conseil de Paris à l'Hôtel-de-Ville, le réseau *Twitter* offre un espace illimité d'expressions et d'échanges. Ainsi, le débat public en ligne et hors-ligne a tendance à se confondre, renforçant ainsi l'idée de l'utilisation du réseau *Twitter* pour suivre l'activité politique et le débat public. Dans ce sens, l'espace public n'est plus unifié comme a pu le concevoir Jürgen Habermas (Habermas, 1978), mais il se diversifie, se différencie et se fragmente (Bastien et Neveu, 1999). En plus de la radio, de la télévision et de la presse, Internet viendrait favoriser la naissance d'une « mosaïque » d'espaces où peuvent s'exprimer les controverses territoriales. Alors qu'un impératif délibératif (Blondiaux et Sintomer, 2002) s'impose progressivement, il se pose alors la question de la capacité de ces réseaux sociaux à passer de la controverse à la délibération. Dans de futures recherches, il serait intéressant d'étendre cette étude du débat public parisien au-delà des élus afin d'observer comment, et dans

quelle mesure, ces réseaux sociaux participent au renouveau des formes de délibération. Dans cette perspective, il n'est pas évident que ces outils participent à une diversification des publics engagés dans le débat public. En effet, s'exprimer en ligne demande des ressources techniques et cognitives particulières. Dès lors, il se pourrait même que ces outils renforcent l'exclusion de ceux qui sont traditionnellement en marge des arènes d'expression.

Bibliographie

Bastien F. et Neveu E. (dir.) (1999), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Beaude B. (2012), *Internet. Changer l'espace, changer la société*, Limoges, FYP.

Blondiaux L. et Sintomer Y. (2002), « L'impératif délibératif », *Politix*, 15 (57), p. 17-35.

Cardon D. (2010), *La démocratie Internet*, Paris, La République des idées.

Castells M. (2001), *The Internet Galaxy : Reflections on the Internet, business, and society*, Oxford, Oxford University Press.

Crawford K. (2009), « Following you : disciplines of listening in social media », *Continuum : Journal of Media & Cultural Studies*, 23 (4), p. 525-535.

Di Fraia G. et Missagloa MC. (2014), « The use of Twitter in 2013 Italian political election », in PATRUT B. et PATRUT M. (dir.), *Social Media in Politics. Case Studies on the Political Power*, London, Springer, p. 63-80.

Douay N. (2014), « *Les usages du numérique dans le débat public* », Carmes M. et Noyer J.-M. (dir.), *Devenirs urbains*, Collection Territoires numériques, Paris, Presses des Mines, p. 227-244.

Douay N. (2015), « Les données du web 2.0 pour observer le débat public en aménagement : l'exemple de Marseille », *Données urbaines 7*, Mattei M.-F. et Pumain D.), Paris, Economica, p. 29-40.

Douay N., Reys A., Robin S. (2016), « L'usage de Twitter par les maires d'Ile-de-France », *Netcom* [En ligne], 29-3/4, mis en ligne le 20 mai 2016, consulté le 16 août 2016. URL :

FLICHY P. (2008), « Internet, un outil de démocratie ? », *La Vie des idées*, 14 janvier, URL : http://www.laviedesidees.fr/Internet-un-outil-de-la-democratie.html

Goodchild M. (2007), « Citizens as sensors : Web 2.0 and the volunteering of geographic informations », in *GeoFocus*, 7, p. 1-10.

Graham T., Broersma M. et Hazelnoff K. (2013), « Closing the gap ? Twitter as an

instrument for connected representation », Scullion R., Gerodimos R., Jackson D. et Lilleker D. (dir.), *The Media, political, participation and empowerment*, London, Routledge, p. 71-88.

Greffet F. (2011), *Les partis politiques sur le web*, Paris, Les presses de Sciences Po.

Greffet F. et Wojcik S. (2008), « Parler politique en ligne une revue des travaux français et anglo-saxons », *Réseaux*, 26 (150), p. 19-50.

Habermas J. (1978), *L'Espace public*, Paris, Payot.

Jacomy M., Venturini T., Heymann S., et Bastian M. (2014). « ForceAtlas2, a Continuous Graph Layout Algorithm for Handy Network Visualization Designed for the Gephi Software », *PloS One*, 9 (6), e98679. doi : 10.1371/journal.pone.0098679

Mabi C. et Theviot A. (2014a), « Présentation du dossier. S'engager sur Internet. Mobilisations et pratiques politiques », *Politiques de communication*, 2014/2 (n° 3), p. 5-24

Manovitch L. (2011), « Trending : The Promises and the Challenges of Big Social Data », URL : http://manovichnet/content/04-projects/067-trending-the-promises-and-the-challenges-of-big-social-data/64-article-2011.pdf

Marwick A. et Boyd D. (2011a), « I tweet honestly, I tweet passionately : Twitter users, context collapse and the imagined audience », *New Media & Society*, 13 (1), p. 114-133.

Marwick A. et Boyd D. (2011b), « To see and be seen : celebrity practice on Twitter », *Convergence : The International Journal of Research into NewMedia Technologies*, 17 (2), p. 139-158.

Mayer-Schonberger V. et Cukier K. (2013), *Big Data : a revolution that will transform how we live, work and think*, London, John Murray Publisher.

Murthy D. (2013), *Twitter : Social Communication in the Twitter Age*, Malden, Polity Press.

Paquot T. (2009), *L'espace public*, Paris, La Découverte.

Plantin J.-C. et Monnoyer-Smith L. (2014), « Ouvrir la boîte à outils de la recherche numérique, Trois cas de redistribution de méthodes », *TIC et Société*, 7 (2), URL : http://ticetsociete-revues.org/1527

Rogers R. (2013), *Digital Methods*, Cambridge, MIT Press.

Roginsky S. (2015), « Les députés européens sur Facebook et Twitter : une ethnographie des usages », *Communication & langages*, n° 183, mars, p. 83-109.

Rougé L. et Vidal P. (2015), « Les maires périurbains face à l'appétence numérique de leurs habitants », *Revue Pouvoirs locaux – Les cahiers de la décentralisation*, janvier, n° 103, p. 104-109.

Severo M. et Romele A. (dir.) (2015), *Traces numériques et territoires*, Paris, Presses des Mines.

Shade P. (dir) (2004), *Democraty Online. Prospects for Political Renewal through the Internet*, Londres, Routledge.

Small T. (2010), « La politique canadienne en 140 caractères : la vie des partis dans l'univers Twitter », *Revue parlementaire canadienne*, 33 (3), p. 41-48.

Vedel T., (1994), « Sociologie des innovations technologiques et usagers : introduction à une socio-politique des usages », VITALIS A. (dir.), *Médias et nouvelles technologies. Pour une socio-politique des usages*, Rennes, Apogée, p. 13-34

Vergeer M., Hermans L. et Sams S. (2011), « Online social networks and microblogging in political campaigning : the exploration of a new campaign tool and a new campaign style », *Party Politics*, 19 (3), p. 477-501.

Vidal P. (2015), « Les élus de proximité à l'heure du numérique territorial : quelles marges de manœuvre ? », *Revue Résonance – Cahier de réflexion des maires francophones*, n° 6, juillet, p. 16-17.

Vienne F., Douay N., Le Goix R. et Severo M. (2014), « Lieux et hauts lieux des densités intermédiaires : une analyse par les réseaux sociaux numériques », 51e colloque 2014 de l'ASRDLF à Marne-la-Vallée.

Ce Grand Paris qui advient. Leçons pour la planification métropolitaine

Par Xavier Desjardins

Xavier Desjardins, Professeur – Université Paris-Sorbonne, UMR Espaces, Nature et Culture – xavier.desjardins@paris-sorbonne.fr

Le 1er janvier 2016 était le jour de la naissance juridique de la Métropole du Grand Paris. Ce établissement public de coopération intercommunale regroupe Paris, les 123 communes des trois départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et 7 communes des départements limitrophes de l'Essonne et du Val d'Oise, soit près de 7,5 millions d'habitants. Cet événement marque une rupture majeure dans l'histoire administrative de l'Île-de-France, longtemps marquée par l'indifférence ou une collaboration minimale entre Paris et ses banlieues (Fourcaut, Bellanger, Flonneau, 2007). Le 4 juin 2016, une fête a été organisée pour le lancement du chantier de l'extension du réseau de métro sur le site de la future gare Fort d'Issy – Vanves – Clamart. Les participants ont célébré le début de la réalisation des lignes 15, 16, 17 et 18 du métro parisien. Ce projet est appelé « chantier du siècle » par la Société du Grand Paris qui en assure la maîtrise d'ouvrage. Ce titre, qui sera peut-être remis en cause, souligne l'importance des travaux à entreprendre : plus de 200 kilomètres de lignes nouvelles de métro qui s'ajouteront aux 203 kilomètres existants en 2015.

L'importance de ces deux dates peut bien sûr être discutée. Toutefois, elle marque une inflexion majeure dans l'aménagement de l'Île-de-France. Après une décennie de réflexions, de délibérations et de circonvolutions, sont aujourd'hui posées les bases intellectuelles, administratives et techniques de la transformation de la métropole parisienne pour les trois prochaines décennies. Dans un précédent article pour *l'Information géographique* (Desjardins, 2010), nous proposions un décryptage des termes et des enjeux des vifs débats d'alors relatifs à l'aménagement et à la gestion de la région parisienne. Le sujet fait alors l'objet d'une forte attention de l'État. En 2007, le président de la République, Nicolas Sarkozy, se prononce pour l'émergence d'une communauté urbaine autour de Paris. En 2008, Nicolas Sarkozy lance consultation internationale d'architectes sur le *Grand Pari(s) de la métropole*

parisienne. Les résultats de cette consultation sont présentés à la Cité internationale de l'architecture après une inauguration en grande pompe. Les années suivantes ont été marquées par de multiples conflits sur le gouvernement de l'Île-de-France, sur son aménagement et le développement de son réseau de transport collectif. Nous ne souhaitons pas revenir sur les différentes étapes de ces conflits, ni sur les enjeux de ces débats, dont la chronique et l'analyse ont été bien menées (Subra, 2012 ; Gilli, 2014). Nous souhaitons développer l'hypothèse suivante : à la manière dont les réflexions réalisées dans les années 1960 sur le Réseau Express Régional et les villes nouvelles ont durablement guidé l'aménagement de la Région Île-de-France (Beaucire, 2007), les décisions prises au cours des années 2005-2015 jettent les orientations stratégiques qui vont guider, pour une longue période, la transformation de la région parisienne.

Pour développer cette hypothèse, nous analysons dans une premier temps la nature du projet d'aménagement. Dans un deuxième temps, nous proposons d'analyser le nouveau système de gouvernance mis en place. Enfin, dans un troisième temps, nous décrypterons l'ensemble des impensés et impasses de ce projet territorial.

► Le projet d'une métropole ramassée et compétitive

Quelle vision pour la métropole de demain ? Les traits principaux du projet, tels qu'ils se lisent à travers le schéma directeur de la Région Île-de-France, les investissements prévus dans les transports publics ou encore dans la politique de développement économique sont assez simples : une métropole ramassée et compétitive, avec des transports collectifs renforcés.

Un projet de transport collectif de très grande ampleur

Le projet de transport collectif comprend deux volets. Le premier volet porte sur la modernisation et l'extension du réseau existant selon le plan de mobilisation de plus de 12 milliards d'euros convenu entre la région Île-de-France, l'État, les départements et le STIF (dont 7 milliards à engager d'ici 2017). Cela comprend, notamment, le prolongement du RER E à l'ouest, des prolongements de ligne de métro, la création de bus à haut niveau de service et de tramways, la modernisation des RER et l'amélioration des lignes de Transilien. Le second volet repose sur la création de nouvelles lignes de métro automatique, le Grand Paris Express. Lancé sous la présidence de Nicolas Sarkozy (Orfeuil, Wiel, 2012), le projet a été confirmé, après des changements, en 2013 par un discours du Premier Ministre Jean-Marc

Ayrault. L'objectif est de respecter un coût d'objectif inférieur à 23 milliards d'euros (valeur de 2012).

Le projet de métro du Grand Paris comprend plusieurs lignes :

- La ligne 15 du métro est entièrement souterraine. Elle comprend trois tronçons. Au sud, le premier Noisy-Champs, Villejuif à Pont de Sèvres. À l'Ouest, un tronçon passe par Nanterre, La Défense, Saint-Denis Pleyel. Enfin, un tronçon Est passe par Bobigny, Rosny-Bois Perrier et Champigny Centre ;
- La ligne 16, de Saint-Denis Pleyel à Noisy-Champs *via* Le Bourget RER, Aulnay-sous-Bois et Clichy-Montfermeil, contribue au désenclavement de l'est de la Seine-Saint-Denis ;
- La ligne 17 de Saint-Denis Pleyel au Mesnil-Amelot en passant par Le Bourget RER, Gonesse et l'aéroport Roissy Charles-de-Gaulle, comporte un tronc commun avec la ligne 16, entre Saint-Denis Pleyel et Le Bourget RER. Elle assure notamment la desserte des territoires du Bourget, de Gonesse et du Grand Roissy, en les reliant directement à la Plaine Saint-Denis ;
- La ligne 18 relie la plate-forme d'Orly à Versailles Chantiers via Massy-Palaiseau et le plateau de Saclay. Elle pourra être prolongée à terme jusqu'à Nanterre.

Enfin, le Grand Paris Express repose également sur des prolongements de lignes de métro existantes :

- la ligne 14 est prolongée de Saint-Lazare à Saint-Denis Pleyel au nord, et d'Olympiades à l'aéroport d'Orly au sud, soit 15 km supplémentaires par rapport à la première étape du prolongement préalablement décidé de la ligne au Nord, jusqu'à Mairie de Saint-Ouen ;
- la ligne 11, prolongement vers l'est (sous réserve de confirmation de cette option), de Mairie des Lilas à Noisy-Champs via Rosny-Bois-Perrier, soit environ 10 km supplémentaires par rapport au premier prolongement de la ligne jusqu'à Rosny-Bois-Perrier.

Ce renforcement des réseaux de transports collectifs est accompagné, assez logiquement, par une diminution forte des investissements en faveur des routes. Si quelques travaux sont envisagés (doublement des tronçons communs des autoroutes A4 et A86 et A4 et A104 à l'est de Paris, prolongement de la Francilienne à l'Ouest, etc.), beaucoup visent à aménager des axes secondaires en faveur des autobus ou des vélos. Les « *propositions d'infrastructures routières sont incontestablement minimales* » (Merlin, 2012, p. 166).

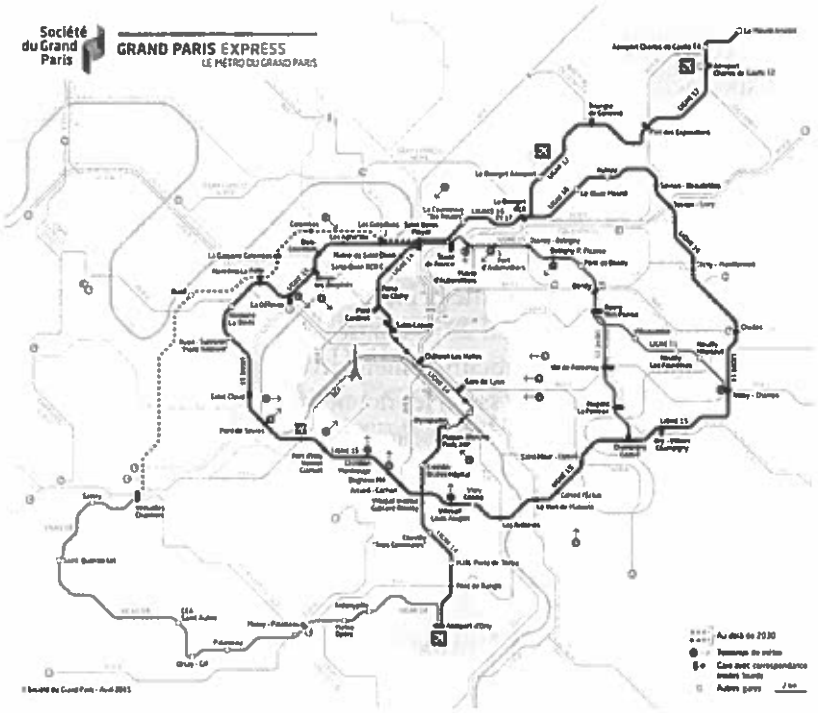
Cet ensemble d'investissements est tout à fait considérable. Les décennies 1990 et 2000 ont été marquées par un sous-investissement dans le réseau de transport collectif francilien. Pour autant, la croissance du nombre d'usagers a été spectaculaire. Le transport ferroviaire de voyageurs a augmenté considérablement. Sans compter le tramway, il est passé de 12 milliards de voyageurs-km en 1968 à 19,5 milliards en 2000. Il atteint 25 milliards en 2014. Si on ajoute les autobus et les tramways, le nombre de voyageurs-kilomètres par an, tout mode de transport collectif confondu, passe de 23,3 milliards en 2000 à 30,8 en 2014. Dans le même temps, l'usage de l'automobile diminue. Les Franciliens effectuent en moyenne, 1,47 déplacement en automobile par jour en 2010 contre 1,68 en 1997[1]. La baisse de la circulation automobile est particulièrement vive depuis 2000 à Paris avec une diminution de 25 % du trafic selon les données de l'APUR. Ces quelques chiffres expliquent la saturation du réseau de transport collectif et le large soutien de la population aux investissements décidés dans les années 2010-2012. À maints égards, le projet apparaît de l'ampleur du Réseau express régional (RER) dont les contours sont progressivement définis à la fin des années 1960 (Gérondeau, 2003).

Une urbanisation densifiée à proximité des axes de transports collectifs

Le projet s'accompagne d'une volonté d'urbaniser à proximité des gares. Plusieurs instruments sont mobilisés pour réussir cet objectif. Tout d'abord, les plans locaux d'urbanisme élaborés par les communes doivent être compatibles avec un schéma directeur de la région Île-de-France adopté en 2013. Ce dernier contraint très fortement l'urbanisation dans les zones rurales et périurbaines et incite à densifier l'urbanisation dans le cœur de l'agglomération. De plus, un instrument spécifique est créé : le contrat de développement territorial. Selon l'exposé des motifs de la loi du Grand Paris de 2010, « *les investissements publics en matière de transport sur ces territoires stratégiques doivent donc permettre, en contrepartie, et sur la base de l'adhésion des collectivités locales, la définition partagée d'orientation d'aménagement et de développement* ». L'instrument de cette ambition est le contrat de développement territorial (CDT). Par ce biais, la loi redonne à l'État un pouvoir qu'il avait perdu avec les lois de décentralisation de 1982 et de 1983, à savoir l'élaboration conjointe des priorités d'urbanisme. Si les CDT ne sont pas des documents d'urbanisme opposables aux tiers, ils constituent des projets d'aménagement locaux qui sont à prendre en compte par les plans locaux d'urbanisme. Ces « contrats » locaux avaient initialement la capacité

1. Ces données sont disponibles sur le site du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF)

Fig. 1 : Les projets de lignes nouvelles de métro



Source : SGP.

de s'imposer aux documents d'urbanisme d'échelle communale, mais aussi... régionale ! (Brouant, 2010). En 2011, 21 CDT sont lancés, ils regroupent 38 % de la population francilienne. Entre les collectivités locales et l'État, il ne s'agit pas d'une négociation relative au subventionnement des projets : l'État a annoncé d'emblée que le réseau de transports constituait sa mise de départ. La négociation porte, du point de vue de l'État, sur des engagements quantitatifs en matière de production de logements et, du point de vue des collectivités locales, sur la mobilisation des intérêts directs de l'État et en particulier le foncier qu'il détient. Fin 2015, 13 contrats ont été adoptés, signés et soumis à enquête publique, les autres sont en voie de réalisation, sauf 4 qui n'ont pas abouti. Ces contrats ont été l'occasion d'élaborer des projets intercommunaux et visent à agréger les actions des différentes collectivités locales autour d'une urbanisation centrée autour des gares existantes et futures.

Les premiers effets de cette politique qui vise à relancer la production de logements et à les densifier se font sentir. La Direction régionale et interdépartementale de l'aménagement et de l'environnement (DRIEA) estime à 64 190 le nombre de logements commencés en 2015, après 56 300 en 2014.

Seuls 48 000 avaient été commencés en 2012. On note donc l'accroissement rapide du nombre de logements. Cela a été facilité par la prise de conscience grandissante du manque de logement en Île-de-France, par un assouplissement des règles d'urbanisme sous l'effet notamment du travail engagé par l'État pour inciter les communes à construire. Par ailleurs, différents outils ont été mobilisés. Les grandes opérations d'aménagement ont été fortement relancées. Au sein des zones d'aménagement concerté, l'observatoire régional du foncier envisage comme probable un passage de 10 800 logements par an autorisés en moyenne entre 2010 et 2013, à 17 100 par an entre 2017 et 2020 (ORF, 2016). Les sociétés d'aménagement ont été confortées pour répondre à une telle relance de la production. L'agence foncière et technique de la Région parisienne, fondée dans les années 1962 par l'État, a été transformée en un « Grand Paris Aménagement » en 2015, suite à sa fusion avec l'établissement public d'aménagement de la Plaine de France. Le nombre de logements que cet aménageur permet de produire était inférieur à 3 000 dans les années 2000, il est en passe de dépasser les 5 000 par an.

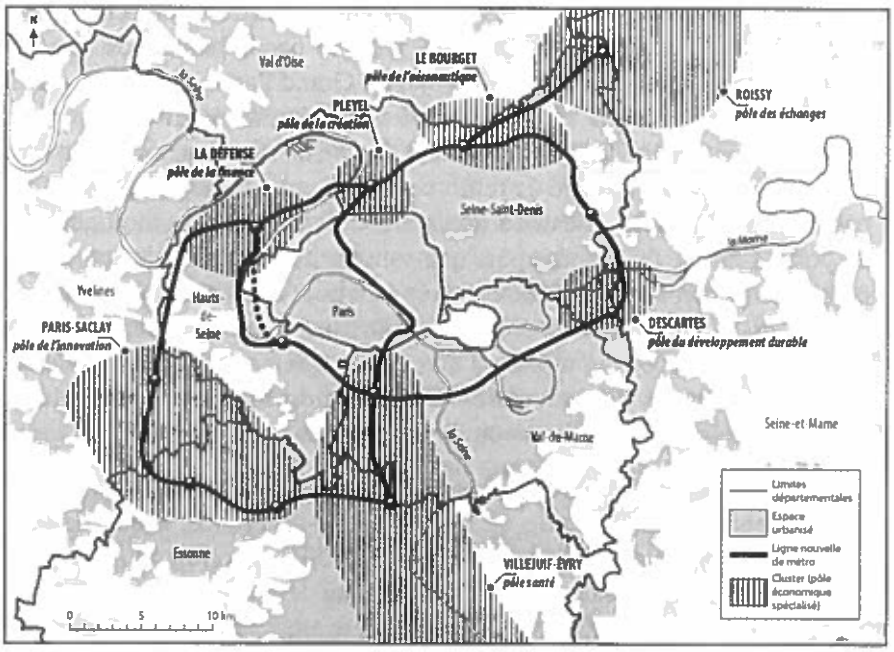
Une métropole compétitive

Le projet pour l'Île-de-France vise au développement économique de la France. Il marque l'abandon de toute velléité de rééquilibrage de l'espace économique national au profit des autres régions françaises, objectif au long cours d'un aménagement du territoire marqué par la hantise du « *désert français* » (Santamaria, 2016). Le projet du Grand Paris vise à renforcer la locomotive économique francilienne. Il s'agit de tirer parti de l'avantage métropolitain (Halbert, 2010). Du point de vue de l'aménagement du territoire régional, cette volonté de renforcer l'économie francilienne se traduit par l'amélioration du réseau de transports collectifs, au profit notamment de porte d'entrée de la métropole que sont les aéroports, et des pôles économiques principaux, la Défense notamment pour l'activité économique, et le Plateau de Saclay pour la recherche. Christian Blanc évoque en 2010 la création de 800 000 à un million d'emplois en quinze ans grâce à ces investissements dans les infrastructures. Ce chiffre est fantaisiste mais illustre l'impact attendu de l'amélioration des conditions de déplacement.

Cette promotion de l'économie francilienne passe aussi par l'identification de différents *clusters* au sein de la Région Île-de-France. Importée de la littérature économique américaine (Porter, 2000), la notion de *clusters* est reprise par Christian Blanc, secrétaire d' Etat au développement de la région-capitale entre 2008 et 2010, pour mettre en avant la vocation économique d'une demi-douzaine de « territoires à potentiel », desservis par le futur

métro automatique (Blanc, 2010). Elle encourage la spécialisation économique de ces territoires. Si l'usage de cette notion est relativement flou, elle conduit à l'identification de spécialisation économique : la logistique à Sénart, la « Bio-santé » dans le Val de Bièvre, la recherche et l'innovation sur le plateau de Saclay, l'innovation numérique pour Grand Paris Seine-Ouest (autour d'Issy-les-Moulineaux), etc. Nicolas Rio (2014) a bien montré que cette logique des clusters est illusoire. Il existe une forte déconnexion entre la géographie économique projetée (celle des *clusters*) et la géographie existante, marquée par la diversité sectorielle. Aucun acteur public ne dispose des leviers suffisants pour contraindre à ce point les stratégies de localisation des entreprises. De plus, les *clusters* spécialisés ne correspondent pas à la logique d'intervention des opérateurs immobiliers (investisseurs et promoteurs), axée sur la constitution de centres d'affaires polyvalents pouvant accueillir des entreprises de secteurs économiques différents. L'intérêt principal de cette stratégie consiste à mettre en évidence la variété des rôles économiques de la banlieue (au point où, Paris, qui concentre près du quart des emplois franciliens n'est pas un *cluster* !) et à mettre en scène l'absence de concurrence territoriale par des signatures économiques territoriales spécifiques.

Fig. 2 : Les clusters



Source : Secrétariat d'État au développement de la région capitale, 2008.

Si les lignes de détail sont bien sûr toujours débattues et discutées, les grandes lignes ici présentées du projet du Grand Paris font l'objet d'un large consensus (Behar in Epstein, 2013). Les écologistes soutiennent le projet d'une métropole plus dense afin de limiter l'étalement urbain, les promoteurs immobiliers se félicitent de la relance de la production, les opérateurs de transport, des nouveaux services à mettre en place, les entreprises de travaux publics ne peuvent bouder le chantier du siècle, les élus locaux voient une possibilité d'accompagner le développement de leurs territoires... Il est bien évident que le projet ne se fera ni dans les délais ni avec les coûts annoncés, mais la dynamique paraît suffisamment porteuse pour que les voix dissidentes soient rares et peu écoutées.

► L'illusoire pilotage centralisé de la métropole

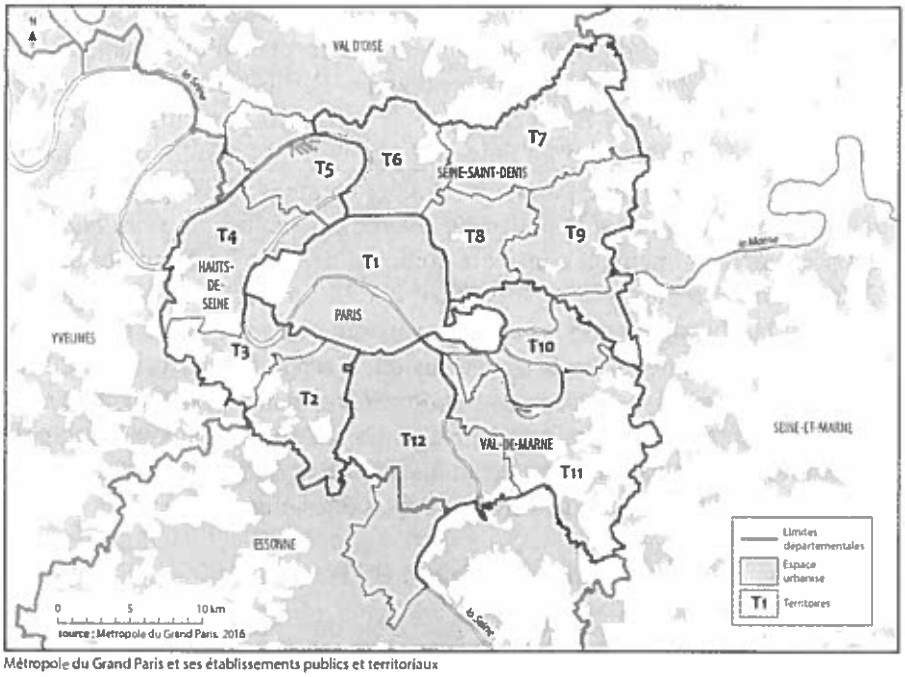
Au début des années 2000, la fragmentation administrative de la Région Île-de-France est jugée facteur explicatif ou aggravant de très nombreuses difficultés de l'Île-de-France, notamment la ségrégation sociale ou l'absence de coordination du développement urbain (Estèbe, Le Galès, 2003). En effet, le système administratif est marqué, comme partout en France, par l'enchevêtrement des compétences dévolues à la Région, aux départements et aux communes. La décentralisation des années 1982 et 1983 a renforcé les pouvoirs des communes, notamment par le plan d'urbanisme. L'Île-de-France compte plus de 1 200 communes. Par ailleurs, spécificité liée à l'histoire parisienne, l'État a conservé des pouvoirs particuliers à Paris et se méfie de l'émergence d'un pouvoir local fort. Si les solutions à mettre en œuvre n'étaient guère partagées et alors même que les agglomérations de province confortaient le pouvoir d'intercommunalités, le *statu quo ante* est presque unanimement considéré comme intenable au début des années 2000 (Voir les textes réunis par Offner, 2007). La naissance au 1er janvier 2016 de la Métropole du Grand Paris apparaît comme l'aboutissement de plus d'une décennie marquée par profusion de rapports, expertises et autres livres blancs sur les évolutions institutionnelles souhaitables. Toutefois, nous allons montrer que cette réforme n'est pas ce qu'elle donne à voir : loin de préfigurer l'émergence d'un pilote unique pour l'agglomération, elle instaure l'émergence d'une trentaine d'intercommunalités puissantes.

Le statut de la métropole du Grand Paris

Le cadre législatif qui organise la métropole du Grand Paris est issu de la loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République d'août 2015 dite loi NOTRe. La Métropole du Grand Paris est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. La loi lui confère un statut

particulier. Elle comprend 123 communes : Paris, l'ensemble des communes des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne, de la Seine-Saint-Denis, Argenteuil et six communes de l'Essonne. La Métropole est composée de 12 « établissements publics de territoires » qui constituent un échelon intermédiaire avec la commune. Le législateur a prévu une montée en charge progressive des compétences dévolues à la métropole. Au 1er janvier 2016, les compétences relatives à l'élaboration d'un plan climat énergie territorial et à la gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt métropolitain lui sont conférées. Au 1er janvier 2017, les compétences dévolues sont l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale, un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, un schéma métropolitain d'aménagement numérique. Selon la définition de l'intérêt métropolitain, peuvent être confiés à la métropole ou aux territoires qui la composent : la réalisation d'opération d'aménagement, la constitution de réserves foncières, la réhabilitation de l'habitat insalubre, des actions de développement économique... Le passage à la métropole de ces compétences est subordonné à l'accord à la majorité des deux tiers des conseillers métropolitains au plus tard le 1er janvier 2018. Le conseil communautaire est composé de 209 membres dont 62 pour Paris.

Fig. 3 : La Métropole et ses territoires



Métropole du Grand Paris et ses établissements publics et territoriaux

Source : Métropole du Grand Paris.

Une Métropole en trompe l'œil

L'émergence de la Métropole est significative mais son pouvoir réel est réduit pour des raisons politiques, administratives et financières.

En matière de représentation politique, le président de la Métropole est élu par les conseillers métropolitains désignés par les conseils municipaux. Depuis le 1er janvier 2016, Patrick Ollier, député et maire de Rueil-Malmaison, préside la Métropole. L'absence d'élections au suffrage universel direct du président de la Métropole nuit à sa reconnaissance et à son poids politique.

En matière de compétences, le partage des compétences entre la métropole et les EPT n'est pas encore défini. Mais déjà, on peut noter que la loi NOTRe est en retrait par rapport à la précédente loi de modernisation et d'affirmation du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. La loi de 2014 prévoyait des compétences plus nombreuses pour la métropole, notamment celle d'élaborer le plan local d'urbanisme intercommunal. Par ailleurs, la création de la métropole n'entraîne aucune modification du rôle des départements : cette absorption avait été envisagée par de nombreux rapports, notamment celui du sénateur Dallier (2009). Elle a été mise en place à Lyon avec la naissance de la métropole. Enfin, pour l'exercice de nombreuses compétences, notamment l'urbanisme, les capacités d'action de la métropole sont réduites. Le schéma de cohérence territoriale de la métropole doit être compatible avec le schéma directeur de la Région Île-de-France, dont la précision est forte, sans empiéter sur les prérogatives des territoires, en charge d'élaborer les PLUI. De plus, pour élaborer ce projet d'aménagement, la métropole n'a quasiment aucun levier en matière de transport, puisque le syndicat des transports d'Île-de-France, établissement public dont la compétence relève de la Région, des départements et de l'État, est autorité organisatrice en ce domaine.

La métropole du Grand Paris est principalement un dispositif de redistribution fiscale dont les effets de péréquation sont de long terme. En effet, la métropole perçoit en lieu et place des communes et groupements de communes qu'elle absorbe l'ensemble de la fiscalité professionnelle, hormis la cotisation foncière des entreprises. Cela représente 1,1 milliard d'euros en 2016, principalement à travers le produit de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dont le taux est fixé par l'État. Elle perçoit également une part de la dotation globale de fonctionnement, dotation versée par l'État au profit des communes et de leurs groupements, soit 1,5 milliard d'euros. À compter de 2021, la métropole recevra la cotisation foncière des entreprises, pour un montant estimé à un plus d'un milliard d'euros, et entreprendra un lissage progressif des taux en 12 ans. Le dispositif fiscal et

financier vise à garantir le principe de neutralité financière : toutes choses égales par ailleurs, la création de la MGP et des EPT est neutre sur les équilibres financiers des communes et des ex-intercommunalités. Concrètement, cela signifie que les communes et les territoires se voient réattribuer par la MGP les budgets qu'elles avaient auparavant. Les capacités d'investissement de la MGP sont réduites à une seule partie de l'augmentation des recettes liées à la CVAE puis, à partir de 2021, de la CFE. Aussi, pour l'année 2016, sur un budget de 3,5 milliards d'euros, la métropole ne dispose-t-elle que de 65 millions d'euros, le solde étant directement reversé aux communes et aux territoires... La réduction des écarts d'investissement public local entre les différentes communes ne pourra donc être qu'extrêmement progressif. Du côté de la fiscalité locale qui pèse sur les entreprises, le lissage progressif des taux conduira à égaliser les taux de CFE applicables à l'ensemble des communes de la métropole à un horizon encore lointain : 2033.

Ces quelques éléments montrent que la Métropole est en 2016 une coquille presque vide. De la loi MAPTAM de janvier 2014 à la loi NOTRe d'août 2015, les résultats défavorables de la gauche aux élections municipales de mars 2014 ont certainement incité la majorité parlementaire socialiste à rogner les pouvoirs d'une institution dont la présidence semble acquise à la droite... On peut également penser que l'émergence d'un « Gargantua administratif » avec une Métropole puissante, esquissé dans la loi de 2014, ait effrayé les plus tenaces réformateurs.

Territoires et intercommunalités : un échelon intermédiaire puissant

Les territoires du Grand Paris composent la métropole. Les établissements publics territoriaux (EPT) doivent être d'un seul tenant et sans enclave et comprendre au moins 300 000 habitants. Paris constitue un EPT. À partir du 1er janvier 2016, ces territoires ont pour compétence l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal, la gestion de l'eau, l'assainissement et les déchets. D'ici à fin 2017, ils auront la tutelle des offices publics de l'habitat communaux ou intercommunaux. D'ici à 2017, les conseils de territoire devront définir la ligne de partage des compétences qui relèvent des communes ou des territoires en matière de gestion des équipements culturels, sportifs ou socio-éducatifs. Ils pourront aussi reprendre les compétences exercées par les EPCI existants. Les territoires sont financés par une quote-part des taxes payée par les ménages (taxe foncière, taxe d'habitation) et de la contribution foncière des entreprises. De manière transitoire, de 2016 à 2020, ils perçoivent la contribution foncière des entreprises et votent un taux unique en leur sein. Les territoires sont donc des acteurs puissants qui viennent consolider la dynamique de constitution des intercommunalités en

place depuis le début des années 2000 en première couronne (Desjardins, 2010).

Autour de la Métropole, les intercommunalités de grande couronne se sont fortement restructurées et renforcées. La loi NOTRe a fixé à 15 000, le nombre minimal d'habitants pour les établissements publics de coopération intercommunale en 2017. Les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) arrêtés à la fin du mois de mars 2016 préparent des mutations en grande couronne. S'ils sont mis en œuvre en l'état, l'Île-de-France sera couverte par 65 structures en 2017. Ces institutions auront une population moyenne de près de 35 000 habitants. 14 intercommunalités limitrophes de la Métropole du Grand Paris comprennent plus de 100 000 habitants.

Finalement, la situation géopolitique de l'Île-de-France est assez surprenante. Du point de vue des pouvoirs de proximité en matière d'urbanisme, d'habitat et de développement économique, l'agglomération parisienne est constituée d'une forme de confédération d'une quinzaine de grandes intercommunalités et de douze territoires. Ce niveau des « grandes intercommunalités » semble le plus stable. La métropole du Grand Paris n'est qu'une instance de coordination aux pouvoirs limités. Elle peut potentiellement prendre beaucoup de pouvoir, mais les oppositions à son développement sont nombreuses. Le conseil régional voit d'un mauvais œil l'émergence d'une Métropole qui regrouperait plus de la moitié des habitants de la Région et pourrait le conduire, à terme, à ne se centrer que sur la seule grande couronne. Les trois conseils départementaux de la petite couronne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne peuvent craindre une fusion administrative avec la Métropole. Les tentatives de détricotage de la Métropole vont certainement être nombreuses, à la suite notamment de la volonté du département des Hauts-de-Seine de s'unir avec celui des Yvelines afin de faire un bloc qui ne peut être absorbé dans les frontières actuelles de la Métropole... Pour l'aménagement du territoire, l'essentiel n'est-il pas cependant que l'échelon communal soit dépassé pour favoriser l'émergence d'un échelon intermédiaire puissant, à même de faire le lien entre les préoccupations très locales et les stratégies régionales ?

► Impensés et impasses du Grand Paris.

Le projet d'aménagement régional a une forte cohérence interne. Toutefois, il fait certaines impasses qui peuvent à terme en réduire la portée et compromettre sa mise en œuvre.

Une expertise peu renouvelée, mais débattue.

Le Grand Paris n'a pas été l'occasion d'un renouvellement profond de l'expertise. En 2008, lors du lancement de la consultation internationale sur le « Grand Pari(s) de l'agglomération parisienne », le souhait avait été de dépoussiérer les institutions en charge de l'aménagement et notamment de « ringardiser » l'approche, jugée trop sage ou prudente, du Conseil Régional qui avait élaboré son schéma directeur en s'appuyant sur l'expertise de son institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) et sur une pratique large et diversifiée de la concertation avec les collectivités locales et les différentes associations. À la suite de cette exposition et à côté des agences d'urbanisme, tels que l'IAU et l'atelier parisien d'urbanisme (APUR), et des différents bureaux de l'État et de ses services déconcentrés, a été créé un « atelier international du Grand Paris » chargé de susciter le débat permanent sur l'aménagement régional. Cet objectif n'a été que partiellement rempli et les « ringards » se sont révélés bien résistants ! Plusieurs raisons expliquent ce faible renouvellement de l'expertise. Premièrement, l'AIGP a donné une place démesurée à une des disciplines de l'aménagement de l'espace par rapport aux autres : l'architecture. Ce choix s'est révélé judicieux quand il s'agit de construire de nouvelles représentations de la métropole et de produire des supports attractifs. Il est apparu beaucoup moins probant quand certains architectes se sont investis de questions institutionnelles, économiques, infrastructurelles ou encore sociales. Deuxièmement, pour un certain nombre de questions techniques, mais essentielles, comme les transports, les organismes « traditionnels » de l'expertise de ces domaines, notamment les bureaux d'études dépendant de la SNCF et de la RATP, ont pris « toute la place ». Enfin, comme le remarque Alain Bourdin, sociologue participant d'une autre équipe conduite par Christian Devillers à l'atelier international du Grand Paris, le problème est la mise en cohérence des productions des différentes équipes : «... entre les contributions prospectives qui s'appuient sur un état des savoirs, les expertises sectorielles précises et les éléments de projet, avec les visions ou les intuitions qui les portent, les liens sont parfois très lâches ». Cela tient notamment aux modalités d'organisation du travail : « ... l'intégration d'expertises nombreuses et diverses prend du temps, ce dont les organisateurs n'ont tenu aucun compte » (Bourdin, 2013, p. 624).

Si l'expertise a été peu renouvelée, l'ouverture au public des débats métropolitains s'est accrue. Cela a été facilité par la décentralisation. Les procédures officielles de concertation ont joué un rôle important, notamment la procédure de débat public qui s'est tenue en 2011 pour débattre du projet de métro. Les débats, les tribunes dans la presse, les nombreux blogs et autres sites

consacrés aux sujets ont suscité un vaste débat, même si les biais sociologiques qui font que les plus âgés, les plus formés, les plus fortunés sont aussi les plus assidus à ce type de débat sont bien présents (Beaucire, 2009).

Quelle intégration urbaine des espaces économiques ?

L'implantation des activités économiques est bien sûr dépendante de l'aménagement régional. Le réseau du Grand Paris Express est un élément important dans les stratégies d'implantation des entreprises. Par ailleurs, les différentes collectivités locales cherchent toutes à attirer les entreprises. Les différents contrats de développement territorial précédemment évoqués prévoient ainsi des capacités gigantesques d'extension du parc de bureau d'Île-de-France... Alors que le parc francilien comprend 50 millions de m^2 de bureaux, les CDT permettent la réalisation de 11 millions de m^2 de bureaux jusqu'en 2030 (DRIEA, 2013). Les implantations en immédiate périphérie de Paris semblent seules susciter un fort intérêt des investisseurs. Dans ces conditions, les territoires plus périphériques, notamment les anciennes « villes nouvelles », ainsi que certaines communes du Nord et de l'Est vont être en difficulté pour attirer des emplois de bureaux. Par ailleurs, si les activités banales sont relativement diffuses dans la Région, les espaces tertiaires sont relativement standardisés et constituent des pôles multifonctionnels. La financiarisation de l'immobilier d'entreprise conduit à la production de produits faciles à vendre, relativement peu distinctifs. Pour ces opérations, leur taille (au minimum 300 000 m^2) est un atout car elle conforte la visibilité d'un quartier de bureaux. Tout ceci concourt, notamment, au report du logement hors de ces quartiers de bureau.

En matière d'équilibre du développement commercial également, les incertitudes sont de mise. Si le discours aménagiste et politique est assez largement celui de la diffusion de l'armature commerciale pour davantage de proximité, la réalité est bien plus nuancée. L'Île-de-France comme les autres régions françaises est marquée par une bulle de l'immobilier commercial, à laquelle les élus, fascinés par les emplois potentiels à la clé, contribuent par la délivrance bienveillante d'autorisations d'implantations commerciales (Madry, 2011). Le projet d'*EuropaCity* est emblématique de ces atermoiements. Le projet d'*EuropaCity*, initié par le groupe *Auchan*, consiste à urbaniser 80 hectares de riches terres agricoles du « Triangle de Gonesse » situés entre le Bourget et Roissy et bordés par l'autoroute A1. Sur cette surface, il est prévu de construire 470 000 m^2 dont 235 000 m^2 de surfaces commerciales, culturelles et de loisirs, et 100 000 m^2 d'espaces à usage public. La réalisation de logements n'y est pas prévue parce que ces derniers se trouveraient sous le corridor aérien. Les oppositions sont nombreuses parce que le Nord de l'agglomération comprend déjà de nombreux centres commerciaux, parce

qu'une gare du Grand Paris Express sera presque intégralement dédiée à la desserte de ce grand espace commercial, parce que ce projet est une « bulle » commerciale, non reliée aux villes alentours et que sa réalisation peut obérer la réussite de projets de renouvellement urbain à Aulnay-sous-Bois ou au Bourget (Voir Bonnet *et al.*, 2016).

Finalement, cette organisation de l'espace économique montre la difficulté de construire une métropole compacte. Le terme de compacité urbaine fait souvent l'objet de méprise : il ne désigne pas seulement la recherche de la densité mais aussi de la diversité des fonctions urbaines dans la proximité. À travers la compacité, c'est le couple « diversité » et « densité » qui est donc recherché. Dans le cas de l'Île-de-France, une telle diversité fonctionnelle dans la proximité semble relativement illusoire, dans la mesure où la distribution géographique des bureaux et commerces consiste à produire – du moins en certains lieux – de grands pôles monofonctionnels (Estèbe, Behar, Rio, 2013).

Une question sociale oubliée ?

Le Grand Paris a-t-il oublié la question sociale ? Le rééquilibrage de la région vers l'est fait figure, depuis les années 1960, de représentation spatiale du projet d'une métropole plus égalitaire (Béhar, 2009). Elle continue d'exister. Le projet de métro du Grand Paris, au-delà de la desserte de Clichy-sous-Bois, ville symbole des « quartiers » depuis les émeutes de 2005, vise, comme les projets des décennies précédentes, à réduire les écarts de desserte entre le Nord, l'Est et le reste de la Région parisienne (Desjardins, Drevelle, 2014). Toutefois, cette volonté de rééquilibrage ne répond pas à de très nombreux enjeux sociaux et nulle nouvelle image ne vient aujourd'hui la remplacer pour incarner le projet social.

L'Île-de-France est la principale région d'accueil de l'immigration. En 2013, selon l'INSEE, l'Île-de-France compte 2,2 millions d'immigrés (c'est-à-dire d'étrangers ou de français d'acquisition), soit près de 40 % des 5,8 millions d'immigrés de France. Les étrangers en situation irrégulière sont très fortement concentrés dans la Région. L'aide médicale de l'État est un dispositif pour la prise en charge médicale des immigrés en situation irrégulière. Parmi les 300 000 personnes qui en bénéficient en 2013, 40 % viennent des deux départements de Paris et de la Seine-Saint-Denis et les deux tiers d'Île-de-France (Sirugue, Goasguen, 2015). Le devenir de cette diversité ethnique, sociale et religieuse ne figure pas dans les récits métropolitains. La différence avec Londres, qui a su mettre en valeur son cosmopolitisme, est ici très frappante.

Autre élément singulièrement absent : la place des classes moyennes. Le départ de très nombreux actifs (infirmiers, enseignants, secrétaires, policiers, artisans, etc.) vers la province, notamment dû à la cherté des logements en Île-de-France, à la dégradation de certaines écoles et des conditions de transport, entraîne une mutation sociologique majeure. Les réponses apportées sont bien insuffisantes. Si une timide relance de l'habitat « intermédiaire » est destinée aux classes moyennes, la réduction des espaces dévolus à l'habitat individuel dans les franges périurbaines, contribue à la réduction d'une offre particulièrement appréciée des familles des classes moyennes avec enfant. Le scénario de la dualisation sociale mis en avant par Saskia Sassen pour les villes globales entre une minorité privilégiée et un « prolétariat urbain », souvent d'origine immigrée, devient plus crédible (Sassen, 2004).

Bref, le discours du « rééquilibrage territorial » s'épuise, non parce qu'il n'est plus pertinent mais parce qu'il n'est pas à même de répondre à la plupart des enjeux sociaux de l'Île-de-France.

Paris est-il toujours dans le Bassin parisien ?

Si avec le Grand Paris, il s'agit de passer à une échelle plus large que celle du « petit Paris », celle du Bassin parisien semble peu prise en compte par les acteurs publics.

Certes, l'axe de la Vallée de la Seine a fait l'objet d'un retour en grâce (Frémont, 2013). La qualité de la mise en scène du « Grand Paris jusqu'à la Mer » par l'architecte Antoine Grumbach, les nécessités de mieux coordonner et de développer l'activité des ports de Paris, de Rouen et du Havre, ainsi que les défaillances répétées des relations ferroviaires entre Paris et la Normandie ont permis de construire quelques projets. Hormis cette relation entre Paris et la Mer, les relations entre Paris et le reste du Bassin parisien ont presque disparu des préoccupations. Le contraste avec Londres, la métropole concurrente qui s'appuie sur un riche et dense hinterland avec le sud-est de l'Angleterre met en évidence cet oubli dans l'aménagement du territoire français (Hall, 2014).

Pourquoi cet oubli ? Dans les années 1990, le Bassin parisien présente une certaine intégration économique. Philippe Thiard montre alors que le bassin parisien est organisé de manière centre-périphérie avec des activités de conception à haute valeur ajoutée et personnels fortement qualifiés au cœur du bassin et des activités de conception dans les régions périphériques. Cette géographie s'explique par les héritages des politiques d'aménagement du territoire des années 1960 à 1980 qui ont visé à délocaliser les activités industrielles de fabrication hors de la région parisienne. Ces activités de

fabrication ont connu un important déclin, beaucoup d'usines ont été délocalisées. L'intégration économique dans les filières est aujourd'hui moins forte. Ces mutations conduisent Pierre Veltz (2012) à se demander si le couple Paris-Province, appuyé sur le TGV, ne vient pas se substituer au couple Paris-Bassin parisien...

Pourtant les sujets de préoccupation ne manquent pas. De nombreuses villes situées à une heure de train de Paris sont marquées par des difficultés sociales de longue durée, notamment suite au déclin des industries qui s'y sont installées dans les années 1960 : Dreux, Évreux, Montereau, etc. Les relations ferroviaires sont particulièrement mauvaises sur de nombreuses lignes ferroviaires classiques au départ de Paris, notamment vers la Normandie (via Mantes), vers la Champagne (via Château-Thierry) ou encore vers Orléans. Le système universitaire du bassin parisien était autrefois fortement interconnecté, ce n'est plus le cas (Cattan, 2007). Une agriculture de proximité pour approvisionner à Paris ne peut s'envisager qu'à l'échelle du Bassin parisien. Enfin, le développement des villes relais dans le bassin parisien constitue une solution toujours crédible pour relayer et diffuser la croissance de la métropole francilienne.

► Conclusion : la planification stratégique réinventée

La planification a été souvent dénoncée comme inadaptée. Le pilotage du devenir de vastes régions urbaines ne pourrait plus se bâtir grâce à une vision d'ensemble : une succession de projets, bien pensés, n'est-il pas préférable pour des métropoles devenues trop complexes et trop diverses ? Cette idée était abondamment développée par la littérature scientifique à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Toutefois, l'exemple parisien illustre, après beaucoup d'autres, la renaissance de la planification stratégique spatialisée en Europe (Zepf, Andres, 2010). Cette planification est néanmoins très différente de l'ancienne.

Tout d'abord, il n'y a pas un acteur central dans l'émergence du projet de Grand Paris. Pour évoquer l'aménagement de la région parisienne dans les années 1960, un nom revient, celui de Paul Delouvrier, et un document est cité : le schéma directeur de 1965. Si ce nom et ce document ne résument pas tout, ils soulignent bien la centralité d'un acteur dans le processus, l'État, à travers le président du district de la Région parisienne, et sa capacité d'énonciation d'un projet stratégique. Au début du XXI^{e} siècle, rien de tel. Si certains noms émergent, aucune personnalité à elle seule ne peut résumer le projet. Le projet de métro du Grand Paris n'est pas celui souhaité par Christian Blanc, le schéma directeur de la Région Île-de-France de

2013 n'est pas celui dont rêvait Jean-Paul Huchon, président du Conseil Régional, la gouvernance qui se met en place en Île-de-France n'était prévue dans aucun rapport, ni celui d'Édouard Balladur (2009), ancien Premier ministre, ni celui du sénateur de la Seine-Saint-Denis Philippe Dallier (2008). Aucun architecte, ni aucune équipe d'architectes ou d'urbanistes ne peuvent véritablement s'arroger le monopole d'une idée ou d'une inflexion majeure dans le processus. Comment expliquer que ce projet de Grand Paris soit en quelque sorte sans nom et que sa cohérence ne relève d'aucuns textes programmatiques ?

Cette situation peut s'expliquer par la congruence de trois facteurs. Le premier est que dans un contexte de décentralisation et de concurrence entre échelons territoriaux, le projet ne peut être que le résultat d'arbitrages, d'accords successifs. Le tracé du Grand Paris Express, fruit d'un compromis laborieux entre les ambitions de l'État et de la Région, en est un bon exemple.

Le deuxième facteur est en quelque sorte le « tamisage technique » des projets qui est toujours effectué après l'énonciation politique des objectifs. Nicolas Sarkozy promet lors d'un discours à Roissy en 2007 une communauté urbaine pour Paris : quelques études montrent rapidement le caractère infaisable d'un tel mastodonte administratif. En 2008, Christian Blanc promet une ligne de métro de 130 kilomètres avec dix stations pour 2018 : au filtre des études menées par les spécialistes, le réalisme d'un chantier d'une vingtaine d'années au minimum s'impose tout comme la nécessité de réaliser des stations plus nombreuses. Cette méthode de travail est peut-être jugée utile par des politiques qui craignent la timidité des « experts » et des administrations. Toujours est-il qu'elle aboutit à l'émergence de projets, qui, rendus réalistes, ne ressemblent en rien aux projets originels, à tel point qu'il est difficile d'en attribuer la paternité à ceux qui les avaient initialement proposés.

Le troisième facteur est que le projet du Grand Paris est à la fois un projet de continuité et un projet dans l'air du temps. Les orientations actuelles sont dans la continuité évidente de cinq décennies de planification francilienne qui vise à limiter l'étalement urbain, à assurer l'unité du marché de l'emploi à l'échelle régionale ou encore à donner une place centrale au chemin de fer pour relier habitat et emploi (Desjardins, Douay, Gagnière, 2011). Parmi les nouveautés, beaucoup sont dans l'air du temps : le projet vise à ôter toute entrave au développement francilien, à dépasser l'échelon communal ou encore à promouvoir une métropole plus dense. Tous ces objectifs étaient déjà présents « dans les têtes » et, pour beaucoup, mis en œuvre dans les autres grandes villes françaises : ils étaient déjà consensuels avant que d'être proposés pour l'Île-de-France.

Alors que beaucoup d'architectes et d'urbanistes rêvent du décideur éclairé et puissant, si possible autoritaire, le cas du Grand Paris montre que la planification ouverte et « collaborative » peut être productive. Étonnante leçon pour une démarche initiée par le fait du Prince...

Bibliographie

Balladur E. (dir.) (2009), *Il est temps de décider, le rapport du comité Balladur sur la réforme territoriale*, La Documentation française, Fayard, 108 p.

Beaucire F. (2009), « Les projets d'infrastructure confrontés au débat public : la délicate construction des consentements partagés », *L'Information géographique*, 2/2009 (Vol. 73), p. 60–67.

Behar D. (2009), « Le grand Paris peut-il ignorer la question sociale ? », *Esprit*, n° 2009/12, p. 158–162

Bonnet F., Brès A., Devillers Ch., Grumbach A., Mangin D., Mariolle B., de Portzamparc Ch. (2016), « EuropaCity : non à « la logique financière », *Le Monde*, le 8 juin 2016.

Beaucire F. (2007), « Les nouveaux défis de l'aménagement régional », *Pouvoirs locaux*, n° 73, p. 53–56.

Béhar D., Braouezec P., Cosse É., Table-ronde organisée par Renaud Esptein (2013), « Un « nouveau » Grand Paris ? » *Mouvements*, 2013/2, p. 63–76.

Behar D., Estèbe Ph., Rio N. (2013), *La mixité économique comme volonté et comme représentation. Des villes nouvelles aux clusters en Île-de-France (1963-2013)*, Rapport pour le Plan Urbanisme Construction et Aménagement, 83 p.

Blanc Ch. (2010), *Le Grand Paris du xxie siècle*, Le Cherche Midi, 262 p.

Bourdin A. (2013), « Le Grand Paris, vers une problématique de l'action métropolitaine », *Revue d'économie régionale et urbaine*, Vol. 3, p. 613–632

Brouant J.-Ph. (2012), « Grand Paris et urbanisme : une révolution copernicienne ? », *Opérations immobilières*, n° 4, p. 18–26.

Cattan N. *et al.* (2007), *Partenariats scientifiques et mises en réseaux du bassin parisien*, Rapport pour la DREIF, 140 p.

Dallier Ph. (2008), *Le Grand Paris, un vrai projet pour un enjeu capital*, Rapport d'information fait au nom de l'observation de la décentralisation, Rapport du Sénat.

Desjardins X. (2010), « La bataille du Grand Paris », *L'Information géographique*, (Vol. 74/4), p. 29–46.

Desjardins X., Douay N., Gagnière V. (2011), « Évolution des schémas, permanence des tracés : la planification de la région parisienne au prisme des réseaux ferroviaires », *Géocarrefour*, n° 87, p. 69–84.

Desjardins X., Drevelle M. (2014), "Trends in the Social Disparities of Access by Train to Jobs, in Paris Region since 1975", *Town Planning Review*, 85, 2, pp. 155-170.

Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'aménagement (DRIEA) (2013), *La programmation économique dans les contrats de développement territorial*, 26 p.

Estèbe Ph., Le Galès P. (2003), « La métropole parisienne : à la recherche du pilote », *Revue française d'administration publique*, n° 107, p. 345–356.

Frémont A., « Le Havre, l'axe Paris-Seine et les routes maritimes mondiales », *Esprit*, juin 2013, p. 69–80.

Fourcaut A., Bellanger É. et Flonneau M. (2007), sous la direction de, *Paris/Banlieues. Conflits et solidarités. Historiographie, anthologie, chronologie 1788-2006*, Créaphis, 479 p.

Gérondeau Ch. (2003), *La saga du RER et le maillon manquant*, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 200 p.

Gilli F. (2014), *Grand Paris. L'émergence d'une métropole*, Presses de Sciences Po, coll. « Nouveaux débats », 316 p.

Goasguen Cl., Sirugue Ch. (2015), *Rapport d'information du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information du 9 juin 2010 sur l'évaluation de l'aide médicale de l'État*, Assemblée nationale.

Hall P., with contributions from Falk N. (2014), *Good Cities, better lives. How Europe Discovered the Lost Art of Urbanism*, Routledge, London, New York, 346 p.

Halbert L. (2010), *L'avantage métropolitain*, Paris, PUF, 143 p.

Madry P. (2011), « Le commerce est entré dans sa bulle », *Études foncières*, n° 151, p. 12–16

Merlin P. (2012), *Transports et urbanisme en Ile-de-France*, La documentation française, 206 p.

Observatoire régional du foncier (ORF), 2016, *Rapport du groupe de travail, Réduire les coûts fonciers : quels leviers ?*, 88 p.

Offner J.-M. (2007), *Le Grand Paris*, Problèmes Politiques et Sociaux, La Documentation française, 120 p.

Orfeuil J.-P., Wiel M., (2012), *Grand Paris, sortir des illusions, approfondir les ambitions*, Scrineo, Modes de villes, 329 p.

Porter M. (2000), « Location, competition, and economic development : local clusters in a global economy », *Economic Development Quarterly*, vol. 14, n° 1, p. 15–34.

Rio N. (2014), « Le mythe des « clusters » du Grand Paris. La spécialisation comme régulation métropolitaine », *Métropolitiques*, 10 février 2014. URL : http://www.metropolitiques.eu/Le-mythe-des-clusters-du-Grand.html.

Santamaria F. (2016), « La hiérarchie des villes : Paris, métropoles d'équilibre, villes moyennes et petites », in Desjardins X., Geneau de Lamarlière I. (dir.), *L'aménagement du territoire en France*, La documentation française, p. 129–142.

Saskia S. (2004), « Introduire le concept de ville globale », Raisons politiques, 2004/3, n° 15, p. 16–18.

Subra Ph. (2012), *Le Grand Paris, Géopolitique d'une ville mondiale*, Armand Colin, 336 p.

Thiard Ph. (2001), *Les dynamiques du Bassin Parisien : un système spatial entre mutations du système productif et impact des politiques publiques, 1975-1990*, Thèse de Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Veltz P. (2012), *Paris, France, Monde, Repenser l'économie par le territoire*, L'aube, Coll. « L'urgence de comprendre », 238 p.