



ANNALES DES MINES

FONDÉES EN 1794

RESPONSABILITÉ & ENVIRONNEMENT

Publiées avec le soutien du ministère de l'Economie et des Finances.
Le contenu des articles n'engage que la seule responsabilité de leurs auteurs.

ISSN : 1268-4783
Série trimestrielle • n° 74 - Avril 2014

Rédaction

Conseil général de l'Economie, de l'Industrie,
de l'Energie et des Technologies, Ministère de
l'Economie et des Finances (MEF)
120, rue de Bercy - Télédock 797 - 75572 Paris Cedex 12
Tél : 01 53 18 52 68
<http://www.annales.org>

Pierre Couveinhes

Rédacteur en chef des *Annales des Mines*

Gérard Comby

Secrétaire général de la série « Responsabilité &
Environnement »

Martine Huet

Assistante de la rédaction

Marcel Charbonnier

Correcteur

Membres du Comité d'orientation

Le Comité d'Orientation est composé des membres
du Comité de Rédaction et des personnes dont les
noms suivent :

Jacques Brégeon

Collège des hautes études de l'environnement
et du développement durable, ECP, INA P-G,
SCP-EAP

Christian Brodhag

Ecole nationale supérieure des Mines de Saint-
Etienne

Xavier Cuny

Professeur honoraire Cnam, Conseil supérieur
de la prévention des risques professionnels

William Dab

Cnam, Professeur

Thierry Chambolle

Président de la Commission « Environnement »
de l'Académie des technologies

Hervé Guyomard

CNRA Rennes

Vincent Lafèche

Président du BRGM

Yves Le Bars

Cemagref

Patrick Legrand

Inra, Vice-Président de la Commission nationale du
débat public

Benoît Lesaffre

CIRAD

Geneviève Massard-Guilbaud

Ecole des Hautes études en sciences sociales,
Directrice d'Etudes

Marc Mortureux

Directeur général de l'ANSES

Alain Rousse

Président de l'AFITE

Virginie Schwartz

Directive exécutive Programmes ADEME

Membres du Comité de Rédaction

Philippe Saint Raymond

Président du Comité de rédaction,
Ingénieur général des Mines honoraire

Pierre Amouyel

Ingénieur général des Mines honoraire

Paul-Henri Bourrelier

Ingénieur général des Mines honoraire, Association
française pour la prévention des catastrophes
naturelles

Fabrice Dambrine

Haut fonctionnaire au développement durable, MEF

Pascal Dupuis

Chef du service du climat et de l'efficacité
énergétique, Direction générale de l'énergie et du
climat, MEDDE

Jérôme Goellner

Chef du service des risques technologiques,
Direction générale de la prévention des risques,
MEDDE

Jean-Luc Laurent

Directeur général du Laboratoire national de
métrologie et d'essais (LNE)

Richard Lavergne

Chargé de mission stratégique Energie-Climat au
Commissariat général au Développement durable,
MEDDE

Bruno Sauvalle

Ingénieur en chef des Mines, Mines ParisTech

Gilbert Troly

Administrateur de la Chambre syndicale des
Industries minières

Claire Tutenuit

Déléguée générale d'Entreprises pour
l'Environnement (EPE)

Table des annonces

Annales des Mines : 2^e et 3^e de couverture
CONEXPO CON/AGG 2014 : 4^e de couverture

Photo de couverture

Carte du département d'Indre-et-Loire, avec produits locaux
et portrait de Descartes. Chromolithographie, v. 1900,
auteur inconnu.

Photo © Coll.IM/KHARBINE-TAPABOR

Abonnements et ventes <http://www.eska.fr>

Editions ESKA

12, rue du Quatre-Septembre - 75002 Paris

Serge Kebabtchieff : Directeur de la publication

Tél. : 01 42 86 55 65 - Fax : 01 42 60 45 35

Tarifs : voir bulletin (page 4)

Conception

Hervé Lauriot-Prévoist

Iconographie

Christine de Coninck

Publicité

J.-C. Michalon - ECC

2, rue Pierre de Ronsard - 78200 Mantes-la-Jolie

Tél. : 01 30 33 93 57 - Fax : 01 30 33 93 58

Vente au numéro par correspondance et disponible dans les

librairies suivantes : Guillaume - ROUEN ; Petit - LIMOGES ;

Marque-page - LE CREUSOT ; Privat, Rive-gauche -

PERPIGNAN ; Transparence Ginestet - ALBI ; Forum - RENNES ;

Mollat, Italique - BORDEAUX.



RESPONSABILITÉ

SOMMAIRE

À QUI APPARTIENNENT LES TERRITOIRES ?

5 Éditorial
Pierre COUVEINHES

7 Avant-Propos
Marie-Josèphe CARRIEU-COSTA

1 - Qu'est-ce qui fait un territoire ?

9 Régions, espaces géographiques, ou territoires ? :
Les hésitations des géographes français
Robert MARCONIS



© Nicolas Thibaut/PHOTONONSTOP

14 À qui appartiennent les territoires ?
Jean-Louis GUIGOU

18 Substances minérales et propriété foncière
Alain LIGER

25 À qui appartient la terre agricole, à l'heure de la
globalisation
Valéry ELISÉEFF

32 Le territoire, un placement d'avenir
Laure MÉNÉTRIER et Cédric MESSIER



© Richard Jones/SINOPIX-REA

37 Patrimoines national et mondial : de l'objet
au territoire
Alain MARINOS

43 L'Europe, entre foisonnement des territoires
et modèles d'organisation territoriale
Christophe QUÉVA

2. Coopérations et conflits entre acteurs des territoires

48 Le territoire comme objet de gestion
Nathalie RAULET-CROSET

& ENVIRONNEMENT

Avril 2014 ◆ Numéro 74



© Bertrand Béchard/MAXPPP

Hors Dossier

79

Actes du colloque organisé le 23 mai 2013 par l'Amicale de l'Association des Ingénieurs des Mines (AAIM) sur le thème « Quelles puissances publiques pour demain ? »
Gustave DEFRANCE et André-Claude LACOSTE

Inflation réglementaire et principe de précaution : autant de milliers de fils entravant Gulliver
Thomas AILLERET

De l'utilité et de la rationalité du débat public
Victor ALONSO

Il faut donner sa chance à la réflexion collective
Alexandre DOZIÈRES

Quelles puissances publiques dans un monde en constante évolution ?
Pierre-Louis DUBOURDEAU

Un État délocalisé : une réforme inexorable
Pierre-Édouard GILLE

Comment redonner du sens à l'action publique ?
Benoît JOURJON

Des puissances publiques à la puissance du public ?
Florien KRAFT

La concertation, ce kaléidoscope d'une action publique plurielle
Thibaud NORMAND

L'évaluation des politiques publiques en matière de risques : l'intérêt et les limites de l'approche économique

Pierre PASQUIER de FRANCLIEU

En France, l'État doit se tourner vers de nouveaux horizons

François ROUSSEAU

L'expertise : un processus organisé, managé, collectif et ouvert, qui est au service des décideurs
Fabien SCHILZ

L'administration française doit réinventer ses rapports avec le monde qui l'entoure, pour s'ouvrir plus largement à lui
Félix Von PECHMANN

Le dossier est cordonné par
Marie-Josèphe CARRIEU-COSTA

53

Débats d'acteurs sur le devenir des territoires : l'exemple des plans de prévention des risques technologiques en région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Thibaud NORMAND

59

Les synergies espace portuaire/espace urbain dans les reconversions de friches portuaires

Jean-Marc LACAVER

65

Réseaux de transport et réseaux d'énergie : qui doit prendre en charge le(s) territoire(s) ?

Christophe BOUNEAU, Michel DERDEVET et Jean-Baptiste GALLAND

71

Concentrer la recherche et attirer des créatifs ? Remise en cause d'une politique à partir d'études empiriques

Bastien BERNELA et Olivier BOUBA-OLGA

75

Sens et pertinence des territoires aujourd'hui : des réseaux contre les territoires ?

Anolga RODIONOFF

BULLETIN D'ABONNEMENT

A retourner accompagné de votre règlement
aux Editions ESKA <http://www.eska.fr>
12, rue du Quatre-Septembre - 75002 Paris
Tél. : 01 42 86 55 73 - Fax : 01 42 60 45 35

Je m'abonne pour 2014, aux Annales des Mines

Responsabilité & Environnement

4 numéros	France	Etranger
au tarif de :		
Particuliers	<input type="checkbox"/> 92 €	<input type="checkbox"/> 112 €
Institutions	<input type="checkbox"/> 121 €	<input type="checkbox"/> 145 €

Responsabilité & Environnement + Réalités industrielles

8 numéros	France	Etranger
au tarif de :		
Particuliers	<input type="checkbox"/> 176 €	<input type="checkbox"/> 212 €
Institutions	<input type="checkbox"/> 221 €	<input type="checkbox"/> 286 €

Responsabilité & Environnement + Réalités industrielles + Gérer & Comprendre

12 numéros	France	Etranger
au tarif de :		
Particuliers	<input type="checkbox"/> 226 €	<input type="checkbox"/> 284 €
Institutions	<input type="checkbox"/> 334 €	<input type="checkbox"/> 399 €

Nom

Fonction

Organisme

Adresse

.....

Je joins : un chèque bancaire
à l'ordre des Editions ESKA
 un virement postal aux Editions ESKA,
CCP PARIS 1667-494-Z
 je souhaite recevoir une facture

DEMANDE DE SPÉCIMEN

A retourner à la rédaction des Annales des Mines
120, rue de Bercy - Télédocus 797 - 75572 Paris Cedex 12
Tél. : 01 53 18 52 68 - Fax : 01 53 18 52 72

Je désire recevoir, dans la limite des stocks
disponibles, un numéro spécimen :

de la série **Responsabilité & Environnement**
 de la série **Réalités industrielles**
 de la série **Gérer & Comprendre**

Nom

Fonction

Organisme

Adresse

.....

Publié par
**ANNALES
DES
MINES**
Fondées en 1794

Fondées en 1794, les Annales des Mines comptent parmi les plus anciennes publications économiques. Consacrées hier à l'industrie lourde, elles s'intéressent aujourd'hui à l'ensemble de l'activité industrielle en France et dans le monde, sous ses aspects économiques, scientifiques, techniques et socio-culturels.

Des articles rédigés par les meilleurs spécialistes français et étrangers, d'une lecture aisée, nourris d'expériences concrètes : les numéros des Annales des Mines sont des documents qui font référence en matière d'industrie.

Les Annales des Mines éditent trois séries complémentaires :

**Responsabilité & Environnement,
Réalités Industrielles,
Gérer & Comprendre.**

RESPONSABILITÉ & ENVIRONNEMENT

Quatre fois par an, cette série des *Annales des Mines* propose de contribuer aux débats sur les choix techniques qui engagent nos sociétés en matière d'environnement et de risques industriels. Son ambition : ouvrir ses colonnes à toutes les opinions qui s'inscrivent dans une démarche de confrontation rigoureuse des idées. Son public : industries, associations, universitaires ou élus, et tous ceux qui s'intéressent aux grands enjeux de notre société.

RÉALITÉS INDUSTRIELLES

Quatre fois par an, cette série des *Annales des Mines* fait le point sur un sujet technique, un secteur économique ou un problème d'actualité. Chaque numéro, en une vingtaine d'articles, propose une sélection d'informations concrètes, des analyses approfondies, des connaissances à jour pour mieux apprécier les réalités du monde industriel.

GÉRER & COMPRENDRE

Quatre fois par an, cette série des *Annales des Mines* pose un regard lucide, parfois critique, sur la gestion « au concret » des entreprises et des affaires publiques. *Gérer & Comprendre* va au-delà des idées reçues et présente au lecteur, non pas des recettes, mais des faits, des expériences et des idées pour comprendre et mieux gérer.

L'INDUSTRIE
AU
CONCRET

Éditorial

Par Pierre COUVEINHES

Le terme « territoires » paraît familier et sans mystère. Mais ce numéro de *Responsabilité & Environnement* intitulé « À qui appartiennent les territoires ? » montre que cette notion recouvre en fait une réalité complexe. En tous lieux, des structures d'échelles diverses, répondant à des définitions multiples (géographiques, administratives et juridiques, techniques, économiques, ...) se superposent, s'entrecroisent, servant de support aux jeux d'acteurs dont les intérêts sont souvent contradictoires entre eux.

La première partie de ce numéro permet de mieux cerner ce qui définit un territoire. L'article de Robert Marconis nous apprend que les géographes eux-mêmes ont longuement hésité sur la place relative qui doit être accordée à l'environnement naturel et aux interactions complexes que les hommes développent avec celui-ci.

Mais ces interactions évoluent à travers le temps. Ainsi, Jean-Louis Guigou soutient l'idée que le contrôle des territoires passe progressivement de l'État central aux hommes et aux entreprises qui sont implantés sur ces territoires. Ce point de vue est illustré par l'article de Laure Ménétrier et Cédric Messier, qui présentent l'intérêt qu'il y a pour les entreprises (grands groupes, mais aussi ETI et PME) à s'impliquer dans l'aménagement et la vie économique de leurs zones d'implantation.

Il est un autre élément important qui « fait territoire » : le mode de propriété de certaines ressources précieuses, qui dépend dans une large mesure du cadre juridique national. Alain Liger présente un état des lieux pour les substances minérales, et Valéry Elisséeff pour les terres agricoles.

Mais les territoires recèlent aussi d'autres ressources – monuments, quartiers historiques, et même paysages – qui sont protégées de plus en plus fréquemment par des dispositions réglementaires, ainsi que nous le montre Alain Marinos. Outre leur intérêt culturel et environnemental, ces ressources présentent également une grande valeur économique, car elles sont le support du tourisme et plus généralement de ces « industries de l'art de vivre » qui constituent un des domaines d'excellence de notre pays (1). Cette première partie du numéro est conclue par l'article de Christophe Quéva, qui compare entre eux les systèmes d'organisation territoriale de divers pays de l'Union européenne, et présente les efforts menés pour leur trouver un dénominateur commun.

La seconde partie est consacrée aux coopérations et aux conflits qui peuvent naître entre les différentes catégories d'acteurs présents sur un territoire. Nathalie Raulet-Croset accorde un rôle central à ces phénomènes pour définir le territoire en tant qu'objet de gestion, espace où s'élaborent des « compromis locaux entre différents acteurs porteurs de logiques différentes qui coexistent sur un même territoire ». La difficulté à établir de tels compromis est illustrée de manière frappante par l'article de Thibaud Normand, qui montre comment les procédures de consultation organisées dans le cadre des PPRT (2) conduisent souvent à une remise en question de l'existence même des sites industriels visés, sans que puisse réellement s'instaurer un débat sur l'avenir économique des territoires. À l'inverse, Jean-Marc Lacave présente un exemple de coopération particulièrement fructueuse : celle qui s'est développée depuis quelques décennies entre les gestionnaires des ports et les municipalités concernées, à l'occasion de la reconversion des friches portuaires.

Les grands réseaux (transport, énergie, télécommunications) jouent un rôle décisif dans le développement des territoires. Christophe Bouneau, Michel Derdevet et Jean-Baptiste Galland décrivent l'évolution dans le temps des logiques qui ont sous-tendu le déploiement géographique de ces réseaux.

Un autre élément important de la compétitivité d'un territoire est la présence de moyens de recherche scientifique. Bastien Bernela et Olivier Bouba-Olga contestent l'opinion selon laquelle il serait souhaitable, pour des raisons d'efficacité, de concentrer ces moyens sur un petit nombre d'implantations géographiques.

Le dossier se conclut par un article d'Anolga Rodionoff, qui analyse la manière dont les technologies de l'information et de la communication (TIC) remettent en question la notion traditionnelle de territoire, sans toutefois que celle-ci perde sa pertinence. Contrairement à la vision quelque peu utopique qui a accompagné longtemps le développement d'Internet, les TIC ne semblent pas avoir pour effet de réduire les inégalités territoriales, mais, bien au contraire, de concentrer les moyens et les richesses sur un petit nombre de métropoles mondiales, tout en rejetant à la périphérie de vastes portions de la planète : il y a là un thème de réflexion essentiel pour l'avenir.

*
**

En hors-dossier, ce numéro de *Responsabilité & Environnement* présente les actes du colloque organisé le 23 mai 2013 sur le thème « Quelles puissances publiques pour demain ? », à l'initiative du groupe de réflexion éponyme de l'Association amicale des ingénieurs des Mines (AAIM).

Notes

(1) Voir notamment le numéro de novembre 2013 de *Réalités Industrielles* sur le thème *Les industries de l'art de vivre*, dont le sommaire, l'avant-propos, l'introduction et les résumés des articles sont en accès libre à l'adresse : http://www.annales.org/ri/2013/ri_novembre_2013.html . Voir également la Gazette de la société et des techniques n°74 de novembre 2013 intitulée *Tourisme : comment échapper au mythe du laquais*, téléchargeable librement à l'adresse <http://www.annales.org/gazette/2013/gazette2013.html>

(2) Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) constituent l'outil essentiel dont dispose l'État pour réduire les conséquences d'un accident industriel éventuel au voisinage des sites à risque.

Avant-propos

À qui appartiennent les territoires ?

Par Marie-Josèphe CARRIEU-COSTA*

Si un terme est polysémique, c'est bien le terme de « territoire ». Cette polysémie est souvent génératrice de contradictions, de confusions, voire de blocages. Or, les enjeux économiques, sociaux et culturels sont importants.

Des contours observés physiquement ou définis par le satellite à ceux tracés par le géographe, de l'espace donné à l'espace construit, du lieu de vie individuel ou « tribal » et identitaire à un système de réseaux complexes éventuellement planétaire, du patrimonial à l'administratif, de l'antiquité à l'avenir..., ce sont les acteurs qui créent le territoire en l'investissant de leur activité, de leurs projections et de leurs projets, de leurs intérêts, en lui conférant par des logiques de cohérence formes, contours, contenus, sens et performances.

C'est le champ d'action qui « fait territoire », ce sont les représentations qui supplantent les définitions

Faut-il, dès lors, s'étonner que des enjeux multiples s'y retrouvent, s'y articulent, s'y contredisent (ou s'y égarent, parfois) jusqu'à remettre en cause la légitimité des acteurs qui y interfèrent. Que devient le sens exact de formules telles qu'« une politique industrielle des territoires » ou « les ressources territoriales », quand chacun parle d'un objet différent, ayant ses contraintes et ses opportunités propres ? Explorer ces ambiguïtés pourrait paraître vain ou gratuit. Mais l'idée n'est pas ici de chercher à préciser des mots, mais plutôt de rechercher quels défis, quels outils, quelles approches méthodologiques, quels acteurs, quelles articulations, quelles gouvernances se combinent pour transformer en espaces stratégiques ces lieux aux morphologies indécises et aux constitutions floues : l'urbain, le rural, l'industriel, le virtuel, différents à tous les niveaux, qui parfois, pourtant, s'unissent, se reconfigurent entre eux pour devenir plus étendus, plus adaptés ou plus compétitifs : nous citerons, à titre d'exemples, le Grand Paris, les indications géographiques protégées IGP, AOP ou la construction d'interterritorialités. Les visions systémiques, l'informatisation des relations, les économies d'échelle, les mobilités accélérées, les perspectives historiques ou touristiques, les promotions convoquées (le vin ou le fromage), les protections invoquées (la biodiversité, les littoraux, les zones...) conjuguées à la décentralisation, conduisent plutôt (pour le moment) à étendre les territoires pour en augmenter l'efficacité.

Les compétences, les découpages administratifs, les réseaux de distribution, les activités s'empilent, les agents territoriaux se multiplient, pour assurer au mieux, alors qu'*a priori* les fonctions se concentrent (voir les polémiques actuelles sur le « millefeuille administratif »). Il va s'agir de mettre en évidence et de pondérer les pertinences et les cohérences de ces espaces parfois redondants, qui sont souvent les fruits de logiques anciennes et/ou obsolètes, pour trouver par la même occasion des souplesses pour agir, des interstices abandonnés et des acteurs représentatifs et négociateurs, en évitant trop de crispations et de replis. Il va falloir inventer des configurations nouvelles pour plus de service, d'ambitions, de rigueur et d'exigences, permettant des développements et des évolutions, des intégrations conceptuelles, opérationnelles et culturelles, notamment. Pour le moment, le brouillage des appellations et des découpages ne permet pas l'efficacité nécessaire aux mesures, aux aménagements, qu'il s'agisse d'établir des politiques économiques et sociales ou des politiques industrielles, démocratiques, énergétiques et environnementales, etc.

Les adaptations ne sont pas simples entre des distributions implantées de longue date, toujours utilisées aujourd'hui comme autant de ressources organisées et structurantes liées à la lecture de l'espace (électricité, télécommunications) et des sollicitations à la fois modernes, globales, et à vocation individualisée.

Beaucoup de pays européens aux territoires historiquement porteurs d'autonomie et à l'État moins présent qu'en France, comme l'Italie ou les Länder allemands, ont poursuivi leur évolution grâce à des dynamiques historiques localement construites, à des proximités moins bureaucratiques, à des organisations moins centralisées (y compris en matière de réseaux), et à des responsabilités moins projetées sur l'État et du même coup grâce une prise en charge de l'international plus naturelle en temps de crise (il en est ainsi de l'immigration italienne, par exemple, dont les districts ont pu essaimer les réseaux économiques dans tous les continents, et de l'industrie allemande des machines-outils à l'adaptabilité et à la vocation internationale, ou encore de l'existence dans ces deux pays de banques ayant une présence davantage locale).

Les liens entre géographie et territoires sont évidents, immédiats et manifestes. Mais il faut faire en sorte que l'espace dont on parle soit rendu visible et que sa définition soit largement partagée et reconnue. Les temporalités des

actions engagées sont, quant à elles, souvent décalées les unes par rapport aux autres : trop tôt, trop tard, trop long, trop vite. Les acteurs, les dispositifs et les procédures sont rendus incompréhensibles, inefficaces, et la politique territoriale, illisible. Croisée avec d'autres politiques, l'action territoriale devient même impraticable : comment gérer par des rationalités territoriales cohérentes les échéances et les cartes du réchauffement climatique global lorsque l'on a affaire à des productions industrielles et sociales qui, elles, sont locales ? Comment imaginer le devenir des « réfugiés de la soif », allant de leurs territoires asséchés, non protégés, vers d'aléatoires autres territoires...

L'empilement pervers que l'on reproche au millefeuille administratif n'a pas épargné « la société de la connaissance et de l'innovation », comme les outils et les dispositifs de la recherche. Comment pallier, dans ces domaines, l'invasion grandissante du faux temps de travail : des échanges de courriels aux dossiers de demandes de fonds, aux « copié-collé » et aux bibliographies bâclées, aux universités, CNRS, pôles de compétitivité, fonds européens, etc. qui se chevauchent et s'entrechoquent parfois – un faux temps de travail chronophage et énergivore, à cause de structures administratives qui s'empilent aussi, sans qu'aient été menées dans tous les cas les analyses utiles ni les restructurations nécessaires de leurs champs d'actions.

L'accélération et « l'accumoncellement » (1) de toutes les paroles « légitimes » en rendent la sélection infaisable et multiplient les controverses et les constitutions de lobbies. À chaque question sa réponse institutionnelle, qui impose à son tour ses procédures et ses acteurs... Et les dossiers d'enquêtes publiques ou de recherches contestées s'épaississent, sur les étagères, opposant les inerties aux initiatives, les cacophonies à des rationalités.

Ne faudrait-il pas attirer l'attention aussi sur les « compétences » (au sens juridico-administratif de décision déléguée) et sur les nouvelles pratiques démocratiques : qu'il s'agisse de territoires administratifs, technologiques ou autres, comment faire pour entendre les paroles différentes, les organiser et leur donner sens et valeur, quand l'un parle du petit village pittoresque et l'autre d'indispensables usines de déchets, l'un des lotissements et l'autre des inondations ? Quels temps et quels dispositifs vont être à même de répondre à ces opinions diluées, certes parcellaires et souvent brouillonnes, mais, du même coup, assurément frustrantes.

Certains territoires se retrouvent désertifiés malgré ce qui pourrait être considéré comme intéressant : coût du foncier, par exemple. Il faut bien pourtant en repenser, en imaginer la valorisation (sauf à en considérer certains comme « en déshérence »). Il convient de mobiliser les ouvertures et les possibilités d'innovation économique et sociale, dans un monde où la densification sera un enjeu. Là encore, le temps compte : un territoire qui perd collectivement et progressivement ses qualifications ne peut que se précariser de plus en plus une fois ainsi marginalisé. Articuler les objectifs, les savoirs et les moyens pour faire s'exprimer les atouts d'un territoire devient un défi particulièrement difficile à relever quand les acteurs pos-

sibles et porteurs d'avenir en ont disparu. La reconquête de la pertinence, de la culture, de la pensée foisonnante en des temps où tout s'accélère, ne suppose-t-elle pas des dispositifs appropriés à cette fin ?

La créativité et la productivité de ces univers multiples tiennent sans doute pour une grande part à l'intelligence de leurs gouvernances, non pas simplement juxtaposées, mais engagées dans des synergies dynamiques entre des pensées opératoires et des fertilisations mutuelles. Cette gestion éclairée des territoires, de leurs savoirs, des acteurs, des enjeux, des rythmes... suppose aujourd'hui de nouvelles interventions collectives, face à de nouveaux défis (liés notamment à une internationalisation généralisée), que cette gestion soit opérée au niveau concret ou dans le virtuel. Elle est susceptible d'impliquer, à terme, jusqu'à des déplacements d'acteurs stratégiques (nomadisme, départ de talents, déplacements de populations). Ce contexte de plus en plus complexe exige une gestion éclairée qui étalonne, croise, évalue, prépare, reconfigure...et donc une réflexion poussée sur les forces qui déterminent ces nouvelles interrogations.

Sans ces prises en compte, ne risque-t-on pas des déchirures du tissu social, avec toutes leurs conséquences, en bousculant les temporalités, en confisquant les narrations, les délibérations, les temporalités et les proximités ? Comment recoller ces mosaïques multiples sur lesquelles le silence des déçus et des exclus finit par s'agréger négativement ?

Les territoires sont donc des objets très divers, quelquefois contradictoires, dans leurs finalités ou dans leurs modes de fonctionnement, des objets connotés *a priori* positivement, mais qui véhiculent aussi les idées de propriété, de lieu d'exclusion, d'entre-soi, d'appartenance identitaire et de repli, de compétitivités nuisibles, et qui font trop souvent la confusion entre « faire identité » et « faire société »...

C'est une évolution (sinon une révolution) des mentalités qui devra faire vivre de nouvelles représentations : les territoires ne pourront rester dans les esprits comme autant de prés carrés de petits propriétaires de surcroît organisés hiérarchiquement. Il leur faudra retrouver des proximités d'intérêts, de rythmes, de paroles, d'innovations démocratiques. Tel est le paradoxe apparent : « feront territoire » ceux qui, par leurs expériences et leurs savoirs « d'ailleurs », créeront des ressources et des contenus locaux nouveaux, des croisements fertiles, des capitalisations de partages et de mixages de connaissances et d'informations. Sans doute, dans un monde se caractérisant par le repli sur soi, révolutionner les territoires pour en faire des espaces d'excellence, d'ouvertures, où s'exprimeront des intelligences collectives et partagées, des solidarités et des perspectives d'avenir, représente un très grand défi qu'il est cependant urgent de poser.

Notes

* Amble - Consultants.

(1) Terme forgé par un ancien directeur d'EDF.

Régions, espaces géographiques, ou territoires ? : Les hésitations des géographes français

Par Robert MARCONIS*

L'École française de géographie s'est imposée par sa capacité à rendre compte de la diversité naturelle et culturelle de la planète. C'est à l'échelle de territoires qu'elle désignait comme des « régions » qu'elle identifiait la complexité des rapports qui s'établissaient entre les hommes et leur environnement naturel. Cette démarche, essentiellement empirique, fut remise en question dans les années 1960, la géographie s'affirmant alors comme une « science de l'espace ». Priorité était donnée à une réflexion théorique ouvrant la voie à des recherches sur les processus d'organisation de l'espace terrestre afin d'en identifier les structures et d'en comprendre les dynamiques. Mais pour beaucoup de chercheurs, cet espace géographique appréhendé comme un des éléments du système social les a conduits à placer au cœur de la réflexion non plus l'espace en général, mais les processus socio-spatiaux qui contribuent à sa différenciation, c'est-à-dire les notions de territorialité et de territoire.

C'est seulement dans les années 1980 que les géographes ont désigné sous le nom de « territoire(s) » ce qu'ils étudiaient pourtant depuis plus d'un siècle, à savoir, à des échelles variées, la façon dont les hommes avaient aménagé la surface de la Terre (1). Et cela, depuis que leur discipline, en quête d'un statut scientifique, avait obtenu une reconnaissance dans l'institution universitaire et acquis progressivement son autonomie par rapport à l'histoire, dont elle fut longtemps tributaire. En effet, on lui assignait auparavant la tâche de dresser, sous la forme de grands tableaux, le cadre dans lequel s'étaient déroulés ou se produisaient les grands événements historiques. En 1903 encore, pour ouvrir son *Histoire de la France des origines à la Révolution*, le grand historien Ernest Lavisse avait demandé au géographe Paul Vidal de la Blache (1845-1918) de rédiger dans un premier volume un *Tableau de la Géographie de la France* (Hachette, 1903). Il s'adressait, ce faisant, à celui qui est aujourd'hui considéré comme le père fondateur de la géographie moderne en France, d'une « géographie humaine », à l'intention duquel on venait de créer une chaire de géographie à la Sorbonne.

La « région »... ce territoire de la géographie humaine classique

Avec méthode, à l'aide d'outils spécifiques (des cartes « d'État-major », des cartes géologiques, des données

météorologiques et hydrologiques, des archives...) et en se fondant sur une observation rigoureuse du terrain, Vidal de la Blache et ses élèves eurent pour ambition de rendre compte de la diversité du monde à travers les différentes formes d'occupation et de mise en valeur de la surface de la planète – de l'espace géographique, donc – par les sociétés humaines. Il s'agissait bien sûr de la diversité « naturelle », mais aussi, et surtout, de la diversité « culturelle » que révélait la variété des paysages et des « genres de vie ». Ils se plaçaient donc délibérément à l'articulation des différentes sciences de la Terre, déjà bien établies et auxquelles ils empruntaient beaucoup, et des sciences de l'Homme et de la Société, dont les fondements épistémologiques et les méthodes étaient à l'époque beaucoup moins assurés.

Ce « point de vue » les conduisait à s'interroger (souvent de façon implicite) sur les rapports entre les hommes et leur « milieu ». Sans nier les contraintes ou les influences des conditions naturelles dans les rapports que les groupes humains ont entretenus et entretenaient avec les lieux qu'ils occupaient, mettaient en valeur, s'approprièrent et contrôlaient, les pionniers de la « géographie humaine » moderne ont en France, dès la fin du XIX^e siècle, refusé *a priori* l'idée d'un déterminisme naturel et cherché à expliquer la diversité du monde par l'action des hommes et l'organisation des groupes humains. Cette position intellectuelle, qu'ils revendiquaient et réaffirmaient, mais tou-

jours de façon incidente, n'a jamais fait l'objet d'aucun approfondissement théorique ; l'historien Lucien Febvre la qualifia de « possibilisme » (*La Terre et l'évolution humaine*, La Renaissance du Livre, 1922). Cette attitude valut aux géographes de sévères critiques, voire des jugements méprisants de la part de spécialistes d'autres sciences sociales telles que la sociologie. Cela, dès l'origine (Émile Durkheim), ou beaucoup plus tard (Pierre Bourdieu), lorsque celle-ci aspirait, dans les années 1950-1960, à une reconnaissance au moins égale à celle dont la géographie bénéficiait dans le monde académique, du fait de son statut de discipline dont l'enseignement, toujours associé à celui de l'histoire, était obligatoire dans le système éducatif français.

Pour les géographes vidaliens, l'approche des réalités humaines – psychologiques, sociales, culturelles, politiques... – considérées non pour elles-mêmes, mais comme étant les clés de compréhension des formes d'occupation de l'espace terrestre, était essentiellement une approche empirique et descriptive. La géographie était pour eux, selon la formule de Vidal de la Blache, une « science des lieux, et non des hommes ».

Au-delà de leur diversité, les modes d'occupation de l'espace n'en façonnaient pas moins, à la surface de la Terre, des ensembles qui présentaient une certaine homogénéité et qu'ils ont alors qualifiés de « régions », sans préciser davantage les critères permettant de les définir. Pour eux, les « territoires » qu'ils étudiaient étaient en fait désignés par un mot neutre à leurs yeux, celui de « régions », celles-ci étant considérées comme de simples portions de l'espace terrestre. Et c'est bien l'identification et la description raisonnée de ces régions qui firent la renommée de l'École géographique française. Des régions diverses dont l'unité renvoyait à l'une de leurs composantes qui semblait l'emporter sur les autres et permettait souvent de les qualifier : région historique, région naturelle, région agricole, région industrielle, voire (mais beaucoup plus rarement), région urbaine ou région « administrative ». Globalement, c'est la région « naturelle » qu'ils privilégiaient, se référant à ses caractères morphologiques ou géologiques (Bassin parisien, couloir Saône-Rhône...). Cette approche « naturaliste » et « régionale » des réalités géographiques est bien celle qui domine dans le *Tableau de la géographie de la France* de Vidal de la Blache ou dans la monumentale *Géographie Universelle* (Armand Colin, 27 volumes, 1927-1948) dont il fut le promoteur, rédigée par ses « disciples » après sa mort, et dont s'inspireront pendant plusieurs décennies les manuels utilisés pour l'enseignement de la géographie dans toutes les écoles de notre pays.

La priorité accordée aux « données naturelles » dans l'identification des « régions », mais aussi dans la description qu'en faisaient les géographes, traduit leur volonté de privilégier ce qui était « fixe et permanent » (au moins à l'échelle du temps historique), alors que les « faits » de géographie humaine leur semblaient moins durables, plus sensibles à ce qu'ils nommaient parfois les « caprices » des hommes, que ceux-ci relèvent de l'économie, de l'évolution des techniques, de la culture ou des conflits politiques

et géopolitiques... L'étude des faits de « géographie physique » semblaient aussi mieux assurée, car relevant de « sciences » mieux établies, ce qui permettait de donner à la géographie enseignée dans les Facultés des Lettres une légitimité scientifique et d'acquiescer ainsi une autonomie par rapport à l'histoire (dans l'enseignement supérieur, au moins), ce qui fut un long combat (2). Pour ces raisons, la géographie physique, peu à peu dominée par la seule géomorphologie, réduisait à la portion congrue la géographie humaine, beaucoup moins assurée, dans son objet et ses méthodes.

L'espace géographique

Dans les années 1950-1960 se sont affirmées de sensibles divergences au sein d'une géographie humaine de plus en plus concurrencée par d'autres disciplines alors conquérantes, comme la démographie, l'économie ou la sociologie. Il faut attendre la fin des années 1960 et surtout les années 1970 pour voir s'engager dans la géographie française un débat épistémologique, imposé de l'extérieur par le développement des autres sciences sociales naturelles, mais aussi par les progrès spectaculaires des sciences de la Terre (3). Nombreux furent alors les géographes n'hésitant plus à remettre en cause les héritages d'une discipline jugée trop académique, trop scolaire et faussement consensuelle, dont les fondements et l'utilité sociale méritaient d'être repensés dans un contexte de luttes idéologiques et politiques (4).

Arc-boutée sur son pré-carré, la géomorphologie, c'est-à-dire la géographie physique, eut bien des difficultés pour retrouver ses origines et redevenir une « géographie physique globale » (5), celle des « milieux naturels » complexes, des « géosystèmes » ou « systèmes territoriaux naturels », avec toutes leurs composantes en interaction : géologie, morphologie, climat, sols, végétation... Des milieux anthropisés dans lesquels on ne peut ignorer l'impact des sociétés humaines, mais que cette géographie physique globale nomme rarement « territoires ».

Progressivement coupée de la géographie humaine, cette frilosité conduisit en fait la géographie physique à n'investir qu'avec beaucoup de retard le champ nouveau de l'écologie et de l'environnement pour répondre à une demande sociale émergente, dont on connaît le spectaculaire développement ultérieur. Interpellée par les politiques d'aménagement soucieuses d'apprécier leur impact environnemental, la géographie physique n'a retrouvé qu'avec difficulté l'ambition de Vidal de la Blache qui souhaitait faire de la géographie (considérée comme un tout) une « écologie de l'homme », étudiant dans des « territoires » concrets, qu'il nommait « régions », les rapports complexes qui s'y établissaient entre les sociétés et leur environnement naturel, ce qui, à ses yeux, ne pouvait relever de modèles théoriques nécessairement simplificateurs.

Quant à la géographie humaine française, sommée dans le même temps de définir son objet, ses références théoriques et ses méthodes, elle en vint, au-delà de la diversité de ses travaux et de ses curiosités, à revendiquer

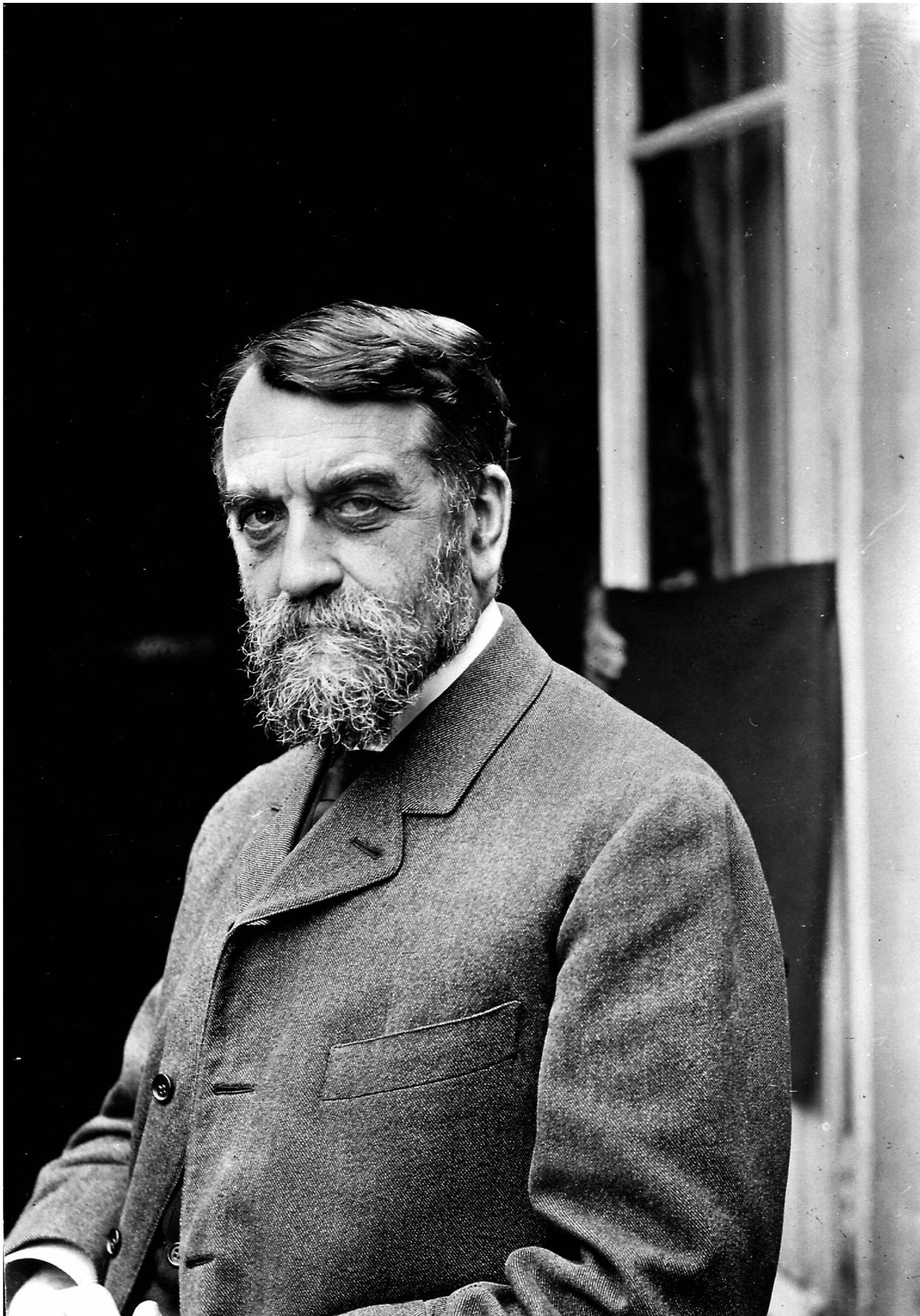


Photo © Albert Harlingue/ROGER-VIOLLET

« La géographie était pour eux, selon la formule de Vidal de la Blache, une "science des lieux, et non des hommes" », Portrait du géographe français, Paul Vidal de La Blache (1845-1918).



sa spécificité et sa dimension « scientifique » en s'affirmant comme « science de l'espace », plus précisément, de « l'organisation de l'espace ». Une fois encore, les « territoires » s'effaçaient au profit d'une autre référence, l'espace.

Dès 1966, Jean Labasse (*L'organisation de l'espace, Éléments de géographie volontaire*, Hermann, 1966) avait montré comment les politiques d'aménagement « DU » territoire, essentiellement conçues par des États dans un cadre le plus souvent national (en France, en particulier), produisaient des formes nouvelles « d'organisation de l'espace ».

Si les sociétés humaines étaient ainsi capables de façonner leur environnement à partir de projets territorialisés, tout indiquait qu'au cours des siècles passés elles avaient aussi, de façon plus empirique, aménagé leur cadre de vie, mettant en fait de l'ordre dans le monde, en répartissant les hommes et les activités à la surface de la Terre selon des processus et des logiques qui ne relevaient pas du seul hasard, mais répondaient aussi, sans doute, à des nécessités que les géographes avaient tenté d'élucider dans leurs nombreuses études « régionales ».

L'heure semblait donc venue de reprendre tous ces travaux et de fonder enfin une « géographie générale » autour des concepts fédérateurs d'espace géographique et d'organisation de cet espace (O. Dollfus, *L'espace géographique*, PUF, 1970 ; H. Isnard, *L'espace géographique*, PUF, 1978... et, à partir de 1972, *L'Espace géographique*, nouvelle revue dirigée par R. Brunet).

Pour construire une théorie de « l'espace géographique » et combler un grand retard dans la réflexion épistémologique, les géographes français ont beaucoup emprunté aux philosophes et aux autres sciences sociales, en particulier au sociologue Henri Lefebvre (*La production de l'espace*, Anthropos, 1974). Les travaux des géographes anglo-saxons, habitués à manier les concepts et les outils de « l'analyse spatiale », leur sont devenus aussi plus familiers grâce à la traduction en français de l'ouvrage de Peter Haggett (*L'Analyse spatiale en géographie humaine*, Armand Colin, 1973). Dans le même temps, l'évolution des techniques modifiait fondamentalement les conditions de la recherche géographique, qui disposait désormais d'une masse considérable d'informations chiffrées (images satellitaires, banques de données informatisées...), dont le traitement appelait non seulement l'utilisation de nouveaux outils (en premier lieu l'ordinateur), mais aussi d'autres problématiques, d'autres méthodes, la référence à des modèles...

Cet engouement pour « l'espace » semblait sortir la géographie de son empirisme traditionnel, de son incapacité à dépasser le stade des typologies inductives construites à partir d'études de cas, de monographies « régionales » qui privilégiaient davantage les caractéristiques propres à telle ou telle portion de l'espace terrestre que les régularités, les traits communs à leur organisation. L'analyse spatiale donnait la priorité à une réflexion théorique ouvrant la voie à des recherches déductives en quête des logiques, des régularités, des principes de différencia-

tion et d'organisation de l'espace terrestre. L'étude des localisations et des réseaux conduisait à poser la question des interactions spatiales, des rapports entre les lieux, des flux de tous ordres qui les relient et qui rendent compte des spécialisations, des hiérarchies, c'est-à-dire des structures de l'espace géographique et de leurs dynamiques dans le temps – des structures que l'on s'est efforcé d'identifier et de modéliser afin de rendre cet espace compréhensible.

De « l'espace vécu » aux territoires et à l'interterritorialité

Cette nouvelle façon d'analyser l'espace géographique a suscité de nombreuses critiques : trop quantitative, fondée sur des modèles jugés réducteurs, elle ne semblait pas rendre compte de la complexité des territoires concrets familiers aux géographes français, qui n'avaient pas renoncé à la pratique du terrain. L'espace pris en compte apparaissait à beaucoup trop exclusivement géométrique, négligeant presque toujours les composantes naturelles ou les réduisant à quelques éléments qui viendraient perturber les modèles théoriques (barrières, seuils, discontinuités...). De même, se trouvaient ignorés ou marginalisés le rôle des individus, des acteurs sociaux, les enjeux géopolitiques... en fait, une grande partie des dynamiques socio-culturelles tributaires d'autres logiques, qui n'en contribuent pas moins à l'organisation de l'espace, mais dont la connaissance appelait des analyses plus qualitatives.

Pour beaucoup de chercheurs, l'espace géographique ne pouvait être une catégorie indépendante, mais devait être considéré comme un des éléments du système social, ce qui les conduisit progressivement à placer au cœur de leurs réflexions non plus l'espace en général, mais les processus socio-spatiaux qui contribuaient à sa différenciation, c'est-à-dire les notions de territorialité et de territoire (G. Di Méo, *Géographie sociale et Territoires*, Nathan, 1998).

Depuis des horizons se limitant souvent à son quotidien jusqu'à ceux de la planète entière auxquels lui donnent accès les technologies de l'information et de la communication, et dans lesquels se déploient les processus actuels de mondialisation dont il subit les effets, un même individu peut se reconnaître, organiser ses rapports aux autres et aux lieux, agir en se référant à des territoires et à des territorialités multiples, continues ou discontinues. Ce champ de réflexion privilégiant l'« espace vécu » avait été ouvert par le géographe Antoine Frémont, le promoteur d'une géographie sociale, dans son ouvrage pionnier, *La région, espace vécu* (PUF, 1976). Ainsi, l'espace géographique apparaît aujourd'hui comme un assemblage complexe de territoires interdépendants parfois non contigus, de tailles et de configurations fort diverses, qui s'emboîtent, se superposent et parfois se recourent.

Ce passage de l'espace géographique aux « territoires » s'explique certes par l'évolution interne d'une discipline qui a profondément renouvelé ses problématiques et ses méthodes au cours des trois dernières décennies. Menacée

d'éclatement elle a pu ainsi se recentrer sur ce qui fut sa raison d'être il y a un peu plus d'un siècle : l'analyse de systèmes territorialisés où s'articulent des processus relevant des sciences de la Terre et des sciences de la société.

Mais cette promotion des « territoires » au cœur des recherches et des publications géographiques est aussi une réponse aux mutations du monde contemporain : crise économique et financière, chute du mur de Berlin, transformations spectaculaires de la Chine... L'effondrement des grands modèles économiques et sociaux, dont on imaginait auparavant qu'ils se projetaient simplement à la surface de la Terre, au mépris souvent des réalités naturelles ou culturelles, a rendu toute sa pertinence à la connaissance des territoires locaux, de leurs spécificités et de leurs héritages, quels que soient les défis que posent par ailleurs à ces territoires les processus de la mondialisation en cours. En ce domaine, rompus à la connaissance concrète des différents territoires, à la pratique du terrain, mais également préparés à organiser leur réflexion en jouant sur différentes échelles, les géographes se sont trouvés à nouveau en phase avec la demande sociale. Cela d'autant plus que cette demande s'est exprimée de plus en plus fortement (en particulier, en France) par le biais des acteurs locaux, qu'il s'agisse des acteurs politiques dotés de nouvelles compétences avec la décentralisation, ou des acteurs de la vie économique, sociale, politique ou culturelle, dont le jeu est devenu plus ouvert dans un contexte de libéralisation et de déréglementation où s'imposent désormais les stratégies de concurrence et de compétitivité, en particulier dans le domaine de l'innovation.

Comme l'ensemble de ces acteurs, la géographie a retrouvé ainsi toute la pertinence de ces territoires concrets, de ces portions de l'espace terrestre qu'elle nommait naguère de façon confuse « régions » et dont l'identité résultait localement d'une combinaison originale, où s'articulaient de nombreux facteurs naturels et culturels.

Ces combinaisons ne sont plus appréhendées aujourd'hui dans leur permanence, dans une perspective vidalienne, mais dans leurs dynamiques sociales et spatiales, car elles renvoient à un jeu complexe d'acteurs aux inté-

rêts souvent contradictoires, qui se déploient à différentes échelles géographiques.

Du local au global, les dynamiques territoriales, dans un système mondialisé, doivent s'analyser en termes de concurrence et de complémentarités, avec toutes les implications qui en résultent pour leur gouvernance. C'est ce qui conduit le géographe Martin Vanier à constater la nécessité de « passer d'un monde de territoires plus ou moins cloisonnés, parce que toujours plus ou moins convaincus d'être souverains chacun à leur échelle, à un monde interterritorial (...). L'organisation politique des territoires est devant un nouveau devoir, celui de l'interterritorialité, qui la conduira à consacrer davantage d'efforts à ce qui se décide, se construit, se régule, se gère entre les territoires, qu'à l'intérieur de chacun d'eux, pour lui-même (...), ce qui renvoie directement à la problématique de la mondialisation » (*Le pouvoir des territoires, Essai sur l'interterritorialité*, Economica, Anthropos, 2008).

Note

* Professeur émérite de Géographie, Laboratoire Lisst-Cieue, Centre Interdisciplinaire d'études urbaines, UMR 5193, Université de Toulouse.

(1) MARCONIS (R.), *Introduction à la géographie*, Armand Colin, Coll. U, 2^e édition, 2000.

(2) L'agrégation masculine de géographie fut créée en 1942, parallèlement à une agrégation d'histoire et de géographie réservée aux jeunes filles, qui ne disparut, quant à elle, qu'après 1968.

(3) MARCONIS (R.), *op. cité*.

(4) Les paragraphes qui suivent reprennent en partie certains passages de l'article « Espace géographique » rédigé par l'auteur du présent article pour l'ouvrage *Notions*, publié en 2004 par l'Encyclopedia Universalis.

(5) BERTRAND (G.), « Paysage et géographie physique globale », *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, Toulouse, 1968 et *En passant par le paysage... parmi lieux et milieux, environnements et territoires*, Géodoc n°56, Université de Toulouse-Le Mirail, 2009. VEYRET (Y.), *Géo-Environnement*, SEDES, 1999.

À qui appartiennent les territoires ?

Par Jean-Louis GUIGOU*

Les territoires vécus échappent de plus en plus au contrôle de l'État pour appartenir de plus en plus aux citoyens, aux habitants, qui les perçoivent comme un bien collectif, et aux entreprises, qui agissent et y travaillent (métropolisation, technopoles, districts).

La question de savoir à qui les territoires appartiennent est pertinente. Cependant, avant d'y répondre, il faut s'entendre sur le sens de deux notions très voisines et néanmoins opposées : la notion de « territoire » et celle « d'espace ».

Les territoires sont des objets produits par les hommes qui les habitent, alors que l'espace est un objet donné.

Les territoires sont des êtres à « sang chaud » pour lesquels il y a eu des rivalités et des guerres, ou des fêtes et des communions. Par exemple, on parle de territoire national, des territoires palestiniens, de territoire communal... : les territoires sont toujours pluriels, ils sont spécifiques, peuplés de symboles, vécus et façonnés par les propriétaires terriens et par les habitants. Les territoires sont des lieux/espaces vécus et représentés auxquels les citoyens sont attachés, ils y entretiennent leurs racines, leurs mémoires et leurs projets. Le territoire, c'est là où bat tout le cœur de la Démocratie, de la mémoire et de l'Histoire.

À l'opposé, l'espace est un être à « sang froid », un objet donné, découpé par des pouvoirs « d'en haut » : on parle alors d'espaces géographique, administratif, aérien, maritime, piétonnier... Au même titre, on parle d'espaces régional et départemental, c'est dire toute la différence qui existe entre eux et la Nation et les communes, qui sont, quant à elles, des territoires construits et vécus, alors que les régions et les départements sont des espaces fonctionnels et administratifs.

L'espace a toujours un caractère fonctionnel : il est le lieu d'application d'une fonction administrative, économique ou technique qui a peu à voir avec les territoires vécus.

La presse d'ailleurs ne s'y trompe jamais : lorsqu'elle parle de la Nation, elle fait référence aux populations et aux territoires. Lorsqu'elle parle de l'aérien, c'est à l'espace fonctionnel qu'elle renvoie.

Dès lors, à qui appartiennent les territoires, ces êtres à « sang chaud » qui sont façonnés et appropriés par les hommes dans leur quotidien, dans leurs rêves et dans leur mémoire ?

Un ouvrage collectif récent dirigé par Pierre Musso et Franck Cormerais donne un très bon aperçu de tous les débats sur le retour de l'objet local (1).

La thèse que je défends est que les territoires vécus échappent de plus en plus au contrôle de l'État et qu'ils appartiennent de plus en plus aux citoyens, aux habitants, qui les perçoivent comme un bien collectif, et aux entreprises, qui y agissent et y travaillent (métropolisation, technopoles, districts).

Les territoires échappent aux États du fait de la mondialisation

Tout au long des XIX^e et XX^e siècles, les États-nations ont dominé leurs territoires. Surtout en France, où l'État (Royauté, administration, armée) a précédé la Nation (le vouloir vivre ensemble). L'État jacobin, puissant depuis Louis XIV, a imposé l'unification à une Nation (la France) peuplée de tribus frondeuses, telles que les Bretons, les Basques, les Corses, les Provençaux, les Languedociens, les Alsaciens, les Bourguignons, etc.

En contrepartie de cette unité nationale, le pouvoir central et la République leur garantissent la Liberté, l'Égalité et la Fraternité. L'État français centralisé, autoritaire, protecteur et redistributeur a imposé « sa loi » au nom de l'intérêt général, et trop souvent au prix du renoncement aux singularités locales et territoriales. L'État a ainsi maintenu les 36 000 communes, moyen pour lui de diviser pour mieux régner. Il a imposé des découpages administratifs politico-fonctionnels, tels que les départements et les régions. L'« Étoile de Legrand », en mettant en évidence la concentration vers Paris des lignes de chemin de fer, illustre cette mainmise de l'État sur les territoires et leur assujettissement à l'administration centrale. En 1964, Jérôme Monod, alors délégué à la Datar, avait sollicité le prospectiviste américain Herman Kahn ; ce dernier pensait que la France jacobine allait devenir une très grande puissance économique, parce qu'il y avait des synergies entre les concentrations des pouvoirs administratifs, politiques et économiques et les grandes innovations technologiques (le nucléaire, le TGV et la fusée Ariane).

Mais c'était sans compter sur les effets de la mondialisation. Kenechi Ohmae, en 1996, dans un texte remar-

quable intitulé *The end of the Nation State* (2), a très bien analysé le déclin des États-nations et la montée de ce qu'il appelait « les États-régions » et de ce que nous appelons les niveaux régional et local. En 2001, alors à la Datar, je résumais ainsi, à ma façon, cette tendance lourde sous une forme dialectique (3) :

- ✓ d'un côté, une première force – la mondialisation des échanges (que personne ne peut contrôler parce qu'elle est propulsée par l'économie de marché) – génère l'homogénéité des produits et des modes de consommation, engendre la mobilité des acteurs, la rapidité des échanges, propulse les modes et, finalement, privilégie l'éphémère et les destructions créatrices (SCHUMPETER) ;
- ✓ de l'autre, une force opposée à la première se développe. Les hommes réagissent pour ne pas tomber dans la banalité et pour ne pas « disparaître ». Ils recherchent l'hétérogénéité à travers le retour des langues régionales et des coutumes locales, ils recherchent la sédentarité à travers les maisons secondaires, ils militent pour le maintien des repères et des symboles qui peuplent les territoires, qu'il s'agisse d'églises, de monuments, de bâtiments, de haies, de forêts... Jacques Beauchard aimait à nous répéter, à la Datar : « Si tu ne sais plus dire qui tu es, croyant ou agnostique, tu sais toujours dire d'où tu es ». Le territoire est source d'identification.

Actuellement, la recherche des racines, des appartenances locales et des identifications constitue une tendance lourde qui menace les Nations d'éclatement. Ces dernières ont tendance à se fragmenter : l'Écosse veut se séparer de l'Angleterre, la Catalogne de l'Espagne, les Wallons et les Flamands veulent se séparer, les Corses militent pour leur autonomie. Et, plus récemment, l'Ukraine, mais aussi le Mali et la République centrafricaine, voient leur intégrité territoriale menacée de dislocation.

À l'évidence, les « territoires vécus » échappent aux États-nations. Les États unitaires et centralisés, comme la France, sont des exceptions, qui sont incontestablement fragilisées. Seuls les États fédéraux arrivent à accompagner les poussées décentralisatrices irréversibles des régions découlant de la mondialisation. Il apparaît ainsi que la France est affaiblie parce qu'elle n'a pas su trouver une forme de décentralisation qui soit compatible avec le maintien d'un État unitaire : chez nous, les métropoles combattent les régions, l'État déconcentré combat l'administration décentralisée, les départements sont pris en sandwich entre des régions trop petites (tant en compétences qu'en taille) et des intercommunalités toujours plus puissantes. Les élus, comme un essaim d'abeilles affolées, butinent toutes les opportunités électorales, ils cumulent les fonctions et accumulent les illusions et les déceptions ; les maires des métropoles sont heureux, tandis que les maires ruraux sont désespérés.

Profitant de ce désarroi et de cette retraite, dans le désordre, de l'État central, la société civile et les entreprises en profitent pour se réapproprier les territoires.

Les habitants (ou les citoyens) se lancent à la reconquête de leurs territoires

La reconquête des territoires remonte aux années 1970-1980. François Mitterrand a ensuite levé les obstacles qui bloquaient la décentralisation, permettant enfin à celle-ci de se déployer. En faisant cela, il a démontré qu'il partageait profondément les convictions du Général de Gaulle, qui déclarait dans un discours prononcé à Lyon en 1967 : « La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a désormais besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ».

Les radios régionales, puis les grandes lois de décentralisation de Pierre Mauroy et Gaston Defferre ont accéléré la reconquête de leurs territoires par les citoyens. Plus récemment, l'autonomie des universités, la démocratie participative, mais aussi l'identification régionale et métropolitaine des équipes de football ou des produits d'appellation d'origine protégée (AOP) sont autant de manifestations de cette reconquête des territoires par les propriétaires terriens, les habitants et les citoyens.

Ce mouvement de reconquête des territoires est sous-tendu, en France notamment, par le retour de l'intérêt porté à la gestion des « biens collectifs ». Elinor Ostrom (4), prix Nobel d'économie en 2009 et spécialiste des biens communs, a étudié les comportements des tribus indiennes dans la gestion des biens collectifs. Cette économiste pensait que l'action collective et l'autogestion pouvaient être conçues comme une troisième voie de l'action des sociétés humaines, se situant entre la privatisation et la gestion étatique. Des théoriciens israéliens ont à leur tour développé cette thèse : entre les biens privés et les biens publics étatiques, il existe des biens collectifs, tels que le paysage, la beauté des territoires, le silence ou la paix sociale, qui ne peuvent être gérés que par les usagers réunis en coopératives, en mutuelles ou en associations. Dans les pays scandinaves, cette économie sociale et solidaire représenterait 20 % du PIB, mais seulement 10 % en France, où l'État jacobin a tué l'autogestion locale des biens collectifs. Il nous faut désormais inventer des services collectifs gérés par les usagers.

Ce mouvement est irréversible et va s'imposer du fait du repli de l'État central. S'y opposer, ce serait continuer à affaiblir la Nation – il serait bon que l'État central jacobin comprenne, enfin, où se situe l'intérêt général de la Nation en 2010 !

À terme, les usagers contrôleront et organiseront de plus en plus leurs territoires, d'une façon spécifique et autonome. L'État doit accompagner ce mouvement et assurer la péréquation entre les entités riches et les entités plus pauvres. La décentralisation est une revendication légitime ; l'État central unitaire doit s'y adapter ou s'effacer au profit d'un État fédéral ou d'une Europe des régions (5) ; et ce d'autant plus que le monde industriel est, à son tour, acteur de cette recomposition des territoires.



Photo © Nicolas Thibaut/PHOTONONSTOP

« Entre les biens privés et les biens publics étatiques, il existe des biens collectifs, tels que le paysage, la beauté des territoires, le silence ou la paix sociale, qui ne peuvent être gérés que par les usagers. », artiste peintre sur le port de Collioures (avec l'église Notre-Dame-des-Ange en arrière-plan).

Les entreprises expriment de plus en plus clairement leur volonté d'organiser et de contrôler les territoires

Pierre Veltz est le meilleur théoricien des relations entre les entreprises et les territoires. Dans son dernier ouvrage (6), il affirme qu'il est nécessaire de « repenser l'économie par les territoires ». Il y a une parfaite adéquation entre, d'une part, ces territoires, où les gens se sentent bien, où l'économie résidentielle prime sur l'administration fonctionnelle et où la division du travail ne conduit plus nécessairement à la division de l'espace et, d'autre part, les exigences des entreprises. Ces territoires qui forment une communauté de citoyens sont propices pour former, avec des entreprises, de véritables communautés d'intérêts. Là encore sous l'effet de la mondialisation (le capital est maître du jeu), les entreprises modifient leur stratégie territoriale : plutôt que de se disperser pour partir à la conquête des consommateurs et des parts de marché (stratégie par l'« aval »), les entreprises se concentrent dans des pôles spécialisés (stratégies de l'« amont »).

Ainsi, la mondialisation conduit à la spécialisation des territoires pour une raison simple, faire face à la concurrence, les entreprises réalisent le maximum d'économies d'échelle internes puis, très vite, elles réclament aux élus et à l'administration des économies externes ou des éco-

nomies d'agglomération (Léon Walras), telles que les formations, les recherches, les incubateurs, les réseaux de télécommunications à très haut débit... Or, les élus et l'administration ne peuvent pas produire des économies externes qui soient utilisables ou valables pour tous les secteurs d'activité ; les spécialisations industrielles s'imposent donc. Ainsi, naissent les districts à l'italienne, les *clusters* américains, les technopoles français. La Silicon Valley, en Californie, en est l'exemple même. Les entreprises d'un même secteur se regroupent et spécialisent les territoires avec des métropoles, des pôles et des réseaux.

Avant la révolution imposée par la mondialisation et les technologies de communication, les régions faisaient les villes : le vignoble faisait Montpellier, la houille faisait Lille, et l'agroalimentaire faisait la réputation de Toulouse. Désormais, ce sont les métropoles qui font les régions : Montpellier la Surdouée, avec les TIC, Lille, en tant que carrefour des TGV et des cultures, et Toulouse, avec l'aéronautique (Airbus).

Le mouvement de spécialisation et de territorialisation des activités renforce le mouvement de décentralisation et de réappropriation des territoires par les habitants, et ce, au détriment des États.

En conclusion, les territoires appartiennent de plus en plus aux usagers et aux entreprises, et de moins en moins aux États. À eux de s'adapter ! Car si les États persistent dans leur attitude de résistance face à la recomposition

FRANCE 2020

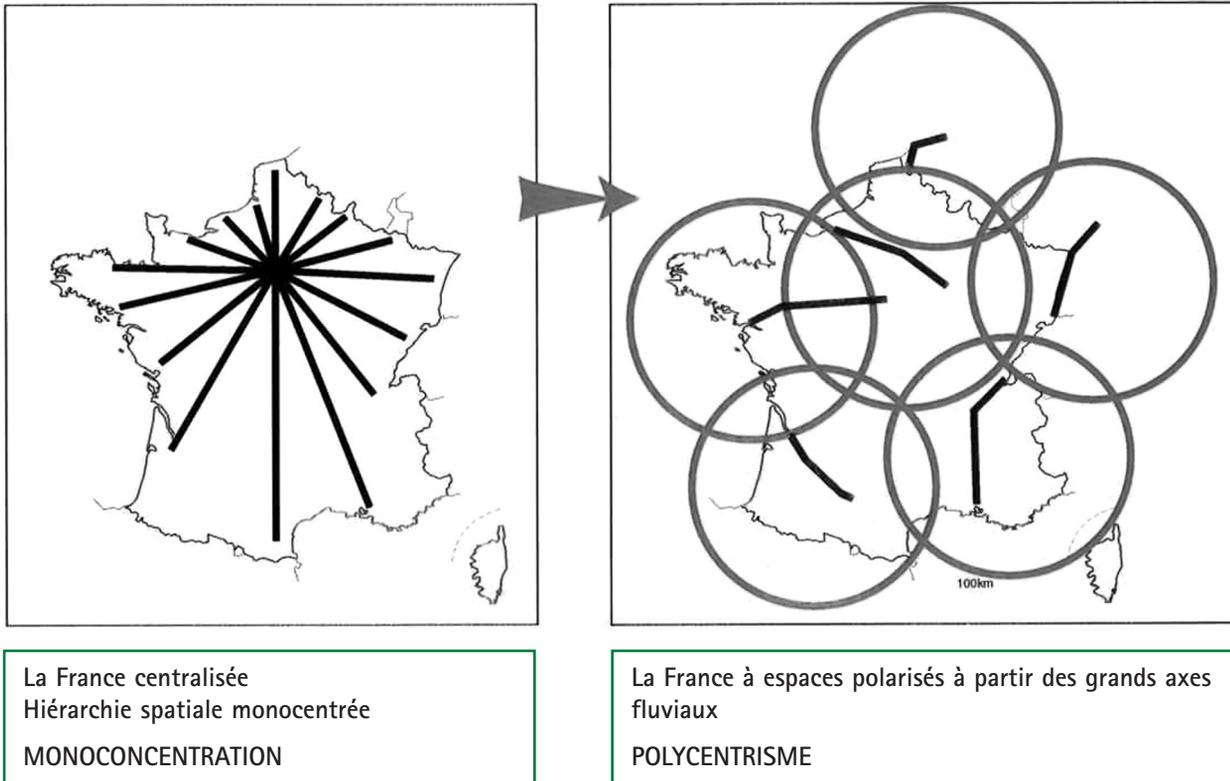


Figure 1 : De la monoconcentration au polycentrisme.

des territoires, alors pourrait renaître le « tribalisme régional ». Ce serait une véritable re-féodalisation.

Je ne pense pas que cela arrivera, mais je le crains...

Déjà en 2000, dans un ouvrage intitulé *France 2020*, la Datar dénonçait ce centralisme français excessif. Certes, Paris est pour la France un atout dans la compétition mondiale et peut rivaliser avec New York, Londres et Tokyo. Mais le rôle international de Paris n'a rien à voir avec le centralisme administratif qui caractérise notre pays : la France mono-concentrée doit laisser la place à une France polycentrique, avec un nombre réduit de grandes régions (de par leur taille et leurs compétences).

Notes

* Délégué général de l'Institut de Prospective Économique du Monde méditerranéen (IPEMED).

(1) CORMERAIS (Franck) & MUSSO (Pierre), *La société éclatée - Le retour de l'objet local*, Éditions de L'Aube, 2014.

(2) OHMAE (Kenechi), *De l'État-nation aux États-régions*, Dunod, 1996.

(3) GUIGOU (Jean-Louis), « Une nouvelle pensée territoriale », in *Économie rurale*, janvier-février 2001.

(4) OSTROM (Elinor), *La gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Éditions de Boeck, 2010.

(5) *Le Monde*, 17 février 2012, « La Catalogne pourrait parfaitement être un État dans l'Union européenne », déclare le Président Arthur Mas de la Région catalogne, qui résume ainsi sa pensée : « Notre idée de l'Europe du futur, c'est plus d'Europe, moins d'États centraux et plus de gouvernements territoriaux ».

(6) VELTZ (Pierre), *Paris, France, Monde : repenser l'économie par le territoire*, Éditions de L'Aube, Aube Poche, 2013.

Substances minérales et propriété foncière

Par Alain LIGER*

En droit français, les substances minérales sont partiellement à la disposition du propriétaire du sol. La loi établit en effet une liste de substances pour lesquelles l'État peut prendre des dispositions sans l'accord du propriétaire foncier et sans indemniser celui-ci.

Cette disposition trouve son origine dans un passé lointain : bien avant la « loi minière » napoléonienne de 1810, les ordonnances du pouvoir royal soumettaient l'attribution des droits d'exploitation des mines au pouvoir du Roi, et non à celui des seigneurs féodaux.

Cette disposition est également partagée avec la plupart des législations minières dans le monde, y compris celles de tous les grands pays miniers ; si les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni en sont les exceptions majeures, celles-ci ne sont en fait que partielles.

Un droit d'exception organisé en France par le code civil : la propriété minière...

Depuis la Révolution française, le principe de la propriété comme droit inaliénable de la personne privée est un fondement du pacte social. Par ailleurs, dans la tradition du droit romain, cette propriété porte non seulement sur le sol, mais aussi sur le sous-sol et sur l'espace situé au-dessus de la propriété.

C'est bien ce qu'affirme notre Code civil, au début de son article 552 : « *La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous...* ».

Ce même article 552 établit un régime spécifique pour les substances minérales : « *Le propriétaire... pourra faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos, et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines...* ».

Ajoutons que cet article fondateur du Code civil n'a jamais été amendé depuis sa promulgation sous Napoléon 1^{er}, en 1804.

Le Code minier organise cette exception ; il en règle le « cadastre » en décrivant les caractéristiques des « titres miniers » délivrés par l'État, ainsi que la manière d'exploiter les mines concernées.

Le Code minier français distingue deux catégories de substances minérales. Son article L. 111-1 donne une liste limitative des substances assujetties au « régime légal des

mines ». Toutes les autres substances sont assujetties au « régime légal des carrières », et leur libre disposition est laissée au propriétaire du sol, sous réserve du respect de la réglementation des travaux définie par le Code de l'environnement (le Livre II de ce Code établit, quant à lui, un régime légal des stockages souterrains, dont le dispositif est assez proche de celui des mines).

Le dispositif des substances de mines est étendu à toutes les substances minérales ou fossiles du plateau continental et de la zone économique exclusive, mais, en l'occurrence, il n'y a pas de relation avec un propriétaire de surface autre que le domaine public.

Le régime des mines s'applique également aux « gîtes renfermés dans le sein de la Terre dont on peut extraire de l'énergie sous forme thermique... » (article L. 121-1 sur la géothermie) ainsi qu'aux « stockages d'énergie calorifique » (articles L. 126-1 pour la recherche et L. 135-1 pour l'exploitation). Comme pour les substances minérales, une partie de la ressource est laissée à la disposition du propriétaire foncier, celle qui correspond aux gîtes géothermiques dits de *minime importance*.

Pour en revenir aux substances, précisons que la classification du Code minier français ne vise que les substances minérales en elles-mêmes, sans distinguer leurs modes de gisement : elle ne connaît que le zinc et ne fait pas de distinction entre les gisements de zinc sédimentaires ou filoniens ; elle ne connaît que les hydrocarbures et ne fait pas de distinction entre les gisements d'hydrocarbures

« conventionnels » (dont il existe d'ailleurs différents types) et les gisements d'hydrocarbures « non conventionnels », couramment dits « à gaz (ou huile) de schiste », dont il existe aussi plusieurs types. Comme nous le verrons plus loin, ce caractère est partagé avec les législations étrangères.

... mais il faut bien utiliser le sol pour pouvoir accéder au sous-sol

Les dispositions légales rappelées plus haut ne soldent pas totalement la question des relations avec la surface. En effet, pour accéder au sous-sol, et même pour effectuer les travaux permettant d'en identifier le contenu, il faut bien partir du sol. Les gisements ne peuvent être exploités que là où ils sont situés, ce qui pourrait en soumettre l'accès au bon vouloir du propriétaire foncier. Afin de contrôler ce risque, l'État a légiféré sur les relations entre mineurs et propriétaires de la surface. Le développement des règles d'urbanisme pose également la question de leurs interférences avec le Code minier.

Le propriétaire du sol ne dispose pas des ressources minières, mais il est protégé

Le Code minier aborde les relations entre titulaire d'un titre minier et propriétaires du sol sous trois angles :

- a) les conditions de l'implantation d'une mine ou d'une exploration : le Code minier permet de réaliser des travaux miniers ou de mettre en place des servitudes, même en cas de désaccord du propriétaire du sol, dans un cadre juridique similaire à celui de l'expropriation ;
- b) la responsabilité de l'exploitant pour les dommages causés par son activité ;
- c) l'indemnisation du tréfonds (c'est-à-dire du volume se trouvant sous la surface du sol dont une personne est propriétaire) (1), autrement dit du sous-sol.

Occupations temporaires, expropriations et servitudes

D'après l'article L. 153-3 du Code minier, « l'exploitant d'une mine peut être autorisé par l'autorité administrative à occuper les terrains nécessaires à l'exploitation de sa mine et aux installations qui sont indispensables à celle-ci ». Cette autorisation ne nécessite pas le recours à une déclaration d'utilité publique (DUP), elle peut être accordée directement par l'administration dès lors qu'une concession a été attribuée. L'équivalent existe pour l'exploration minière.

La loi prévoit des protections en faveur du propriétaire : il doit être à même de pouvoir présenter ses observations (ce qui est bien la moindre des choses !) ; une indemnité d'occupation à raison du préjudice subi est fixée, à défaut d'accord amiable, par le juge de l'expropriation (ce qui, là encore, est bien la moindre des choses !). Enfin, lorsque l'occupation est d'une durée supérieure à un an ou lorsque

les terrains occupés ne sont plus propres à leur utilisation normale, le propriétaire peut exiger du mineur qu'il acquière le terrain.

Ces dispositions et toutes celles du chapitre « Droits et obligations des explorateurs et des exploitants à l'égard des tiers » du Code minier ont permis l'établissement des mines et l'indemnisation des propriétaires des terrains nécessaires à l'exploitation de celles-ci et à leurs installations annexes. Elles peuvent nous paraître normales, voire même insuffisantes : il convient cependant de réaliser qu'en 1856, déjà, une commission de la Société de l'industrie minière les jugeait « de nature à créer (pour les mines) de graves difficultés et même à les rendre impossibles »...

Responsabilité des dommages causés

Selon la loi minière, l'explorateur ou l'exploitant, selon le cas, est « responsable des dommages causés par son activité » (article L. 155-3). Avant d'engager des travaux au-dessous de maisons ou de lieux d'habitation, ils doivent « donner caution de payer toute indemnité en cas de dommage » (article L. 155-1). Une garantie supplémentaire est apportée par le fait qu'« en cas de disparition ou de défaillance du responsable, l'État est garant de la réparation des dommages causés par son activité minière » (article L. 155-3).

La redevance tréfoncière

Le Code minier prévoit que le titulaire d'une concession paiera aux propriétaires de la surface une « redevance tréfoncière » (article L. 132-15). Remords, ou héritage du droit romain ? Quoi qu'il en soit, la valeur habituelle de cette redevance, fixée à 15 euros à l'hectare depuis des décennies, fait toutefois de celle-ci un enjeu largement théorique pour les propriétaires fonciers concernés.

Les plans d'urbanisme doivent intégrer les concessions minières

Les droits des tiers décrits ci-dessus, et surtout ceux des propriétaires de la surface, sont une des préoccupations à l'origine du Code minier français.

Le droit de l'urbanisme, qui est beaucoup plus récent que le Code minier, s'applique très largement aux ouvrages humains ; ainsi, par exemple, les usines, les centrales nucléaires et les barrages sur les fleuves lui sont soumis. Régissant uniquement la surface, il ne s'applique ni aux travaux souterrains ni aux utilisations du sous-sol, mais il s'applique en revanche aux ouvrages de surface qui permettent d'y accéder.

Le Code de l'urbanisme prend en compte le caractère spécifique du gisement minier, qui ne peut être déplacé et doit être exploité là où il est situé : son article R*126-1 organise ainsi le report en annexe au plan local d'urbanisme (PLU) des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol, y compris les périmètres des concessions de

mines ; son article R*123-225 institue l'obligation pour le maire (et pour le préfet en cas de carence du maire) de reporter en annexe au PLU les zonages institués par les concessions de mines.

En tout état de cause, les articles R. 425-25 et R. 425-26 du Code de l'urbanisme prévoient (respectivement pour les mines et pour les carrières) que la déclaration ou l'autorisation au titre de la législation minière d'un affouillement ou d'un exhaussement du sol dispense de la déclaration préalable ou du permis d'aménager.

Les travaux et ouvrages temporaires (en principe ceux implantés pour moins de trois mois) sont également dispensés de formalités et de compatibilité avec les règles d'urbanisme en vertu de l'article R. 421-25 du Code de l'urbanisme ; ces dispositions s'appliquent, par exemple, aux forages d'exploration.

Enfin, l'article L. 123-14 du Code de l'urbanisme permet, par l'instauration d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet, de provoquer la mise en compatibilité d'un plan local d'urbanisme. Il pourrait donc être appliqué à un projet minier, mais nous avons vu que le report des périmètres miniers s'impose en tout état de cause.

Une construction juridique royale reprise par Napoléon I^{er}, puis par la République

L'histoire du droit minier français nous parle plus de souveraineté, de construction du pouvoir royal, de luttes liées aux relations entre le roi suzerain et les seigneurs féodaux que de propriété foncière à proprement parler.

Le plus ancien texte français (2) connu en matière de réglementation minière est l'Ordonnance du roi Charles VI du 30 mai 1413. Ce texte affirme une propriété non pas sur la totalité du contenu mais sur le dixième de celui-ci (pour les « ...mines d'argent, de plomb, de cuivre, et d'autres métaux... à Nous et non à autre appartient de plein droit... la dixième partie purifiée de tous métaux, qui en icelles mines est ouverte... »).

Des textes ultérieurs (ordonnance de Louis XI du 14 juillet 1445, édits de Charles IX des 26 mai 1553 et 1^{er} juin 1562, arrêts d'Henri IV de juin 1601 et de mai 1604) vont répéter et renforcer ce principe. Ainsi, par exemple, le roi se donne le pouvoir d'autoriser les propriétaires fonciers à exploiter une mine seulement s'il les en juge capables et d'accorder à d'autres que les propriétaires fonciers un droit d'exploiter ; il exclut les minéraux des droits féodaux et limite l'indemnisation du propriétaire foncier aux dommages causés à la surface, à l'exclusion d'une indemnisation pour le contenu minéral.

De façon un peu étonnante, un arrêt de Louis XIV, en date du 13 mai 1698, va établir une exception, en permettant « à tous propriétaires de terrains où il se trouveroit des mines de charbon... de les ouvrir et exploiter à leur profit... ». Cette exception sera de courte durée : en effet, un arrêt de Louis XV du 14 janvier 1744 revient sur cette décision et restaure la plénitude de la souveraineté royale sur l'exploitation du sous-sol.

La Révolution convertit le principe de disposition par le pouvoir royal en principe de souveraineté nationale, et elle confirme les concessionnaires royaux dans leurs droits. Mais la loi de l'Assemblée nationale constituante du 28 juillet 1791 reconnaît aux propriétaires de la surface un droit à indemnisation et une priorité : « *Les mines... sont à la disposition de la Nation... à la charge d'indemniser... les propriétaires de la surface, qui jouiront en outre de celles de ces mines qui pourront être exploitées... jusqu'à cent pieds de profondeur seulement* ».

Cette intermède ne durera qu'un peu moins de vingt ans, soit jusqu'à la loi sur les mines du 21 avril 1810 que nous avons déjà citée. Le législateur supprime alors la préférence accordée au propriétaire de la surface et fait de la concession un droit immobilier distinct des droits fonciers de surface, mais il accorde au propriétaire foncier une indemnité définie par l'acte de concession. Il applique cette règle à une liste de minéraux qui sera complétée par la suite en fonction de l'évolution des connaissances et des besoins de l'économie : le pétrole y trouvera sa place dans les années 1930, puis d'autres comme la bauxite et la fluorine en 1960, et, en dernière date, le béryllium, le gallium, le thallium et les phosphates en 1965. La chaleur géothermique sera assimilée en 1977 à une ressource minière, et il en ira de même pour les stockages souterrains en 2003.

La propriété nationale des substances minérales est un concept largement partagé dans le monde...

Les régimes où la propriété des substances du sous-sol est soustraite aux propriétaires fonciers sont chose très courante dans le monde, et ce dans des pays relevant d'« héritages » juridiques très divers. Ils affirment la plupart du temps la propriété de l'État ou de la Nation sur les substances minérales (3).

Le principe fondateur est celui-ci : les mines, supposées rares et sources de développement économique, sont à la disposition de la collectivité. Ce concept mis en œuvre en France depuis 1791 par la Révolution française a répondu au XX^e siècle aux besoins de développement collectif des pays nouvellement indépendants, et, plus généralement, au principe de souveraineté sur les ressources ; il est devenu de loin le plus fréquent.

Son développement présente toutefois une différence importante avec la situation dans notre pays : des affirmations législatives de natures variées attribuent la propriété des minéraux à l'État ou à la Nation, alors que la loi française ne le fait pas (mais pour le propriétaire du sol, cela ne change pas grand-chose...).

Cet état de fait prévaut dans les pays d'Afrique francophone, dont les lois sur les mines, pour la plupart d'origine française, ont souvent fait l'objet de modifications récentes dans le cadre des programmes de la Banque mondiale, mais aussi, plus largement dans le monde : les substances minérales « *appartiennent à l'État* » (article 2 du Code minier du Mali du 19 août 1999) ; elles « *constituent*

le patrimoine minier national » (article 11 du Code minier du Congo du 11 avril 2005) ; les gîtes minéraux « *sont propriétés de l'État.* » (article 3 du Code minier de Madagascar) ; au Ghana, les minéraux sont « *the property of the Republic ... in trust for the people of Ghana* » (article 1^{er} de la loi sur les minéraux et les mines du Ghana du 22 mars 2006) ; en Ouganda, ils sont « *vested in the Government, notwithstanding any right of ownership of or by any person in relation to any land* » (article 3 de la loi minière ougandaise de 2003). Le Pérou affirme que les ressources minérales « *pertenecen al Estado* » (article II du Titre préliminaire du Décret suprême 014-92-EM) et l'Espagne prévoit que les gisements et ressources du sol et du sous-sol « *son bienes de dominio público* » (article 2 de la loi 22/1973 du 21 juillet 1973). Le Royaume-Uni affirme, quant à lui, la régulation par l'État de l'exploitation du pétrole et du gaz, et ce depuis 1934.

Notons que selon le cas, cette affirmation fait référence à toutes les substances minières (Congo, Madagascar, Ghana, Ouganda, Pérou, Espagne) ou seulement à une liste de substances (Mali).

L'Australie est un bon exemple de l'évolution d'un droit minier. La règle, héritée d'Angleterre, était initialement l'appartenance des mines aux propriétaires fonciers, à l'exception des mines d'or et d'argent, qui étaient réservées au souverain. Mais ce principe a été complètement aboli par la loi dans tous les États de la fédération australienne, au moins pour ce qui est des nouveaux titres de propriété. Certains États (comme le Victoria et l'Australie-Méridionale) ont même prononcé une expropriation générale des minéraux. La situation qui en résulte est quelque peu complexe, mais, pour l'essentiel, les minéraux appartiennent à la collectivité et sont administrés par l'État.

... mais ce principe coexiste avec celui de l'appartenance aux propriétaires fonciers...

Le principe de base de l'association de la propriété des minéraux aux droits fonciers est de considérer qu'ils sont des accessoires du sol auquel ils sont attachés. Ce régime est très répandu (sous des noms différents) pour les matériaux courants, comme les matériaux de construction (pierres à ciment, granulats, sables, graviers...), mais aussi pour des matériaux moins courants, comme les argiles ou les feldspaths. Nombre de pays européens (Suède, Irlande, Allemagne...) ont établi des régimes analogues à celui de la France pour les substances de carrières.

Pour ce qui concerne des ressources plus rares, comme les minerais métalliques, le charbon ou les hydrocarbures, l'appartenance au propriétaire foncier a été la source du droit minier sud-africain jusqu'en 2002. Au Royaume-Uni, le propriétaire foncier dispose des minerais métalliques à l'exception de l'or et de l'argent, mais il ne dispose ni du charbon ni des hydrocarbures. Aux États-Unis, le propriétaire dispose des minéraux présents dans son sous-sol, et cela vaut pour l'État fédéral dans les zones dont la propriété n'est pas attribuée. Les « pre-

mières nations » (populations nord-amérindiennes) sont assimilées à des propriétaires et perçoivent une redevance sur les exploitations minières des territoires qui leur sont reconnus. Ce régime engendre une motivation financière du propriétaire foncier, qui est réputée avoir permis le décollage des exploitations d'huiles et de gaz de schistes aux États-Unis. Toutefois, celle-ci n'a pu avoir un impact que dans des États fédérés où la propriété du sol n'était pas trop morcelée et où le gisement était réparti entre un nombre limité de propriétés foncières – ce qui n'est pas le cas en France ni dans la plupart des pays d'Europe occidentale.

Parfois, comme au Royaume-Uni, le régime minier peut se compliquer en raison d'une séparation entre les droits du sol et les droits du sous-sol : le propriétaire foncier peut (ou un de ses prédécesseurs, parfois lointain, a pu) céder ses droits sur les minéraux du sous-sol de son terrain. Il en résulte un régime assez complexe pour qui souhaite explorer pour trouver, par exemple, des gisements de minerais de cuivre ou de zinc.

On peut rattacher à ce dernier régime l'attribution de la propriété de certains minéraux au souverain, à l'instar de ce qui prévaut au Royaume-Uni. L'or et l'argent appartiennent à la Couronne britannique depuis l'invasion normande de 1066 à la suite de laquelle Guillaume le Conquérant a confisqué à son profit tout l'immobilier. C'est le gestionnaire de la Couronne qui attribue des droits exclusifs d'exploration et d'exploitation relatifs à ces mines. Dans les autres dominions, comme le Canada, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande, lorsqu'elle est encore utilisée, l'expression « *vested in the Crown* » revêt un sens un peu différent puisque l'État local administre les biens de la Couronne – ce qui, en pratique, nous ramène au chapitre précédent.

... et certains régimes juridiques n'attribuent pas de droits de propriété sur les minéraux...

Certains régimes juridiques ne tranchent pas la question de la propriété des minéraux. C'est le cas en France, où la loi confie à l'État la gestion des « substances de mines », sans trancher la question de leur propriété.

Les lois minières de Saxe et de Bohême, vers le début du XVI^e siècle, partent du principe qu'un gisement n'existe pas tant qu'il n'a pas été découvert : celui qui le découvre peut alors accomplir des formalités sur lesquelles l'État n'a aucun droit discrétionnaire (ou fort peu), et qui aboutissent à l'attribution du droit exclusif de l'inventeur sur les minéraux, sur la base du principe « premier arrivé, premier servi ». Popularisé par la conquête de l'Ouest américain, ce *claim system* est incitatif pour les prospecteurs et exploreurs, mais il s'applique mal à des zones où le sol est l'objet d'une propriété foncière privée. Il est la base de l'attribution des droits miniers sur les domaines publics (fédéraux ou provinciaux) aux États-Unis, au Canada, en Australie et en Nouvelle-Zélande.

Par ailleurs, ce système est plutôt une régulation des méthodes d'attribution des droits d'exploitation qu'un élément du droit de propriété initiale sur les minéraux.



Photo © The GRANGER COLL. NYC/ RUE DES ARCHIVES

« Aux États-Unis, le propriétaire dispose des minéraux présents dans son sous-sol, et cela vaut pour l'État fédéral dans les zones dites réserves (celles n'appartenant à aucun propriétaire), les "premières nations" (populations nord-américaines) sont assimilées à des propriétaires et perçoivent une redevance sur les exploitations minières du sous-sol des territoires qui leur sont reconnus. », le puits de pétrole Drake creusé par le pionnier américain de l'industrie pétrolière Edwin Drake à Titusville en Pennsylvanie, gravure de 1886.

.... mais ce sont des différences à relativiser

Nous avons donc pu classer les systèmes de propriété des minéraux du sous-sol et les systèmes d'accès aux droits miniers en trois grandes familles :

- ✓ la propriété collective, qu'elle soit celle de l'État ou de la Nation ;
- ✓ la propriété associée à la propriété foncière ou à celle d'un souverain, héritage de droits féodaux ;

- ✓ l'absence de toute propriété (*res nullius*).

Mais dans la pratique, les différences entre ces trois régimes de propriété ne doivent pas être surestimées. Elles ne règlent pas la totalité des formalités nécessaires à la réalisation de travaux miniers d'exploration ou d'exploitation. Le régime de concessions, qui a toujours assuré un meilleur contrôle social sur les exploitations, a été rattrapé par le développement de règles de fonctionnement de la société qui s'appliquent à tous les exploitants, quel

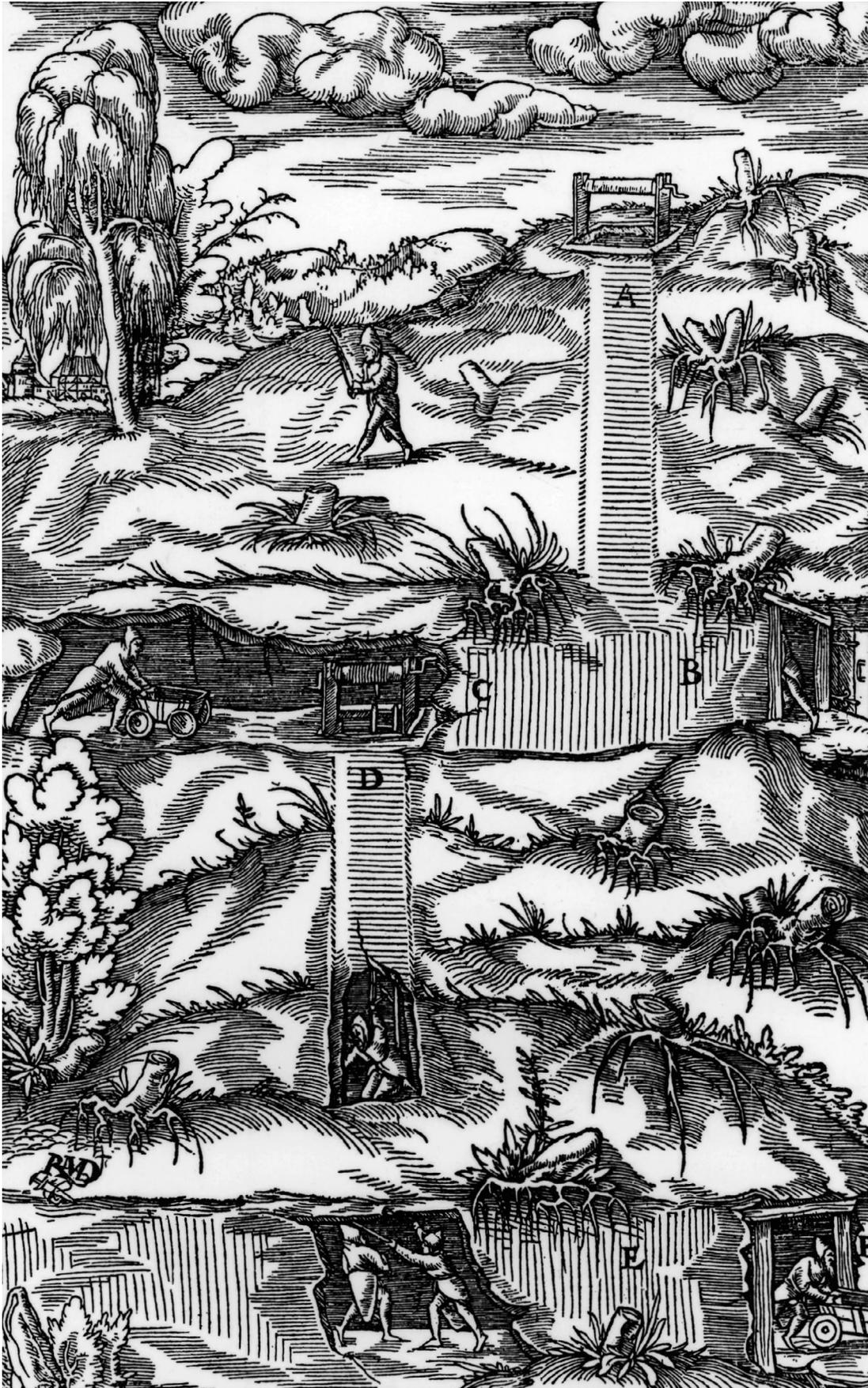


Photo © EDIMEDIA/WHA/RUE DES ARCHIVES

« Les lois minières de Saxe et de Bohême, vers le début du XVI^e siècle, partent du principe qu'un gisement n'existe pas tant qu'il n'a pas été découvert : celui qui le découvre peut alors accomplir des formalités sur lesquelles l'État n'a aucun droit discrétionnaire et qui aboutissent à l'attribution du droit exclusif de l'inventeur sur les minéraux, sur la base du principe "premier arrivé, premier servi" », vue en coupe d'une mine, gravure extraite de l'ouvrage *De re metallica* de Georg Bauer dit Agricola, 1556.



que soit le régime de propriété : c'est le cas des règles relatives à l'urbanisme dans certains pays, et c'est le cas, quasiment partout, des règles techniques d'exploitation, des règles environnementales, des règles de transparence sociétale et des règles de protection des propriétaires de foncier minier.

Notes

* Ingénieur général des Mines, Conseil général de l'Économie, de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies (CGE).

(1) À Paris, la ligne 14 du métro a un parcours en tréfonds d'immeubles, alors que les lignes du réseau initial sont situées sous l'espace public de voirie.

(2) Les références aux actes royaux cités ici sont tirées d'un article publié en 1840 dans les *Annales des Mines* sous la signature de M. de Cheppe, chef de la division des Mines.

(3) On trouvera des références et des exemples dans plusieurs articles ou livres de James Otto, par exemple dans sa présentation faite lors d'un séminaire minier organisé par l'Université de Lapland à Rovaniemi, Finlande, en septembre 2008, *Mineral sector reform : an analytical framework*, voir : http://arcticcentre.ulapland.fi/docs/NIEM_mining_Otto_paper.pdf

La thèse de doctorat de Eva Liedholm Johnson présente une classification des droits miniers légèrement différente de notre article, mais elle donne de nombreux exemples ; voir *Mineral Rights, Legal Systems Governing Exploration and Exploitation*, Royal Institute of Technology, Stockholm, 2010, voir <http://kth.diva-portal.org/smash/get/diva2:300248/FULLTEXT01>



À qui appartient la terre agricole, à l'heure de la globalisation ?

Par Valéry ELISSÉEFF

L'accroissement à l'échelle mondiale des besoins en produits agricoles alimentaires et non alimentaires entraîne des pressions sur les facteurs de production, en particulier sur le foncier. Des stratégies autour de la terre agricole vont se développer pour sécuriser les approvisionnements : de l'investissement à grande échelle de la part de pays au contrôle total de l'amont agricole par des entreprises de l'agroalimentaire. Si la mise en valeur des terres agricoles reste très majoritairement le fait des agriculteurs, partout dans le monde émerge une autre forme d'agriculture.

Un contexte agricole mondial tendu à court terme

Les prévisions des démographes, aujourd'hui admises par la communauté internationale, le montrent : notre planète comptera à l'horizon 2050 près de 9 milliards d'habitants contre 7 milliards aujourd'hui. Cette dynamique démographique se traduit par un rythme d'accroissement de 75 millions d'habitants supplémentaires chaque année, soit l'équivalent de la population de la France et de la Belgique réunies ! Cette augmentation a deux conséquences majeures pour la terre agricole : d'une part, une pression accrue pour satisfaire l'accroissement de 70 % des seuls besoins alimentaires d'ici à 2040 (1), et, d'autre part, des besoins accrus d'espace pour le logement et les activités économiques. Au-delà des progrès techniques indispensables dont elle devra bénéficier, l'agriculture devra compter en premier lieu sur des surfaces de production suffisantes.

À l'échelle de la planète, sur une superficie totale de terres émergées de 13,4 milliards d'hectares, les terres arables mises en culture en représentent aujourd'hui 1,5 milliard. Les études menées ces dernières années sur le potentiel de terres cultivables en ayant recours uniquement à l'apport d'eau pluviale font toutes apparaître un potentiel compris entre 1,4 milliard et 2,5 milliards d'hectares. Ces terres non encore exploitées sont principalement situées en Amérique du Sud et en Afrique subsaharienne (2).

Parallèlement, des terres agricoles disparaissent sous l'effet du développement à la fois démographique et économique. L'accroissement de la population fait croître les besoins en logement, et la densification à ses limites ! Le développement économique engendre également la construction de zones d'activités et d'infrastructures,

telles que routes, voies de chemin de fer et aéroports. Ainsi, partout dans le monde, les villes s'étendent au détriment des terres agricoles qui, à l'origine, avaient permis leur implantation. Ce phénomène peut prendre une ampleur significative, comme en Chine où la pression urbaine alliée à une importante pollution des sols fait peser de lourdes incertitudes sur la capacité de l'agriculture chinoise à nourrir plus d'un milliard d'habitants. Aujourd'hui, l'agriculture chinoise est particulièrement performante : avec 7 % des terres arables de la planète, elle arrive à couvrir près de 95 % de ses besoins alimentaires. Mais qu'en sera-t-il demain ? Dès lors, les politiques publiques prennent de plus en plus en compte la préservation du capital sol, source de l'indépendance alimentaire.

La disponibilité en terres n'apparaît pas véritablement limitée sur le long terme, même si les effets du changement climatique font peser beaucoup d'incertitudes tant sur cette disponibilité que sur la localisation des zones de production (si la Sibérie venait à être cultivée, la pression sur les terres actuelles serait tout autre !).

À court terme, le problème se pose différemment : pour que des terres soient mises en culture, il est indispensable qu'elles bénéficient d'infrastructures de stockage et de transport pour conserver les récoltes et les acheminer vers les zones de consommation tout en limitant les pertes. Or, la réalisation de telles infrastructures nécessite des capitaux financiers colossaux, dont bien souvent les pays ne disposent pas.

Cette faible disponibilité à court terme a pour conséquence une tension sur la production agricole, qui entraîne une forte volatilité des prix. Les pays ayant un faible taux de couverture de leurs besoins alimentaires et de *facto* fortement dépendants des marchés internationaux doivent prendre des mesures pour pouvoir nourrir leur



Photo © Richard Jones/SINOPIX-REA

« En Chine, la pression urbaine alliée à une importante pollution des sols fait peser de lourdes incertitudes sur la capacité de l'agriculture chinoise à nourrir plus d'un milliard d'habitants. », exploitation agricole située à proximité d'usines, région de Guangdong (Chine), octobre 2001.

population et assurer ainsi une certaine stabilité intérieure. À cet égard, les difficultés d'approvisionnement qu'ont connues les pays du pourtour méditerranéen n'ont pas été totalement étrangères aux révolutions qui s'y sont produites.

La terre agricole, qui est mise en valeur par une agriculture familiale de 1,3 milliard d'agriculteurs, devient un enjeu stratégique. Elle est au centre de toutes les convoitises, de toutes les attentions tant de la part de pays que de firmes agroalimentaires ou encore de fonds d'investissement.

Accaparement, ou aide au développement ?

À l'échelle mondiale, nous assistons depuis quelques années à des phénomènes d'accaparement de terres agricoles à grande échelle. Ainsi, régulièrement, la presse relate certaines opérations qui défrayent la chronique du fait de leur ampleur. Il est vrai que les surfaces en jeu n'ont alors rien de commun avec la représentation que nous nous faisons en France d'une exploitation agricole. Elles viennent donc heurter notre imaginaire et le modèle social que nous souhaitons pour notre agriculture : une ferme à taille humaine permettant de faire vivre une ou deux familles. Par ailleurs, ce phénomène pose la question d'une forme de néocolonialisme de la part de pays souhaitant,

pour des raisons évidentes, sécuriser leurs approvisionnements alimentaires.

D'après le site Landmatrix (3), la surface des terres à finalité de production agricole (hors forêts) faisant l'objet d'investissements de la part de pays étrangers est évaluée à 26,7 millions d'hectares (sur un total de 35 millions d'hectares pour les terres concernées). Ces investissements sont réalisés par une multitude d'acteurs privés ou d'opérateurs étatiques. Ainsi, des firmes de production agricole (comme Agrogénération), agroalimentaires (comme le britannique Lions' ou le français Somdiaa) ou des firmes liées à des États (comme la *China National Complete Plant Import & Export Corporation*) investissent dans des terres situées hors de leurs frontières. À ce stade, deux stratégies d'entreprise se dégagent. Dans le premier cas, les opérateurs souhaitent profiter des opportunités de marché générées par la tension sur les prix des matières agricoles. Agrogénération, firme française créée en 2007 par l'homme d'affaires, Charles Beigbeder, a pour objet de vendre sur le marché mondial sa production de grandes cultures. Jouant la carte des économies d'échelle et répartissant ses risques, elle met aujourd'hui en valeur 120 000 hectares en Ukraine et 16 000 hectares en Argentine. Dans son sillage, mais à des échelles nettement plus réduites, des sociétés de placement financier comme Pergam Finance (basée à Paris) proposent à leurs clients d'investir dans des



domaines agricoles. Dans ce cas, les investisseurs recherchent non pas une rentabilité à court terme, mais une garantie pour leur capital (la terre ne se dépréciant pas), et une perspective de plus-value à long terme.

La deuxième grande stratégie en matière de foncier relève de la sécurisation des approvisionnements, soit directement de la population du pays investisseur, soit de ses unités de production industrielle. Ainsi, au rang des premiers pays investisseurs dans des terres agricoles (si l'on considère que les firmes investisseuses sont fortement liées à l'État) figurent la Chine et Hong Kong (2,5 millions d'hectares), l'Arabie Saoudite (1,5 million d'hectares) et la Corée du Sud (1,2 million d'hectares). Dans tous ces cas, il est clair que l'objectif est de trouver des surfaces *off-shore* pour se prémunir à long terme contre les risques de pénurie alimentaire. Cependant, les investissements étrangers dans des terres agricoles sont majoritairement le fait de sociétés basées en Europe ou aux États-Unis (voir le Tableau 1 ci-dessous).

Ces investissements s'effectuent dans des pays disposant d'importantes réserves foncières. Avec 14,4 millions d'hectares, le continent africain est la première cible des investisseurs, devant l'Asie du Sud-Est (Indonésie et Cambodge, en particulier pour les palmiers à huile), avec 5,6 millions d'hectares, et l'Amérique du Sud, avec 3,4 millions d'hectares. Ces opérations d'investissement concernent la plupart du temps des surfaces importantes, de plusieurs milliers (voire de plusieurs dizaines de milliers) d'hectares et font souvent la Une des journaux. De nombreuses organisations non gouvernementales se sont offusquées de telles opérations, dénonçant une forme de néocolonialisme. En réalité, si l'on regarde les chiffres publiés sur Landmatrix, on s'aperçoit qu'il s'agit beaucoup

plus souvent d'annonces que d'opérations réellement conclues. La terre est en effet un sujet sensible dans tous les pays, quelle que soit la forme de propriété rurale, que celle-ci soit collective (comme en Afrique) ou individuelle (comme en Europe ou en Amérique du Sud).

Peu de ventes effectives

Ainsi, force est de constater que dans les grandes opérations foncières, il y a très peu de ventes effectives de terres. Agrogénération, par exemple, prend en location des terres pour partie auprès de gouvernements, mais surtout auprès de nombreux petits propriétaires. Quoi qu'il en soit, la loi ukrainienne interdit, jusqu'à présent, la détention de terre agricole par des capitaux étrangers.

Le cas de l'Afrique est différent. La propriété foncière y repose majoritairement sur un droit de propriété communautaire ou coutumier (4). Les terres sont gérées comme un bien commun. La valorisation des différentes ressources naturelles s'effectue suivant des règles collectives. Bien souvent, il n'y a pas de cadastre. La mise en valeur des terres par des investisseurs extérieurs s'effectue également à travers des contrats de location de long terme signés avec l'État hôte. Ces investissements peuvent constituer une réelle opportunité de développement, car ils permettent un apport de capitaux dans le pays hôte bien supérieur à ce que lui et les bailleurs internationaux (comme la Banque Mondiale ou le Fonds Monétaire International) pourraient mobiliser pour développer son secteur agricole. Cependant, ces investissements, si nécessaires, doivent s'effectuer dans le respect des populations locales et du droit coutumier. Mal négociés, ces contrats peuvent provoquer des exodes massifs de populations le

	Total	Agricole	Forêt	Autre
Union européenne	7 909 941	5 184 315 (1)	2 441 250	284 376
dont Royaume-Uni	2 265 315	1 499 882	695 267	70 166
dont France	605 605	603 907	1 000	698
États-Unis	7 088 652	2 275 534	4 775 714	37 404
Moyen Orient	4 591 132	1 992 744	2 308 388	
Émirats Arabes Unis	2 819 223	223 244	25 979	2570000 (2)
Arabie Saoudite	1 510 516	1 510 516		
Asie du SE	3 787 222	3 297 146	440 692	49 384
dont Hong Kong	1 267 963	1 018 963	249 000	
dont Chine	1 118 217	1 041 491	28 985	47 741
dont Corée du Sud	1 117 629	1 015 922	101 707	
Inde	2 072 623	1 017 214	1 052 957	2 452
Malaisie	1 017 945	839 338	178 607	

(1) = dont 2 153 326 ha de jatropha et palmier à huile.

(2) = dont 2 280 000 ha de conservation au Sud Soudan.

Tableau 1 : Origine des investissements étrangers dans des terres (en ha).

Source : Landmatrix



Photo © Sven Torfinn/PANOS-REA

« Au rang des premiers pays investisseurs dans des terres agricoles (si l'on considère que les firmes investisseuses sont fortement liées à l'État) figurent la Chine et Hong Kong (2,5 millions d'hectares), l'Arabie Saoudite (1,5 million d'hectares) et la Corée du Sud (1,2 million d'hectares). », panneau indicateur signalant une raffinerie de sucre chinoise (implantée au milieu de champs de canne à sucre), au Mali, novembre 2011.

plus souvent pauvres vers des villes déjà surpeuplées, et engendrer ainsi une instabilité politique. Le cas de l'entreprise Daewoo, à Madagascar, est emblématique de cette problématique. Considéré comme inacceptable par la population, un projet de contrat de 1,3 million d'hectares avec cette firme sud-coréenne a conduit au renversement du président Ravalomanana en mars 2009. C'est pourquoi, pour prévenir toute dérive, la communauté internationale a réalisé de nombreux travaux dans le cadre du Comité de la Sécurité Alimentaire mondiale, qui ont conduit notamment à l'adoption d'une directive volontaire pour une gouvernance responsable des régimes fonciers. Ces travaux qui mettent l'accent sur le respect des populations locales se poursuivent à travers des consultations régionales, en vue de l'adoption de principes assurant des investissements responsables dans l'agriculture (5).

Des industriels prennent eux aussi le contrôle de terres agricoles

Dans le cas d'investissements directs de la part d'industriels, leur démarche de sécurisation de leurs approvisionnements est identique à celle des pays. Cette stratégie n'est pas nouvelle : Michelin a une longue tradition de gestion en propre de plantations d'hévéas afin de maîtri-

ser la production du caoutchouc naturel dont il a besoin. Dans le secteur agroalimentaire, face à l'insuffisance de la production locale de lait en Arabie Saoudite, le groupe Danone a entrepris, dans les années 1990, de construire en partenariat avec le groupe saoudien Al-Safi, une exploitation comptant près de 30 000 vaches, intégrant du même coup les terres nécessaires à cette activité. Depuis lors, ce groupe a adapté ce modèle de développement au Brésil et en Indonésie. Autre exemple : en 2004, l'entreprise Bonduelle installée à Krasnodar, en Russie, ne parvenait pas à s'approvisionner convenablement en légumes à partir de contrats signés avec des producteurs locaux. Ni les quantités, ni la qualité ne permettaient de répondre à la demande croissante de sa conserverie. Au final, le groupe produit aujourd'hui lui-même ses légumes sur une superficie de 10 000 hectares autour de son usine.

Dès lors, il s'agit pour les firmes de s'intégrer localement. Elles ne doivent cependant pas négliger les risques politiques susceptibles d'entraîner la rupture de leurs contrats. Par ailleurs, les consommateurs sont de plus en plus sensibles aux conditions d'approvisionnement des entreprises de l'agroalimentaire auprès de leurs fournisseurs agricoles, et aux phénomènes d'accaparement indirect de terres induits par des conditions contractuelles d'exclusivité ou des durées de contrats particulièrement





Photo © Serge Sibert/COSMOS

« Face à l'insuffisance de la production locale de lait en Arabie Saoudite, le groupe Danone a entrepris, dans les années 1990, de construire en partenariat avec le groupe saoudien Al-Safi, une exploitation comptant près de 30 000 vaches, intégrant du même coup les terres nécessaires à cette activité. », le plus grand élevage laitier au monde (Arabie Saoudite), janvier 2010.

longues. Sur ce point, l'exemple de Pepsi Cola est très illustratif : mettant en cause les relations entre ce géant de l'agroalimentaire et ses fournisseurs de sucre, l'ONG Oxfam a déposé en novembre 2013 une résolution d'actionnaires exhortant PepsiCo à répondre de violations des droits fonciers dans sa chaîne d'approvisionnement. Conscientes de leur responsabilité, les firmes de l'agroalimentaire pratiquent de plus en plus le co-développement. Ainsi, les techniciens des unités intégrées de production de Danone mettent leurs connaissances à la disposition des agriculteurs locaux.

À travers ces grands mouvements de capitaux autour des terres agricoles, nous assistons à l'émergence d'une agriculture de firme (6), c'est-à-dire d'une agriculture dont les décideurs ne sont plus ni des agriculteurs ni des entrepreneurs individuels.

La France est-elle épargnée par ce phénomène ?

Aujourd'hui, la surface agricole utile (SAU) de la France est de 29 millions d'hectares (7). La terre agricole appartient à près de 4 millions de propriétaires (8). Avec quelque 490 000 exploitations, il apparaît clairement que les terres

agricoles françaises sont majoritairement en location. D'une manière plus précise, 28 % des agriculteurs louent la totalité de la surface qu'ils exploitent et 40 % prennent des terres en location en complément des terres qu'ils possèdent en propre. Il s'agit là d'une particularité de notre pays : dans l'Union européenne, seuls 40 % des terres sont louées, le plus souvent en complément de surfaces détenues en propriété, et ce, dans l'objectif de constituer des entités plus compétitives.

En France, le marché de la terre agricole est particulièrement encadré

L'atomisation de la propriété rurale française est le fruit de l'histoire et elle découle de la Révolution de 1789. Elle repose sur l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui fait de la propriété une liberté fondamentale, un « droit naturel et imprescriptible de l'Homme ». Son article 17 précise que « la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. » Cependant, force est de constater que depuis le milieu du XIX^e siècle, le droit de propriété n'a

cessé d'être limité et supplanté par des droits d'usage qui en limitent la portée. On assiste ainsi progressivement à une certaine publicisation de l'espace.

De la même manière, le statut du fermage, qui est un statut d'ordre public créé en 1945, encadre très fortement les relations entre les bailleurs et les preneurs de terres agricoles. Ainsi, le montant des loyers est fixé par la loi. Les relations bailleur/preneur sont aujourd'hui clairement en faveur du second. En outre, un propriétaire souhaitant reprendre ses terres en fin de bail pour les mettre lui-même en valeur doit être titulaire d'un diplôme agricole pour obtenir du Préfet une autorisation d'exploiter. Enfin, créées par les lois dites Pisani des années 1960 et 1962, les Sociétés d'aménagement foncier et de l'espace rural (SAFER) contrôlent, grâce à leur droit de préemption, le marché des terres agricoles. Ce droit devrait même être encore renforcé par la prochaine loi agricole dite « loi d'avenir », qui est actuellement en discussion au Parlement (le droit de préemption devrait en effet s'étendre aux parts de sociétés !).

L'ensemble de ces outils de régulation pèse sur les prix du foncier. Les terres agricoles françaises comptent parmi les moins chères d'Europe, procurant à notre agriculture un avantage comparatif non négligeable (voir le tableau 2 ci-dessous). Doit-on pour autant se satisfaire de cette situation ? À moyen terme, un certain nombre de questions se posent, qui remettent en cause ce modèle établi.

Tout d'abord, malgré un très fort encadrement du marché, le prix des terres augmente, et ce, de manière pérenne. Deux questions se posent alors : la rémunération du propriétaire, d'une part, et l'accès des jeunes générations au foncier, d'autre part.

Dans une conjoncture où les prix des matières premières agricoles sont élevés et en l'absence de modification du statut du fermage, en particulier en matière de fixation des loyers, les propriétaires sont plutôt incités à reprendre leurs terres agricoles en fin de bail. Dès lors, soit ils les revendent, soit ils les mettent en valeur, eux-mêmes ou par l'intermédiaire de sociétés de prestations de services. Cette dernière stratégie, poussée à l'extrême, conduit à un scénario de mise en valeur de la ferme France par des firmes de services.

Parallèlement, dans les zones de production sous appellation, la terre agricole peut atteindre des valeurs sans rapport avec sa rentabilité économique. Le modèle d'une agriculture familiale y est alors largement remis en question. Le cas du vignoble de la Champagne illustre parfaitement cette situation. Les terres y atteignent des prix supérieurs à 1 million d'euros par hectare. Avec un prix du kilogramme de raisin particulièrement élevé de près de 6,5 euros/kg pour une vendange comprise entre 10 000 kg

et 12 000 kg de raisin par hectare, les conditions de reprise du foncier par les vignerons sont pour le moins difficiles. Dès lors, les maisons de négoce, qui commercialisent 70 % de la production de champagne, rachètent progressivement les vignes ou en prennent le contrôle *via* des contrats d'approvisionnement à long terme. Derrière cette stratégie en partie patrimoniale se cache en réalité une forte concurrence entre les grandes maisons de champagne pour le contrôle de l'approvisionnement.

De la même manière, l'accroissement de la taille des fermes (pour les grandes cultures, notamment) entraîne des reprises d'entreprises de plus en plus onéreuses.

Innover dans les outils de financement

Ces signaux faibles remettent clairement en cause notre modèle agricole basé sur l'exploitation agricole familiale. Dans la perspective d'une conservation de ce modèle, ils invitent à mettre en place des stratégies de financement innovantes se rapprochant des schémas utilisés dans les entreprises de taille intermédiaire (ETI). Dès lors, il faut porter un regard nouveau sur le foncier, en passant d'une approche purement patrimoniale à de la stratégie d'entreprise (10). De nouveaux outils doivent permettre l'entrée de capitaux extérieurs pour alléger à terme le poids du foncier. La société foncière Terres de Liens œuvre ainsi à l'installation d'agriculteurs sur des projets en accord avec les valeurs du fonds. De la même manière, le fonds Labeliance Agri, créé en 2013 à l'initiative de la Fédération Nationale Ovine et de la société Labeliance Invest, intervient dans l'apport de fonds propres pour aider à l'installation ou à l'agrandissement de fermes ovines. Enfin, d'autres initiatives sont en cours, comme la foncière France Terragri créée par la société OFP Développement durable. Ces outils de financement extérieurs sont donc utiles dans des conditions et à des moments très particuliers de la vie des entreprises agricoles, et ils doivent à ce titre être encouragés.

Mais ne nous y trompons pas. La terre agricole en France, comme dans le reste du monde, reste très largement aux mains de familles d'agriculteurs. Toutefois, il serait fort utile de connaître plus finement la typologie de ces propriétaires. Peu de statistiques détaillées sont accessibles. Pourtant, les données détenues par le ministère des Finances constituent une source d'informations très pertinente pour mieux identifier et comprendre les dynamiques à l'œuvre autour de la propriété, notamment pour pouvoir les anticiper. Dans une période de développement d'une agriculture de firme, il apparaît plus que jamais indispensable de travailler sur cette problématique.

Pologne	Suède	France	Angleterre	Espagne	Allemagne	Italie	Belgique	Pays-Bas
1 600	2 000	5 500	7 500	8 500	9 000	15 700	16 000	29 200

Tableau 2 : Ordres de grandeur des prix des terres agricoles dans différents pays d'Europe (en euros par hectare) (9).



Notes

* Ingénieur agronome de l'ENSA de Rennes et membre de la Société Française d'Économie Rurale.

(1) Rapport FAO, « Nourrir le monde en 2050 », 2009.

(2) *Terres cultivables et terres cultivées : apports de l'analyse croisée de trois bases de données à l'échelle mondiale*, Laurence ROUDARD, professeur à l'Université libre de Bruxelles.

(3) www.landmatrix.org est une initiative indépendante visant à promouvoir la transparence et la responsabilité dans les transactions foncières à l'échelle mondiale. Cette initiative est coordonnée par l'*International Land Coalition*, une plateforme à laquelle participent des ONG et des organismes de recherche, tels que la CIRAD, pour la France.

(4) Hervé LEJEUNE, *Un monde sans faim*, Éditions L'Harmattan, 2013.

(5) <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/resaginv/fr/>

(6) *Les agricultures de firme*, tomes 1 et 2, décembre 2012 et juillet 2013, François PURSEIGLE, sociologue.

(7) Source : AGRESTE 2013, ministère de l'Agriculture.

(8) Source : Fédération nationale de la Propriété Privée Rurale (FNPPR).

(9) Source : IFRAP, d'après AGRESTE.

(10) « Pour une nouvelle politique du foncier – De l'approche patrimoniale à la stratégie d'entreprise », Rapport de la Société des Agriculteurs de France, 2011.



Le territoire, un placement d'avenir

Par Laure MÉNÉTRIER* et Cédric MESSIER*

Face aux délocalisations, aux licenciements économiques et à la désindustrialisation, les médias et l'opinion publique montrent du doigt les grands groupes et s'indignent de leur comportement de prédateurs. Pourtant, à l'heure où les multinationales déplacent leurs sites de production à travers le monde, comme de simples outils industriels au service de la recherche du profit maximum, certains grands groupes décident d'investir dans leur territoire et de soutenir le tissu local des PME. Qui sont ces grands groupes ? Quelles sont leurs intentions et leurs moyens d'action ? Quel est l'impact de leurs interventions sur le territoire ?

Dans le cadre de notre mémoire d'ingénieurs du Corps des Mines, nous avons enquêté afin de comprendre le rôle que jouent ces grands groupes dans les territoires, leurs motivations et leurs intérêts pour agir. Nous avons cherché à caractériser leurs actions afin de comprendre pourquoi ces initiatives locales, qui s'avèrent pérennes, restent malgré tout d'ampleur modeste.

À l'heure où les médias pointent du doigt le comportement de prédateur des multinationales qui déplacent leurs sites industriels à travers le monde pour optimiser leurs coûts de production, des grands groupes, parfois ceux-là mêmes qui délocalisent, décident d'investir dans leur territoire et de soutenir le tissu local des PME.

Dans le cadre de notre mémoire d'ingénieurs du Corps des Mines, nous avons enquêté auprès de grands groupes (Thales, Saint-Gobain, Sanofi, EDF...), d'acteurs publics (Conseils généraux, communautés d'agglomération, agences de développement...) et privés (cabinets spécialisés en revitalisation) du développement économique afin de comprendre la mécanique de l'action territoriale de ces grands groupes, leurs motivations et les bénéfices qu'ils en retirent.

L'implication territoriale des grands groupes : une réalité mitigée

Avant d'en analyser les enjeux, nous présenterons l'implication territoriale des grandes entreprises, laquelle peut prendre différentes formes : outre le financement direct, les grands groupes peuvent mettre leurs employés, cadres ou experts à la disposition des PME ; ils peuvent aussi avoir une action au travers d'achats préférentiels, d'aides à l'export, d'actions de formation, etc.

Ces actions en direction du tissu de PME implantées sur le territoire peuvent être menées directement par les grands groupes, parfois au travers de structures internes dédiées : le groupe Thales a par exemple créé une filiale, Géris, pour gérer ses activités de développement du tissu industriel et

d'ingénierie RH (Ressources humaines). Fondées sur un travail de terrain et d'ampleur modeste, ces actions bilatérales ne produisent en général rien de spectaculaire ; elles ne génèrent pas des milliers d'emplois et ne sont dès lors pas mises en avant dans les médias. Elles reposent sur la capacité des groupes à acquérir une connaissance fine des atouts et des faiblesses du territoire et à répondre exactement aux besoins exprimés localement par les PME.

Mais la mise en œuvre de nombreuses actions collectives est également confiée par des grands groupes à des acteurs intermédiaires du territoire : en effet, l'identification des projets à fort potentiel est particulièrement chronophage, et pour toucher de manière efficace un maximum d'acteurs, les entreprises s'appuient sur des structures telles que le dispositif Alizé®, le Pacte PME, les agences de développement, les CCI... Réalisées à petite échelle (le bassin d'emploi pour Alizé®), ces initiatives multilatérales fourmillent, mais sans réelle capitalisation au niveau national.

Notre intention n'est nullement d'établir une monographie de ces innombrables initiatives territoriales, mais d'en dégager certains des traits saillants. Sur la base de nos observations, nous pouvons avancer que l'engagement territorial de la grande entreprise repose souvent sur un individu, une volonté, une capacité à tisser des liens, une détermination à créer un réseau. Ces initiatives paraissent parfois fragiles, leur existence même pouvant être remise en cause par le *turn-over* des cadres des sites industriels impliqués. Leur réalisation est par ailleurs rendue difficile par le millefeuille territorial et la dispersion des acteurs intermédiaires. Du côté de l'État, nos investigations n'ont

pas permis d'identifier une volonté forte de mutualiser et de diffuser les bonnes pratiques de l'accompagnement du développement économique par les grandes entreprises. Enfin, peu de grands groupes choisissent aujourd'hui de dédier des moyens humains et financiers pour agir positivement sur le territoire. En effet, seule une douzaine de groupes mettent en œuvre des actions en direction du territoire, parmi lesquels Thales, Saint-Gobain, Sanofi, la SNCF, Edf, Michelin, Air-France, Areva, EADS ou Vivendi. Par ailleurs, même lorsque ces grands groupes, que l'on peut qualifier de champions nationaux, affichent un regain d'intérêt pour le territoire, il n'en reste pas moins que leur culture interne doit évoluer afin d'assurer la mobilisation de leurs collaborateurs.

Le moteur de l'action territoriale

Convaincus que certains grands groupes choisissent d'agir sur leur territoire, nous avons cherché à comprendre le mécanisme de ces actions en répondant à deux questions : pourquoi une grande entreprise s'engage-t-elle dans des actions quasi philanthropiques ? Si une implication dans le territoire revêt un caractère stratégique, pourquoi ne le font-elle pas toutes ?

Un investissement territorial libre, ou contraint ?

La revitalisation d'un territoire relève d'un dispositif réglementaire qui pose le principe de responsabilité des entreprises vis-à-vis du bassin d'emploi dans lequel elles sont implantées. L'entreprise s'engage dans un processus de revitalisation à la suite de l'annonce d'un plan de sauvegarde de l'emploi. Elle dispose généralement de deux à trois ans pour trouver et accompagner ou pour faire naître des projets de développement économique sur le territoire objet de la revitalisation et pour les financer. Cependant, il faut souligner qu'au regard de la contrainte que représente la revitalisation, le choix de s'impliquer ou non reste entier. Certaines entreprises vont se limiter à abonder un fonds dont la gestion sera entièrement déléguée. D'autres vont chercher à impliquer l'ensemble de leur personnel en se saisissant de l'opération de revitalisation comme d'une opportunité pour améliorer leur image territoriale, et ce d'autant plus qu'elles y restent implantées. Certaines entreprises, comme la société Arc International, peuvent aller jusqu'à développer des compétences en interne pour favoriser le dynamisme territorial après un premier exercice de revitalisation qui avait été totalement externalisé.

Le territoire élément constitutif du modèle de l'entreprise : les sédentaires

Entreprises de taille intermédiaire (ETI) : le pragmatisme territorial

L'investissement territorial est aussi une réalité à l'échelle de l'entreprise de taille intermédiaire (ETI). Pour

l'illustrer, nous évoquerons le cas d'Axon'Cable, une ETI qui, située à Montmirail, dans la Marne, est spécialisée dans la conception et la fabrication de câbles électroniques très haut de gamme. Son PDG, Joseph Puzo, explique avec passion comment il a transformé en puissant levier de croissance ce qu'il considérait comme l'obstacle essentiel au développement de son entreprise, son implantation rurale. Ses initiatives ne manquent pas. Face à la difficulté de recruter du personnel expérimenté, il a décidé de multiplier les actions en direction des écoles et de construire des logements permettant d'héberger les nouveaux embauchés. Il s'efforce aussi de construire des liens avec les entreprises locales, par exemple en animant un club informel des chefs d'entreprise de Montmirail.

Le modèle d'affaires territorialisé

Changeons de dimension, avec cette fois-ci le groupe Saint-Gobain, pour illustrer le cas du modèle d'affaires territorialisé. Spécialisé dans la fabrication et la vente de matériaux de construction, le choix de ses implantations s'impose à ce groupe : un produit qui coûte plus cher à transporter qu'à fabriquer doit être produit à proximité de ses consommateurs. Dès lors, l'investissement territorial participe de l'avantage concurrentiel. Saint-Gobain a confié la gestion de celui-ci à une structure dédiée nommée Saint-Gobain Développement, qui exerce des missions de veille économique, de développement des territoires d'implantation et de gestion des crises économiques.

Un mécénat territorial

Le mécénat territorial est pratiqué par la catégorie mystérieuse des entreprises qui n'ont aucune raison sérieuse de s'intéresser à leur territoire, mais qui pourtant le font. Pour expliquer ce goût spontané pour l'action territoriale, on invoque habituellement des raisons floues, comme une culture d'entreprise ou l'implication exceptionnelle d'un dirigeant ou d'un collaborateur. Beaucoup des entreprises qui s'impliquent de façon notable dans le paysage économique de leur territoire ont une culture du service public qui leur vient d'un actionariat étatique présent ou passé. On pense notamment à EDF, à La Poste, à la SNCF. D'autres sont guidées par une préoccupation historique pour leur territoire, comme l'attachement manifesté par Michelin pour l'Auvergne.

Conscient d'échanger positivement avec son écosystème local, le dirigeant d'une entreprise qui s'investit « à froid » dans son territoire agit à l'instar d'un mécène territorial faisant un pari, parfois implicite, ou parfois même inconscient, sur une forme encore indéterminée de retour sur investissement.

Le pari sur un retour sur investissement

Dès lors qu'une entreprise n'est contrainte à agir ni par la réglementation, ni par son ancrage géographique, ni par



Photo © Jérôme Chatin/EXPANSION-REA

« L'investissement territorial est aussi une réalité à l'échelle de l'entreprise de taille intermédiaire (ETI). Pour l'illustrer, nous évoquerons le cas d'Axon'Cable, une ETI qui, située à Montmirail, dans la Marne, est spécialisée dans la conception et la fabrication de câbles électroniques très haut de gamme. Son PDG, Joseph Puzo, explique avec passion comment il a transformé en puissant levier de croissance ce qu'il considèrerait comme l'obstacle essentiel au développement de son entreprise, son implantation rurale. », Joseph Puzo, PDG d'Axon'Cable, dans son usine de Montmirail, octobre 2010.

sa culture, nous pouvons chercher une explication à son action en dépit du flou qui entoure les gains potentiels de son action territoriale.

Une entreprise n'a pas vocation à se substituer à l'action publique et n'agit pas sur les territoires par philanthropie. Les bénéfices attendus de ce pari qui se noue sur le territoire nous ont été décrits de façon plus ou moins claire et sont évalués – et évaluables – à des degrés variables. Nous avons classé les raisons invoquées par nos contacts industriels – et par ceux qui interagissent avec eux sur le territoire – en quatre catégories plus ou moins tangibles et en forte interaction : l'efficacité opérationnelle, l'image, l'influence et la résistance aux chocs.

Augmenter son efficacité opérationnelle

La montée en compétence de sous-traitants est un atout identifié (1) de la compétitivité industrielle. Dans un contexte de forte externalisation, la grande entreprise cherche à profiter de la souplesse structurelle des PME, notamment en matière d'innovation. En accompagnant les PME environnantes, la grande entreprise va non seulement fortifier ses sous-traitants actuels pour leur permettre de

se concentrer sur l'innovation ou de monter en gamme, mais elle va aussi améliorer sa propre connaissance du tissu industriel et étendre son champ d'innovation potentiel.

En agissant en faveur de son territoire, cette grande entreprise peut également faciliter sa gestion des ressources humaines dans trois de ses attributions principales : le développement des compétences de ses collaborateurs par leur mise à la disposition d'une PME, l'amélioration de son processus de recrutement en favorisant un bassin d'emploi actif, lui permettant par exemple d'attirer des talents de l'extérieur, et une optimisation des effectifs pouvant mener parfois à un plan de sauvegarde de l'emploi, une optimisation facilitée par une meilleure connaissance des acteurs et des dispositifs permise par son investissement « à froid ».

Gérer efficacement son image

La gestion de leur image est l'une des premières raisons invoquées par les grandes entreprises. C'est la seule, aux yeux des sceptiques, qui expliquerait l'intérêt de l'entreprise pour son territoire économique. L'émergence du





Photo © Richard Damoret/REA

« En agissant en faveur de son territoire, cette grande entreprise peut également faciliter sa gestion des ressources humaines dans trois de ses attributions principales : le développement des compétences de ses collaborateurs [...], l'amélioration de son processus de recrutement en favorisant un bassin d'emploi actif, lui permettant par exemple d'attirer des talents de l'extérieur, et une optimisation des effectifs. », étudiants d'un école d'ingénieurs lors de leur participation au Michelin Student Days, Ladoux (Auvergne), avril 2010.

concept de responsabilité sociétale de l'entreprise (RSE) met en lumière l'impact que peut avoir l'activité de l'entreprise sur son environnement au sens large. Une image vertueuse facilite tout d'abord les interactions avec les autres agents économiques. De plus, en augmentant l'attrait intrinsèque de l'entreprise pour ses collaborateurs potentiels, cette image vertueuse facilite son recrutement de talents. Enfin, en s'assurant de la bonne disposition des riverains et des pouvoirs publics envers elle, la grande entreprise s'ouvre les portes des centres de décision du territoire avec lesquels elle peut nouer des liens de confiance.

Étendre son influence sur la vie du territoire

L'entreprise profite également de ses investissements pour étendre son influence sur la vie du territoire. En effet, si la grande entreprise parraine chaque entreprise naissante, chaque formation technique, si ses dirigeants président les clubs d'entreprises et montrent aux décideurs l'intérêt qu'ils portent au territoire, elle se place de fait au centre des réseaux économiques, faisant ainsi fructifier son *soft power*, et devient un acteur incontournable pour le tissu

économique et pour les pouvoirs publics. Certains grands groupes incitent ainsi fortement les dirigeants de leurs sites à connaître les représentants des puissances publiques – services déconcentrés de l'État, régions et collectivités territoriales – ainsi que les mécanismes décisionnels effectivement en vigueur sur le territoire concerné.

Accroître sa résistance aux chocs

L'investissement dans le tissu économique local peut servir une approche prudentielle de la relation au territoire (2). « Travailler à froid pour anticiper le chaud » peut aider l'entreprise à réagir rapidement et efficacement aux chocs. Selon Saint-Gobain, dans un territoire, le grand groupe auquel appartient le site est personnifié et le territoire en garde en mémoire les actes. Cette rupture de l'échelle des temps impose aux grands groupes ancrés dans un territoire de veiller à ce que leur site conduise une politique de long terme permettant un développement concerté du groupe et du territoire. La relation de confiance qui s'établit ainsi entre l'entreprise et son écosystème – et notamment avec les pouvoirs publics – est un atout pour résoudre des crises éventuelles.



Le territoire, un placement d'avenir

Attachons-nous maintenant à cette dernière question : puisque de grands groupes gagnent à investir dans le territoire, pourquoi cette démarche est-elle loin d'être universelle ?

Notons tout d'abord que pour qualifier les bénéfices attendus de l'action territoriale, nos interlocuteurs utilisent des mots tels que confiance, compétence, flexibilité, résilience... Ces concepts imprécis illustrent le flou qui entoure l'implication des grands groupes dans le tissu des PME du territoire concerné et la difficulté à quantifier un éventuel retour sur investissement. Ces liens de cause à effet entre l'investissement territorial et le retour pour l'entreprise sont difficilement démontrables. Le fait que cet investissement s'appuie sur un résultat intermédiaire, à savoir le développement de la vitalité du territoire en tant que « patrimoine immatériel collectif » (3), complique d'autant le problème : les actions menées par l'entreprise doivent d'abord avoir un effet sur le développement du territoire pour que celui-ci profite par rebond à l'entreprise. Aucune de ces deux étapes dans la causalité n'a encore été démontrée. Seule la pérennité des actions atteste de leur intérêt économique.

Les entreprises qui agissent en faveur de leur territoire le font donc parce qu'elles sont convaincues qu'elles reti-

eront à plus ou moins long terme un bénéfice de leurs actions. En revanche, celles qui n'agissent pas persisteront dans leur inaction tant qu'elles n'y verront pas un intérêt réel.

Notre conviction : le territoire est un placement d'avenir !

Seul obstacle à surmonter pour que notre intuition se transforme en affirmation : une nécessaire prise de conscience des opportunités offertes par l'investissement territorial, et celle de l'intérêt de la solidarité territoriale pour toute grande entreprise.

Notes

* Ingénieurs des Mines.

(1) « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », Rapport au Premier ministre, Louis Gallois, 5 novembre 2012.

(2) *La stratégie du jardinier, Politiques publiques et stratégies d'entreprises dans l'activation des ressources humaines du territoire*, Olivier MÉRIAUX, pour La Fabrique de l'Industrie, février 2013.

(3) « Aborder la question de l'action territoriale en économie : le territoire comme une action collective », Romain DEMISSY, communication au colloque du GIS-CIST « Fonder les sciences du territoire » des 23-25 novembre 2011 à Paris, pp. 115-118.
<http://www.gis-cist.fr/index.php/main-sections/colloque-sciences-du-territoire/recueil-des-communications/Paris>



Patrimoines national et mondial : de l'objet au territoire

Par Alain MARINOS*

Que constate-t-on aujourd'hui ? Plus notre société avance dans la globalité, plus la tradition et le patrimoine suscitent l'intérêt. Les succès s'obtiennent à différents niveaux : attachement à la qualité de l'environnement bâti, croissance du tourisme culturel ... jusqu'aux diverses formes de manifestations identitaires. L'étendue de ces succès nourris par un intérêt de plus en plus fort des populations, conduit progressivement à regarder au-delà des objets pour considérer la valeur patrimoniale des territoires.

Or, dans le contexte législatif et réglementaire actuel, l'essor de la demande patrimoniale se traduit principalement par un besoin accru de « protection » et de « labellisation », qui ne cesse de gagner du terrain au point de concerner aujourd'hui les deux tiers des communes françaises. Les outils de protection et de labellisation conçus au XIX^e siècle et au XX^e siècle sont-ils toujours adaptés aux besoins d'aujourd'hui ?

Dans ce domaine, le rôle de l'État reste fondamental ; sa responsabilité repose, depuis la Révolution française, sur le concept de « patrimoine commun de la Nation », concept né dans la mouvance des « Droits de l'homme et du citoyen ». Devons-nous aujourd'hui changer nos modes de protection et de labellisation ? Mais en faisant cela ne risquons-nous pas d'ouvrir la boîte de Pandore ? Telle est la question que nous développerons dans cet article afin de mettre en perspective les réponses susceptibles d'y être apportées.

Le concept de « patrimoine commun de la Nation » a émergé avec la Révolution française dans le sillage des Droits de l'homme et du citoyen. Il fonde notre système de protection du patrimoine. En construction tout au long du XIX^e siècle, notamment sous la pression des mouvements romantiques (comme l'affirmait Victor Hugo en 1837, « Il faut arrêter le marteau qui mutile le pays. Une loi suffirait. Qu'on la fasse ! »), ce système mis en place par l'État s'est développé tout au long du XX^e siècle. D'abord limité à la protection des monuments historiques (lois de 1887 et 1913), il a été ensuite étendu aux sites (lois de 1906 et 1930), aux abords des monuments (loi de 1943/46), puis aux quartiers historiques (lois de 1962 et 1983) et, enfin, au paysage (loi de 1993)... sans oublier les lois relatives à l'archéologie, aux objets mobiliers...

La protection du patrimoine par l'État ne cesse de croître et d'étendre son impact sur le territoire phy-

sique, nourrie par l'intérêt de plus en plus fort des populations. Ce mouvement d'extension, qui s'est considérablement accéléré ces dernières décennies, se fait non seulement dans l'espace (des objets au territoire), mais également dans le temps, des périodes les plus reculées aux patrimoines les plus récents. Les succès obtenus le sont à différents niveaux : attachement à la qualité de l'environnement bâti, croissance du tourisme culturel... jusqu'aux diverses formes de manifestations identitaires.

Parallèlement, depuis une quarantaine d'années, la mise en valeur du patrimoine culturel se développe à travers des labels définis et décernés à divers niveaux. Ils sont de plus en plus nombreux et peuvent concerner des territoires étendus.

Quels sont donc ces territoires protégés et quels sont ceux labellisés ?

Les territoires protégés au titre du patrimoine

Il s'agit principalement :

- ✓ des abords des monuments historiques (MH)

Chaque classement ou inscription au titre des monuments historiques entraîne automatiquement la délimitation des abords par un cercle de 500 m de rayon tracé autour du monument protégé. L'ensemble de ces cercles, à raison de 300 à 400 nouvelles protections par an au titre des dix dernières années, recouvre des territoires importants (souvent des villes entières). La superficie totale des abords ainsi protégés sur l'ensemble du territoire national est estimée à environ 2 120 000 hectares. La servitude au titre desdits abords est liée à leur covisibilité (1) avec le monument protégé, et aucunement à la valeur patrimoniale intrinsèque du territoire couvert par ces abords.

- ✓ des quartiers et autres lieux historiques couverts par un secteur sauvegardé, une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ou une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP)

Aujourd'hui plus d'une centaine de secteurs sauvegardés ont été créés, dont la majorité porte sur des centres-villes historiques emblématiques. La révision de plusieurs anciens documents s'est soldée récemment par un accroissement notable de leur superficie. Ainsi ceux de Tours, de Chinon et de Troyes ont vu leur surface doublée, et ceux de Metz et de Richelieu ont vu leur superficie multipliée par 4 ou 5.

Parallèlement, plus de 650 ZPPAUP et AVAP ont été créées à l'initiative de maires depuis 1983 (2). Nombreuses sont celles qui débordent les limites de la covisibilité des monuments historiques. Plusieurs portent sur des territoires couvrant parfois de grandes parties de la commune: les centres-villes, les faubourgs et les entrées de ville, comme à Tulle, à Brest et à Saint-Jean-de-Luz. Ces dernières années, des études de faisabilité ont même été engagées qui portent sur des ensembles de communes, voire d'intercommunalités, comme dans la Vallée du Loir, dans la Vallée de la Somme ou dans les Alpes Mancelles.

- ✓ des sites classés et inscrits

Les sites classés et inscrits sont des espaces remarquables protégés pour leur caractère historique, artistique, scientifique, légendaire ou pittoresque. En France, la superficie des sites classés et des sites inscrits est estimée à environ 2 500 000 hectares. Comme pour les autres protections citées précédemment, leur nombre augmente régulièrement et de très vastes sites ont été protégés ces dernières décennies.

Environ 18 750 communes sont impactées par une ou plusieurs de ces protections, soit plus de la moitié des communes françaises. Cette estimation passe aux deux tiers si l'on ajoute les communes ne comportant pas de secteur protégé, mais bénéficiant néanmoins d'un label décerné au titre du patrimoine.

Les territoires labellisés au titre du patrimoine

Il s'agit principalement :

- ✓ des Villes et Pays d'Art et d'Histoire (VPAH)

« Villes et Pays d'Art et d'Histoire » est un label national décerné par le ministère de la Culture et de la Communication. 173 villes ou pays sont ainsi labellisés à ce jour (dont 61 pays), couvrant une superficie d'environ 15 % du territoire national. Les nouvelles demandes et celles portant sur des extensions ont été nombreuses ces dernières années. Plusieurs pays récemment labellisés regroupent un nombre important de collectivités territoriales, par exemple le Pays d'Épinal qui, labellisé fin 2013, comprend 226 communes réparties sur 9 communautés de communes.

Le label VPAH est fondé sur un projet culturel pour le territoire considéré affichant clairement l'ambition de conjuguer les préoccupations patrimoniales aux préoccupations sociales et environnementales (voir les exemples récents de Strasbourg, de Pau, de Cognac, de Metz, de Vincennes, de Saint-Denis Plaine Commune...). La Sénatrice Bernadette Bourzaï s'exprimait ainsi lors de sa demande visant à l'extension du Pays d'Art et d'Histoire Vézère-Ardoise (dans le département de la Corrèze) : « Le label Pays d'Art et d'Histoire reconnaît l'identité d'un territoire sur la base de ses qualités patrimoniales et architecturales. C'est aussi un projet au service de ses habitants et de leur cadre de vie. Envisager l'avenir en s'appuyant sur le respect des richesses en matière d'urbanisme, de paysage et de culture s'inscrit pleinement dans la démarche de développement local et durable du territoire Vézère-Ardoise : ce projet mérite le soutien et la mobilisation de tous ».

- ✓ de réseaux locaux

Depuis une quarantaine d'années, plusieurs associations porteuses d'un label ont été créées et se développent localement. Souvent axées, au départ, sur des préoccupations exclusivement touristiques, certaines de ces associations affichent aujourd'hui le « patrimoine comme moteur d'intégration et de lien social » et prennent en considération le cadre de vie des habitants et le développement durable. Citons par exemple les associations locales des Petites Cités de Caractère, les Plus Beaux Villages de France, les Plus Beaux Détours de France, les Communes du Patrimoine Rural de Bretagne et, dans d'autres domaines, le Réseau des Grands Sites de France, les Jardins Remarquables, ainsi que les associations ayant pour objet des routes ou des itinéraires culturels.

De nouveaux réseaux se constituent et des réseaux déjà existants se développent aujourd'hui et gagnent en influence sur l'ensemble du territoire. Nous citerons notamment la relance, en 2013, de l'Association nationale des Petites Cités de Caractère créée en 2009, qui confère plusieurs associations locales du même nom, ainsi que l'Association Port d'Intérêt Patrimonial (créée fin 2011) et le réseau des Villes-Cathédrales créé en 2013.

Les parcs naturels pourraient également entrer en ligne de compte, car ils sont fondés sur la protection et la valorisation de leur patrimoine naturel et culturel.

- ✓ les inscriptions sur la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO

Les demandes des élus français en faveur de l'inscription de biens (matériels) sur la liste du Patrimoine mondial sont de plus en plus nombreuses, malgré un quota réduit par l'UNESCO à deux biens par an (3). Au 15 avril 2013, 34 biens figuraient sur la liste indicative des biens français susceptibles de recevoir le précieux label, mais les demandes informelles sont estimées à plus d'une centaine. Cette profusion de projets en regard du petit nombre de candidatures retenues ne peut laisser indifférent au risque de décevoir un nombre important de collectivités. L'engouement politique local et les motivations sont forts tant sur le plan économique que sur les plans culturel, social et écologique.

Les biens français inscrits sur la liste du Patrimoine mondial ont porté ces dernières années sur de vastes territoires, d'autant plus vastes qu'au-delà de la délimitation du bien éligible en tant que tel, l'UNESCO demande que soient prises en compte une zone tampon (les abords immédiats du bien) et une aire d'influence paysagère (les abords éloignés du bien).

Le Patrimoine mondial source d'innovation

Ces récentes inscriptions sur la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO méritent une attention particulière, car elles font émerger de nouvelles échelles de patrimoine de superficies très importantes jamais appréhendées à ce titre par le passé. En France, le premier bien de ce type fut le Val-de-Loire. Inscrit sur la liste en 2000, il couvre un territoire de 280 km de long engageant deux régions, quatre départements et 160 communes (dont les villes d'Orléans, de Tours et de Blois).

En 2008, au cours d'un colloque international sur le thème des « Territoires culturels » tenu en Chine, dans la région du Guizhou, quelle ne fut pas ma surprise d'entendre le premier intervenant, un professeur néo-zélandais inconnu de la délégation française, commencer sa communication par la présentation d'images du Val-de-Loire ! Ses propos introductifs mettaient en avant l'initiative exemplaire de la France, qu'il qualifia de « grand pays de culture », ayant permis l'inscription dès 2000 sur la liste du Patrimoine mondial d'un aussi vaste territoire culturel. Il exprimait ainsi l'attente de solutions de gestion susceptibles d'éclairer de nombreux pays sur la façon de traiter cette problématique.



Le Val de Loire est inscrit sur la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO depuis le 30 novembre 2000 au titre des paysages culturels (document de la Mission Val de Loire : www.valdeloire.org).



Réflexion sur le territoire des tours de Tatihou et de Saint-Vaast-la-Hougue (La Manche), l'un des 12 sites aménagés par Vauban inscrits au Patrimoine mondial de l'UNESCO.

Après le Val-de-Loire, d'autres grands territoires français ont été inscrits sur la liste. Nous citerons notamment : en 2010, une série de douze sites aménagés par Vauban dominant des espaces extrêmement vastes, que ces ouvrages militaires avaient vocation à contrôler ; en 2011, les Causses-et-Cévennes, couvrant avec leur zone tampon plus de 300 000 hectares, 231 communes dont les « villes-portes » d'Alès, de Ganges, de Lodève, de Mende et de Millau ; en 2012, le Bassin minier du Nord, soit un site d'environ 120 000 hectares s'étendant sur plus de 100 kilomètres et comprenant 109 « biens individuels ».

Passé l'enthousiasme manifesté pendant la course au label, les heureux élus doivent, pour être crédibles et conserver le précieux label, gérer le bien dans la durée et être à la hauteur des ambitions affichées.

C'est pourquoi l'UNESCO demande aux États des garanties notamment au travers de l'élaboration d'un plan de gestion pour chaque bien labellisé, cette organisation onusienne considère que le pays concerné doit utiliser ses propres outils de protection/planification du patrimoine pour satisfaire aux exigences. Il est impor-

tant de préciser que ce sont les États qui sont responsables devant l'UNESCO de la bonne gestion d'un bien labellisé (4).

Des écosystèmes culturels

Comment gérer des territoires patrimoniaux de plus en plus nombreux et de plus en plus vastes ? Quel devrait être le rôle de l'État dans un contexte de pénurie de moyens, alors que la demande s'accroît régulièrement ? L'État peut-il tout « protéger » ? Quel partage des responsabilités et des compétences peut-il engager avec les collectivités territoriales ?

Il ne m'appartient pas de répondre à ces questions, mais une chose est certaine : l'État demeure un partenaire indispensable et souvent attendu par les collectivités territoriales, car, d'une part, il a vocation à assumer son rôle d'ensemblier, celui-ci étant nécessaire s'agissant de vastes territoires regroupant plusieurs niveaux de collectivités locales et, d'autre part, nous rappellerons qu'il demeure le garant de la valeur du « patrimoine commun de la Nation ».





Vue de Camaret-sur-Mer (Finistère) et de la Tour Doré à l'entrée de la Rade de Brest, un autre des sites aménagés par Vauban inscrits au Patrimoine mondial de l'UNESCO.

Or, la plupart des lois de protection du patrimoine mises en œuvre par l'État en France depuis un siècle et demi sont des outils de protection qui ont été conçus pour des territoires relativement limités. Ils ne peuvent pas prétendre couvrir des espaces aussi vastes que ceux qui sont aujourd'hui pris en considération. De plus, compte tenu des échelles, on peut s'interroger sur la pertinence pour des collectivités de demander à l'État de les protéger contre leurs propres aménagements.

Les documents d'urbanisme locaux, schémas de cohérence territoriale (SCOT) et plans locaux d'urbanisme (PLU) auraient pu être adaptés pour répondre aux nouvelles préoccupations patrimoniales. Or, on constate qu'ils ne le sont que rarement ou d'une façon encore peu convaincante. De plus, il manquerait cruellement, pour les concevoir et les gérer sur le terrain, de compétences professionnelles dans les domaines conjugués du patrimoine et de l'urbanisme.

Il apparaît difficile de trouver des solutions au problème posé sans mener au préalable une réflexion interdisciplinaire. Au regard des évolutions actuelles de nos sociétés, il est urgent de mener cette réflexion dans le but de concevoir une nouvelle approche des territoires physiques face au développement croissant des territoires virtuels *via* les réseaux Internet. Ne faudrait-il pas reconsidérer avec un regard neuf cet extrait de l'article 110 du Code de l'urbanisme : « Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation », issu de la loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales ?

Toutes les tendances convergent vers une sortie progressive de la « protection du bâti contre ... », au profit

d'une appréhension du patrimoine « pour et avec les habitants » des lieux et des territoires concernés. Le patrimoine n'est plus réduit à une collection d'objets bâtis : à travers le territoire habité, il intègre des préoccupations sociales, économiques et environnementales. Il fonde l'émergence d'un nouveau concept que l'on pourrait qualifier d'écosystème culturel, qui est à prendre en considération pour permettre un développement soutenable (5).

Dans cette optique, il serait intéressant de suivre les orientations formulées au niveau international dans la Convention de l'UNESCO pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005-2007) et dans la Convention sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (dite Convention de Faro (2005-2011)) du Conseil de l'Europe, qu'illustrent ces propos fréquemment repris lors de diverses manifestations : « *Dans une société de plus en plus mondialisée, la recherche d'attaches et d'enracinement répond au besoin d'appartenance et d'identification des individus. (...) Ce texte présente le patrimoine culturel comme une ressource servant aussi bien au développement humain, à la valorisation des diversités culturelles et à la promotion du dialogue interculturel, qu'à un modèle de développement économique fondé sur les principes d'utilisation durable des ressources* ».

Ces avancées fondamentales commencent à être mises en œuvre, par exemple dans la Province du Québec qui fait figure de pionnière. Sa loi sur le développement durable entrée en vigueur en 2006 intègre les dimensions culturelles et patrimoniales en ces termes : « (...) Le patrimoine culturel constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoir-faire reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celle-ci de génération en généra-



tion et sa conservation favorise le caractère durable du développement (...) ».

Notes

*Architecte et urbaniste, Conservateur général du patrimoine.
<http://www.alainmarinos.net>

(1) On entend par covisibilité, toute incidence visuelle d'un monument sur le territoire qui l'entourne (et réciproquement).

(2) Les ZPPAUP ont été instaurées par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (dite loi Defferre).

(3) En général, pour la France, un dans le champ de la culture et un dans celui de la nature.

(4) Convention du Patrimoine mondial de 1972.

(5) De l'anglais *Sustainable Development*.



L'Europe, entre foisonnement des territoires et modèles d'organisation territoriale

Par Christophe QUÉVA*

Malgré de grandes différences dans leur organisation territoriale, les pays européens se caractérisent par un certain nombre de convergences qui nous invitent à nous interroger sur le rôle que peut jouer l'Union européenne en tant que pourvoyeuse de modèles territoriaux. À cet égard, la politique régionale de cette dernière implique que chaque État membre dispose d'un échelon infranational qui soit à même de gérer et de répartir les aides financières de l'Union, et dans les nouveaux États membres, l'adhésion à l'Union a impliqué la constitution de nouvelles « régions ». À l'échelon local, les réformes territoriales menées dans les anciens comme dans les nouveaux États membres semblent également se caractériser par une certaine convergence vers un modèle de territoire local, élargi par les fusions de communes ou la constitution d'intercommunalités. Nous analyserons dans cet article les enjeux d'un possible modèle européen d'organisation territoriale, en présentant également les limites dans le cadre d'une Europe marquée par le foisonnement des territoires.

Introduction

La devise de l'Union européenne – « Unie dans la diversité » – reflète bien le paradoxe du projet européen : celui de construire un territoire qui ne remette pas en cause la pluralité des États, des régions et des territoires locaux.

À l'échelle européenne, les territoires foisonnent, et l'image française du millefeuille administratif ne saurait suffire à caractériser toute la richesse de la diversité territoriale européenne.

En effet, chaque État, qu'il soit unitaire (comme la majorité des États européens), fédéral (comme l'Allemagne, l'Autriche ou la Belgique) ou régionalisé (comme l'Italie ou l'Espagne), dispose d'une organisation, d'une histoire et de mutations territoriales spécifiques qui rendent particulièrement complexe la construction d'une maille territoriale qui soit commune à l'échelle de toute l'Europe. Néanmoins, l'utilité de cette maille commune se fait sentir, notamment, pour l'attribution des fonds de la

politique régionale européenne qui vise à corriger les disparités entre les régions des différents États membres. Dans cette perspective, l'Union européenne pourrait apparaître comme une pourvoyeuse de modèles territoriaux, constituant autant de cadres régulateurs des dynamiques nationales et infranationales.

Un processus d'eupéanisation se dessine, au sens de « dynamique de similitude qui possède une dimension géographique. [Cette eupéanisation] permet, en effet, d'envisager les transformations des systèmes territoriaux en Europe, en étudiant les structures spatiales induites par cette dynamique et leur agencement avec les configurations territoriales qui les accueillent » (BOULINEAU et SUCIU, 2008).

Dans les nouveaux pays membres de l'Union, en particulier dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), cette eupéanisation a été synonyme d'un profond bouleversement des structures territoriales avec le passage d'une organisation centralisée, sous les anciens régimes

communistes, à une décentralisation couplée à un processus de régionalisation – celle-ci constituant le cadre nécessaire à l'obtention des aides financières de la politique régionale. Dans quelle mesure les convergences territoriales à l'œuvre dans et entre les États européens relèvent-elles ou non d'un modèle commun de réorganisation des territoires ? Cet article a pour objet d'interroger les modèles territoriaux à l'œuvre dans quelques-uns des États européens, ainsi qu'à l'échelle de l'Union européenne prise dans son ensemble, afin de tenter de comprendre les dynamiques territoriales communes qui sont à l'œuvre dans le contexte européen.

Le foisonnement des territoires en Europe

Dans la perspective de la réalisation du projet européen, il n'est nullement question de remettre en cause la souveraineté des États ou leur organisation territoriale.

Les différences existant entre les États membres dans ce domaine se font particulièrement sentir dans le domaine de l'aménagement : « *Les logiques de l'aménagement du territoire, le fonctionnement institutionnel et ses instruments, ainsi que l'interprétation du terme [aménagement] dépendent largement du contexte national. Le souci fondamental est à peu près le même partout : promouvoir un développement équilibré du territoire et corriger les disparités entre les régions. Par contre, la manière dont la politique d'aménagement du territoire a été institutionnalisée et la façon dont elle est mise en œuvre varient beaucoup selon les différents pays* » (GUDER, 2003). Dans ce cadre, les territoires infranationaux, qui sont la référence pour l'attribution des fonds européens de la politique régionale, correspondent à des structures totalement différentes selon les contextes : il s'agit de collectivités territoriales décentralisées (les régions) dans le cas français, d'États fédérés (les *Länder*) dans le cadre allemand, ou encore de structures intermédiaires (les Communautés autonomes) en Espagne, chacune de ces structures disposant de compétences et de modalités d'action différentes.

Ces différences d'organisation territoriale pèsent sur la mise en œuvre et l'interprétation des politiques européennes.

En France, malgré une décentralisation qui ne cesse de s'accroître avec les réformes territoriales de 2002-03 et 2013, la logique de l'État unitaire accorde toujours une place majeure aux politiques nationales d'aménagement (comme le montrent les pôles de compétitivité, la politique de la ville, les zones de revitalisation rurale, etc.). À l'échelle européenne, ce modèle unitaire d'organisation territoriale s'associe à la défense d'une « Europe des États » (SAINT-OUEN, 1993).

Face à ce modèle territorial unitaire, l'Allemagne relève d'une logique différente : celle d'un État fédéral composé de seize États fédérés, les *Länder*, qui disposent chacun de leur propre constitution, d'une organisation territoriale et d'une politique d'aménagement spécifiques – même si la Réunification et le creusement des disparités entre l'Est et l'Ouest du territoire ont pu conduire à un certain renfor-

cement de l'échelon fédéral (QUÉVA, 2007a). Dans le contexte européen, l'Allemagne incarne ainsi une organisation territoriale qui relèverait davantage d'une « Europe des régions ». Celle-ci est « *devenue une exigence importante des Länder, qui aspirent à jouer le rôle de réels Global Players en raison des profits qu'ils retirent des divers fonds structurels de l'Union européenne* » (MARTENS, 2003). Les *Länder* ont d'ailleurs pesé de tout leur poids pour que soit affirmé le principe de subsidiarité, et c'est sous l'impulsion du gouvernement fédéral allemand pressé par les *Länder* que le Comité des régions a été revalorisé lors de la réunion du Conseil européen d'Amsterdam de juin 1997.

Dans une configuration intermédiaire entre le modèle fédéral et le modèle unitaire, les Communautés autonomes espagnoles s'inscrivent plutôt dans la perspective d'une « Europe des régions », dont les enjeux seraient ici également géopolitiques, au regard du poids de « régions » identitaires aux revendications autonomistes parfois très marquées, comme la Catalogne ou le Pays Basque (BOIX et MAJOR, 2013 ; QUÉVA et VERGNAUD, 2009). Néanmoins, au-delà des différences nationales, la définition d'une échelle d'action européenne – notamment dans le cadre de la politique régionale européenne – implique d'appréhender chacun des États membres au prisme d'une même grille de lecture des territoires.

Vers un modèle européen d'organisation et de recomposition territoriales ?

La Commission européenne a ainsi mis en œuvre un découpage territorial destiné à faciliter les comparaisons entre les pays et entre les régions au sein du territoire de l'Union. Il s'agit de la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS). Celle-ci se fonde sur un découpage de chaque pays en niveaux de collecte statistique correspondant à des seuils de population (1) et recoupant le plus souvent des subdivisions administratives infranationales. Les trois principaux niveaux de maille sont les suivants : NUTS 0 (États), NUTS 1 (grandes régions socio-économiques) et NUTS 2 (régions de base pour l'application des politiques régionales). Ce découpage sert à la fois à la collecte des statistiques mesurant les disparités régionales et à la définition des politiques régionales de l'Union européenne. La figure 1 de la page suivante permet de comparer les niveaux NUTS 1 et NUTS 2 de quatre des plus anciens pays membres de l'Union européenne (l'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Italie) et de trois membres récents (la Hongrie et la Pologne, entrées dans l'UE en 2004, et la Bulgarie, entrée en 2007).

Ces NUTS peuvent être interprétés comme la recherche d'une maille territoriale homogène à l'échelle de toute l'Union européenne. En effet, l'idée est de parvenir à une grille de lecture commune, qui passe outre les différences d'organisation territoriale existant entre les États membres.

Signalons par ailleurs que cette nomenclature a parfois pesé sur le découpage territorial des pays candidats à l'intégration dans l'Union européenne. De fait, en aval de ce

	NUTS 1	NUTS 2 (Politique régionale européenne)
Allemagne	16 <i>Länder</i>	41 <i>Regierungsbezirke</i> (districts)
Bulgarie	2 régions économiques	6 régions de planification (groupes de régions)
Espagne	7 <i>Agrupacion de comunidades autonomas</i>	17 <i>comunidades autonomas</i>
France métropolitaine	8 zones économiques d'aménagement du territoire (ZEAT)	22 régions
Hongrie	3 régions statistiques	7 groupes de <i>comitat</i> (régions économique-statistiques)
Italie	11 <i>gruppi di regioni</i>	20 <i>regioni</i>
Pologne	6 régions (<i>regiony</i>)	16 <i>voïvodies</i>

Figure 1 : Le découpage territorial de l'Union européenne en NUTS 1 et NUTS 2 : quelques exemples nationaux.

découpage en NUTS, l'obtention des financements se fonde sur l'existence de collectivités territoriales à l'échelon régional qui soient à même de gérer et de répartir ces financements. Dans ce contexte, selon E. Boulineau (2006), les « *demandes de l'Union européenne* » en matière statistique peuvent être entendues « *comme l'expression d'un modèle européen régional* », notamment dans le cas de la Bulgarie, mais aussi, plus généralement, dans celui des PECO (MARCOU, 2002 ; REY et al., 2004).

Ce modèle européen régional rejoint par ailleurs la logique d'un autre modèle : celui du fédéralisme allemand. En effet, « *les pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne ont mené des réformes territoriales pour constituer des entités administratives au plan régional, condition sine qua non pour l'obtention des financements de l'Union européenne. En ce sens, les pays candidats s'inspirent très souvent, pour leurs réformes territoriales, du modèle fédéral allemand* » (MARTENS, 2003).

Dans chaque État membre, les politiques régionales européennes ont dès lors été synonymes d'un redécoupage des territoires nationaux et d'une régionalisation.

Celle-ci s'est parfois articulée autour de collectivités territoriales existantes, mais dans d'autres cas, ce découpage régional s'est parfois avéré quelque peu artificiel : ainsi, dans les PECO, « *les nouvelles régions n'ont pas pour l'heure conquis une assise politique, opérationnelle et identitaire stabilisée. Elles souffrent d'un certain nombre de faiblesses et cherchent encore leur place à côté des États. Le rôle central des régions consiste aujourd'hui à mettre en œuvre les stratégies de développement territorial financé par les fonds européens* » (COUDROY DE LILLE, 2005).

La constitution d'un découpage territorial homogène à l'échelle de l'Union européenne se heurte également à une grande diversité dans les tailles et dans les statuts de ces unités, notamment à l'échelon d'application de la poli-

tique régionale (NUTS 2). Ainsi, comme le montre la Figure 2 de la page suivante, le maillage en NUTS 2 est très fin en Allemagne ou au Royaume-Uni, où il correspond à une maille infrarégionale, alors qu'il correspond, en France ou en Espagne, à l'échelon régional et, dans certains cas (notamment dans les pays baltes), à l'échelon national.

Ces différences de maillage constituent des enjeux majeurs, non seulement sur le plan des statistiques nécessaires à l'analyse des disparités régionales (GRASLAND, 2004), mais aussi sur les plans politique et financier, dans le cadre d'une politique régionale européenne fondée sur des types de « régions » totalement différents selon les divers cadres nationaux.

Le découpage en NUTS se voit ainsi critiqué du fait qu'il est associé, selon C. Grasland et G. Hamez (2005), à « *une vision statique et atomiste (...), où 200 régions flottent, isolées les unes des autres, dans un univers statistique abstrait* », sans correspondre à un type identique de collectivité territoriale.

Il n'en reste pas moins qu'au-delà de ces découpages régionaux liés à la politique régionale européenne, un certain nombre de convergences territoriales se retrouvent dans les différents pays européens, notamment à l'échelon local.

Ainsi, beaucoup de ces pays ont vu se multiplier chez eux des réformes territoriales valorisant l'idée de territoires locaux élargis grâce à la fusion de communes ou à la constitution d'intercommunalités.

Ainsi, en France, les structures intercommunales occupent désormais une place centrale dans l'architecture territoriale, sans que les communes elles-mêmes aient connu de véritable réforme.

À l'inverse, l'intercommunalité occupe en Allemagne une place très secondaire du fait de l'importance des fusions intercommunales et des remaniements territo-



C. Quéva, 2013. Fond de carte : Philcarto, <http://philcarto.free.fr>

Territoires de l'Union européenne (UE) en 2013*

Territoires hors de l'UE en 2013*

FRANCE Niveau NUTS 0 : territoires des États membres de l'Union européenne

Territoires des États non membres de l'UE

Niveau NUTS 2 : territoires « régionaux », bénéficiant des fonds européens de la politique régionale

* La carte ne fait pas figurer la Croatie, entrée dans l'Union européenne le 1er juillet 2013

Figure 2 : Le découpage régional de l'Union européenne en NUTS 2 en 2013.

riaux, et ce à l'Est comme à l'Ouest du territoire fédéral (QUÉVA, 2007a).

Dans les deux cas, c'est bien, toutefois, le modèle d'un territoire local élargi qui explique les réformes territoriales

mises en œuvre – un modèle de grande commune fonctionnelle que l'on retrouve en Scandinavie.

Enfin, dans le contexte des pays d'Europe centrale et orientale, les réformes menées au niveau local (qui ont été

engagées dès le début des années 1990) relèvent d'une forme de mimétisme vis-à-vis des anciens États membres, voire d'un transfert de modèle : en effet, les réformes territoriales locales s'y sont vu encadrer sous la forme de par-rainages par les pays occidentaux (la France, l'Allemagne, ou encore les pays scandinaves).

Un certain modèle d'organisation territoriale locale semble ainsi se dessiner en Europe, même si de toute évidence ce modèle s'applique selon des modalités différenciées suivant les contextes nationaux, en fonction de l'héritage historique propre à chaque pays et de son organisation territoriale. Ce modèle reposerait sur une certaine autonomie communale (ou intercommunale), sur la démocratie locale et sur une certaine fonctionnalité spatiale, incarnée par les fusions et les coopérations (inter)communales (QUÉVA, 2007b).

Conclusion

Ainsi, le rôle de l'Union européenne dans la recomposition territoriale des pays membres reste ambigu. Les modalités du découpage territorial relèvent bien de chaque État et non de l'Union européenne en tant que telle, même si celle-ci peut donner certaines orientations en matière d'organisation territoriale, et ce à différents niveaux, à travers l'idée d'une fédération d'États nations, de « régions » de niveau NUTS 2 capables de prendre en charge la politique régionale, ou encore d'espaces (inter)communaux élargis et fonctionnels. Certes, un certain nombre de convergences entre les pays européens semble se dessiner à l'échelon local dans l'optique d'États largement décentralisés et régionalisés, et ces convergences semblent conforter l'idée qu'est en train de se constituer un modèle européen de recomposition territoriale, dans les anciens comme dans les nouveaux pays membres de l'Union européenne. Néanmoins, les différences nationales pèsent encore suffisamment pour qu'il soit nécessaire de nuancer la prégnance de ce modèle, qui relève avant tout des discours et des représentations, ainsi que de jeux de pouvoirs valorisant avant tout les États et leurs territoires nationaux.

Notes

* Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, UMR Géographie-Cités 8504. Courriel : christophe.queva@univ-paris1.fr

(1) NUTS 1 : de 3 à 7 millions d'habitants en moyenne vivent dans les unités territoriales statistiques de ce type dans le pays correspondant (pour les NUTS 2, ce nombre varie de 800 000 à 3 000 000 d'habitants).

BIBLIOGRAPHIE

- BOIX (C.) & MAJOR (J.-C.), « La marche de la Catalogne vers l'auto-détermination », *Politique étrangère*, 4, pp. 37-49, 2013.
- BOULINEAU (E.), « Au seuil de l'Europe, la difficile régionalisation de la Bulgarie », in BLETON-RUGET (A.), COMMERÇON (N.) & GONOD (P.) (dir.), *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, pp. 209-217, 2006.
- BOULINEAU (E.) & SUCIU (M.), « Décentralisation et régionalisation en Bulgarie et en Roumanie. Les ambiguïtés de l'europanisation », *L'Espace géographique*, 4, pp. 349-363, 2008.
- COUDROY de LILLE (L.), « Une nouvelle architecture territoriale pour les États d'Europe centrale et orientale », *Géococonfluences*, 2005. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/geoconfluences/doc/etpays/Europe/EurScient.htm>
- GRASLAND (C.) & HAMEZ (G.), « Vers la construction d'un indicateur de cohésion territoriale européen ? », *L'Espace géographique*, 2, pp. 97-116, 2005.
- GRASLAND (C.), « Les inégalités régionales dans une Europe élargie », in CHAVANCE (B.) (dir.), *Les Incertitudes du grand élargissement. L'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne*, pp. 181-214, 2004.
- GUDER (U.), *L'Aménagement du territoire et la politique régionale en Allemagne : vers une europanisation en douceur ?*, Groupe d'Études et de Recherches « Notre Europe », 54 p., 2003.
- MARCOU (G.), « L'Adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 32, n°3, pp. 131-167, 2002.
- MARTENS (S.), « Le fédéralisme allemand : modèle pour le fédéralisme européen ? », *L'Allemagne d'aujourd'hui*, 164, pp. 22-37, 2003.
- QUÉVA (C.), « Les paradoxes de la Région en Allemagne, entre réseaux et territoires : la région, outil de déterritorialisation ? », *Annales de géographie*, 653, pp. 41-64, 2007a.
- QUÉVA (C.), « Entre territoires et réseaux : la requalification des espaces locaux en France et en Allemagne. Jeux d'acteurs, d'échelles et de projets », Thèse de doctorat de géographie (dir. Gérard di Méo), Université de Bordeaux 3, 2007b.
- QUÉVA (C.) & VERGNAUD (G.), « Du territoire à l'intermédiation : essai de réflexions croisées sur les constructions territoriales locales en Allemagne, en France et en Espagne », in VANIER (M.) (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, pp. 141-150, 2009.
- REY (V.), COUDROY de LILLE (L.) & BOULINEAU (E.) (dir.), *L'Élargissement de l'Union européenne : réformes territoriales en Europe centrale et orientale*, 246 p., 2004.
- SAINT-OUEN (F.) (1993), « De l'Europe des États à l'Europe des régions », *Relations internationales*, 73, pp. 81-94, 1993.



Le territoire comme objet de gestion

Par Nathalie RAULET-CROSET*

Quand il est question, en France, de territoires administratifs et politiques, c'est souvent à l'enchevêtrement des niveaux d'action et aux conflits qu'ils peuvent susciter que l'on pense en premier lieu. Cependant, si l'on ne peut nier cette réalité, une autre approche consiste à se demander quelles sont les raisons sous-jacentes à cette multiplicité de délimitations territoriales et, *in fine*, à analyser en quoi la définition d'un territoire peut être un enjeu pour l'acteur public, en particulier en matière de coopérations multi-acteurs à l'échelle locale. Nous montrerons que le choix d'un territoire d'action renvoie bien sûr à une problématique de proximité spatiale, mais crée aussi *de facto* l'émergence de territoires construits par différents acteurs sur l'espace partagé. Au croisement entre territoires prescrits et territoires construits, on voit apparaître le rôle du territoire comme objet de gestion, en tant que scène d'action, support de gouvernance, et en tant qu'agrégateur de ressources. Au final, considérer le territoire comme un objet de gestion conduit à l'appréhender comme un « agencement territorial », connectant à l'échelle d'un espace donné un ensemble de ressources hétérogènes, aussi bien humaines que spatiales, ou encore liées à des technologies, à des compétences et à des connaissances.

En France, les découpages politico-administratifs identifient des « territoires », à savoir des portions d'espace auxquelles sont associées des responsabilités locales, ou qui font l'objet de financements spécifiques. Ces échelons territoriaux sont multiples et s'entrecroisent, et il est souvent question d'un « millefeuille administratif », lorsque l'on veut pointer les dérives de tels entrecroisements de territoires. La controverse autour des « vices et vertus » dudit millefeuille (BOURDIN, 2010) (1) porte en particulier sur les enjeux de la simplification ou, au contraire, de la multiplication des niveaux de l'action territoriale. Certains pointent ainsi la nécessité d'une simplification face à une répartition des compétences opaque et complexe entre l'État et les collectivités territoriales (JÉGOUZO, 2010), tandis que d'autres soulignent que la complexification des échelons territoriaux est le fruit d'une évolution de la société et, en particulier, qu'elle constitue « une réponse à l'évolution des demandes sociales, des normes juridiques, des enjeux économiques et techniques » (CASTEIGTS, 2010, p. 127). Cette deuxième perspective souligne les enjeux d'un « territoire à géométrie variable » (CASTEIGTS, 2010) plus souple et plus adapté, un territoire support d'action.

Adoptant un point de vue de sciences de gestion, nous questionnons ici cette ambition d'un territoire à géométrie

variable en tant qu'objet de gestion utilisé pour susciter l'action collective au niveau local. En matière d'action publique, définir un territoire comme un espace d'action renvoie en effet à l'idée qu'une meilleure coordination des acteurs pourrait en émerger, ainsi qu'un partage de ressources, des prises d'initiatives communes, ou encore une proximité accrue entre les acteurs publics et les usagers de ces territoires, qu'il s'agisse d'entreprises, d'habitants, de citoyens...

Toutefois, les expériences témoignent du fait que si la définition d'un territoire pour l'action peut avoir un effet, elle n'apparaît pas suffisante pour susciter des coopérations locales. La proximité spatiale doit s'accompagner d'autres leviers de cohésion et de dynamisme sur les territoires (ZIMMERMANN, 2008). En quoi la délimitation d'un espace est-elle néanmoins source d'action et de cohésion ? Sous quelles conditions, selon quels leviers ? C'est à cette question du territoire en tant qu'objet de gestion que nous nous intéresserons dans cet article, en nous demandant en particulier comment un territoire délimité administrativement peut devenir le lieu de coopérations et d'actions collectives, prenant un sens qui dépasse alors la simple délimitation spatiale.





Le territoire en tant qu'objet de gestion : entre territoire prescrit et territoire construit

Nous nous proposons de fonder notre réflexion sur deux logiques de définition d'un territoire : la logique descendante, celle du territoire « prescrit », qui renvoie à des définitions d'action et de politique publique, et la logique ascendante, celle du territoire « construit », où le territoire émerge d'usages et d'appropriations par des acteurs locaux (RAULET-CROSET, 2008). Ces deux logiques peuvent sembler s'opposer, mais, en fait, la dynamique d'un territoire résulte de leur interaction.

La délimitation par l'action publique d'un « territoire » a en effet pour conséquences de définir et de mettre en scène un certain nombre d'acteurs porteurs d'une responsabilité, ceux-ci étant parfois contraints à des coopérations dans le cadre de projets de territoire. On considère que c'est alors le territoire qui, du fait de son caractère prescrit, convoque pour une part les acteurs (et non l'inverse) dans un schéma d'action publique de tradition française qui consiste à viser des espaces définis en vue de susciter l'action locale (DONZELOT et *al.*, 2003). Dans ce cadre, on s'aperçoit de la multiplicité des échelles territoriales de l'action, parfois très locales, qui se sont progressivement développées, qu'il s'agisse des découpages politico-administratifs de l'administration territoriale (communes, intercommunalités, départements, régions...), des découpages administratifs par domaines de compétences bien identifiés (comme, par exemple, un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), qui se définit au niveau d'un bassin hydrographique) ou encore de la désignation de zones d'action (zones prioritaires, par exemple en matière d'éducation ou de sécurité, zones d'action en matière de protection de l'environnement, comme les « zones humides », en matière d'innovation avec les pôles de compétitivité créés sur le modèle des *clusters*...). Ce grain de plus en plus fin de la définition des territoires fait suite à l'évolution constatée depuis le début

des années 1970 vers une décision et une intervention publiques moins centralisées, où l'on a considéré que c'était moins au niveau de l'État que des territoires, ou en tout cas du local, que devait s'effectuer l'élaboration des politiques publiques (DURAN et THOENIG, 1996). Ainsi, dans le domaine de la politique de la ville, J. Donzelot évoque, dès 1986, la volonté de traiter le local comme une ressource pour l'action politique, et non comme un objet passif pour l'action de l'État.

Toutefois, les acteurs « convoqués » par la définition d'un territoire sont également amenés à collaborer avec d'autres acteurs économiques et sociaux qui sont eux aussi fortement présents sur ce territoire. Ainsi, par exemple, dans le cas des « pays » issus de la Loi d'orientation et d'aménagement durable des territoires de 1999 (analysés par Valéry Michaux en 2011), l'État incite à la construction de stratégies territoriales en s'appuyant sur les élus locaux de ces « pays ». Mais ceux-ci ont ensuite pour mission de convaincre d'autres acteurs, qui, de par leur histoire, ont construit des liens vis-à-vis du territoire, de s'engager dans des projets de territoire. Ces différents acteurs sont amenés à co-construire des initiatives de développement. La même dynamique entre territoire prescrit et territoire construit se retrouve par exemple dans des domaines comme celui de la protection de l'environnement, où des acteurs associatifs locaux (parfois des habitants) s'engagent autour de la protection de sites naturels, ou dans le domaine social (services à la personne, santé...), où se créent des dynamiques locales amenant différents acteurs à coopérer autour d'enfants, de personnes âgées... Un autre exemple porte sur les actions de sécurisation de proximité, quand il s'agit de mobiliser les acteurs locaux, de profiter de leur attachement à leurs espaces de vie pour les engager dans des formes d'action collective (Voir l'Encadré 1 ci-dessous).

On met alors l'accent sur l'existence d'une pluralité d'acteurs présents sur un même espace, soit du fait de leur exercice d'une responsabilité, soit parce que cet espace

Encadré 1 : Territoire et sécurité de proximité

La prise en charge territoriale et collective des questions de sécurité de proximité s'est faite en France en partie dans le cadre légal des Contrats locaux de sécurité (CLS), dispositifs d'action publique datant de 1997, qui, renouvelés en 2006, ont pour objectif de mettre en relation, à l'échelon local, des acteurs publics et privés.

Les CLS réunissent leurs participants de façon régulière ; ils ont une action que l'on peut qualifier d'intermittente et à géométrie variable, en fonction des problèmes qui se posent localement.

Établis à un échelon local, qui vise un territoire donné, ils veulent stimuler la coopération entre différents acteurs concernés par des problématiques locales d'insécurité : police, justice, enseignement, logement, élus locaux, transports publics, services sociaux, associations...

Une étude menée sur la prise en charge des questions d'incivilité au sein d'un CLS (BORZEIX et *al.*, 2005) a montré que les actions sont aussi pensées à l'échelle de micro-territoires d'action, au travers de formes organisées éphémères se construisant à l'échelle d'un quartier, voire d'une place ou d'un hall d'immeuble. Le choix des échelles territoriales d'action conduit à une prise en charge au plus près des situations d'incivilité, permettant d'engager dans l'action des acteurs concernés par les espaces visés (habitants, bailleurs, transporteurs...).





représente pour eux des territoires de l'appropriation et de l'usage, tels que les définissent certains géographes (DI MÉO, 1996). On observe alors que la dynamique d'un territoire se crée à l'articulation entre territoire prescrit et territoire construit, suscitant des innovations en termes de gouvernance et de projets sur ce territoire.

Le territoire support de coopérations et de gouvernance

Les démarches d'animation au niveau d'un territoire donné s'accompagnent d'une prise de conscience croissante des enjeux que peuvent représenter la coordination et la coopération entre de multiples acteurs locaux (MICHAX et *al.*, 2011). Les formes d'action collective au sein d'un territoire sont variées. Il existe ainsi une série de dispositifs incitant à la coopération (CHIA et *al.*, 2008), ainsi que des acteurs dont le rôle est de susciter l'action collective. Les engagements se construisent progressivement, s'appuyant sur les caractéristiques économiques, sociales, mais aussi spatiales des territoires. Ils développent également des formes d'enrôlement d'acteurs (MICHAX, 2011) autour de projets partagés.

Le territoire devient alors un échelon de partage de responsabilités et de gouvernance entre l'État et divers acteurs locaux. Ces coalitions d'acteurs, à géométrie variable, qui résultent à la fois des territoires prescrits et des territoires construits, sont à l'origine, au-delà de la

coopération, de formes de gouvernance originales et co-construites. Leloup, Moyart et Pecqueur (2005) soulignent que la gouvernance territoriale renvoie à la fois à la coordination entre différents acteurs et à la construction d'une territorialité liée, en particulier, au partage de ressources de proximité entre ces acteurs, qui produisent « un construit social permanent ».

Parler de gouvernance territoriale revient dès lors à mettre en avant la construction de compromis locaux entre différents acteurs porteurs de logiques différentes qui coexistent sur un même territoire, et à approfondir les liens que créent entre eux les acteurs autour de ce territoire partagé (LEROUX, 2006). La mise en place de telles gouvernances ne se fait pas de manière instantanée ; elle passe également par des conflits d'usage des espaces (TORRE, 2010). C'est au cours d'une histoire locale, au travers de compromis et de négociations réalisés entre différents acteurs participant à l'atteinte d'un objectif commun (COISSARD et PECQUEUR, 2007), qu'elle peut se construire. Cette question du lien entre gouvernance et territoire est à l'ordre du jour en particulier depuis les actions de décentralisation et de partage entre différents niveaux d'action publique de différents chantiers à caractère social. De fait, on voit se développer dans le champ du social une multiplicité d'acteurs de natures diverses qui rendent un service passant par une relation de proximité vis-à-vis de l'usager qui s'inscrit dans des références territoriales multiples (voir l'Encadré 2 ci-dessous).

Encadré 2 : La téléassistance au service des personnes âgées fragilisées : l'usager au cœur d'une multiplicité de territoires

Dans le domaine de l'aide aux personnes âgées, un service se développe depuis une trentaine d'années, celui de la téléassistance, qui facilite leur maintien à domicile.

Équipées d'un médaillon ou d'un bracelet, ces personnes peuvent faire appel, en cas de problème, à une centrale d'appel située au niveau national. Celle-ci traite alors l'appel et, selon la nature du problème, fait intervenir des acteurs locaux : les pompiers ou le Samu, en cas d'urgence de nature médicale, des bénévoles habitant à proximité de la personne, en cas de demande relevant de difficultés de la vie quotidienne. Autour de ce service s'articule une chaîne d'intervenants, qui se situent à différentes échelles territoriales. La centrale d'appel est généralement située au niveau national, tandis que les pompiers et le Samu le sont à l'échelle du département. Parmi les financeurs du service et de ses centres d'information, on trouve les mairies ou les départements ; des associations d'aide à domicile qui interviennent localement peuvent également être sollicitées. Dans ce cas, différents niveaux territoriaux de l'action s'articulent autour d'un type d'usager particulier, la personne âgée (RAULET-CROSET et *al.*, 2011).

Selon les départements, on note une grande variété dans la forme que peut prendre l'intervention de l'acteur public. Ainsi, sur tel département, l'acteur public reste présent sur toute la chaîne du service de téléassistance, depuis son financement jusqu'au rendu du service, qui est du ressort du Service départemental d'incendie et de secours, donc de l'acteur public. Alors que dans d'autres départements, une gouvernance partagée de l'activité s'instaure : les offreurs du service sont privés ou associatifs, mais font bénéficier leurs clients des modalités de financement proposées par l'acteur public (le Conseil général concerné) et s'engagent en retour à collaborer avec ce dernier, par exemple en fournissant des statistiques sur les usagers du service ou en acceptant de mettre en place des aménagements spécifiques des services (par exemple, la possibilité d'accéder à une aide psychologique). Le service de téléassistance est un des cas où acteurs publics, acteurs privés et acteurs associatifs coopèrent et construisent une gouvernance territoriale partagée autour du service offert à la personne âgée fragilisée (RAULET-CROSET et AMAR, 2013).





Conclusion : le territoire, un agencement ? Acteurs, réseaux, connaissances, espace

Comme nous l'avons souligné, la délimitation spatiale d'un territoire apparaît être utilisée comme un levier d'action pour susciter des coordinations et des coopérations sur ledit territoire. Toutefois, de nombreuses recherches soulignent aussi l'importance d'autres sources de coopération, comme la présence d'acteurs-pilotes (MICHAM, 2011), la qualité de la gouvernance territoriale partagée (UZAN et LOUBÈS, 2013) ou encore le nécessaire partage de ressources matérielles, comme des dispositifs (MAZZILLI, 2010) ou encore des connaissances (SUIRE et VICENTE, 2008).

On peut ainsi s'interroger sur les « qualités » d'un territoire dans cette perspective de coordination et d'action. Plusieurs auteurs, en particulier dans une perspective de développement des ressources humaines à l'échelle d'un territoire, ont réfléchi aux « compétences » d'un territoire sous l'angle de cette dynamique coopérative. Ainsi, Mendez et Mercier (2006) ont défini la « compétence-clé d'un territoire » comme la capacité des acteurs à nouer des relations inter-organisationnelles qui leur permettent de renouveler les ressources locales. Pour leur part, Defélix et Mazzilli (2009) considèrent la compétence territoriale comme « une combinaison de ressources géographique-

ment proches permettant au territoire d'afficher une spécialisation compétitive ». Plus largement, c'est sur la combinaison des ressources tout à la fois humaines, spatiales, symboliques et matérielles, dans une perspective d'agencement (GIRIN, 1995), que nous avons souhaité mettre l'accent ici pour considérer les « qualités » d'un territoire. L'action publique, en jouant sur la délimitation des territoires d'action, mobilise la ressource spatiale, mais cette dernière s'articule également avec d'autres ressources : acteurs, réseaux, connaissances, infrastructures, dispositifs... Le territoire joue alors un rôle d'agrégateur, de facteur de cohésion pour ces différentes ressources. Il devient un « agencement territorial » et, par la qualité des liens existants entre les différentes ressources, il suscite des coopérations et une dynamique dans l'espace ainsi partagé.

Notes

* Docteur en Sciences de Gestion, Maître de Conférences à l'Institut d'administration des entreprises (IAE) de l'Université Paris 1 et chercheur au PREG-CRG de l'École polytechnique.

(1) La revue *Espaces et Sociétés* a ainsi consacré un dossier de *Controverses* (coordonné par Alain Bourdin) au thème « Collectivités territoriales : vertus et vices de la simplification du millefeuille » (2010).



Photo © Pierre Gleizes/REA

« La délimitation spatiale d'un territoire apparaît être utilisée comme un levier d'action pour susciter des coordinations et des coopérations sur ledit territoire. », magasin d'exposition de l'APAMP (Association pour le prêt d'appareils pour les malades et les paralysés) à Nevers, février 2014.





Bibliographie

BORZEIX (A.), COLLARD (D.), LAMIREAU (C.) & RAULET-CROSET (N.), *Action publique et ordre social à l'épreuve des incivilités : des dispositifs et des hommes*, PREG-CRG École polytechnique, Rapport de recherche PUCA / Ministère de l'Équipement (<http://EconPapers.repec.org/RePEc:hal:journl:hal-00262900>), 2005.

BOURDIN (A.), « Collectivités territoriales : vertus et vices de la simplification du "millefeuille" », *Espaces et sociétés*, n°142, pp 113-116, 2010/2.

CASTEIGTS (M.), « Réforme(s) territoriale(s) : de la complexité comme solution à la simplification comme problème », *Espaces et sociétés*, n°142, pp 125-130, 2010/2.

CHABAULT (D.), HULIN (A.), LEROY (D.) & SOPARNOT (R.), *La gestion des ressources humaines au service des réseaux d'innovation*, L'Harmattan, 2013.

CHIA (E.), TORRE (A.) & REY-VALETTE (H.), « Vers une technologie de la gouvernance territoriale. Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires », *Norois*, n°209, 2008/4.

COISSARD (S.) & PECQUEUR (B.), *Les dynamiques territoriales : débats et enjeux des différentes approches disciplinaires*, XVIII^e colloque de l'ASRDLF, Grenoble, Chambéry, pp. 11-13, 7/2007.

DEFÉLIX (C.) & MAZZILLI (I.), « De l'individu au territoire : la longue marche de la gestion des compétences », in RETOUR (D.), PICQ (T.) & DEFÉLIX (C.) (Ed.), *Gestion des compétences. Nouvelles dimensions, nouvelles relations*, Paris, Vuibert, 2009.

DI MEO (G.), *Les territoires du quotidien*, L'Harmattan, 1996.

DURAN (P.) & THEONIG (J.C.), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°4, pp. 580-622, 1996.

DONZELOT (J.), « D'une modernisation à l'autre », *Esprit*, 8-9, pp. 30-45, 1986.

DONZELOT (J.), WYVEKENS (A.) & MEVEL (C.), *Faire société : la politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003.

GIRIN (J.), « Les agencements organisationnels », in CHARUE-DUBOC (F.) (coord.), *Des savoirs en action*, Paris, L'Harmattan, pp. 233-279, 1995.

JEGOUZO (Y.), « Les chantiers de la simplification », *Espaces et sociétés*, n°142, pp. 117-123, 2010/2.

LELOUP (F.), MOYART (L.) & PECQUEUR (B.), « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, Économie, Société*, n°7, pp. 321-331, 2005.

LEROUX (I.), « Gouvernance territoriale et jeux de négociation. Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique », *Négociations*, vol. 2, n°6, pp. 83-98, 2006.

MAZZILLI (I.), *GRH, Territoire et Traduction, ou la difficile naissance d'une gestion territoriale des ressources humaines*, Communication Congrès AGRH, Saint Malo, 2010.

MENDEZ (A.) & MERCIER (D.), « Compétences-clés de territoires. Le rôle des relations inter-organisationnelles », *Revue Française de Gestion*, n°164, pp. 253-275, 2006.

MICHAUX (V.), DEFÉLIX (C.) & RAULET-CROSET (N.), "Boosting territorial multi-stakeholder cooperation, coordination and collaboration: strategic and managerial issues", *Management & Avenir*, n°50, pp. 122-136, 2011/10. DOI : 10.3917/mav.050.0122.

MICHAUX (V.), « Les déterminants de la performance des gouvernances territoriales. Le cas des stratégies concertées de développement durable des territoires », *Revue Française de Gestion*, n°217, pp. 35-60, 2011.

RAULET-CROSET (N.), « La dimension territoriale des situations de gestion », *Revue Française de Gestion*, n°184, pp. 137-150, 2008.

RAULET-CROSET (N.) & AMAR (L.), « La responsabilité sociale autour des personnes âgées : la construction de gouvernances territoriales différenciées. Étude au travers du cas de la téléassistance », *Management & Avenir*, pp. 176-193, n°59, 2011.

RAULET-CROSET (N.), AMAR (L.), CHARUE-DUBOC (F.) & KOGAN (A.F.), « La structuration de l'offre de téléassistance pour les personnes âgées : créer la proximité à distance », *Management & Avenir*, n°35, pp. 254-272, 2010.

SUIRE (R.) & VICENTE (J.), « Théorie économique des clusters et management des réseaux d'entreprises innovantes », *Revue Française de Gestion*, n°184, pp. 119-136, 2008.

TORRE (A.), « Conflits environnementaux et territoires », in ZUINDEAU (B.) (Ed.), *Développement Durable et Territoire*, Presses Universitaires du Septentrion, 518 p., 2010.

UZAN (O.) & LOUBÈS (A.), « Introduction » au Cahier RSE, DD, GRH et Territoire : « Vers de nouveaux modèles de gestion partenariale et territorialisée ? », *Management et Avenir*, n°59, pp. 98-101, 2013.

ZIMMERMANN (B.), « Le territoire dans l'analyse économique. Proximité géographique et proximité organisée », *Revue Française de Gestion*, n°184, pp. 105-118, 2008.





Débats d'acteurs sur le devenir des territoires : l'exemple des plans de prévention des risques technologiques en région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Par Thibaud NORMAND*

Dispositifs prévus par la loi « risques » de 2003 et imposés par l'État aux collectivités locales, les plans de prévention des risques génèrent des débats nourris et parfois des oppositions avec les habitants et les collectivités sur le devenir des territoires, qu'il s'agisse de l'implantation des sites industriels ou de la vocation des espaces voisins.

L'examen de quelques situations de conflits montre que les débats portent davantage sur les études techniques ou sur les principes de la loi que sur l'acceptabilité du risque et l'aménagement des environs des sites industriels. Ne serait-il pas possible de dépasser ces conflits pour réfléchir collectivement au devenir des territoires et de leur industrie ?

Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) constituent l'outil essentiel de l'État pour réduire les conséquences d'un accident industriel sur le voisinage des sites à risques. Introduits par la loi sur les risques du 30 juillet 2003, sur le modèle des plans de prévention des risques naturels (PPRN) qui existent depuis 1995, les PPRT peuvent prévoir un ensemble de mesures contraignantes autour des sites des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), des sites soumis à autorisation avec servitude d'utilité publique (1), pouvant aller de l'expropriation jusqu'aux restrictions ou aux interdictions en matière d'urbanisme, en passant par la prescription de mesures constructives sur le bâti existant ou la limitation d'usage de biens, voies de circulation, etc. Au

plan réglementaire, les PPRT constituent une servitude s'imposant aux documents d'urbanisme ; il s'agit donc, comme pour les PPRN, d'un dispositif pouvant déclencher des oppositions entre l'État et les acteurs du territoire.

Concertation et conflits entre les acteurs du territoire

L'État a fortement structuré la méthode d'élaboration des PPRT en organisant une association des acteurs locaux dans le cadre d'une concertation ambitieuse similaire à celle des plans locaux d'urbanisme (PLU), mais plus développée que pour les plans de prévention des risques naturels (PPRN). En particulier, tout au long de l'élaboration,

La région PACA est concernée par 27 PPRT, dont 10 ont été approuvés en fin d'année 2013. Une majorité de ces plans concerne le département des Bouches-du-Rhône, plus particulièrement le pourtour de la zone industrielle de Fos-Berre-Martigues, où la proximité entre les riverains et de grands pôles industriels est extrême. La région PACA est en retard dans la mise en œuvre de ces plans (par comparaison, plus de 60 % des PPRT avaient été approuvés sur l'ensemble de la France à la fin de 2013).



des réunions de personnes et d'organismes associés (collectivités, milieux économiques, associations de riverains, etc.) sont organisées pour partager la vision des risques, améliorer l'identification des enjeux concernés et valider les orientations du règlement. Ces réunions d'association et les réunions publiques s'ajoutent au dispositif pérenne des commissions de suivi de site, prévues pour permettre des échanges sur les problématiques liées à l'exploitation des établissements industriels classés Seveso.

Sur quoi les conflits portent-ils ?

Les situations parfois très conflictuelles rencontrées sur certains PPRT (comme celui de la raffinerie Total de Châteauneuf-lès-Martigues, dans les Bouches-du-Rhône, avec le blocage de réunions publiques, des manifestations régulières, etc.) ne sont pas si différentes des mobilisations auxquelles on assiste dans des cas similaires d'expropriation, comme lors de la création d'infrastructures de transport. Néanmoins, il est utile d'examiner plus précisément quels sont les points des PPRT qui suscitent le plus de débats.

Le premier point marquant est le cadrage précis des modalités d'élaboration des PPRT par la réglementation (décret, arrêtés ministériels) et les guides nationaux. Les parties prenantes contestent souvent le manque de latitude qui leur est laissée pour définir la stratégie du plan, les dangers étant évalués par l'industriel lui-même sous le contrôle de la direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) concernée. Or, les principales mesures (expropriation, possibilité de construire sous certaines conditions) appelées à être appliquées sont précisément définies en fonction des aléas ainsi identifiés.

Ce cadrage précis, qui traduit une réponse nationale à la question du niveau de risque contre lequel il convient d'agir, permet de mieux guider l'action des services de l'État face aux pressions locales et de traiter de manière homogène les acteurs économiques (et les riverains) sur l'ensemble du territoire national. Pourtant, si les grandes lignes de ces plans sont bien fixées, quelques décisions importantes restent ouvertes (doit-on prescrire les travaux dans des zones d'aléa faible, ou simplement les recommander ?) et de nombreux ajustements du règlement d'urbanisme sont possibles (quelle densification urbaine autoriser dans les zones à risque ?).

Force est de constater que les acteurs locaux de la région PACA se saisissent peu de ces choix et de la responsabilité associée à ces décisions : il reste difficile d'engager un débat sur l'acceptabilité des risques sans tomber dans des oppositions prenant parfois une forme caricaturale. Les réactions des riverains sont extrêmement variées : « *Le PPRT est inutile car les habitants passent une partie de l'année dans leur jardin* », « *Nous avons toujours vécu avec le risque* » ou, à l'inverse, « *Le PPRT ne réduit pas assez les risques à la source, tout risque sortant du site reste inacceptable* ». Le débat avec les collectivités est tout aussi complexe : au-delà de leurs demandes de prise en compte

de quelques projets publics ponctuels, elles refusent souvent de prendre une quelconque responsabilité sur un sujet régalién relevant de fait de l'État et préconisent plutôt une protection maximale lorsqu'existe un choix.

Par conséquent, plutôt que de débattre sur l'acceptabilité du risque, c'est-à-dire des règles à définir dans les différentes zones à risque, les discussions entourant l'élaboration des PPRT se concentrent bien souvent sur d'autres sujets, comme l'évaluation des risques en amont.

L'ambiguïté de la notion de « territoire » d'un PPRT

La définition de l'étendue des zones à risques concernées par un PPRT concentre bien souvent la plus grande partie des débats, du fait qu'elle dépend de la réduction des risques opérée par l'industriel.

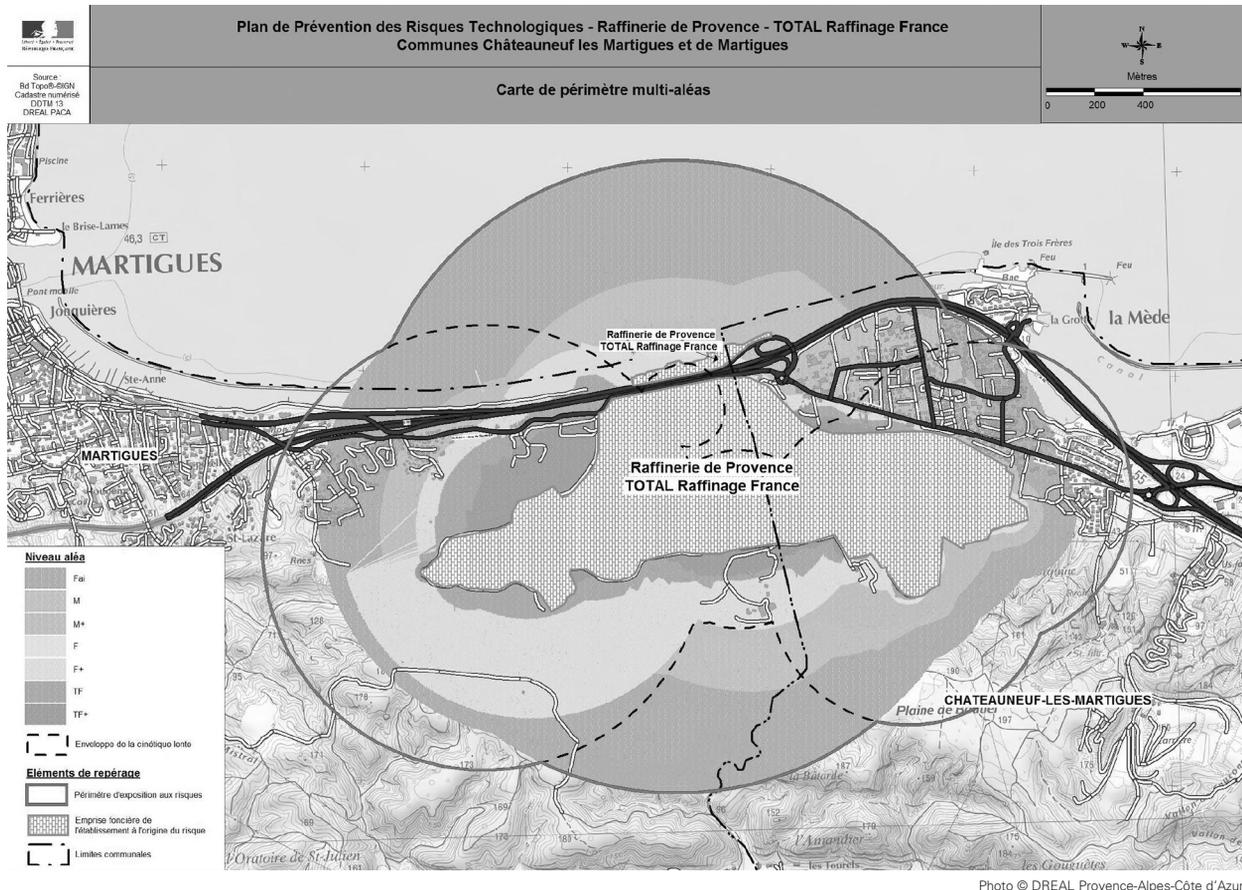
La définition même du zonage des risques apparaît théorique pour les habitants : le risque industriel est un élément peu perceptible, dans la mesure où (heureusement) peu de sites industriels ont connu des accidents ayant eu des conséquences graves pour les riverains. Un site industriel est bien davantage perçu par les nuisances qu'il génère (bruit, odeurs, fumées), qui constituent souvent un important sujet de débats lors de la concertation sur les PPRT et qui sont un élément plus structurant que la notion de risque dans la relation entre un exploitant industriel et ses voisins.

De plus, le périmètre d'un PPRT résulte d'une analyse technique très poussée de la part de l'exploitant sous le contrôle de l'État (*via* la DREAL), qui conduit notamment à exclure certains phénomènes de danger très peu probables (schématiquement, ceux dont la probabilité est inférieure à 10^{-5}). Le périmètre impacté par les mesures contraignantes d'un PPRT est parfois plus limité que celui impacté par l'ensemble des risques sur lequel est planifiée la gestion de crise et mise en œuvre l'information réglementaire du public. Ainsi, typiquement, l'accident de « ruine » d'un wagon de 50 tonnes de chlore liquide peut engendrer un risque toxique sur une distance de 10 km, mais avec une probabilité si faible qu'il ne sera pas retenu dans les scénarios de risques.

Enfin, le niveau de risque traité dans le PPRT dépend des investissements permettant une réduction du risque à la source, réalisés par l'industriel sous le contrôle de la DREAL : il n'est donc pas exogène. L'expérience locale montre que l'association des acteurs locaux, non exigée par les textes dans cette phase « amont » du PPRT, est insuffisante, ce qui a pu conduire à une remise en cause très forte du travail de l'exploitant et de la DREAL par les riverains.

Vers un conflit plus radical

Au-delà des études techniques, certains opposants ont porté le débat sur d'autres plans : il s'agit non seulement d'une critique des modalités de financement des travaux prescrits (la loi a été améliorée depuis sur ce point) et



d'une interrogation sur la faisabilité de la mise en œuvre de ces travaux (des expérimentations vont être lancées pour accompagner les riverains), mais aussi, plus fondamentalement d'une remise en cause de la loi.

Le PPRT autour de la raffinerie Total de Châteauneuf-les-Martigues a ainsi déclenché une très forte opposition de nombreux riverains à la loi de 2003 et, en particulier, à l'idée que la réduction du risque à la source soit proportionnée aux capacités économiques de l'exploitant, et que ce dernier ne soit pas le seul financeur des expropriations et travaux nécessaires. Cette dénonciation du principe de partage des responsabilités prévu par la loi, reprise à leur compte par des députés-maires locaux, a constitué un point essentiel du discours des associations de riverains depuis la prescription du PPRT à la mi-2009, et elle est restée vive lors des réunions publiques (au cours desquelles certains riverains ont appelé à la désobéissance civile des services de l'État vis-à-vis de leur administration) ou lors de la réalisation de l'enquête d'utilité publique.

La spécificité des risques engendrés par une installation industrielle, par rapport à ceux générés par des phénomènes naturels, est leur caractère contingent : le déplacement ou la fermeture de l'installation concernée conduit immédiatement à la fin du PPRT. Dans l'exemple du site de l'usine chimique d'Arkema, à Marseille, après un débat

vigoureux sur les modalités de financement, puis de mise en œuvre des travaux imposés aux riverains du site, qui a abouti à des solutions satisfaisantes, une partie des riverains a reporté son opposition sur la pertinence de maintenir un site industriel dans une zone urbanisée. Ce rejet de l'exploitant est de plus en plus fréquent, car les riverains des sites industriels n'en sont plus généralement les salariés.

Ces éléments conduisent à se poser la question de savoir s'il est réellement possible de faire de la mise en place d'un PPRT une opportunité de débat sur le devenir des territoires, au-delà de l'opposition directe à l'existence même du site industriel.

De la prévention des risques à la planification territoriale

Le PPRT, marqueur de l'intégration d'une entreprise dans son territoire

Il est important de rappeler que tous les PPRT ne conduisent pas à des situations conflictuelles entre les acteurs du territoire, comme dans les cas qui viennent d'être cités. Une prise de recul montre que les PPRT problématiques révèlent souvent des difficultés plus



anciennes dans la vision du territoire ou dans les relations entre les acteurs de ce territoire. Ainsi, les difficultés rencontrées dans le cas du PPRT de la raffinerie de Provence Total étaient prévisibles : un accident mortel s'y était en effet produit en 1992 et des incidents y étaient survenus depuis, comme le rejet dans l'atmosphère d'une dizaine de tonnes de gazole, en 2005. De plus, le village de La Mède, qui a été fortement touché, est constitué en bonne partie d'anciennes habitations d'employés du site, dont Total a favorisé l'implantation. Ces éléments ont contribué à rendre difficile l'émergence d'une vision commune des risques, et cette difficulté a été renforcée par les doutes de la population sur la pérennité de l'activité industrielle considérée.

Dans le cas de la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer, un conflit préexistait entre les riverains et les communes, d'une part, et le port et l'État, d'autre part, sur les risques sanitaires liés à l'installation massive d'industries du secteur pétrochimique dans les années 1970, ce conflit ayant été attisé plus récemment par les inquiétudes relatives aux risques sanitaires créés par ces installations et par l'implantation de l'incinérateur des déchets de la communauté urbaine de Marseille. Ce conflit latent, qui se double d'une interrogation plus large sur la désindustrialisation potentielle de la zone (en raison des difficultés conjoncturelles du raffinage et de la pétrochimie), rend évidemment plus compliquée la mise en place des PPRT dans ce secteur. Le site de stockage d'éthanol Deulep, à Port-Saint-Louis-du-Rhône, fournit ainsi l'exemple d'un plan, qui bien qu'aucune habitation ne fût située en zone à risques, a pourtant fait l'objet de forts débats avec la commune, dont le projet d'urbanisme à vingt ans prévoit la construction de logements dans le secteur concerné et qui souhaitait donc faire du PPRT un outil pour obtenir le déménagement de l'industriel.

Peut-on dépasser les périmètres des PPRT pour aller vers un véritable aménagement du territoire ?

Les PPRT associent tous les niveaux de collectivités territoriales (communes, intercommunalités, conseils généraux et conseils régionaux) en raison des modalités de leur financement : les expropriations et les travaux imposés aux riverains sont en partie financés par les collectivités, selon une clé de répartition dépendant de la contribution économique territoriale (CET) perçue. Le conseil régional, le conseil général et les intercommunalités concernées sont donc associés aux décisions à prendre en matière de PPRT. La commune ne perçoit plus la CET et ne finance donc pas les mesures du PPRT de manière directe, alors qu'elle est la plus concernée par ses impacts.

Cette réalité fiscale traduit l'idée que les bénéficiaires de l'activité économique doivent assumer l'impact des risques générés. Mais l'on peut aussi penser que l'association de collectivités supra-communales pourrait permettre d'engager un débat plus stratégique et plus modéré sur les conséquences des PPRT. Ces plans peuvent en effet avoir des impacts sur le logement, sur le développement écono-

mique et sur les transports, dans des espaces dépassant largement le périmètre des risques.

Pourtant, le constat, du moins en PACA, est celui d'une mobilisation très faible du conseil régional et des conseils généraux, voire même de certaines intercommunalités, quant à leur participation au processus d'élaboration des PPRT.

Les débats se cantonnent à des enjeux très locaux entre associations de riverains, commune et exploitant, et ne permettent pas d'examiner l'impact des PPRT sur l'aménagement d'un territoire plus large. Des situations de conflit se sont donc développées sur les quelques territoires de PPRT à forts impacts sur les riverains, et plutôt qu'un débat se structurant progressivement à l'échelle des départements ou des régions, on a assisté à une mise en réseau des acteurs très locaux de ces territoires fortement impactés. On peut ainsi citer le cas du Collectif PPRT13, un collectif d'associations opposées aux PPRT de la zone industrielle de Fos-Berre-Martigues. Mais il y a aussi l'exemple, quant à lui positif, de l'association des communes à risques Amaris, qui a cherché à faire progresser la loi sur les PPRT, en particulier en ce qui concerne la prise en charge financière des travaux prescrits.

Le PPRT est davantage un révélateur des problèmes du territoire concerné qu'un outil conçu pour les traiter

Les PPRT mettent aussi en évidence des problèmes plus concrets et locaux en matière d'aménagement. Le PPRT de la raffinerie Total prévoit ainsi le délaissement possible des derniers commerces du hameau de La Mède, suscitant l'opposition du maire et de certains riverains. Mais plusieurs commerçants souhaitent justement profiter du PPRT pour déplacer ou cesser leur activité. À Fos, une zone d'activité comprenant plus d'une cinquantaine de petites entreprises est touchée par des aléas qui justifieraient leur déplacement, mais nombre de ces activités se sont en fait implantées sans permis de construire : de ce fait, aux problèmes posés par le PPRT s'ajoute donc, pour la commune concernée, celui de la régularisation de situations illégales.

Si un PPRT permet de faire ressortir des problèmes d'aménagement du territoire, et parfois des conflits sous-jacents autour de sa vocation, il faut rappeler qu'il n'est constitutif que d'une servitude, et qu'il n'est pas en lui-même un exercice d'aménagement, tels que le sont un plan local d'urbanisme (PLU) ou un schéma de cohérence territoriale (SCoT). La planification des territoires est une démarche de long terme portant sur un espace généralement plus large que celui des PPRT, alors que la loi « risques » a posé le principe d'une démarche de prévention rapide (tous les PPRT auraient dû avoir été approuvés en 2008). La difficulté est donc de circonscrire les options pertinentes du point de vue du risque et d'inciter les acteurs locaux à intégrer le risque dans une planification territoriale qui se poursuivra dans d'autres lieux d'échanges. Le retard particulier pris par la région PACA dans le domaine de l'aménagement territorial n'est sans doute pas étranger aux difficultés qu'y rencontrent les PPRT.



Photo © DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur

Un outil d'aménagement industriel des territoires ?

Si les PPRT constituent des servitudes d'urbanisme ayant parfois un effet contraignant pour le développement des collectivités, l'examen de leurs effets sur les exploitants montre qu'il peut s'agir d'un outil de planification pour les industriels, voire pour l'aménagement économique et industriel d'un territoire contraint (comme l'est la région PACA).

Les PPRT, mais surtout la phase préparatoire d'examen exhaustif des dangers et de réduction des risques à la source, ont conduit les industriels à prendre des décisions stratégiques : regroupements d'activités, fermetures, réductions de capacités. C'est particulièrement vrai dans le domaine des dépôts de produits pétroliers ou de GPL : la société Butagaz a ainsi déplacé certaines activités de son site de Rognac (Bouches-du-Rhône), dont l'environnement était trop densément peuplé, vers le site de Bollène (Vaucluse). De même, dans le Var, la proximité des riverains a conduit la société Entrepôt Pétrolier de Puget-sur-Argens (EPPA) à cesser l'activité de son dépôt pétrolier, au bénéfice du Dépôt Pétrolier de la Côte d'Azur (DPCA), qui, situé à proximité, a été étendu et modernisé. Les PPRT ont donc parfois joué un rôle de catalyseur pour

la prise de certaines décisions par les industriels en matière d'investissement ou d'organisation de la production.

Par ailleurs, les PPRT peuvent paradoxalement constituer une opportunité pour les exploitants par la création d'un « glacis » foncier dans les zones de plus fort risque autour du site. Libérés de la pression de l'urbanisation autour de leur site, les industriels peuvent parfois bénéficier de l'usage de ces zones (dès lors que cet usage n'entraîne pas de risques). Le PPRT de la raffinerie de Provence Total fournit à cet égard un exemple intéressant : cet industriel utilisait de nombreux terrains disséminés dans le hameau pour stocker le matériel nécessaire aux grands arrêts pour maintenance. La mise en œuvre du PPRT permettrait d'organiser ce stockage sur les terrains expropriés du voisinage immédiat de la raffinerie et de libérer ainsi des espaces au sein du village pour un usage urbain. Il pourrait aussi être envisagé d'implanter des activités n'exigeant pas une présence humaine permanente (par exemple, des panneaux photovoltaïques) dans ces espaces neutralisés (sous réserve que cela ne génère pas de risques supplémentaires). Enfin, la sécurisation des espaces permettra peut-être de faciliter les évolutions des installations industrielles, une augmentation du risque n'étant pas problématique si elle n'impacte que des terrains non





habités. Ces éléments montrent l'intérêt du PPRT pour la pérennisation et la consolidation d'une activité industrielle sur certains sites aujourd'hui « mités » ou trop proches de zones habitées.

Pour autant, geler le foncier de manière indiscriminée tout autour de sites classés Seveso peut apparaître contre-productif : certains riverains sont des entreprises en lien avec ces sites, et il peut être jugé intéressant de localiser sur une même zone des sites présentant des risques pour les riverains. Dans une région comme PACA à la géographie très contrainte et où l'urbanisation et les activités sont concentrées sur des espaces limités, il apparaît de plus en plus difficile de trouver des zones d'implantation pour de nouvelles activités Seveso, et il est donc essentiel d'anticiper dans les PPRT des grandes zones industrielles la possibilité d'y densifier les activités.

C'est dans ce cadre qu'une circulaire du ministère de l'Écologie est venue en 2013 assouplir, sous certaines conditions, les règles d'élaboration des PPRT autour de grandes plateformes industrielles, comme celles de Berre, de Martigues, de Fos et de Château-Arnoux-Saint-Auban, dans la région PACA. Cette démarche coïncide avec une réflexion locale récente, plus large et ayant pour origine les industriels et l'État, une réflexion por-

tant sur la constitution de plateformes industrielles organisées pour l'accueil de nouvelles activités, dans une perspective de consolidation de la vocation industrielle de ces territoires.

Tout cela montre à quel point certains PPRT pourraient aussi constituer, au-delà de leur vocation de prévention des risques, un outil de l'aménagement industriel du territoire. Néanmoins, cet outil régalien reste encore peu reconnu par les conseils régionaux, qui sont pourtant des acteurs majeurs du développement économique et de l'aménagement régional, alors même qu'il est très difficile d'intégrer cette notion d'aménagement industriel d'un territoire donné dans la concertation autour des PPRT.

Notes

* Ingénieur des Mines, chef du service Prévention des risques à la direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

(1) Souvent confondus avec le classement européen « Seveso seuil haut ».

Pour plus de détail sur la réglementation des PPRT, voir le document à l'adresse suivante :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Maitrise-de-l-urbanisation-PPRT,12775.html>





Les synergies espace portuaire/espace urbain dans les reconversions de friches portuaires *

Par Jean-Marc LACAVE**

Le phénomène de la conteneurisation qui a débuté dans les années 1960 a marqué une évolution très profonde dans les besoins des ports en infrastructures, en équipements et en modes de gestion, une évolution entraînant une multiplication des friches portuaires.

Au titre des différentes stratégies mises en œuvre pour répondre au défi de l'aménagement de ces friches, nous allons dans cet article nous intéresser plus particulièrement à l'une d'elles qui repose sur une action concertée des différents acteurs locaux impliqués, qui, allant bien au-delà de la seule problématique de la reconversion des friches portuaires, pose la question d'une mixité productive entre les fonctions portuaires et les fonctions urbaines.

Parler des territoires portuaires est un exercice qui révèle toute la complexité des enjeux qui s'y jouent, cette complexité étant liée en grande partie à l'évolution constante des diverses fonctions exercées sur ces territoires.

De ce point de vue, chaque ville portuaire a son histoire propre. Chacune a suivi une évolution plus ou moins profonde de sa morphologie.

Pour illustrer ce point, il suffit de prendre, presque au hasard, un exemple parmi d'autres, celui du port de Rouen.

Rouen a acquis sa vocation maritime dès l'époque gallo-romaine. Ce port a développé de manière notable ses activités à partir du Moyen Âge en direction de l'Europe du Nord, de l'Asie et des Antilles, notamment grâce à l'industrie textile et au marché des céréales. D'abord séparé de la ville par les fortifications entourant celle-ci, le port s'en est ensuite rapproché à partir du XVIII^e siècle, du fait du démantèlement progressif de ces dernières. Puis, au XIX^e siècle, il s'est déplacé vers l'aval de l'estuaire de la Seine pour accueillir des navires de plus en plus importants et accompagner l'industrialisation des activités portuaires.

Après la Deuxième Guerre mondiale qui a vu la destruction massive des infrastructures et des équipements du port, la période de reconstruction a été engagée dès les années 1950 en dehors des limites urbaines, du fait notamment de l'accentuation concomitante de l'emprise

urbaine. Puis est arrivée la période du développement de la conteneurisation, à partir des années 1960, qui a marqué une évolution très profonde dans les besoins du port en infrastructures et en équipements, ainsi que dans les modes opératoires.

Cette évolution majeure a conduit à la naissance de friches portuaires parmi les installations anciennes. Ce phénomène lié à la conteneurisation n'a épargné quasiment aucun port dans le monde parmi ceux traitant de marchandises générales, et chacun d'eux a dû trouver une solution spécifique pour rester connecté aux flux massifiés de marchandises transportées sur des porte-conteneurs aux dimensions de plus en plus impressionnantes.

On peut ainsi affirmer que quelle que soit l'histoire ancienne des villes portuaires (celle-ci leur ayant certes donné des spécificités propres), la conteneurisation leur a posé le même problème général depuis un demi-siècle.

Dès lors, les stratégies développées par les ports se répartissent en trois grandes catégories (non exclusives les unes des autres) :

- ✓ il y a eu, tout d'abord, la recherche d'une optimisation du territoire portuaire pour en améliorer la productivité. Les fonctions qui ne nécessitaient pas directement l'accès en bord à quai ont été éloignées. Les terminaux ont été redessinés, des remblais ont été réalisés pour allonger des quais et élargir les sur-





faces nécessaires à la manutention. L'informatique a permis de mieux gérer les mouvements des conteneurs, ceux-ci étant stockés en empilements d'une hauteur de plus en plus grande. Typiquement, les ports asiatiques comme ceux de Singapour ou de Hong-Kong sont les meilleurs exemples de la mise en œuvre de ces logistiques ;

- ✓ puis, la relocalisation du port. Cette solution est inévitable lorsque la ville et son port croissent simultanément et que les impacts portuaires sont ressentis de plus en plus négativement par les « urbains ». Cette relocalisation s'opère généralement de manière progressive pour éviter d'interrompre l'exploitation portuaire et permettre d'amortir les investissements liés aux activités existantes. On trouve des exemples (anciens ou récents) de telles initiatives de relocalisation aussi bien à Marseille-Fos (dès les années 1960) qu'à Shanghai ou à Brême ;
- ✓ enfin, et c'est l'objet même de cet article, la troisième catégorie d'aménagement consiste à coordonner le plan directeur du port et celui de la ville, ce qui sous-entend une coopération constructive en termes de stratégie et de projets entre les autorités en charge du développement portuaire et celles de la ville.

De fait, une ville portuaire est une organisation territoriale, sociale et industrielle complexe, dont le développement est déterminé par un grand nombre d'acteurs (nationaux, locaux, publics, privés). Chacun d'eux ayant ses propres motivations et ses propres intérêts liés à un même espace et étant en concurrence pour les mêmes ressources (salaires, réseaux de transport, revenus fiscaux, environnement), le risque de tensions entre ces différents acteurs est grand, et ce d'autant plus que la « distance » est importante entre la gouvernance du port et celle de la ville.

Cette catégorie va bien plus loin que les classiques échanges de terrains qui se sont multipliés depuis plus de vingt ans et qui ont donné lieu à la conquête de friches portuaires par de nouveaux *waterfronts* (fronts de mer), fort réussis dans un grand nombre de cas, comme à Barcelone, à Bilbao, à Hambourg, à Londres, à San Francisco ou encore au Cap.

De façon quasi générale, c'est cette troisième catégorie d'aménagement qui est aujourd'hui à l'ordre du jour pour les ports.

Pour arriver à cette nouvelle intelligence du territoire commune aux acteurs portuaires et aux acteurs urbains, il est intéressant de rappeler comment s'est passée précisément l'évolution, depuis une vingtaine d'années, des territoires délaissés du fait de la conteneurisation.

Il y a de cela deux décennies, les regards se tournaient en effet vers le modèle nord-américain du *waterfront*. Boston, Baltimore, Seattle, San-Francisco, aux États-Unis, et Montréal ou Vancouver, au Canada, faisaient rêver les urbanistes et les promoteurs qui voyaient dans les villes portuaires un nouvel eldorado. En traversant l'Atlantique via la Grande-Bretagne (Liverpool, Londres), le modèle du *waterfront* américain conquis sur les délaissés portuaires fit vite rêver les édiles locaux. Ils y trouvaient matière à

lutter activement contre l'image terne, industrielle et sans attrait très souvent associée alors aux villes portuaires.

Des mutations d'envergure commencèrent à affecter certaines villes portuaires. L'époque était aux grands projets : les Docklands de Londres, la plus ambitieuse opération de réaménagement urbain des années 1980, Port Vell, qui témoignait du réveil international de Barcelone, Porto Antico, qui voulait tirer Gênes d'une profonde crise autant économique qu'identitaire ; tous ces projets spectaculaires s'appuyaient sur le même phénomène mondial de délocalisation des fonctions portuaires libérant des bassins et de vastes terres admirablement situées au pied de centres-villes anciens eux-mêmes engagés dans un mouvement de réhabilitation urbaine sans précédent.

Les acteurs du développement urbain et ceux du développement portuaire commencèrent à dialoguer autour de l'avenir des friches portuaires et des interfaces ville/port. Les dirigeants des ports devaient se convaincre de la pertinence de la démarche, tandis que les villes étaient intéressées à récupérer au meilleur prix un foncier stratégique.

Le maître mot de l'époque était « synergie », avec des approches permettant aux acteurs urbains (architectes, urbanistes) et portuaires de mieux vivre ensemble pour relever de nouveaux défis tout en retirant un profit commun. Comme indiqué plus haut, cela tient à l'universalité de la problématique du développement des villes portuaires. Les anciens sites portuaires se transforment dans le cadre de grands projets urbains emblématiques (les opéras de Sydney et d'Oslo, le Musée Guggenheim de Bilbao, le Museum aan de Stroom d'Anvers, les Machines de l'Île à Nantes).

Les espaces urbano-portuaires font aujourd'hui bien souvent figure de pionniers d'un développement urbain préfigurant la ville de demain. Ils sont devenus pour beaucoup les sites touristiques les plus fréquentés de leurs villes respectives, comme à Montréal ou à Buenos-Aires. Ils redonnent aux habitants des villes portuaires un nouveau motif de fierté de vivre dans un port.

Les acteurs urbains (élus et acteurs privés) ont vite compris qu'ils disposaient d'une rente de situation foncière exceptionnelle qui leur autoriserait toutes les audaces. La flambée des prix de l'immobilier et les mouvements spéculatifs ont bien entendu très nettement favorisé le dynamisme des *waterfronts*, plébiscités par les investisseurs immobiliers publics et privés.

En revanche, certains ports ont fait une très mauvaise affaire, il y a quelques décennies, en cédant leurs espaces délaissés à leur ville pour l'euro symbolique... D'autres ont su mieux négocier, et ce processus se poursuit aujourd'hui, souvent dans une logique de donnant-donnant.

À Barcelone, la rénovation totale du vieux port (Port Vell) n'aurait pu se faire sans les capitaux mobilisés par les autorités portuaires, qui ont porté toute l'opération via une société *ad hoc*. Quelques années plus tard, le port a revendu ses parts pour investir dans des opérations de redéveloppement portuaire, plus conformes à sa vocation. Le dynamisme portuaire de Barcelone (mais cela vaut





Photo © Bertrand Béchard/MAXPPP

« Les anciens sites portuaires se transforment dans le cadre de grands projets urbains emblématiques (les opéras de Sydney et d'Oslo, le Musée Guggenheim de Bilbao, le Museum aan de Stroom d'Anvers, les Machines de l'Île à Nantes). », l'éléphant géant (né de l'imagination de François Delarozière), l'une des Machines de l'Île, Nantes, juin 2010.

aussi pour d'autres grands ports) tient aussi à cette image renouvelée de la ville.

La mixité ville-port

Du côté des acteurs portuaires, l'augmentation considérable du trafic maritime incite à nouveau de nombreux ports ne disposant pas des réserves foncières suffisantes à revoir leur mode de fonctionnement avec les municipalités concernées, mais ces dernières ne sont certainement pas prêtes à revenir sur ce que l'on appelle la « reconquête » des *waterfronts*.

Certaines fonctions portuaires se maintiennent, se rapprochent et même se créent aujourd'hui à proximité immédiate des villes et des interfaces ville/port rénovées. Toute la difficulté est bien sûr de parvenir à rendre les activités du port tolérables pour les habitants de la ville. Les nuisances d'un port, qui sont sensibles 24 heures/24 et 7 jours/7, sont une réalité qui peut vite devenir insupportable pour les nouveaux candidats à la vie à proximité d'un port.

Inversement, le mouvement de réappropriation par les citadins des franges portuaires va désormais bien au-delà de la simple réhabilitation des espaces portuaires délaissés. L'ouverture de la ville sur un port de commerce toujours en activité est une réalité. La demande de logements

avec vue sur port est forte, en particulier chez les jeunes urbains avides de modernité. Dans de nombreuses villes portuaires, il existe une forte demande de valorisation des espaces publics servant d'interface entre la ville et le port, grâce à divers équipements permettant un usage collectif de ces espaces.

L'aménagement de parcours de promenade dans le port permet à la population de s'approprier cet espace économique et d'en comprendre plus facilement les enjeux. Le réaménagement des interfaces ville-port et le mouvement de réhabilitation des *waterfronts* ont permis de valoriser des patrimoines portuaires exceptionnels, ainsi que les espaces adjacents des centres-villes.

Le patrimoine portuaire et maritime

Une question particulière a également dû être traitée avec beaucoup d'attention, celle de la valorisation du patrimoine portuaire et maritime. Les espaces portuaires, délaissés au profit d'espaces plus adaptés à accueillir des fonctions portuaires modernes, comptaient nombre de bâtiments (souvent d'une grande qualité technique et architecturale) construits avec des matériaux (briques, pierres de taille ou béton, et même bois, dans certains cas) ayant souvent remarquablement bien supporté les outrages du temps. Le souci de la fonctionnalité de ces





divers bâtiments (qui se sont multipliés à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle) n'excluait pas de la part de leurs commanditaires la recherche d'une esthétique parfois très aboutie, susceptible de véhiculer les valeurs et les ambitions de la compagnie maritime ou des acteurs de la ville portuaire auxquels ils appartenaient.

La patine du temps aidant, le bâti portuaire délaissé a été redécouvert par les architectes de la fin du XX^e siècle. Gares maritimes, entrepôts et autres silos étaient souvent déjà réutilisés depuis longtemps de manière informelle et occasionnelle pour de multiples usages urbains. Ces abris solides et fermés, proches des lieux d'activités, ont été bien utiles aux citoyens pour servir au développement de multiples activités associatives. Les bâtiments portuaires ont rapidement fait preuve de leur adaptabilité à de nouvelles destinées urbaines.

Qu'ils soient transformés en *lofts* ou en hôtels de luxe « pieds dans l'eau » (comme à Sydney ou à Boston), reconvertis en salles de spectacle, en centres de conférences (comme au Havre ou à Valparaiso) ou en centres commerciaux et de loisirs (comme à Gênes ou à Glasgow), les destinées de ce patrimoine portuaire ont été pour le moins diverses au cours de ces cinquante dernières années. La valorisation de l'identité maritime et portuaire dans le souci d'offrir une offre touristique qui soit en adéquation avec une société mondialisée friande de témoignages historiques et de vieilles pierres a permis de sauvegarder nombre de bijoux architecturaux hérités de la longue et riche histoire des villes portuaires. Ainsi, les silos, de par leur volume, la hauteur disponible et la proximité de l'eau, offrent des opportunités d'aménagement exceptionnelles. La logique particulière ayant présidé à l'édification de ces bâtiments représente un challenge pour les architectes qui ont en charge leur reconversion : la réutilisation de leur structure permet à la fois d'en préserver l'identité portuaire tout en y implantant de nouvelles fonctions urbaines (par exemple, un hôtel cinq étoiles à Santa Fe, en Argentine).

Les changements récents en matière d'économie et d'environnement portuaires

En faisant adopter dès 1993 sa Charte de Montréal sur l'environnement, l'Association internationale villes-ports voulait, un an après le premier Sommet de Rio, sensibiliser la communauté internationale des villes portuaires aux enjeux environnementaux. La problématique environnementale activement relayée par des groupes de citoyens a obligé les acteurs locaux au dialogue afin de mettre en œuvre des solutions permettant de préserver la valeur écologique des espaces maritimes et fluviaux « portuariés ».

Le champ d'action des relations ville-port s'est considérablement élargi, passant d'une problématique de traitement urbain de délaissés portuaires très localisés à la nécessaire définition d'une vision d'ensemble de « places portuaires » devant composer avec des contraintes territoriales fortes. La problématique environnementale et celle

du développement économique lié aux fonctions portuaires constituent désormais le cadre incontournable du développement de chaque ville portuaire.

Les autorités portuaires sont fortement incitées à réfléchir à la pertinence à moyen et long terme de leur stratégie et de leur politique de développement. L'important, ce n'est plus le tonnage du fret chargé ou déchargé, mais les effets de cette stratégie et de cette politique sur l'économie réelle de la ville portuaire en termes de création d'emplois (dockers, agents commerciaux, emplois industriels...). Le développement spectaculaire des activités liées au secteur logistique a certes créé des centaines d'emplois nouveaux, mais il s'agit généralement d'emplois peu qualifiés dont le nombre reste souvent inférieur aux attentes des élus locaux. La révolution logistique n'a pas permis de compenser la baisse régulière du nombre d'emplois dans les grandes zones industrialo-portuaires du milieu du XX^e siècle.

Ce déclin de la dynamique de l'emploi qui affecte la plupart des places portuaires industrielles des pays développés a été aggravé de façon dramatique par la crise économique de 2008. En effet, la chute de la consommation mondiale a eu très vite des conséquences sur l'activité portuaire qui s'est parfois effondrée dans des proportions extrêmement importantes, et la reprise économique laborieuse que nous sommes en train de vivre n'aide guère à envisager sereinement l'avenir.

Une croissance soutenable et responsable reste encore largement à inventer, mais l'on peut voir un peu partout dans le monde (dans les pays émergents comme dans les pays développés) de premiers résultats encourageants. À cet égard, les villes portuaires constituent de formidables laboratoires d'expérimentation. Situées au cœur de régions urbaines à l'intense activité, elles associent souvent à un socle industriel développé et fortement lié à la mondialisation, en raison de leurs fonctions portuaires, le défi de problématiques environnementales et sociales complexes.

Les villes portuaires sont sans doute, plus que d'autres pôles urbains, des villes en mouvement, portées par les évolutions technologiques et sociétales globales. De ce fait, elles sont d'autant plus fortement exposées à des crises de tous ordres. Pour s'adapter aux cycles économiques, les villes portuaires ont toujours dû innover. Celles qui n'ont pu ou su le faire ont inexorablement décliné. Aujourd'hui, nous assistons à un foisonnement de projets : ainsi, les projets d'énergies marines renouvelables (EMR) se multiplient en Allemagne (Bremerhaven), au Royaume-Uni (Hull) ou encore en France (Saint-Nazaire, Cherbourg, Le Havre), créant de nouvelles filières économiques et des emplois ; Venise, quant à elle, développe dans sa lagune les biotechnologies marines de demain annonciatrices d'une nouvelle industrie respectueuse de l'environnement ; Copenhague réinvente sur ses friches portuaires une ville durable exemplaire ; Los Angeles se pose en championne de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans la gestion de son important trafic portuaire...





Toutes ces villes ont compris que leur port, avec son savoir-faire, son territoire et ses fonctions, était toujours une force et un atout majeur dans le nouveau cycle de développement économique qui s'ouvre à elles. Toutes ces villes se sont posé la question des stratégies ville-port à conduire aujourd'hui pour garder des emplois et produire des richesses dans un contexte mondial de recherche du développement durable, celui-ci ne pouvant que s'imposer au cours des prochaines décennies.

Cela a débouché, par exemple, sur la signature récente d'une charte ville-port concernant les bassins Est du Port de Marseille. Ce type de démarche est à l'évidence une garantie contre l'émergence de conflits locaux entre le port et la ville, cette harmonie étant fondamentale pour obtenir le soutien indispensable de la population locale.

Conclusion

En définitive, au-delà de la problématique des friches portuaires à reconvertir pour de nouveaux usages urbains, la question d'une mixité productive entre les fonctions portuaires et les fonctions urbaines se pose aujourd'hui clairement pour de nombreuses villes portuaires. La nécessité de la mise en place d'un développement durable et d'une maîtrise des émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère donne à la présence d'un port urbain un

intérêt renouvelé. Rendre la ville plus attractive, plus dense, mais aussi plus mobile est un enjeu stratégique et, à cet égard, le port peut constituer un atout décisif. Ainsi, l'accueil des navires de croisière au plus près des centres-villes (comme à Malaga ou à Hambourg) permettant de générer une nouvelle dynamique commerciale, la réutilisation de bassins anciens pour des activités liées à la navigation de plaisance (comme à Barcelone et au Havre) ou encore l'utilisation de la voie d'eau pour l'acheminement de pondéreux au cœur des villes (comme à Séville, à Paris ou à Bordeaux...) sont autant de nouveaux modes de valorisation du patrimoine portuaire au service d'un renouvellement urbain durable.

L'écologie industrielle est un concept d'avenir pour les villes et régions portuaires qui sauront associer dans une même stratégie développement industriel et ville durable. Les activités portuaires de niche, s'articulant autour d'activités de recyclage de divers matériaux, sont désormais considérées avec attention par les autorités portuaires en quête de diversification des trafics.

De plus en plus, les ports se veulent citoyens. S'intégrer à la vie de la cité, recréer le lien avec la population pour favoriser la dynamique de développement ville-port sont désormais pour eux des impératifs. Les *Port Centers* se multiplient en Europe, sur les modèles d'Anvers, de Rotterdam, de Gênes ou de Melbourne. Les programmes d'éducation



Photo © Véronique Fel/ABACA

« Des bassins anciens sont réutilisés pour des activités liées à la navigation de plaisance (comme à Barcelone et au Havre) », bateaux participant à la Transat Jacques Vabre amarrés dans le port du Havre, octobre 2011.





portant sur la place de la ville portuaire dans les nouvelles dynamiques commerciales et industrielles mondiales participent à la construction de chaque ville portuaire.

Le temps des ports est arrivé ! Qu'ils soient urbains, entrepreneurs ou citoyens, les ports se veulent aujourd'hui des partenaires incontournables du développement durable des villes et des régions portuaires.

Mais cette posture nouvelle est exigeante pour les autorités portuaires, qui doivent passer d'une planification de leurs seuls équipements à une planification stratégique territoriale et foncière respectant l'environnement, et, sur-

tout, qui doivent savoir expliciter cette planification stratégique et l'articuler aux projets et aux besoins des autres acteurs de ce même territoire.

Notes

* Cet article s'appuie sur une note de synthèse de l'Institut supérieur d'économie maritime Nantes-Saint-Nazaire intitulée « Le défi ville-port » (publiée au mois de juin 2012).

** Président directeur général de Météo-France, ex-directeur général du Port du Havre et de la SNCM.





Réseaux de transport et réseaux d'énergie : qui doit prendre en charge le(s) territoire(s) ?

Par Christophe BOUNEAU*, Michel DERDEVET** et Jean-Baptiste GALLAND***

Au moment où les compétences territoriales et les découpages administratifs s'empilent, où les industries de réseau (énergie, transports, communications...) et, de manière générale, notre économie s'interrogent sur leurs orientations, nous cherchons ici, dans une première partie, à (re)trouver les pertinences historiques de ces espaces, parfois redondants et souvent issus de logiques anciennes et obsolètes, afin de proposer, dans une deuxième partie, des orientations adaptées aux enjeux de demain que l'on peut résumer autour de l'exigence de plus de souplesses libérant l'action et de plus de flexibilité pour s'adapter aux configurations nouvelles et générer plus de compétitivité, plus d'équilibre social, voire plus d'ambition pour nos économies locales et nationale.

Une civilisation des réseaux : trajectoires des réseaux territoriaux et logiques spatiales de l'innovation

Dans le cadre des révolutions industrielles et de leurs cycles d'innovation, les grands réseaux techniques, qu'ils soient énergétiques, de transport ou de télécommunications ont joué, dès le XIX^e siècle, un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire et dans la construction des territoires.

Définis comme la transcription spatiale, matérielle ou/et immatérielle des systèmes techniques, ces réseaux ont fortement nourri la dynamique de l'innovation et le processus de territorialisation de l'économie (1). Au-delà de leurs différences, l'observation de ces réseaux confirme le fait que les dénominateurs communs et les convergences constatées l'emportent nettement sur les processus de divergence, obéissant ainsi à une logique historique et économique.

Dans cette perspective, la France, avec sa configuration hexagonale, représente indéniablement un cas d'école marqué par la prégnance des pouvoirs régaliens, le poids historique de la centralisation et l'influence durable des ingénieurs organisateurs et aménageurs. Dans cette quête identitaire du territoire et de sa bonne gouvernance, la France fait ainsi figure d'exception européenne de par l'absence prolongée (au moins jusqu'aux lois de décentralisation du début des années 1980) de mobilisation des

initiatives locales et régionales et de par le caractère récent de l'émancipation des pouvoirs territoriaux (2), qui se traduit aujourd'hui par un « millefeuille » administratif fréquemment dénoncé (3).

Les dynamiques territoriales des réseaux de transport : de la suprématie du rail à la quête permanente d'une coordination entre les divers modes de transport

Face à la France ferroviaire, une et divisible...

La loi Legrand de 1842 fut la Charte de l'organisation territoriale des chemins de fer en France. Son organisation réticulaire en étoile fut consacrée en 1859 par le Second Empire au travers d'un système de concessions ferroviaires divisant l'Hexagone entre et au profit de six grandes Compagnies : celles du Nord, de l'Est, du Paris-Lyon-Méditerranée (PLM), de l'Ouest, de Paris-Orléans et du Midi. Jusqu'à la nationalisation de 1937, ces grands réseaux ferroviaires ont été ainsi les promoteurs d'une régionalisation économique spontanée. Véritables démiurges de leurs territoires respectifs, ils ont joué un rôle déterminant dans une trilogie vertueuse de développement combinant agriculture (réorganisation des régions viticoles et promotion des primeurs), industrie (entreprises de travaux publics et manufacturiers des locomotives et





du matériel roulant) et tourisme (politique commerciale et investissements directs avec, notamment, la création d'Arcachon et de Font-Romeu) (4).

Le modèle d'entreprise publique SNCF a progressivement gommé, à partir de 1938, la régionalisation ferroviaire héritée des grandes Compagnies du dix-neuvième siècle. La rétraction kilométrique du réseau national, avec le martyrologe des fermetures de lignes de moins en moins secondaires ou leur exploitation *a minima* (telle celle de Bordeaux-Lyon), et la vague invasive du tout-TGV (trains à grande vitesse) encore aggravée par la lourdeur des investissements des lignes à grande vitesse (LGV) ont renforcé la polarisation centripète exercée par la SNCF. Le TGV a ainsi creusé les sillons territoriaux et renforcé à l'extrême les effets de proximité et d'agglomération, tout en élargissant, à l'inverse, les espaces d'enclavement, voire de déshérence.

À l'exception de la RATP, la logique d'organisation des transports urbains illustre depuis leur origine les tensions de l'économie mixte à la française entre les autorités municipales et les concessionnaires. On retrouve ces tensions dans les trois cycles historiques des premiers tramways hippomobiles, puis électriques (du milieu du XIX^e siècle à l'entre-deux-guerres), du règne des réseaux d'autobus (des années 1950 aux années 2000) et, depuis une décennie, du nouveau cycle d'expansion du tramway.

Le serpent de mer de la coordination des transports

La concurrence entre différents modes de transport reste présentée depuis l'entre-deux-guerres sous le visage vertueux d'une nécessaire coordination.

Une première loi, adoptée en 1934, ouvrit la perspective d'une politique globale des transports que l'on s'est efforcé régulièrement de moderniser, avec en particulier la loi du 5 juillet 1949 inspirée par l'ouvrage *Paris et le désert français* publié en 1947 par Jean-François Gravier. La trajectoire de cette coordination reste cependant bien sinueuse, comme en attestent les lacunes dans la mise en œuvre de la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, qui manifestait la volonté d'une coordination interventionniste en partenariat avec les collectivités locales : renforcement des missions de service public, cohérence intermodale des schémas directeurs d'infrastructures, transformation de la SNCF en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) quinze ans avant le transfert de la propriété du réseau (et de la dette liée à cette infrastructure) à RFF (Réseau Ferré de France) en 1997...

L'intermodalité des transports s'est progressivement inscrite dans une vision globale, où la mobilité est censée effacer les réseaux pour accéder à l'ubiquité sous le vocable du *glocal*.

Les dynamiques territoriales des réseaux énergétiques : cycles d'innovation et mystique de l'interconnexion

La dynamique spatiale de l'électrification française, du local au régional (1880-1930), puis du régional au nation-

nal (1930-1950) et, enfin, du national à l'international (depuis les années 1950) et à une échelle européenne (depuis les années 1990), s'est identifiée à la genèse et à la croissance des réseaux électriques, cela grâce aux vertus de l'interconnexion (5).

À l'inverse du réseau ferroviaire en étoile, les réseaux électriques français ont d'abord obéi à une logique périphérique, se formant de façon précoce dans les régions frontalières de l'Hexagone grâce à la manne de la houille blanche (Alpes et Pyrénées), avant d'assurer leur interconnexion avec le marché parisien. Jusqu'à l'entre-deux-guerres, l'électrification est restée un fait urbain et l'électrification rurale s'est développée tardivement par rapport à nos voisins européens, la desserte des écarts en Bretagne ou dans les Landes n'ayant été achevée qu'au début des années 1960.

Après l'âge des pionniers et la mystique nationaliste de la houille blanche développée par la Grande Guerre, les réseaux régionaux ont atteint leur apogée au cours des années 1930, avec la constitution de huit groupes ou complexes régionaux de production/consommation d'énergie électrique.

La Seconde Guerre mondiale et le régime de Vichy ont enclenché un processus de construction d'un marché national de l'électricité et, par voie de conséquence, une unification technique, qui, au-delà des arguments idéologiques, a été le fondement de la loi de nationalisation du gaz et de l'électricité d'avril 1946.

EDF (Électricité de France) est devenue un modèle national d'entreprise publique assurant une gestion territoriale classique d'un monopole naturel. L'architecture verticale production/transport/distribution laissait peu de place à la gouvernance des collectivités locales, en dépit de tous les efforts de la puissante Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), qui avait réussi à maintenir le régime de la concession et le statut, sinon les fiefs, des régies et des syndicats d'électrification.

Le Plan Messmer de 1974 et le pari du tout-nucléaire ont renforcé le caractère de centralisation et d'industrie à rendements croissants du système électrique français. Pourtant, le mouvement européen de libéralisation/dérégulation enclenché au début des années 1990 a changé profondément la donne. D'abord, le défi de l'intégration européenne a ouvert une double trajectoire d'expansion de l'interconnexion européenne à l'échelle intercontinentale (6) (connexion avec l'Europe de l'Est, projets méditerranéens néo-saint-simoniens) (7) et de recherche d'une régulation européenne des gestionnaires de réseaux de transport d'électricité (GRT) (8). Ensuite, les directives européennes et leurs paquets énergétiques ont lié l'ouverture intégrale du marché à la séparation des activités de production de celles de transport et de distribution. Enfin, les collectivités territoriales, portées par les nouvelles compétences de la décentralisation, ont retrouvé une importante capacité d'initiative et de négociation : à l'heure des *smartgrids*, nous constatons en effet un rééquilibrage des rapports entre concédants et concessionnaires. L'ère du despotisme éclairé de l'aménagement de



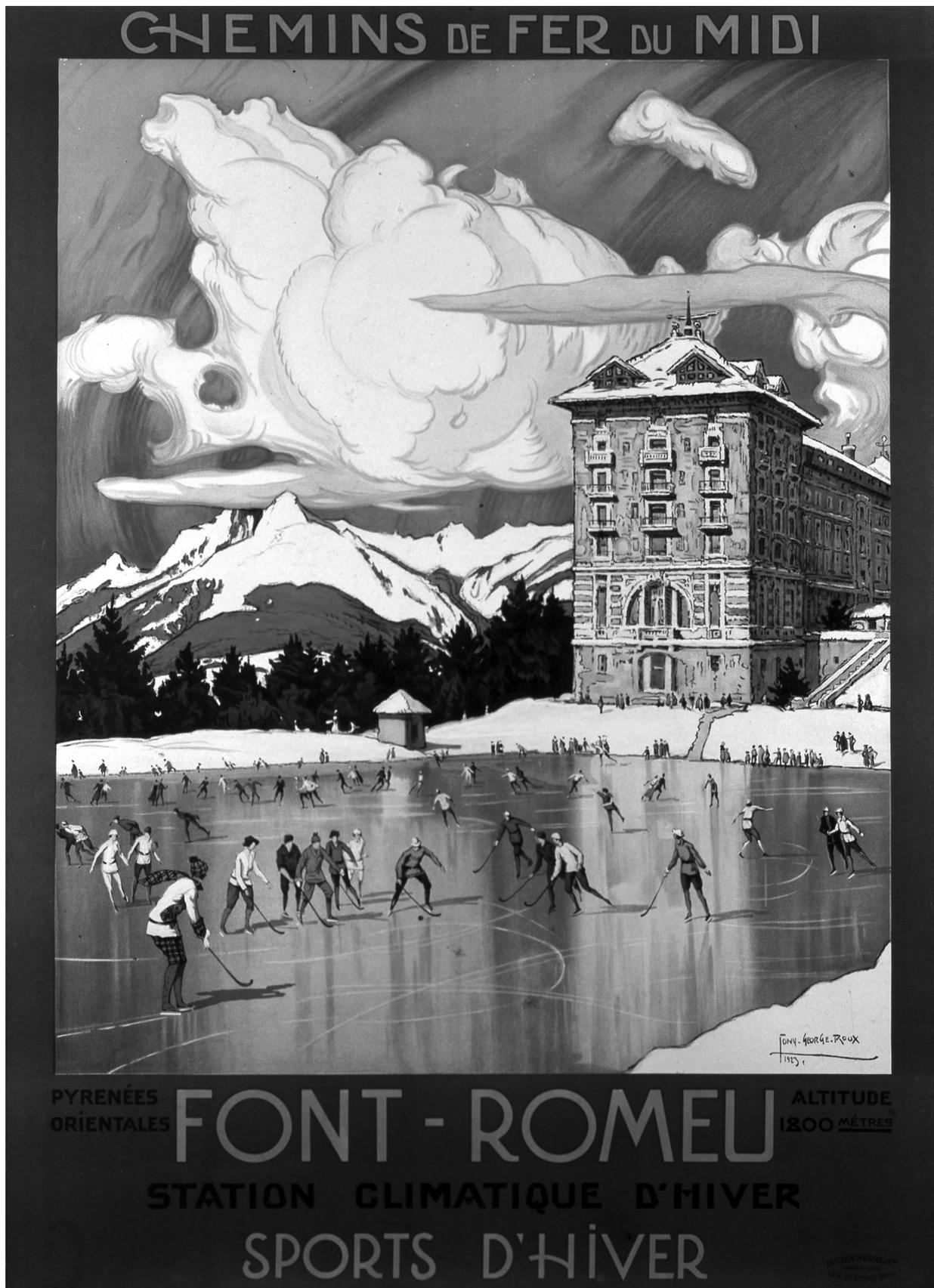


Photo © Coll. Perrin/KHARBINE-TAPABOR

« Les grands réseaux ferroviaires ont été ainsi les promoteurs d'une régionalisation économique spontanée. Véritables démiurges de leurs territoires respectifs, ils ont joué un rôle déterminant dans une trilogie vertueuse de développement combinant agriculture (réorganisation des régions viticoles et promotion des primeurs), industrie (entreprises de travaux publics et manufacturiers des locomotives et du matériel roulant) et tourisme (politique commerciale et investissements directs avec, notamment, la création d'Arcachon et de Font-Romeu) », affiche touristique pour les Chemins de fer du Midi en 1923. Illustration de Georges Roux (1855-1929).



réseau a été définitivement close par l'avènement à la fois des paradigmes du développement durable et par l'apparition des syndromes NIMBY (*Not in My Back-Yard!* – *Pas dans mon arrière-cour !*) et BANANA (*Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything!* – *Ne construisez rien nulle part près de quoi que ce soit !*).

Depuis les années 1990, l'ère du soupçon a envahi la sphère des réseaux énergétiques et leurs territoires, et ce d'autant plus que le rêve immémorial de l'autarcie énergétique et de ses isolats insulaires s'appuie sur l'expansion des énergies renouvelables (ENR). Cher à Paul Veyne, le célèbre domaine romain autonome dans toutes ses composantes de vie irriguait pour beaucoup les réflexions récentes du Débat national sur la Transition énergétique !

À l'inverse, le tracé territorial des réseaux gaziers est resté longtemps local, jusqu'à la révolution du gaz naturel et la découverte et la mise en exploitation du gisement de Lacq (département des Pyrénées-Atlantiques) au cours des années 1951-1957. Apanage de la civilisation urbaine, l'usine à gaz, avec ses représentations contradictoires, a marqué le paysage urbain. Contrairement au réseau électrique, le concept de réseau gazier au singulier n'avait aucun sens avant les années 1960 et le déploiement des lignes de transport diffusant la manne du gaz naturel de Lacq. Mais, depuis un demi-siècle, l'emprise territoriale du réseau gazier a constamment progressé. Elle a dû s'adapter aux exigences croissantes du marché international, combinant une polarisation par les terminaux portuaires méthaniers et une intégration dans le réseau de gazoducs européen permettant un accès stratégique aux ressources russes.

La trajectoire tourmentée des réseaux de télécommunications : de l'émancipation à la convergence et à la déterritorialisation

Le télégraphe et le téléphone sont restés durablement un monopole territorial d'État, consacré par la création d'un ministère des P&T en 1879. Un Budget annexe des PTT fut ouvert en 1923 et une loi adopta en 1925 la dénomination de Postes, Télégraphes et Téléphones devenue Postes et Télécommunications en 1960.

L'expansion du réseau téléphonique français a été très lente par rapport à ceux de nos voisins européens, et les associations d'usagers dénoncèrent régulièrement le retard français. Au début des années 1970, en termes de nombre d'abonnés pour 1 000 habitants, la France modernisatrice de Georges Pompidou était au niveau du Portugal de Salazar... Un énorme effort de mise à niveau et de péréquation territoriale et sociale fut développé durant les années 1970 et 1980, grâce à d'importants investissements combinés à une stratégie d'innovation et de croissance des services soutenue par les recherches du Centre national d'étude des communications (CNET) (commutation numérique, Minitel, norme GSM...).

Pour satisfaire à une directive européenne préconisant la mise en concurrence des services de télécommunications, France Télécom fut créée en 1988. Mais avec l'ouverture à de nouveaux opérateurs, les effets de la concurrence pour

France Télécom-Orange furent démultipliés par l'avènement de la téléphonie mobile et d'Internet, marqués tous deux par un processus accéléré de convergence dans les années 2000 sous le visage commercial vertueux de la « maîtrise globale de la mobilité ». La prophétie de village global faite en 1967 par McLuhan ne serait ainsi pas loin de se réaliser, sans pour autant résoudre la question de la gouvernance des réseaux ni de celle de la gouvernance des territoires associés, des gouvernances de plus en plus complexes.

Ces grands réseaux techniques de transport, d'énergie et de télécommunications, au-delà de leur taille spécifique et de leurs différences d'articulation spatiale, ont tous bâti leur croissance sur une économie de rendements d'échelle croissants. Cette logique économique vertueuse, bien que parcourue de multiples tensions, a permis de construire des industries fortes au service des Français à la fois pour les gestionnaires devenus opérateurs de réseaux et pour les manufacturiers, en amont, qui se sont concentrés pour donner naissance à des champions nationaux comme Alstom et Alcatel. En même temps, ces grands réseaux ont été façonnés par des communautés professionnelles dynamiques (syndicats, sociétés savantes, grandes écoles, organismes internationaux) qui se sont structurées depuis la fin du XIX^e siècle sous le signe de l'expertise technique, de la maîtrise de la complexité et du service public.

Par ailleurs, les grands réseaux techniques font indéniablement partie des pères fondateurs de l'Europe (9) dans un processus de longue durée de construction européenne, grâce en premier lieu aux logiques et à la mystique de l'interconnexion. Pour la gouvernance des réseaux et le développement de leurs territoires, la dimension supranationale, à l'origine marginale, est devenue centrale depuis les années 1990 et le *Système de la Méditerranée* cher à l'économiste saint-simonien Michel Chevalier (1832) et relève de moins en moins de l'utopie, grâce à la convergence internationale technique et sociale des réseaux (10).

Néanmoins, au moment où la croissance de nos économies ralentit et où, par voie de conséquence, la mobilisation des effets d'échelle génère désormais moins d'avantage compétitif (11), se pose la question des « relais » : quels sont les nouveaux enjeux de l'énergie, des transports ou des communications ? Comment redynamiser nos territoires ?

À la recherche d'une nouvelle croissance

La mise en place d'une société en réseaux

Énergie : aller vers des territoires durables

Le développement des énergies renouvelables (éolien, photovoltaïque, biomasse) met en jeu la valorisation de gisements énergétiques locaux qui peuvent s'inscrire dans une politique d'aménagement local. Il fait passer de réseaux de distribution « passifs » à des réseaux assurant localement une fonction d'équilibre entre l'offre et la demande (grâce à la gestion de la tension électrique).



Dans le même temps, pour atteindre un équilibre acceptable à la fois en matière de prix, d'indépendance énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'amélioration de l'efficacité énergétique s'avère indispensable. De ce point de vue, chaque niveau de collectivité a la faculté de conduire des actions de maîtrise de sa demande d'énergie (MDE).

Cette gouvernance locale doit aussi être articulée avec les échelles de niveau supérieur, en particulier pour l'électricité dont le système est solidaire dans sa globalité. En d'autres termes, aller vers des territoires durables implique d'organiser une gestion locale sans perdre de vue les équilibres sur les marchés pertinents tant mondiaux que régionaux (pétrole, charbon vs électricité, gaz, dans le domaine de l'énergie).

Transports : repenser la mobilité

La loi LOTI (1982) a associé chaque territoire à certains modes de transport : l'autobus ou le tramway pour les communes, l'autocar ou le TER pour les départements et les régions. Depuis les années 1980, la dynamique spatiale a évolué : les limites entre la ville et l'espace rural sont moins nettes, les bassins de vie se sont élargis. La lutte contre le changement climatique et le renchérissement du prix du pétrole, avec son corollaire la précarité énergétique, renforcent le besoin d'offrir une alternative au transport individuel. L'offre de transport doit donc se transformer en une offre de mobilité permettant un usage intégré de transports publics (sans rupture de charges) accessibles à tous, à l'échelle de chaque territoire de vie.

Cela implique de favoriser les solutions tarifaires, d'information et de coordination des horaires qui s'affranchissent des frontières de compétence existantes pour relier entre eux les réseaux existants : abonnements combinés, billettique croisée, information multimodale, programmation des horaires, structuration du réseau. Le défi est ici majeur, car il implique de définir des règles de coopération qui soient de nature à permettre l'intégration d'offres de transport public jusqu'ici indépendantes.

Données économiques et informationnelles : innover par leur croisement

La nécessité de répondre aux attentes des consommateurs est au cœur même de la maximisation de l'utilité collective. Ce principe prend de l'envergure à l'ère du numérique, cela d'autant plus qu'après l'avènement d'Internet, la problématique des données et des services associés s'est progressivement éloignée de celle des infrastructures de communication.

En France, des centaines de PME locales (Criteo, Ezakus, Wattgo...) se sont lancées dans l'aventure des *data*. Dans le même temps, les *Big Four* (Google, Amazon, Apple et Facebook) testent en permanence, à l'échelle de la planète, les limites de la vie privée des individus.

Les résultats des démonstrateurs dans les domaines de l'électricité ou du transport confirment l'intérêt des consommateurs et des collectivités pour les services basés sur le

traitement en masse de données individuelles. Ces services peuvent faciliter l'action des territoires dans des domaines tels que la planification ou l'action sociale. Des risques sont néanmoins à maîtriser : l'usage, la transmission, le croisement de données par des opérateurs doivent être, dès l'origine, encadrés par des conventions, sous peine pour eux de voir leur responsabilité engagée. La communication de données agrégées (sous forme payante ou sous celle, gratuite, des *open data*) pose la question des « ayants droits » (à qui peut-on, ou doit-on, refuser tel type de données ?). Enfin, les activités numériques sont mondiales et transnationales, alors que les autorités de régulation (en France, la CNIL) ne disposent que d'outils juridiques nationaux.

Un nouveau modèle de croissance pour les territoires

Comprendre les systèmes qui régissent l'action aux différentes échelles : l'exemple de la ville

La mise en place d'une véritable société en réseau(x) dans laquelle la compréhension des systèmes qui régissent l'action aux différentes échelles et la maximisation des synergies à chaque niveau serait au cœur de la réflexion, nous semble être une option de croissance à étudier.

Illustrons ce propos au travers d'un territoire particulier : la ville. Celle-ci est à la fois un défi majeur et une solution clé pour la croissance économique dans un contexte de changement climatique. Grâce à sa structure à haute densité, la ville a le potentiel pour générer de la croissance et des emplois de manière très efficace. Différents concepts interconnectés y associent l'espace, l'énergie et les technologies. On parle ainsi de *smart buildings*, de mobilités douces, de *green cities* ou bien encore de villes numériques. Même si le concept de *smart city* n'a pas encore été pleinement défini, tout le monde reconnaît qu'il est lié à la façon dont la ville va devenir un point focal du changement des comportements de consommation ainsi qu'un centre d'innovation créant la croissance future, avec un objectif : le développement durable de la ville (*smart urban life*).

En s'appuyant notamment sur sa participation à la plateforme européenne *Smart City* et sur les travaux de Rudolf Giffinger de l'Université de Vienne, ERDF (Électricité Réseau Distribution France) a identifié quatre dimensions qui rendent un territoire, et *a fortiori* une ville, *smart* :

Première dimension, la compétitivité rend le territoire attractif pour les entreprises et plus visible à l'international. Les villes sont en effet aujourd'hui des acteurs économiques à part entière, elles sont aux niveaux national et international des « adresses », dont il faut s'occuper en développant des projets autour d'elles. Le *smart grid* contribue à cette compétitivité des territoires en étant un vecteur d'innovation et d'amélioration de la qualité de service.

Deuxième axe, la dimension communicante de la ville prend à la fois en compte l'accessibilité et les services



numériques pour rendre la ville et ses services accessibles localement, nationalement et internationalement (les plans de mobilité électrique individuels et collectifs relèvent de cette dimension).

Troisième axe, la dimension verte de la *Smart City* s'appuie sur les enjeux de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le réseau électrique y joue un rôle crucial en permettant (par exemple, dans l'expérience NiceGrid) l'intégration de la production photovoltaïque, la gestion de la demande et le stockage d'électricité.

Quatrième dimension, enfin, la dimension sociale, qui a toute sa place dans la *Smart City*. Elle englobe notamment les enjeux de mixité sociale, d'accès aux services ou encore la lutte contre la précarité énergétique.

On le comprendra aisément, cette approche peut être étendue à tout territoire. Son ressort consiste en une approche combinant la compréhension des enjeux et des initiatives locales avec une ensemble de savoir-faire plus globaux.

Vers un modèle systémique de croissance ?

Mettre en place des stratégies de développement intégrées suppose une plus grande transversalité dans les modes de travail et les processus de décision. Néanmoins, la transversalité ne saurait relever de procédures ou de services spécifiques ; c'est la notion de gouvernance qui doit prendre ici tout son sens.

Celle-ci suppose, de la part des entités se situant à l'échelon supérieur, la connaissance des projets initiés au niveau local, une capacité à jouer un rôle de concertation, de coordination et d'appui des initiatives. Le système tout entier doit en quelque sorte être dynamisé par l'articulation entre les différentes échelles de territoire, l'idée étant que la dynamisation de l'économie ne peut reposer sur la seule amélioration des systèmes existants. Une innovation technique, organisationnelle, sociale doit venir compléter la logique de rationalisation verticale propre aux grandes organisations existantes. C'est donc le rôle des projets locaux qu'il convient de favoriser (12).

Pour cela, des démarches, qui procèdent majoritairement d'initiatives à petite échelle (porteurs de projets individuels, démonstrateurs), doivent être mieux connues des instances et des acteurs dédiés à la facilitation des processus de développement. Néanmoins, pour préserver la capacité d'innovation, cette amélioration de la capacité de connaissance ne doit pas être « normalisée ». Face à un terrain de jeu très étendu, le maintien d'options ouvertes devient un objectif stratégique.

Combiner la valeur économique directe et la valeur économique indirecte au moyen de l'adaptation réciproque des entreprises et des territoires

Pour garantir la création de valeur, il faut s'appuyer sur des signaux-prix efficaces complétés par des dispositifs adéquats de mesure des flux (matières, ressources humaines-qualifications, qualité de vie, CO₂...), et ce, aux différentes

échelles territoriales. L'émergence d'un projet pourra requérir également la construction de propositions de valeur prenant en compte l'ensemble des acteurs participant aux différentes dimensions du système. Des outils juridiques et financiers adéquats (délégations de service public, partenariats public-privé...) devront sans doute être proposés pour fédérer les contributeurs, organiser la gouvernance, voire pour permettre l'attribution de subventions publiques.

C'est donc bien une adaptation réciproque des entreprises et des territoires qui permettra de pérenniser des initiatives ponctuelles par un financement structurel permanent qui pourra alternativement s'appuyer sur un marché mondial et sur des protocoles internationaux auxquels auront accès des entreprises de réseaux devenues champions nationaux, ou de recourir à des financements exclusivement locaux en fédérant les énergies locales.

L'hybridation des modèles de réseaux est donc bien le challenge majeur pour le XXI^e siècle.

Notes

* Professeur d'histoire économique à l'Université Bordeaux Montaigne.

** Maître de Conférences à l'Institut d'Études Politiques de Paris, Professeur au Collège d'Europe de Bruges.

*** Directeur Stratégie ERDF.

(1) Voir BOUNEAU (Ch.) & LUNG (Y.), dirs, *Les territoires de l'innovation, espaces de conflits*, Bordeaux, Éditions de la MSHA, 302 p., 2006.

(2) Voir la loi portant création des métropoles, adoptée en décembre 2013.

(3) Voir notamment la conférence de presse du Président de la République du 14 janvier 2014.

(4) Voir BOUNEAU (Ch.), *Entre David et Goliath. La dynamique des réseaux régionaux. Réseaux ferroviaires, réseaux électriques et régionalisation économique en France du milieu du XIX^e siècle au milieu du XX^e siècle*, Bordeaux, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 558 p., 2008.

(5) Voir BOUNEAU (Ch.), DERDEVET (M.) & PERCEBOIS (J.), *Les réseaux électriques au cœur de la civilisation industrielle*, Paris, Timée Éditions, 178 p., 2007.

(6) Voir BOUNEAU (Ch.), « Les territoires de l'interconnexion en Europe (XIX^e-XXI^e siècles) : de la mystique du réseau aux stratégies de communication », *Les Réseaux*, sous la direction d'Éric Letonturier, Les Essentiels d'Hermès, Paris, CNRS Éditions, pp. 45-59, 2012.

(7) Exemples : Desertec, Medgrid.

(8) Voir DERDEVET (M.), *L'Europe en panne d'énergie. Pour une politique énergétique commune*, Descartes et Cie, 206 p., 2009.

(9) Voir BOUNEAU (Ch.), « Les grands réseaux techniques pères fondateurs de l'Europe », *Politique internationale*, n°137, pp. 399-408, automne 2012.

(10) Voir GUIGOU (J.L.), *Le nouveau monde méditerranéen*, Paris, Descartes, 129 p., 2012.

(11) ROMER (Paul), "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, octobre 1990.

(12) Voir CHEVALIER (Jean-Marie), DERDEVET (Michel) & GEOFFRON (Patrice), *L'avenir énergétique, cartes sur table*, Gallimard, 2012.



Concentrer la recherche et attirer des créatifs ? Remise en cause d'une politique à partir d'études empiriques

Par Bastien BERNELA* et Olivier BOUBA-OLGA*

Dans cet article, nous nous proposons de mettre en débat deux idées fortes sous-tendant les discours sur les liens entre recherche et territoire, à savoir qu'il conviendrait, d'une part, de concentrer l'effort de recherche sur quelques territoires (une concentration qui serait indispensable à l'amélioration de la performance des organisations) et, d'autre part, de favoriser la mobilité des chercheurs. Deux idées fortes que viennent remettre en cause de nombreuses études empiriques.

Première idée forte, il conviendrait de concentrer l'effort sur quelques territoires afin de bénéficier d'économies d'agglomération et/ou d'atteindre une taille critique, condition nécessaire à la performance. Cette représentation a motivé la politique des pôles de compétitivité dont l'objectif initial était de labelliser une quinzaine de pôles d'excellence destinés à faciliter les interactions entre entreprises, centres de recherche et institutions de formation (BOUBA-OLGA et FERRU, 2008). Elle irrigue également les politiques à destination des universités, qu'il s'agisse du plan Campus, de la labellisation des Labex/Idex ou des stratégies de fusion ou de regroupement d'universités. On la retrouve également dans les travaux de recherche portant sur les villes globales (SASSEN, 2001, par exemple).

Deuxième idée forte, il conviendrait ensuite de favoriser la mobilité des chercheurs, et plus généralement des individus créatifs, qui seraient au cœur du processus d'innovation constituant la source essentielle de création de richesse et d'emplois. Conformément à l'analyse initiale de Florida (2002), les territoires se devraient de développer des *soft factors* afin d'attirer ces acteurs stratégiques.

Mais tout un ensemble de travaux développés en économie, en sociologie et en géographie nous invitent à nuancer fortement ces propositions. Notre objectif ici n'est pas de présenter ces travaux de manière exhaustive, mais de nous focaliser sur quelques-uns d'entre eux. Nous montrerons tout d'abord que contrairement à ce que certains avancent, la théorie économique ne conclut pas à la nécessaire concentration spatiale des activités pour améliorer la performance des organisations. Nous présente-

rons ensuite de façon plus détaillée les résultats d'investigations empiriques qui concluent, d'une part, à une tendance forte (aux échelles internationale, nationale et régionale) à la déconcentration spatiale des activités de recherche et, d'autre part, à la faible mobilité des chercheurs et des créatifs et, quand mobilité il y a, au rôle structurant joué par des déterminants sociologiques bien éloignés des *soft factors*.

La concentration des activités : que nous en dit l'analyse économique ?

Pour défendre l'intérêt d'une concentration des activités, qu'il s'agisse d'activités économiques ou d'activités de recherche, les travaux existants s'appuient généralement sur les développements de l'économie géographique : la concentration spatiale permettrait de bénéficier de rendements croissants et de réduire les coûts de transaction.

Plus précisément, la concentration spatiale, synonyme d'accroissement de la taille du marché local, permettrait une mutualisation de certains besoins (en machines, en infrastructures, en moyens de communication...) et une meilleure spécialisation des organisations grâce à une division plus fine du travail entre elles et à un meilleur appariement avec le marché du travail. La concentration des activités faciliterait également la circulation des connaissances tacites, grâce aux interactions en face-à-face. Toutefois, à ces forces de concentration s'opposent des forces de dispersion liées à l'émergence de problèmes de congestion et de pollution, mais aussi d'effets prix, qu'il



s'agisse du marché du logement (hausse des prix du foncier) ou du marché du travail (hausse des salaires).

Au final, contrairement à ce que l'on peut parfois lire, l'économie géographique ne conclut pas au nécessaire accroissement de la concentration des activités : elle explique que l'évolution de la répartition spatiale des activités dans le temps dépend des poids respectifs des forces de concentration et des forces de dispersion. L'enjeu est donc de les mesurer avec précision en opérant un distinguo en fonction du type d'activité étudié.

S'agissant du cas français, les résultats empiriques obtenus par les chercheurs s'inscrivant dans ce courant conduisent plutôt à relativiser très fortement le *leitmotiv* de la concentration : Combes et *al.* (2009), d'abord, montrent à partir de données de longue période couvrant l'ensemble du XX^e siècle que, si l'activité s'est effectivement concentrée au cours d'une première période, elle s'est déconcentrée durant la période suivante, suivant en cela une courbe en cloche, et ce aussi bien pour l'industrie que pour les services. Dans le même sens, Duranton et *al.* (2008) montrent à partir de l'exploitation de données individuelles d'entreprises sur la période 1996-2004 qu'il faudrait doubler la concentration spatiale des activités pour que les entreprises gagnent 5 % en termes de productivité. Agir directement sur le facteur travail ou sur le facteur capital semblerait donc dès lors beaucoup plus pertinent.

L'économie de proximité (BOUBA-OLGA et *al.*, 2008) interroge de manière différente l'allant de soi de la concentration. En insistant tout d'abord sur le fait que la question de la géographie économique ne se réduit pas à celle de la localisation des entreprises et des individus, ceux-ci activant de plus en plus souvent une proximité temporaire pour se coordonner avec leurs partenaires plutôt que d'opter pour de nouvelles localisations (RALLET et TORRE, 2005). En montrant, ensuite, que, si la circulation des connaissances tacites est décisive pour les organisations, elle dépend souvent de formes de proximité autres que la proximité géographique, comme la proximité sociale, la proximité organisationnelle, la proximité cognitive ou encore la proximité institutionnelle (BOSCHMA, 2005).

Le processus de déconcentration de la recherche

Qu'en est-il précisément de l'activité de recherche ? Boutillier et Mouhoud (2003) proposent une analyse détaillée de la problématique de la taille optimale des unités de recherche en économie et en gestion en s'appuyant sur les développements de l'économie industrielle et de l'économie géographique, pour conclure à l'inutilité de l'accroissement de leur taille. De manière plus générale, il nous semble que les possibilités de recourir aux équipements les plus coûteux dans le cadre de séjours temporaires de recherche, le rôle moins important des centres de documentation suite à la dématérialisation des publications et les possibilités d'échanges de connaissances tacites à distance ou lors de colloques, séminaires, séjours temporaires... réduisent davantage le besoin de concentration

spatiale qu'ils ne le renforcent. Il y a sans doute beaucoup plus à craindre de l'accroissement des coûts bureaucratiques liés aux regroupements de laboratoires ou aux fusions entre universités si les modes de gouvernance n'en ont pas été dûment révisés. Lorsque les responsables politiques prônent la concentration (à l'instar du rapport Rocard-Juppé de 2009), c'est d'ailleurs moins dans l'espoir d'accroître l'efficacité de l'activité de recherche que de gagner en visibilité dans des classements comme celui de Shanghai, dont on connaît tous les défauts (GINGRAS, 2008).

Loin du constat d'une tendance à la concentration de la recherche, les travaux empiriques les plus aboutis sur la question montrent, au contraire, que la production scientifique tend plutôt à se déconcentrer, sans qu'il y ait d'impact significatif sur la qualité de la recherche produite. Grossetti et *al.* (2013a, 2013b) démontrent clairement cette tendance à l'échelle mondiale en s'appuyant sur des données du *Web of Science* sur la période 1997-2007. Plusieurs de leurs résultats méritent d'être soulignés : a) la part des agglomérations les plus importantes dans le total des publications a été réduite de 2 à 3 points de pourcentage sur la période considérée (1), b) ils observent une déconcentration marquée de la production scientifique entre les pays, notamment en raison des progrès des pays émergents (l'évolution du poids de ces derniers en matière de recherche semblant suivre l'évolution de leur poids dans le PIB mondial), enfin, surtout, c) la majeure partie des 70 pays qui produisent 90 % des publications mondiales connaissent un processus de déconcentration spatiale (42 pays) ou de stabilité de leur géographie (18 pays) et seuls six d'entre eux connaissent un processus de concentration intranationale.

Comment expliquer ce processus généralisé ? L'hypothèse la plus probante, celle esquissée par Grossetti et Milard (2011), renvoie au rôle déterminant de la démographie étudiante : les régions centres verraient leur poids démographique décroître au profit des régions périphériques ; compte tenu de cette dynamique, le nombre des étudiants (et en conséquence des postes d'enseignants-chercheurs) augmenteraient plus vite dans ces dernières. Mécaniquement, le poids des régions périphériques dans la production scientifique augmente, tant dans l'ensemble des publications que dans le sous-ensemble des publications les plus citées, l'on peut y voir le signe d'une productivité identique quelles que soient la taille des laboratoires et/ou leur localisation.

La mobilité spatiale des créatifs

À côté de la question de la concentration spatiale des activités économiques et/ou de recherche, des discours complémentaires se développent, faisant de l'attractivité des territoires pour les personnes les plus qualifiées un ressort essentiel de l'innovation, et donc de la croissance.

Quels sont les principaux déterminants de la mobilité géographique des personnes ? Selon la théorie du capital humain (BECKER, 1962), le niveau de mobilité des individus serait positivement corrélé à leur stock de capital humain



et donc au niveau de leurs diplômes, dans une logique de valorisation de l'investissement intellectuel réalisé. Plus récemment, Florida (2002) définit un ensemble de professions qui, ayant pour trait commun de réaliser des tâches créatives, peuvent être considérées comme une classe à part entière. Cette classe dite « créative » serait aujourd'hui une source essentielle de développement économique. Mobiles géographiquement, ces créatifs ont tendance à se concentrer dans les villes présentant certains facteurs immatériels (les *soft factors*), tels que la qualité de l'environnement ou le dynamisme culturel. Développer ce type d'aménités constituerait une stratégie de développement pour les territoires. Cependant, différents travaux empiriques mettent en évidence le fait que les chercheurs et les créatifs ne sont pas aussi mobiles que l'on pourrait le penser et que lorsque l'on observe des mobilités, celles-ci s'expliquent dans une assez large mesure par des facteurs sociologiques.

Martin-Brelot et al. (2010) ont mené en 2007 une enquête dans onze villes européennes auprès de 2 355 créatifs. Ils les ont interrogés sur les raisons de leur localisation actuelle. Les résultats sont assez saisissants : 55 % d'entre eux sont nés dans la ville où ils habitent, et 64 % y ont obtenu leur dernier diplôme. Le fait d'être né(e) ou d'avoir été diplômé(e) dans sa ville natale et leur proximité avec leur famille et leurs amis constituent ainsi les premières motivations citées par les créatifs dans le choix de leur localisation. Viennent ensuite les opportunités liées au marché du travail. En revanche, les *soft factors* invoqués par Florida ne pèsent que très peu dans les déterminants du choix de localisation des créatifs.

Bernela et al. (2013) proposent, quant à eux, de s'intéresser à la mobilité spatiale des enseignants-chercheurs français. À partir de l'exploitation de la base de données Docthèse (sur la période 1970-2000), ils montrent d'abord que 64 % d'entre eux dirigent leur première thèse dans l'académie où ils avaient eux-mêmes soutenu leur propre thèse. Parmi ceux qui effectuent une mobilité, 28 % migrent vers une région limitrophe. Les effets de proximité spatiale sont donc très significatifs : le nombre de mobilités observées entre deux régions est d'autant plus important que ces régions sont proches géographiquement. Enfin, à partir de l'exploitation d'une autre base de données (celle des enquêtes Génération du CEREQ), les auteurs mettent en évidence une relation non-linéaire entre niveau de mobilité et niveau de diplôme : si la probabilité d'être mobile lors de l'insertion professionnelle augmente avec le niveau de diplôme (jusqu'à celui de bac+5), les docteurs sont moins mobiles que les Masters, ce qui s'explique notamment par le fait que les docteurs sont plus souvent en couple ou qu'ils ont déjà des enfants lors de leur entrée dans la vie active. Un autre phénomène qui vient relativiser les discours sur la mobilité est celui des stratégies de retour des créatifs dans leur région d'origine à la fin de leurs études ou en cours de carrière. Ce phénomène a été peu étudié en France, alors même que des travaux empiriques ont démontré son importance dans d'autres contextes territoriaux (NIEDOMSYL et AMCOFF, 2011,

en Suède ; RÉRAT, 2013, dans le canton suisse du Jura). Le poids pris par ces retours souligne un fort attachement des individus à leur région d'origine.

Conclusion

Au final, les discours prônant la concentration spatiale des activités économiques ou des activités de recherche, ou ceux visant à renforcer l'attractivité des villes pour les créatifs manquent de fondements empiriques. Le rapport au territoire des ressources cognitives ressemble peu à celui théorisé par certains chercheurs. Ce rapport apparaît finalement beaucoup plus banal que ce que l'on avait pu imaginer : la géographie de la production scientifique semble guidée par les dynamiques démographiques et la mobilité des créatifs et des chercheurs obéit, quant à elle, pour l'essentiel, à des facteurs sociologiques. Dès lors, on peut craindre que les politiques mises en œuvre n'aient que peu d'effets en termes de performance, voire pire qu'elles conduisent à une réduction des performances observées si elles déstructurent des systèmes qui fonctionnent ou si elles conduisent à un accroissement significatif des coûts de gouvernance.

Notes

* Centre de Recherche sur l'Intégration Économique et Financière (CRIEF), Université de Poitiers.

(1) Cela, que l'on se concentre sur les 10, 20, 30, 50, 100, 200 ou 300 agglomérations les plus importantes.

Bibliographie

- BECKER (G.), *Human Capital: a theoretical and empirical analysis*, University of Chicago Press, 1964.
- BERNELA (B.), BOUBA-OLGA (O.) & FERRU (M.), *Geographical mobility of Ph.Ds: an analysis of French long-term data*, Document de travail CRIEF-TEIR T2013-01.
- BOSCHMA (R.), *Proximity and Innovation: a critical assessment*, *Regional Studies*, 39(1), pp. 61-74, 2005.
- BOUBA-OLGA (O.), CARRINCAZEUX (C.) & CORIS (M.), « La proximité, 15 ans déjà ! Avant-propos », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, pp. 279-287, 2008.
- BOUBA-OLGA (O.) & FERRU (M.), « Pôles de compétitivité : les limites d'une gouvernance locale de l'innovation », *Économie et Société*, 42, pp. 1391-1412, 2008.
- BOUTILLIER (M.) & MOUHOUD (E.M.), *Taille et structure des unités de recherche en économie et en gestion*, document de travail Pluralisme et Qualité, CNRS, 2003.
- COMBES (P.-P.), LAFOURCADE (M.), THISSE (J.-F.) & TOUTAIN (J.-C.), *Paris et le désert français ?*, Télós, 2009.
<http://www.telos-eu.com/fr/politique-economique/marche-du-travail/paris-et-le-desert-francais.html>
- DURANTON (G.), MARTIN (P.), MAYER (T.) & MAYNERIS (F.), *Les pôles de compétitivité : que peut-on en attendre ?*, CEPREMAP, Éditions Rue d'Ulm, 2008.





FLORIDA (R.), *The Rise of the Creative Class, and How It's Transforming Work, Leisure, Community And Everyday Life*, New York, Basic, 2002.

GINGRAS (Y.), « La fièvre de l'évaluation de la recherche : du mauvais usage de faux indicateurs », *Bulletin de méthodologie sociologique*, p. 100, 2008.

GROSSETTI (M.), ECKERT (D.), GINGRAS (Y.), JÉGOU (L.), LARIVIÈRE (V.) & MILARD (B.), *Cities and the geographical deconcentration of scientific activity: A multilevel analysis of publications (1987-2007)*, *Urban Studies*, 2013a. Doi:10.1177/0042098013506047.

GROSSETTI (M.), ECKERT (D.), JEGOU (L.), MAISONOBE (M.), GINGRAS (Y.) & LARIVIERE (V.), « La diversification des espaces de production du savoir », *CERISCOPE Puissance*, 2013b.
<http://ceriscope.sciences-po.fr/puissance/content/part2/la-diversification-des-espaces-de-production-du-savoir>

GROSSETTI (M.) & MILARD (B.), « La concentration spatiale des activités scientifiques en question », 3^e colloque international du RESUP, Paris, pp. 27-29, janvier, 2011.

MARTIN-BRELOT (H.), GROSSETTI (M.), ECKERT (D.), GRITSAI (O.) & KOVACS (Z.), "The spatial mobility of the 'Creative Class': a European perspective", *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(4), pp. 854-870, 2010.

NIEDOMYSL (T.) & AMCOFF (J.), "Why return migrants return: survey evidence on motives for internal return migration in Sweden", *Population, Space and Place*, 17, pp. 656-673, 2011.

RALLET (A.) & TORRE (A.), *Proximity and localization*, *Regional studies*, 39, pp. 47-59, 2005.

RÉRAT (P.), *Highly qualified rural youth: why do young graduates return to their home region?*, *Children's Geographies*, 2013. doi:10.1080/14733285.2013.850849.

ROCARD (M.) & JUPPÉ (A.), « Investir pour l'avenir : priorités stratégiques d'investissement et emprunt national », *La Documentation Française*, 2009.

SASSEN (S.), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, 2nd edition, 2001.





Sens et pertinence des territoires aujourd'hui : les réseaux contre les territoires ?

Par Anolga RODIONOFF*

L'omniprésence des TIC (techniques d'information et de communication) et notamment des réseaux de transmission de l'information, dans et sur les territoires, suscite l'étonnement, voire des inquiétudes, ou, au contraire, un engouement. Des questions sur ce que ces TIC font aux territoires émergent dès les années 1970-80. Contre toute attente, les pratiques réelles de ces techniques remodelent les territoires plutôt qu'elles ne les excluent. Des techniques qui sont au cœur des activités liées à la finance, par exemple, dans un contexte de mondialisation de l'économie. On assiste en effet à une polarisation du territoire, à un doublement de l'espace physique par « l'espace » virtuel, deux phénomènes dans et pour lesquels les liens, les relations deviennent essentiels. Si bien que les territoires sont comme saisis par le virtuel. Un tel remodelage ne va pas sans conséquence, quand des morceaux de territoires se voient totalement isolés des cités globales concentrant tous les moyens et toutes les richesses. Cette nouvelle donne géographique ouvre ainsi sur des questions d'ordre social et politique beaucoup plus que technique.

Dès la décennie 1970, face à l'urbanisation galopante et au développement des infrastructures de communication, en particulier des réseaux de transmission de l'information, techniciens, administrateurs de la ville ou édiles, essayistes et chercheurs se sont interrogés sur la relation de causalité entre ces deux phénomènes. Parmi les questions que les techniques de transmission suscitaient, figurait celle de savoir si ces techniques jouaient leur partie dans le processus de suburbanisation et comment : le freinaient-elles, ou l'accentuaient-elles ? Ou encore, modifiaient-elles, par exemple, le clivage urbain/rural ?

M. Roncayolo remarquait ainsi en 1982 que les transformations techniques, et notamment la circulation de l'information, paraissaient « augmenter sérieusement deux tendances inverses et non contradictoires [qui atteignaient la] conception du phénomène urbain » : l'une, « l'extension des zones urbanisées [qui se concrétise par] une explosion géographique et spatiale [et qui a pour incidence de mettre en cause certaines] notions, idées et représentations » ; l'autre, « la concentration [... ou] la contagion à partir d'une série de pôles [accumulant], plus encore que la population, les initiatives et les équipements "sophistiqués" (1). Aussi s'interrogeait-il sur les possibles

conséquences de ce double mouvement, parmi lesquelles l'émergence de régions fortes et de régions faibles, ou encore la réorganisation des relations entre les villes-centres et leur périphérie.

Si les réseaux de transmission de l'information, en se superposant aux territoires physiques, questionnent ces derniers, ils suscitent également des inquiétudes ou des espoirs. Les premières pour prédire la disparition du territoire et de la ville à la faveur des télétransmissions, comme si celles-ci étaient de nouveaux territoires immatériels ou virtuels, ou la disparition de la sociabilité. Les seconds, au contraire, pour vanter les vertus des réseaux, qui désormais facilitent ou favorisent les rapports sociaux, rapprochent les territoires, les désenclavent, voire les désengorgent, pour *in fine* s'y substituer. De telles représentations associées à ces réseaux, et plus généralement, aux techniques d'information et de communication (les TIC), traduisent en réalité un imaginaire difficilement dissociable de ces dernières, avec, en arrière-plan, le mythe de la disparition des territoires au profit d'un territoire virtuel (réseaux et virtuel étant liés quand les premiers offrent des applications qui supposent une programmation informatique, c'est-à-dire un mode de transmission virtuel).



Néanmoins, à la fin du XX^e siècle, les réflexions et les discours sur l'urbain face aux TIC ne sont pas tous empreints de cet imaginaire biface. Tenant à distance l'imaginaire auquel le virtuel est associé et s'appuyant sur les pratiques réelles des TIC, certaines théories urbaines prouvent alors avec davantage de pertinence les incidences des TIC sur le territoire ou l'urbain. Parmi ces théories, certaines font l'hypothèse que les TIC construisent autrement le territoire, *via* notamment les relations qui s'instaurent entre centre et périphérie, donnant en quelque sorte raison à M. Roncayolo. Ce dernier remarquait en effet que la valeur d'une ville repose moins sur ses relations de proximité (avec sa clientèle) ou sur sa base régionale que sur la capacité de ses acteurs sociaux à tisser des liens avec d'autres, au plan national ou au plan continental (2). C'était une conception très inédite et inhabituelle de la ville qui s'écartait des schémas admis.

Des théories qui insistent toutes sur le mythe de la dissolution de l'urbain à la faveur supposée du virtuel, pour proposer une conception inédite de l'urbain fondée, pour partie, sur les relations et les liens. Lieux commutatifs (M. Guillaume), Global city (S. Sassen), hyperville (M. Guillaume, A. Corboz), métapolis (F. Ascher), ville-archipel (P. Veltz, O. Dollfus), nodalités post-métropolitaines (E. Soja), cité informationnelle (M. Castells) : autant de notions conceptualisant les transformations de l'urbain et du territoire. Des concepts qui mettent l'accent sur les relations de plus en plus intenses entre deux types d'espace : l'espace physique et « l'espace » virtuel.

Afin d'apprécier les transformations à l'œuvre, je mettrai tout d'abord l'accent sur la double dynamique concentration/dislocation, pour insister ensuite sur le lien, un concept clef dans la société actuelle. Puis, je soulignerai l'importance de la localisation, de la spatialité, de la rencontre en face-à-face (et ce, malgré l'importance des flux immatériels), qui montre que le territoire est désormais saisi par le virtuel.

Une polarisation des territoires

Des dynamiques de concentration et de dislocation

Avec le concept de ville globale, Sassen exprime l'existence d'un mouvement de concentration, d'un côté, et d'un mouvement de dislocation, de l'autre. Ces deux dynamiques antagonistes, qui se soutiennent mutuellement, s'appuient en partie sur les possibilités qu'offrent les TIC, en particulier, les réseaux de transmission de l'information. Ces dynamiques conduisent *in fine* (et ce, à toutes les échelles) à une polarisation du territoire, où la notion de centre comme celle de périphérie s'avèrent désormais peu pertinentes. Des centralités reliées entre elles par les réseaux classiques de communication apparaissent, les réseaux de communication numériques renforçant les liens dans le cas des villes dites globales. À partir des villes globales se constitue une « géographie nouvelle », un système global indépendant des limites tant géographique (la région) que politique (l'État).

Une telle géographie – issue du mouvement de mondialisation de l'économie indissociable du développement croissant des entreprises du secteur de l'information, celui-ci et celui-là étant imbriqués – s'évalue, selon S. Sassen, *via* deux concepts, le centre et la périphérie, mais ceux-ci jouent autrement que pour les villes issues de la première mondialisation de l'économie. Une géographie nouvelle qui se traduit notamment par une répartition inédite des équipements utiles aux télécommunications, par la structure de l'économie et par le marché de l'emploi (3).

Elle se concrétise, à l'échelle mondiale et au plan du territoire, par le développement de métropoles mondiales concentrant un pouvoir économique gigantesque, tandis que les anciennes villes industrielles déclinent. Une telle polarisation du territoire se retrouve à l'échelle de la métropole, au plan de l'économie comme au plan spatial, quand d'énormes investissements en immobilier et en télécommunications sont réalisés en son cœur, tandis que ses quartiers populaires en périphérie souffrent de sous-équipement.

En d'autres termes, à l'échelle mondiale, cette nouvelle géographie s'organise autour de centres reliés entre eux, les métropoles mondiales ou les *Globals cities*. Entre elles se concentrent les échanges financiers et de services, dont le volume va croissant, et il en est de même pour les investissements. À l'échelle nationale, la métropole mondiale « écrase » les autres villes, qui deviennent périphériques parce qu'elles se voient démunies des mêmes ressources stratégiques. Dès lors, plutôt que de gommer les inégalités territoriales, cette nouvelle géographie les creuse. En effet, à l'échelle de la planète, à côté de ces métropoles, de vastes portions de territoire apparaissent totalement détachées de celles-ci. Une telle polarisation du territoire se reproduit à l'échelle même de la métropole, quand ses périphéries se développent sans lien avec son cœur.

De la fragmentation et de l'hypermobilité

P. Veltz identifie également cette « géographie nouvelle » qui « cartographie » ou photographie la mondialisation économique et met l'accent sur la mobilité (4). Si la mondialisation est issue d'un processus de fragmentation/segmentation, elle est aussi, du moins en partie, liée à la mobilité, dont cet auteur décline les dimensions. Une mobilité dont on mesure les effets sur la localisation des activités et sur les rapports des espaces entre eux. Elle se rapporte aussi bien aux produits manufacturés, aux services, à la connaissance et aux informations ou aux capitaux qu'aux personnes, avec toutefois quelques nuances en ce qui concerne les flux migratoires. Une telle mobilité conduit à une segmentation ou à une fragmentation des activités liées aux produits, aux services, etc. Ainsi, P. Veltz constate, comme le fait S. Sassen, une polarisation croissante des territoires, la circulation accélérée et étendue spatialement ne créant pas un territoire homogène. À l'échelle mondiale, on assiste, d'un côté, à une montée en puissance des *Globals cities*, des régions-monde ou des régions-États connectées à l'économie-monde, qui



concourent à une fragmentation, et, de l'autre, à l'exclusion de vastes territoires, tels que l'Afrique ou la Sibérie.

Comme ces villes globales fonctionnent en réseau, P. Veltz compare l'économie qui se mondialise à une économie d'archipel. Cette métaphore géographique figure ainsi l'éclatement des centres ou leur dispersion, le caractère très localisé de la croissance et une décontextualisation de ces centres par rapport à leur territoire proche. Ces centres sont reliés entre eux tant par des réseaux physiques de transport que par des réseaux de transmission de l'information. Aussi, note-t-il, à titre d'exemple, l'Île-de-France pourrait être dissociée de la France.

De l'importance des « liens et des lieux »

L'importance de ces villes globales et leur essor signent *in fine* aussi bien l'importance des liens que celle des lieux. Aussi, pour M. Guillaume, les métropoles, qui sont reliées entre elles, deviennent-elles communautaires. Le tissu urbain lui-même s'organise en grappes comme les réseaux téléphoniques, avec des activités qui se développent autour de certains pôles de transport (5). Mais ce système global indépendant, animé par une logique de dislocation ou par la dynamique de la mondialisation, appelle aussi l'ancrage, et donc le lieu, « les villes globales [en effet, ... étant] le terrain où s'actualise localement une multiplicité de processus mondialisants (6) » au niveau économique, mais encore politique, culturel et subjectif. M. Guillaume définit la ville actuelle comme commutative, ou comme une hyper-ville plutôt que comme une télé-ville, et il insiste, comme S. Sassen, sur la corrélation entre le développement des réseaux numériques et celui des villes, des conurbations et des mégalo-poles. La commutation, dont la fonction consiste à établir des liens, des relations entre éléments d'un ensemble quelconque (7) entraîne une multiplication des échanges comme des opportunités, dont certains ne peuvent se traiter à distance (8). La généralisation des télé-technologies, en favorisant « la proximité éloignée », s'accompagne en conséquence du développement des transports. Elle rend essentielle l'accessibilité urbaine et accentue *de facto* le mouvement de concentration urbaine (9). Autrement dit, l'urbanisation croît en même temps que les réseaux (10). C'est dire à quel point espace urbain et espace virtuel sont intimement liés. Un constat qui récuse encore le mythe de la substitution du monde réel à la faveur du monde virtuel. Mais si deux dynamiques opposées sont identifiées tant par S. Sassen que par P. Veltz, M. Guillaume ne considère pas la tendance à la dislocation comme inéluctable, car de la commutation peuvent émerger des liens, des relations multiples grâce auxquels l'hyper-ville, la société mosaïque ou la Babel électronique deviennent « habitables » (11).

Spatialité et localisation : des « biens » rares et précieux

Que « la généralisation des télé-technologies suscite plus de déplacements qu'elle n'en remplace » (12), qu'elle

accroisse les déplacements vers les villes et dans les villes, voilà qui met en relief l'importance de la mobilité. Si celle-ci a toujours été « au cœur des processus d'urbanisation, [et si elle est actuellement] un principe de la métapolitisation » (13) (et non sa conséquence), elle ne va pas sans localisation. La métropole suppose donc à la fois de la mobilité et de la fixité, lesquelles se conjuguent, et, partant, modifient aussi le rapport du temps à l'espace.

Si les applications des TIC vont croissant, si elles engendrent de nouveaux déplacements et les multiplient (14), elles accompagnent également ou stimulent les recompositions des appareils de production, de distribution, de financement, de consommation, comme le fait remarquer F. Ascher (15). Les techniques de communication physique et numérique désolidarisent ainsi le *front office* du *back-office*, auparavant localisés en un même emplacement (16). Contrairement au *back-office*, le *front office* suppose un rapport direct avec le(s) client(s), mais il doit toujours être relié, *via* des liens numériques, au *back-office*. Cette réorganisation entre *front* et *back-office* a des conséquences sur les dynamiques spatiales, parce que les distances et les densités jouent d'une manière différente (17). M. Guillaume, de son côté, reconnaît que la part du *front office* devient déterminante, y compris (et surtout) dans les activités commerciales. C'est dire combien la géographie, l'espace physique et sensible, ne disparaît pas, même si la ville ne cesse de s'étendre.

Si les télé-technologies ont vocation (à l'instar des réseaux physiques de transport) à maîtriser l'espace, en dernier ressort, la/les logique(s) des premières ne sont pas toujours compatibles avec l'aménagement du territoire. Et lorsqu'elles font violence au territoire, celui-ci se venge (18). Quoi qu'il en soit, le développement des échanges à travers les réseaux numériques ne va pas sans celui des rencontres réelles localisées, qu'il s'agisse des activités de télé-enseignement ou de celles des salles de marché, par exemple. L'implicite, les savoir-faire, la confiance (tout ce qui échappe aux réseaux) rendent plus précieuses les rencontres en face-à-face (19). Télétransmissions et rencontres en face-à-face demeurent complémentaires, chacune ayant ses avantages selon les occasions et, surtout, elles sont liées.

L'accessibilité ou la proximité spatiale sont dès lors déterminantes, d'où l'apparent paradoxe, selon M. Guillaume, du dédoublement en deux types « d'espace » : l'espace géographique et l'espace virtuel (20). E. Soja plaide également, dans le contexte de la mondialisation, en faveur de la géographie et de son importance, mettant davantage l'accent sur la spatialisation ou l'organisation spatiale inédites auxquelles cette situation invite (21). Le scénario du libre choix de la localisation ou de l'implantation n'est donc guère plausible. En effet, s'il est à peu près possible de se connecter partout dans le monde aux réseaux virtuels, l'espace géographique qui, lui, ne bouge pas (à l'inverse des capitaux, des marchandises et des informations) devient une « denrée » rare, et de ce fait même, l'enjeu de compétitions. Accéder facilement à la ville et à ce qu'elle offre comme opportunités de services,



de rencontres ou de relations demeure décisif. L'accessibilité spatiale, en n'étant pas assurée sur l'ensemble de la planète, aggrave ainsi les inégalités. S'il existe une relative égalité dans l'accès aux réseaux virtuels, c'est l'inégalité qui caractérise la proximité spatiale, avec pour conséquence, l'hétérogénéité des territoires (22).

Si S. Sassen, P. Veltz, F. Ascher, E. Soja et M. Guillaume insistent sur l'importance de la localisation et des lieux, la croissance étant nécessairement localisée, certains parmi eux constatent également l'hétérogénéité des territoires et le creusement consécutif des inégalités tant spatiales que sociales, voire l'exclusion de certains territoires. C'est dire si les enjeux liés à la généralisation des TIC sont moins techniques que sociaux et politiques. Si ces auteurs mettent l'accent sur l'importance de l'accessibilité spatiale, ils reconnaissent aussi que développement des réseaux numériques et développement de l'urbain sont corrélés. C'est dire en somme combien tous constatent et admettent que des relations nombreuses lient les premiers aux territoires, et que ces derniers sont *in fine* saisis par le virtuel (23).

Ville globale, « ville-archipel », ville commutative ou hyper-ville conceptualisent donc des dynamiques antagonistes de concentration/dislocation ou encore des processus de fragmentation liés aux différentes mobilités qui traversent les territoires. Ces concepts montrent *in fine* que deux types d'espace – l'espace physique et l'espace virtuel – apparaissent, coexistent et se soutiennent mutuellement. Ces dynamiques obligent à penser autrement les territoires, notamment en fonction de leurs interrelations, et non plus seulement en termes spatiaux, par exemple ; des territoires qui se pensent de plus en plus en tenant compte et de leurs liens avec le monde virtuel des réseaux de transmission de l'information, et des rapports qu'ils entretiennent avec d'autres lieux physiquement éloignés. Si le monde physique et le monde du virtuel deviennent de plus en plus liés entre eux, et si le second ne se substitue pas au premier, la géographie comme le social n'ont-ils pas néanmoins le dernier mot et ne sont-ils pas essentiels ? Toutefois, le territoire se laisse de moins en moins expérimenter directement, note F. Jauréguiberry (24), les applications et les services divers (Google View Street, GPS, etc.) accessibles en temps réel intervenant massivement dans nos pratiques, que le territoire soit ou non urbain. Si ces applications et services instrumentalisent celui-ci, s'y perdre y est désormais impossible. Ce ne sont donc pas seulement l'inégalité entre les territoires et leur hétérogénéité qui montrent que les enjeux liés aux TIC sont davantage sociaux que techniques, ce sont aussi les questions portant sur la limite avec ce qui doit demeurer opaque, souligne encore F. Jauréguiberry, pour préserver le jeu social de l'urbain et garantir la liberté individuelle, y compris la dissimulation, qui le deviennent. De tels enjeux et des questions aussi fondamentales n'appellent-ils pas dès lors le politique ou un retour du politique ?

Notes

* Maître de Conférences en Sciences de l'Information et de la Communication, habilitée à diriger des recherches à l'Université Paris VIII.

(1) RONCAYOLO (M.), *La ville et ses territoires*, Paris, Gallimard, 1978, rééd. 1990, 1997, coll. « Folio Essais », rééd., p. 235, 2005.

(2) *Ibid.*, p. 240.

(3) SASSEN (S.), « La métropole : site stratégique et nouvelle frontière (Partie I) », *Culture & Conflits*, pp. 33-34, *Les anonymes de la mondialisation*, 1999, pp. 123-133, mis en ligne en hiver 2002. URL : <http://www.conflits.org/index352.html> (p. 2, consulté le 11 mars 2005).

(4) VELTZ (P.), *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF, coll. Économie en liberté, 1997, et *Des lieux et des liens*, Essai sur les politiques du territoire à l'heure de la mondialisation, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube, coll. L'Aube en poche, 2008.

(5) GUILLAUME (M.), « La nouvelle sociabilité des hypervilles », *La Recherche*, supplément au n°337, pp. 8-12, p. 10, 2000.

(6) GUILLAUME (M.), *L'empire des réseaux*, Paris, Descartes & Cie, coll. Essai, p. 113, 1999.

(7) *Ibid.*, p. 17.

(8) *Ibid.*, p. 28.

(9) GUILLAUME (M.), « Société commutative : l'avènement de l'homme spectral », *Quaderni*, n°30, *Territoires éclatés*, pp. 81-92, p. 84, 1996.

(10) *Ibid.*, p. 90.

(11) *Ibid.*, pp. 90-91.

(12) GUILLAUME (M.), *L'empire des réseaux*, *op. cit.*, p. 132.

(13) ASCHER (F.), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Éd. O. Jacob, p. 133, 1995.

(14) *Ibid.*, p. 46 et p. 56.

(15) De nombreux chercheurs, tels ROWE (F.) & VELTZ (P.), le démontrent, *ibid.*, p. 60.

(16) *Ibid.*, p. 67.

(17) *Ibid.*, p. 68.

(18) GUILLAUME (M.), *Société commutative : l'avènement de l'homme spectral*, *op. cit.*, p. 81.

(19) GUILLAUME (M.), *L'empire des réseaux*, *op. cit.*, p. 123.

(20) *Ibidem.*

(21) SOJA (E.), *Le temps des nodalités post-métropolitaines*, ALLEMAND (S.), ASCHER (F.) & LEVY (J.) (dir.), *Les sens du mouvement*, Paris, Belin, p. 176, 2004.

(22) GUILLAUME (M.), *L'empire des réseaux*, *op. cit.*, p. 137.

(23) RODIONOFF (A.), *Des territoires saisis par le virtuel*, Rennes, PUR, coll. Espace et territoires, 2012.

(24) JAURÉGUIBERRY (F.), *Technologies de la communication et ville : un nouvel espace hybride*, in *Revue Le Bel Ordinaire*, n°3, Labège, Ed. Communauté d'Agglomération Pau-Pyrénées, pp. 32-34, 2013.

Avant-propos

« Quelles puissances publiques pour demain ? »

Séminaire AAIM du 29 mai 2013

Par Gustave DEFRANCE* et André-Claude LACOSTE**

Dans le cadre de ses activités, l'Amicale des Ingénieurs des Mines réunit régulièrement des groupes de travail qui permettent à ses membres exerçant des responsabilités dans la fonction publique ou dans le secteur économique, d'étudier des problématiques d'actualité ou des questions de fond.

En juin 1998, a été créé un groupe traitant des missions des puissances publiques en termes d'efficacité, de contrôle et de régulation. Ce groupe se réunit une fois par mois, la participation moyenne étant de 34 personnes.

Les thèmes abordés au cours des réunions organisées en 2011 et 2012 ont été les suivants :

- ✓ Secret industriel, secret défense et transparence de l'information,
- ✓ Les réseaux électriques intelligents,
- ✓ Éthique et normalisation,
- ✓ La gestion des risques dans le domaine de la santé,
- ✓ Puissances publiques et conflits d'intérêts,
- ✓ La responsabilité sociale et environnementale des entreprises,
- ✓ Risques naturels et risques technologiques après Fukushima,
- ✓ Application du principe de précaution (à la téléphonie mobile, à la grippe, aux nanomatériaux, aux nuages de cendres volcaniques...),
- ✓ Les réseaux de transport et le transport de matières dangereuses,
- ✓ Biodiversité et développement industriel.

Ces réunions donnent lieu systématiquement à la rédaction d'une note de 2 à 3 pages (des notes qui ont été envoyées aux participants à ces différents séminaires).

Par ailleurs, six séminaires ont été organisés, en 1999, 2001, 2003, 2005, 2007 et 2010, qui ont rassemblé chacun de 120 à 150 participants appartenant à différents corps de fonctionnaires.

Douze groupes de travail (6 le matin et 6 l'après-midi) se sont réunis dans le cadre du séminaire du 29 mai 2013. Il était proposé à chaque groupe de choisir un ou plusieurs thèmes de réflexion dans la liste ci-après :

- ✓ La perception du risque est très subjective et elle varie certainement dans le temps et dans l'espace ;

cela légitime-t-il l'idée d'une sûreté ou d'une sécurité à deux vitesses dans le nucléaire, la chimie ou dans d'autres domaines ?

- ✓ L'importance de la catastrophe de Fukushima peut conduire, dans le cadre d'une vision prospective, à souhaiter une gouvernance mondiale de la sûreté nucléaire. Est-ce autre chose qu'une utopie ? La même question se pose-t-elle en ce qui concerne d'autres types de risque ?
- ✓ Comment les pouvoirs publics peuvent-ils faire face à l'émergence de plus en plus fréquente de nouvelles situations de risque très controversées mêlant certitudes et incertitudes scientifiques, hypothèses, modèles et calculs économiques, références éthiques, considérations politiques, enjeux financiers et exigences sociales ?
- ✓ Une transparence portant sur une approche purement réglementaire et normative de la gestion des risques s'appuyant sur une expertise opaque du type « boîte noire » n'est pas suffisante. Que faut-il faire dès lors ?
- ✓ Y-a-t-il une spécificité française en matière de gestion du risque dans le domaine de la santé ? Trois éléments semblent conduire à y apporter une réponse positive : une forte solvabilité permise par la protection sociale, mais aussi une organisation très centralisée et une faible culture du risque.
- ✓ La définition des priorités en matière de santé s'avère très difficile : doit-elle être le domaine réservé des professionnels de la santé ou peut-elle résulter d'une prise de conscience de la part du public que relayerait le Parlement ? Le secteur de la santé peut-il s'inspirer davantage de ce qui est pratiqué en matière de risques technologiques et de risques naturels ? La judiciarisation de notre société est-elle un obstacle infranchissable pour la définition des priorités et des objectifs ?
- ✓ L'État, l'administration de l'État, c'est-à-dire les puissances publiques peuvent prétendre définir l'intérêt général, « cela va de soi ». Mais en définitive, c'est bien le Parlement (le pouvoir législatif) qui a la

pleine légitimité. L'intérêt général est-il l'intérêt de la majorité ?

- ✓ Comment fabrique-t-on de l'indépendance de jugement ? La formation, la gestion des carrières peuvent être des moyens pour ce faire ? En existe-t-il d'autres ? Et si oui, lesquels ?
- ✓ La collégialité dans la prise de décision est-elle une des solutions en matière de prévention des conflits d'intérêts ? Les recrutements, au niveau de l'État, par des jurys, sont-ils plus pertinents que ceux réalisés dans le privé au moyen d'entretiens individuels ? Il est fait état de conflits d'intérêts au sein de certaines instances de déontologie. Les autorités administratives indépendantes (AAI) permettent-elles de mieux gérer la prévention de ces conflits ?
- ✓ En matière de normalisation, de véritables problèmes d'éthique peuvent exister. La loyauté des personnes intervenant dans le processus de normalisation peut faire l'objet d'interrogations : une loyauté envers qui ? La Nation, le monde, des intérêts particuliers ?
- ✓ La problématique de la responsabilité sociale et environnementale (RSE) illustre la difficulté rencontrée par nos sociétés et tous les acteurs pour conjuguer long terme et court terme. Les thèmes du développement durable, du réchauffement climatique et tous ceux développés dans la norme ISO 26000 sur la responsabilité sociétale appellent à une évolution des mentalités. Les directions de l'éthique ou du développement durable créées dans beaucoup de grandes entreprises contribuent-elles à faire évoluer ces mentalités (ou ne sont-elles pas révélatrices d'une certaine schizophrénie) ?
- ✓ Les entreprises doivent articuler des règles du type de celles instaurées par la directive européenne Reach (sur les produits chimiques) avec la nécessité de protéger leurs secrets industriels. Faut-il souhaiter la création d'un droit au secret des affaires protégeant les informations sensibles ou, au minimum, prévoir la possibilité d'opposer un « confidentiel entreprise » ?

✓ En France, le développement de l'électricité s'est fait dans un cadre pyramidal, avec une importance notable accordée à l'approche économique. Les données d'aujourd'hui obligent à sortir de ce cadre, car l'on constate que « la toute puissance conduit à l'intolérance ». Quelle volonté politique pourrait permettre de pratiquer une nouvelle modélisation tarifaire, quand l'ensemble du logement social chauffé à l'électricité serait *de facto* pris en otage ?

✓ Les outils de planification de l'espace en matière de logistique n'existent pas, même pour une agglomération comme celle de Paris. Ne serait-il pas très utile de disposer d'une instance permettant de bâtir la cohérence, de construire une vision globale du développement durable ? Une proposition de cette nature est-elle acceptable dans une économie libéralisée ? Les Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et des risques industriels (SPPPRI) ne pourraient-ils pas constituer une ébauche pour ce type d'instances ?

✓ Nous sommes pris dans un ensemble de relations entre espèces/populations/individus/gènes qui conduit à une biodiversité en constante évolution, avec des crises fréquentes à l'échelle géologique, mais aussi avec des phases de rattrapage, de récupération. Que signifie la lutte contre l'érosion de la biodiversité ? Quels contenus peut-on (ou devrait-on) lui donner ?

La publication dans les *Annales des mines* des actes de ce séminaire nous semble justifiée par l'intérêt que présentent les réflexions de responsables impliqués quotidiennement dans la maîtrise des risques. Ces actes sont constitués de notes de synthèse relatives aux débats qui se sont déroulés au sein de douze groupes de travail. Nous avons choisi de conserver à ces notes la forme personnelle que leur ont donnée leurs auteurs.

Notes

* Ingénieur général des Mines honoraire.

** Ingénieur général des Mines honoraire.

Inflation réglementaire et principe de précaution : autant de milliers de fils entravant Gulliver

Par Thomas AILLERET*

Le constat d'une inflation réglementaire (à distinguer de l'inflation normative) est largement partagé en France, tant au sein de la sphère publique qu'au sein des entreprises d'une certaine taille (pour leurs procédures internes). Certains projets sont même réputés être « quasi impossibles à réaliser en respectant toute la réglementation ». C'est le cas, par exemple, des hôpitaux. Pourquoi donc ce mal insidieux qui semble plus affecter la France que les pays anglo-saxons, ou même l'Allemagne ?

Le constat : une inflation anormale des textes réglementaires

Il serait injuste de verser dans l'excès, les réglementations peuvent bien sûr être bénéfiques. Néanmoins, il faut admettre que certains signes clairs d'une inflation ayant dépassé les limites du raisonnable sont déjà visibles ici ou là :

- ✓ comme nous l'avons évoqué en introduction, la conformité avec toute la réglementation rendrait quasi impossible l'exploitation de certains établissements ;
- ✓ des recours contentieux abusifs font parfois l'objet de transactions visant à leur règlement à l'amiable du fait de l'incertitude juridique résultant de réglementations trop nombreuses et trop changeantes ;
- ✓ on assiste à un passage d'une recherche de conformité de sens à une recherche de conformité juridique (s'accompagnant d'une perte du sens par les personnes en charge de cette conformité dans le monde privé) faisant louper des sujets importants mais moins rémunérateurs que l'atteinte d'un taux de conformité, ce qui est le signe d'une subsidiarité insuffisante entre le contrôleur et l'exploitant ;
- ✓ on constate une structuration non durable de secteurs entiers.

Un exemple concret de domaine dans lequel la superposition de couches réglementaires pose des problèmes difficiles à résoudre est le domaine de l'énergie (notamment des énergies renouvelables). Une inflation d'interventions réglementaires (tarifs de rachat, taxation, détaxations, impacts de la réglementation des quotas d'émissions de gaz à effets de serre dont les prix s'effon-

drent...) fausse les signaux de marché, qui ne sont plus que difficilement exploitables, entraînant une instabilité préjudiciable pour les acteurs économiques et, plus globalement, pour le développement de ces filières. Pour devenir réalité, les ambitions politiques doivent s'accompagner de signaux clairs et simples de la part du régulateur. On peut s'interroger à ce titre sur le fait que les négociations entre EDF et le Royaume-Uni, pays libéral s'il en est, incluent pour les centrales la possibilité d'un prix garanti de rachat de leur électricité.

Cause possible : les aspects juridiques de la responsabilité personnelle ?

L'accumulation de réglementations sécurise l'action des agents de la fonction publique qui souhaitent éviter des contentieux administratifs, voire des mises en cause de leur action personnelle au pénal. De même, au sein des entreprises, les procédures internes permettent de sécuriser les employés dans leurs décisions. Ne dit-on pas d'ailleurs que l'on « règle » un problème, comme pour se féliciter d'avoir inventé une règle à cette fin ? Des exemples marquants tant en entreprise (AZF) qu'au sein de l'État (mise en cause d'agents de contrôle ayant manqué à leur devoir ou ayant fauté) entretiennent une peur qui ne fait qu'alimenter l'inflation normative.

Un point technique de droit semble favoriser en France cette recherche de culpabilité personnelle qui crispe les acteurs et leur fait préférer une abondance de réglementation sécurisante pour leur action personnelle : là où l'action civile est coûteuse au démarrage, l'action pénale est pour l'essentiel prise en charge par le ministère public (elle est donc moins coûteuse pour la victime). Or, cette action pénale par conséquent souhaitée par les victimes est souvent orientée contre les personnes physiques, elle entretient donc ce besoin de sécurité juridique pour chacun au sein de nos organisations, publiques comme privées.

Ce point pratique pose la question du rôle de la justice : est-il de canaliser la vengeance ? D'indemniser les victimes ? D'avoir un effet de dissuasion ? D'éviter de nouveaux troubles ? Une saine vision du rôle de la justice doit permettre d'éviter de personnaliser certaines actions en

justice tout en reconnaissant la responsabilité de l'exploitant « pollueur-payeur », dont les nuisances et les risques ont à un moment donné été approuvés par l'administration.

N'y a-t-il pas un problème managérial à la base d'une application erronée du principe de précaution ?

L'inscription du principe de précaution dans la Constitution française, en 2005, a fait suite à de longues réflexions non dépourvues de justesse :

« Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veilleront, par application du principe de précaution, et dans leurs domaines d'attribution, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »

L'application de ce principe au domaine de la décision publique est parfois beaucoup moins mesurée, et l'introduction de ce principe dans la Constitution est d'ailleurs paradoxalement perçue par l'opinion publique comme une victoire de José Bové, alors que ce principe protège également les administrés contre des refus arbitraires opposés par les autorités publiques. Mais entre le législateur et le décideur public, le sens de ce principe se perd parfois, ce qui amène à des décisions qui posent question. Ce sujet peut être rapproché du constat fait en 2011 par le ministère de l'Écologie d'une séparation entre des cadres A+ du ministère ayant bien en tête les stratégies ministérielles et les agents de catégorie A (et *a fortiori* des catégories B et C) qui connaissent la technique de leur métier, mais pas la stratégie d'ensemble du ministère.

L'application de ce principe de précaution doit donc être rationalisée avant tout par des pratiques managériales qui doivent permettre aux agents se situant à la base de la hiérarchie de percevoir les principes d'action qui guident la définition de leurs missions.

- ✓ La première de ces pratiques consiste à ne pas laisser penser que des procédures plus nombreuses permettraient une action plus efficace, ou que la protection de l'environnement s'accroîtrait proportionnellement à l'épaisseur du Code de l'environnement ou à celle d'un arrêté préfectoral. Il est nécessaire d'imprimer dans notre culture le caractère normal, voire souhaitable, d'un certain degré d'imperfection, d'accepter, chacun à son niveau, une imperfection d'encadrement réglementaire portant

sur des enjeux faibles, pour, à l'inverse, refuser fermement ce qui sort du raisonnable.

- ✓ Deuxième pratique, celle de l'*empowerment* des agents de la fonction publique pour les inciter à substituer à la simple application mécanique de textes juridiques l'exploitation de leur intelligence, ce qui est la source d'un noble épanouissement pour chacun, même si cela génère un certain inconfort dû à l'absence de réponse déjà écrite. L'usage plus distant de l'écrit dans les pays anglo-saxons participe vraisemblablement d'une meilleure pratique de l'*empowerment*, plus souple sur la forme mais sans nécessairement perdre de vue l'enjeu de fond.

Quelles propositions peuvent être faites pour avancer ?

Pour conclure, nous proposons quelques pistes concrètes :

- ✓ il convient de développer « des lieux où l'on dit non aux administrés ou aux citoyens ». L'exemple de la CADA lorsqu'elle déclare abusives certaines demandes de communication de documents administratifs, semble pouvoir être reproduit dans d'autres champs de l'activité publique dans lesquels la fluidification des échanges fait exploser le nombre de requêtes ;
- ✓ il faut encourager (encadrer, formaliser ?) la capacité de certains agents de la fonction publique à assumer des réponses imparfaites tout en limitant le phénomène de l'« hybridation » ;
- ✓ il faut former les agents de la fonction publique à l'évaluation des coûts de leurs actions ;
- ✓ enfin, il convient d'encourager les travaux du gouvernement prenant la forme de projets, en se calquant sur la méthode utilisée dans le domaine de la sécurité routière. Des actions multi-leviers (alliant action législative, instruction aux procureurs, actions de contrôle sur le terrain, interventions politiques, campagnes publicitaires...) en nombre limité doivent être encouragées afin de fédérer les forces de tous les ministères et celles de la Nation sur des projets ayant un sens que tout un chacun doit être à même de percevoir, si nous voulons réussir à libérer Gulliver de tous ces fils qui l'entravent et permettre à celui-ci de se remettre debout.

Note

* Ingénieur des Mines.

De l'utilité et de la rationalité du débat public

Par Victor ALONSO*

Un certain nombre d'événements et de scandales médiatiques ont mis sur la place publique des débats sur la façon dont les puissances publiques étaient capables de réguler des activités à risques : Tchernobyl (pour le nucléaire), AZF (pour les risques industriels), le Mediator (pour les risques médicamenteux), etc.

Il convient de noter qu'historiquement ces questions n'étaient pas au cœur des préoccupations de la population. L'État se sentait donc pleinement légitime pour mener en interne des évaluations coûts/bénéfices sur la gestion des risques et pour prendre des décisions en conséquence sans jamais soumettre la question à un quelconque débat public ou à une concertation, tant au niveau national qu'au niveau local.

Les événements précités ont érodé la confiance que le public accordait aux puissances publiques dans leur capacité à réguler efficacement une activité à risque. Des débats publics ont donc eu lieu en réaction à certains événements : débat sur la loi Bachelot de 2003 (suite à la catastrophe industrielle de l'usine chimique AZF de Toulouse du 21 septembre 2001), assises du médicament (suite à l'affaire du Mediator), etc.

Dans le cas de la loi Bachelot, on observe qu'il s'agit de sujets qui étaient auparavant traités localement dans le cadre des Secrétariats Permanents pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI) au sein desquels régnaient une certaine confiance dans le professionnalisme de chacun et une compréhension mutuelle. Le fait d'avoir voulu traiter le sujet politiquement au niveau national, même si cela faisait suite à un débat public, a débouché sur une loi qu'il est très difficile d'expliquer et de mettre en place localement, même en la présence d'un député.

L'évolution des attentes de la société a donc obligé les puissances publiques non seulement à participer à des débats faisant suite à des événements médiatisés, mais également à organiser de leur propre initiative des débats, des concertations, des communications en amont des grandes décisions. On peut penser que de ce fait tout débat public portant sur un projet non consensuel est voué à l'échec, car les opposants disposent alors d'une caisse de résonance idéale pour mettre en lumière les défauts du projet et ainsi faire reculer le porteur du projet. Mais dans de nombreux cas, le débat permet également à ce même

porteur de projet de l'améliorer en prenant en compte les remarques des opposants.

Un débat public organisé au niveau national comporte certes toujours un biais de par la nécessaire sélection des participants, mais généralement un débat (même imparfait) est préférable à l'absence de tout débat.

Dans le domaine du nucléaire, historiquement considéré comme très opaque, les mentalités du côté de l'Autorité de Sûreté Nucléaire ont beaucoup évolué ces dernières années pour aller vers plus de transparence et de concertation. Ainsi, le débat de 2006 sur les déchets nucléaires a également marqué un tournant : les parlementaires considéraient initialement que le débat était de leur seule responsabilité et qu'il n'y avait pas lieu de le rendre public. Ils ont finalement reconnu l'intérêt d'un tel débat public, montrant ainsi leur évolution dans ce même sens.

Lorsqu'un débat de cette nature doit être organisé, il y a lieu de se poser la question de savoir qui doit en être l'organisateur et qui doit y participer. Ainsi, on peut observer dans le débat actuel sur la transition énergétique que les fonctionnaires ont été écartés de son organisation, dans un premier temps, afin de laisser la société civile s'exprimer librement. Cela donne lieu à des séquences qui ne sont pas forcément rationnelles, mais qui doivent permettre d'écouter les attentes de la société et servir d'entrée en matière.

L'administration peut donc se tenir à l'écart de l'organisation de ces débats, mais doit être en mesure d'analyser, dans un deuxième temps, les éléments recueillis et ainsi prendre des décisions en toute sérénité et rationalité. On voit donc bien ici que le débat en lui-même n'a pas pour vocation de déboucher sur un consensus (qu'il serait de toute façon quasi impossible d'obtenir) ni sur des propositions de scénarios à long terme, mais bien de permettre à la société d'être davantage éclairée sur le sujet en cause. De plus, on est là dans un débat dont les conséquences ne se feront sentir que sur le très long terme, et qui, par conséquent, fait reposer l'éventuel inconfort de la décision sur les seules générations futures. Mais, dans tous les cas, la décision semblera moins imposée après un tel débat.

Il ne faut tout de même pas oublier que d'autres débats aboutissent, quant à eux, relativement rapidement à un consensus de principe (comme le débat sur la réduction et



le tri des déchets), mais pour lesquels les changements de comportements individuels à mettre en œuvre ne sont pas si triviaux qu'il y paraît et nécessitent une sensibilisation continue (mais également, souvent, une incitation financière ou une contrainte réglementaire). On peut citer un certain nombre de domaines dans lesquels ces actions combinées ont permis d'aboutir à des changements de comportement très impressionnants : l'usage de la ceinture de sécurité en voiture (suite à la publication de statistiques faisant apparaître une très nette baisse du nombre des tués et une moindre gravité des blessures), le respect des limitations de vitesse, l'arrêt de l'usage du klaxon à Paris (une mesure mise en œuvre en quelques jours et sans débat), la baisse drastique du nombre des fumeurs (à la suite de campagnes sanitaires anti-tabac), etc.

On peut également reconnaître qu'un certain nombre de sujets ne passionnent toujours pas le public. Parmi ceux-ci, il y en a qui sont certainement trop techniques pour pouvoir être débattus publiquement (par exemple, les normes automobiles, l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (dit « Accord ADR »), etc.). Pourtant, ces questions concernent incontestablement la sécurité des populations, et elles cachent aussi, bien souvent, des enjeux de concurrence internationale entre des normes nationales, des normes européennes et des normes mondiales.

Il existe également d'autres sujets qui pourraient être utilement débattus par le public sans tomber dans des travers trop techniques, des sujets qui aujourd'hui ne reçoivent pas un écho suffisant. On pense, par exemple, au domaine de la santé, dans lequel la décision du remboursement ou de déremboursement d'un médicament par la collectivité n'est pour l'instant que rarement mise sur la place publique, restant le plus souvent négociée uniquement avec des associations très spécialisées dans certaines affections spécifiques.

Notre aversion au risque a également de fortes répercussions sur la R&D dans le domaine médical, puisqu'elle débouche sur de nombreux tests cliniques que l'on impose aux laboratoires. Enfin, l'endettement des hôpitaux est un autre sujet qui mériterait d'être débattu afin de pouvoir choisir en toute connaissance de cause notre futur système de santé.

De nombreux débats sont envisageables, mais il faut au final rester mesuré sur le volume de débats susceptibles d'être proposés à la population, cela autant pour ne pas noyer celle-ci sous de trop nombreuses sollicitations que pour préserver l'administration d'une dispersion de ses effectifs.

Note

* Ingénieur des Mines.



Il faut donner sa chance à la réflexion collective

Par Alexandre DOZIÈRES*

Si toute la société était parfaitement avisée, les décisions seraient plus faciles à prendre pour les puissances publiques. Si ces dernières revisitaient leurs méthodes de consultation de la société, ou plus simplement leur positionnement au cours de cette démarche, un grand pas serait déjà fait.

Vers un renouvellement du positionnement de l'administration

Il semble important de ne pas engager de consultation de la société en ayant un avis finalisé, mais plutôt de laisser ouverte la controverse. Celle-ci est à accueillir de façon positive. Elle permet en effet de recueillir les arguments utiles aux décideurs et de les partager avant qu'une décision soit prise. Certaines méthodes qui expérimentent de telles controverses sur un panel réduit de quelques dizaines de citoyens rassemblés pour l'occasion, semblent fructueuses pour aborder des problématiques d'intérêt général. Elles reposent sur la construction d'un petit groupe de citoyens volontaires prêts à monter en compétence sur la problématique en cause, dont la complexité implique parfois de conduire ce processus de consultation sur plusieurs années. Ces méthodes ont permis d'esquisser des décisions éclairées par des éléments de questionnement/controverse rationnels, dont on peut même penser qu'elles reflètent l'intérêt général. L'enjeu est bien entendu, qu'à partir d'une expérimentation réussie sur ce panel réduit, la société puisse s'approprier la réflexion menée par ses pairs.

Un autre axe de progrès pour l'administration serait d'asseoir sa position d'interlocuteur « de confiance », c'est-à-dire reconnu comme offrant une synthèse objective et rationnelle de la problématique en cause en ayant pour souci de pouvoir évaluer au mieux l'intérêt général. Tout d'abord, il est en ce sens primordial d'assurer une transparence irréprochable, ce à quoi doivent s'attacher les principaux corps d'inspection. Cette transparence est nécessaire, mais non suffisante, si elle s'exprime en termes obscurs : parler d'« effets létaux significatifs » est un exemple d'emploi d'expressions technocratiques pouvant facilement annihiler tout effort de transparence. Tout en restant scientifiquement honnête, il est de la responsabilité de l'administration d'expliquer les choses simplement,

de rendre compréhensibles les réunions publiques qu'elle organise, même lorsque celles-ci abordent des phénomènes aléatoires difficiles à appréhender. Par exemple, plutôt que de préciser les valeurs mathématiques des probabilités (qui ne seront jamais nulles), il semble préférable d'affirmer qu'un risque existe, de qualifier la probabilité de sa survenance en comparaison à d'autres risques (les accidents de la route, par exemple) et de mettre en regard les avantages que procure par ailleurs la situation devant faire l'objet d'une décision. Le public, dont une des principales préoccupations est de ne pas être exposé à un risque sans en avoir conscience, détient alors une information claire lui permettant, le cas échéant, d'examiner les possibilités qui s'offrent à lui pour gérer le risque. À ce propos, il convient de ne pas oublier que certains citoyens veulent bien prendre des risques ou subir des nuisances, mais qu'ils souhaiteraient en échange que soit abordée la question de la distribution des bénéfices.

Enfin, un des devoirs importants de l'administration est de se placer dans la durée, d'assurer la vérification que les engagements pris au moment de la prise de décision seront tenus, y compris lorsqu'il s'agit d'engagements sur le long terme.

Pouvoir évaluer, en toute connaissance de cause, l'intérêt de la prise d'un risque

La prise de certaines décisions (par exemple, en ce qui concerne l'exploitation de gaz de schiste en France) peut laisser l'impression que l'évaluation de l'intérêt de la prise de risque a été éludée. Plus généralement, la puissance publique réussit rarement à permettre au public de prendre conscience de toutes les facettes, positives et négatives, de la prise de risque ou de la prise de certaines décisions qui sont habituellement reconnues d'intérêt général (comme celles concernant l'isolation énergétique des bâtiments). Les analyses coûts-bénéfices, lorsque l'administration les mène ou les impose, sont toutefois un premier pas dans cette direction. On constate que la consistance de ces analyses est très variable selon le sujet : il semble qu'elles puissent être particulièrement poussées et normées lorsqu'il s'agit de la définition d'aménagements routiers ou, au contraire, nettement moins



approfondies, par exemple, en matière de réglementation de la sécurité des ascenseurs. Il est notable d'observer que l'Union européenne mène des études technico-économiques lorsqu'elle élabore des règlements (le règlement REACH, par exemple).

Pour ne pas aborder de manière partielle les sujets sur lesquels elle doit prendre une décision, la puissance publique doit inclure davantage la prise en compte des intérêts économiques dans ses réflexions. On observe que l'administration fait pourtant preuve d'une certaine réserve en la matière, alors que cet aspect a pleinement sa place dans les décisions de l'État, comme dans celles que prennent les industriels. Cet état de fait résulte probablement d'affaires ayant connu un retentissement médiatique négatif. On imagine aussi aisément que des prises de position des corps de contrôle sur l'intérêt économique

d'une décision seraient vraisemblablement considérées suspectes. La crise économique allant en s'amplifiant, l'État doit néanmoins veiller à éviter toute occultation de la dimension économique des décisions publiques.

Le plus souvent compétentes, les administrations sont par trop morcelées, ne pouvant de ce fait que rarement appréhender avec la légitimité nécessaire tous les tenants et aboutissants des sujets qu'elles traitent (notamment leurs enjeux économiques).

Existe-t-il une seule structure de l'État disposant réellement de la compétence et de la légitimité nécessaires pour tenir une telle position ?

Note

* Ingénieur des Mines.



Quelles puissances publiques dans un monde en constante évolution ?

Par Pierre-Louis DUBOURDEAU*

Les échanges lors de notre atelier ont mis en évidence le rôle central joué par les grands enjeux internationaux dans la perte de confiance des citoyens vis-à-vis des puissances publiques et des modes de régulation nationaux en place. Cela nous a permis de discuter des évolutions dans l'organisation et des pratiques à envisager pour y faire face, afin de maintenir le ciment social et garantir l'efficacité collective.

L'engagement de notre pays dans une compétition mondialisée

Notre pays est au cœur d'une compétition mondiale marquée par des évolutions de long terme auxquels les acteurs économiques, la société dans son ensemble et le régulateur sont soumis :

- ✓ les contraintes en matière d'accès aux ressources minérales et énergétiques,
- ✓ le réchauffement climatique et la nécessité de préserver à une échelle globale les écosystèmes et la biodiversité,
- ✓ l'absence de régulation face à la dynamique financière mondiale,
- ✓ les enjeux de propriété intellectuelle (lutte contre les contrefaçons, insuffisances graves dans la traçabilité de nombreux produits).
- ✓ la concurrence entre les grands groupes internationaux de plus en plus apatrides, ainsi qu'entre des États qui rivalisent pour attirer les capitaux et les emplois.

À cela s'ajoutent la densification des échanges d'informations en temps réel *via* Internet, la fin de l'universalisme occidental, les effets de rumeur et la prise de conscience grandissante des citoyens face à ces enjeux.

Dans ce contexte, la question du rôle des puissances publiques nationales face à ces enjeux d'envergure internationale est posée. Quelle en est la légitimité et de quels moyens disposent-elles pour agir ?

Le risque de perte de confiance des citoyens vis-à-vis des puissances publiques

Les puissances publiques sont remises en cause dans leurs deux dimensions fondamentales : elles apparaissent impuissantes et partiales.

L'impuissance des puissances publiques

Le terme de puissance publique a-t-il encore seulement un sens ? En effet, face au réchauffement climatique, que peut faire la France, seule face au reste du monde ? Que faire face à la contrefaçon des produits alimentaires et aux risques sanitaires engendrés ? Que faire face à la finance globalisée et à ses écueils ?

Chaque crise (financière, environnementale, sanitaire, géopolitique) est une nouvelle fois l'occasion de rappeler que l'effacement progressif des frontières et la dématérialisation des échanges mettent désormais le régulateur national dans une position délicate.

Par ailleurs, dans notre société de l'information, la puissance se caractérise aussi par la capacité à prendre la parole, à expliquer. Or, un chef d'État doit aujourd'hui réagir en quasi-permanence à l'actualité. Ses marges de manœuvre sont extrêmement limitées dans ce contexte, et faire preuve d'anticipation est pour lui un défi colossal. Alors que les grands hommes d'État du XX^e siècle imposaient leur vision au monde, c'est désormais les faits qui s'imposent aux politiques et qui en guident l'action.

Cela pose aussi les questions du rôle du citoyen et de sa responsabilisation face à ces enjeux. Les progrès réalisés en matière de transparence dans le domaine des risques vont à ce titre dans le bon sens, mais ils doivent être poursuivis afin de favoriser l'appropriation de choix souvent faits dans un environnement multidirectionnel.

Ce sentiment d'impuissance joue un rôle majeur dans la perte de confiance des citoyens vis-à-vis de la puissance publique. Il en résulte un risque de déstructuration de la société, la régulation étant un élément du ciment social.

Des puissances publiques jugées partiales

Les derniers scandales (celui du Mediator, les scandales financiers) ont sérieusement mis à mal l'impartialité des puissances publiques et mis en exergue les risques de conflits d'intérêts.

La confiance n'est plus de mise. Les citoyens sont inquiets au sujet de leur avenir (pour leur environnement, pour leur emploi), comme le sont les patients face à leur médecin. Mais le médecin se doit d'être rassurant et de porter l'angoisse de son patient. La puissance publique



Europe's horse meat scandal

The likely order and manufacture process involving of lasagne containing horse meat

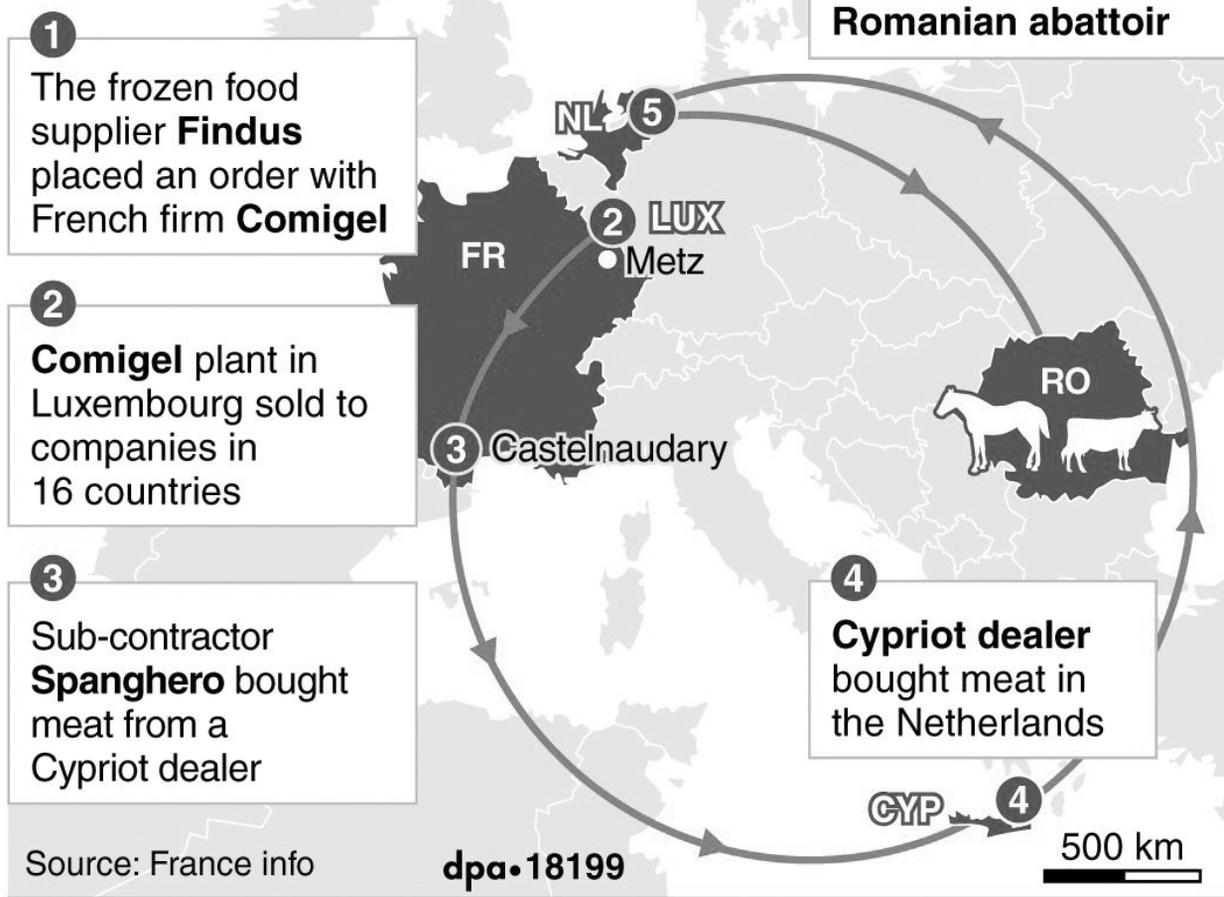


Photo © Picture alliance/Dpa-Grafik/MAXPPP

« Que faire face à la contrefaçon des produits alimentaires et aux risques sanitaires engendrés ? Que faire face à la finance globalisée et à ses écueils ? », schéma mettant en évidence le processus ayant conduit à la présence de viande de cheval dans des lasagnes réputées être pur bœuf, février 2013.

doit elle aussi afficher une certaine sérénité, y compris dans les situations d'incertitude.

Or, qui est désormais garant de l'intérêt général ? L'État n'est plus perçu comme étant au service des citoyens (il en va de même pour la Commission européenne), mais au service d'intérêts particuliers. Or, les citoyens sont en droit d'exprimer des demandes et des inquiétudes face à des enjeux qui dépassent les frontières nationales.

Désormais, le citoyen est convaincu que l'action individuelle est insignifiante dans un contexte global, et c'est cette impression d'impuissance qui domine. Au XX^e siècle, la filiation était synonyme de progrès d'une génération à l'autre. Mais un doute s'est introduit, depuis une génération, en la matière : les citoyens ont le sentiment que les

générations futures vivront moins bien (chômage, éducation...). Comment les puissances publiques peuvent-elles leur redonner confiance ?

Des pistes de solutions

Nos sociétés européennes sont en danger, soumises qu'elles sont à la contrainte de processus d'ampleur internationale. Comment s'organise-t-on pour protéger nos sociétés et, par extension, pour protéger notre organisation collective en matière de régulation ?

Les puissances publiques ont une responsabilité : faire évoluer la société dans un sens qui lui permette de s'adapter à l'évolution du contexte international. À ce titre, deux





solutions ont été discutées au cours de notre atelier : développer la régulation à une échelle supranationale (européenne ou mondiale) et cultiver l'excellence dans l'exercice de la régulation.

Développer la régulation aux échelles supranationales

La France, seule, ne dispose plus désormais d'un poids suffisant dans le monde pour qu'une régulation à l'échelle de son territoire puisse rester pertinente. Il faut donc envisager des transferts de compétences (notamment en matière de sécurité et de préservation de l'environnement) au niveau européen, voire au niveau mondial.

Or, l'Europe ne s'est jamais assumée en tant que grande puissance. Ainsi, par exemple, en matière de concurrence : celle-ci s'exerce à l'intérieur de l'Europe, mais sans principe de réciprocité. Le développement du marché intérieur a été une priorité de l'Europe, mais sans instaurer de réelle régulation vis-à-vis de l'extérieur. Or, une telle régulation de nos échanges est fondamentale.

Les États membres de l'Union européenne ont par ailleurs davantage œuvré à la défense de leurs prérogatives nationales et, par voie de conséquence, à l'affaiblissement du système européen. Les administrations françaises s'opposent régulièrement à une harmonisation des pratiques et à une centralisation des compétences techniques de contrôle au niveau européen. Cette position fait l'objet d'un consensus transpolitique.

Ce processus d'intégration européenne prendra donc du temps, comme il en a fallu à la France pour se construire. Il devra aussi laisser une place importante à des modes de gestion davantage décentralisés, à l'image de l'organisation fédérale de la Suisse qui laisse ses cantons prendre les décisions de portée locale, les seuls enjeux nationaux étant ceux de la sécurité, de la justice et de la gestion de la monnaie.

Cultiver l'excellence dans l'exercice de la régulation

En France, l'État a deux visages, celui de Louis XIV et celui de Colbert. Le sacré incarné par le Président de la République et la raison entourant un programme de gouvernement sont deux choses différentes. Actuellement, nous manquons d'une incarnation forte d'un projet national (Quelle est la place de la France dans la compétition mondiale ? Comment peut-elle faire face aux défis mondiaux ?), et encore plus d'un véritable projet européen (il n'y a pas d'appropriation de l'Europe par les citoyens). Les administrations ne peuvent s'y substituer ; elles doivent par contre cultiver une forme d'excellence dans l'anticipation des phénomènes, dans leur compréhension et dans la mise en place de politiques de régulation qui soient les plus efficaces que possible. Elles se doivent de proposer des solutions rationnelles et les organisations adaptées permettant de les mettre en œuvre. Elles doivent en cela aller au-delà des simples postures politiques.

Pour ce faire, le Corps des Mines dispose des deux dimensions requises, celle de la raison et celle de la légitimité des mathématiques qui a été élevée au niveau du sacré. Très sensibles à la rationalité du jugement, les ingénieurs des Mines vouent une véritable passion pour la légitimité. Ils apparaissent ainsi particulièrement bien armés pour faire face au déficit de légitimité des puissances publiques. Mais leur discours intégrateur (où la régulation et le développement économique tiennent une place de choix) peut être retourné contre eux pour entamer la crédibilité d'un grand corps de l'État, qui a ainsi pu être accusé d'être responsable des écueils de la politique énergétique nationale. La mobilisation et la vigilance doivent donc rester de mise.

Note

* Ingénieur des Mines.





Un État délocalisé : une réforme inexorable

Par Pierre-Édouard GILLE

L'exercice de la puissance publique sur le territoire de notre pays se fait aujourd'hui selon une organisation départementale vieille de deux siècles. Cette division administrative fut conçue de telle sorte qu'il soit possible de faire l'aller-retour à cheval entre le chef-lieu du département et chacune des communes rattachées en moins d'une journée. Elle servait de cadre à l'action du préfet et du maire, couple idéal pour gouverner la France. Le maire, puissance maternelle, apporte les bonnes nouvelles. Le préfet est, quant à lui, l'affreux croquemitaine, le suppôt d'un Paris sans visage, remplacé tous les dix-huit mois et dont l'œuvre recouvre la préservation de l'ordre et l'application de la loi.

Mais nous vivons dans un monde où les unités de temps et de mouvement ont complètement changé. On se déplace vite ; les communications, en quasi simultané, sont d'une efficacité sans précédent. Le progrès technologique n'est pas sans effets (parfois inattendus) sur le fonctionnement de cette vénérable organisation.

On raconte que l'effondrement de l'empire soviétique serait dû (entre autres choses) au photocopieur. En passant d'une duplication réglementaire en 6 exemplaires des documents administratifs répartis selon une stricte hiérarchie à une démultiplication à l'infini de l'information, cet appareil aurait permis à l'information d'échapper au contrôle du pouvoir central et à celui du système politique. Aujourd'hui, cette information, diffusée immédiatement sur les réseaux sociaux, se répand partout. En situation de crise, les décideurs n'ont désormais plus que quelques minutes pour faire un choix. Ils n'agissent plus, ils se couvrent. Sous l'œil toujours attentif de Paris, les préfets (qui sont révocables tous les mercredis – jour de réunion du Conseil des ministres) sont paralysés, et l'État avec eux. Les maires et les présidents de collectivités, eux aussi mieux informés, constituent des contrepoids autrement plus redoutables pour le pouvoir central.

L'espace et le temps ont presque été effacés, ce qui plaide en faveur de territoires administratifs élargis. Pour autant, il ne faut pas oublier que ces nouvelles technologies créent des exclusions (chemin de fer, électricité, réseau Internet) qui concernent une fraction non négligeable de la population. La réforme de l'État local devra en tenir compte pour que ne soient pas abandonnés des territoires entiers.

La région est donc une échelle territoriale beaucoup plus pertinente dans les conditions actuelles.

La représentation de l'État dans les territoires ne semble plus légitime aujourd'hui qu'au niveau régional. Cette concentration est en outre la seule source d'économie substantielle pour l'État en matière de fonctionnement de ses services déconcentrés. Mais, à organisation inchangée, la réduction des effectifs montre aujourd'hui ses limites, certaines directions départementales interministérielles se rapprochant de la taille critique en-deçà de laquelle leur fonctionnement est compromis. Le mouvement est déjà en marche : les sous-préfectures sont presque des coquilles vides, il ne reste plus qu'à supprimer le symbole.

Cette « régionalisation » des services déconcentrés est un mouvement de fond inexorable qui n'exclut pas des soubresauts et des tensions. Mais il ne faut pas sous-estimer les réticences locales : des villes peuvent être en rivalité entre elles, il en va de même pour d'autres institutions, comme les universités. Pourtant, cette évolution est celle qu'appellent tant les contraintes budgétaires que les évolutions sociétales.

Ce pressentiment ne préjuge pas de l'évolution des collectivités locales elles-mêmes : il ne faut pas confondre déconcentration et décentralisation. Accepter que l'État et les collectivités n'aient pas des organisations strictement parallèles est difficile à concevoir, pour nos mentalités jacobines. Mais c'est à l'État qu'il revient d'abord de s'organiser ; les élus locaux suivront, s'il y a lieu.

Aussi la question de la taille idéale des régions ne sera-t-elle pas tranchée ici : elle relève probablement de choix locaux. La réforme territoriale ne doit pas être un enjeu de découpage (cela supposerait un contrôle central, voire une certaine méfiance à l'égard des initiatives locales), mais un enjeu de compétences. La décentralisation telle que nous la connaissons aujourd'hui est inachevée. Parfois même, elle a abouti à une répartition des compétences des plus étranges. La gestion du revenu de solidarité active (RSA) en est un bon exemple : bien que relevant de la compétence des conseils généraux, celle-ci reste toutefois étroitement encadrée par des circulaires parisiennes particulièrement longues et précises. La décentralisation est, dans ce cas, incomplète... ce qui n'est pas étonnant : par nature, ce dispositif se veut égalisateur, et donc indépendant



de toute territorialité, fallait-il, dès lors, en confier la gestion aux collectivités... territoriales ?

Certes, l'évolution des collectivités locales, si elle doit être distinguée de la réorganisation de l'État, s'imposera sans doute d'elle-même, pour des raisons budgétaires et en raison du trop grand nombre des structures locales actuelles. Comme pour les différents échelons administratifs de l'État, une sélection naturelle va s'opérer, mais à son propre rythme, en tenant compte des particularités de chaque territoire.

Dans les grandes entreprises publiques, l'idée que les grandes régions administratives correspondent aux zones de commandement idoines s'est déjà imposée d'elle-même, avec sa contrepartie d'agences plus proche des clients : les deux mouvements de rationalisation et de couverture complète du territoire (dont nous avons rappelé la nécessité plus haut) ne sont donc pas incompatibles.

Parmi les obstacles à la réforme, on cite, pêle-mêle, la clause de compétence générale (source d'inefficacité importante, mais difficile à réformer) ou la résistance (bien naturelle) du corps préfectoral. De façon plus surprenante, l'interdiction du cumul des mandats pourrait ralentir la simplification du millefeuille des collectivités, car la fusion de ces dernières conduirait nécessairement à mettre sur la touche nombre d'élus nouvellement appelés à occuper les sièges laissés par les « cumulards ».

Mais les difficultés sont surtout dues à notre incapacité à concevoir que sur certains sujets le local doit primer sur le global, peut-être en raison de l'idée que nous nous faisons de l'égalité, de notre sentiment d'être une subdivision d'un tout. Il y a indubitablement une tension entre la subsidiarité et l'égalité. Nous sommes fondamentalement jacobins et nous ne procédons qu'à de simples décentralisations de façade. Il nous faut aujourd'hui accepter une véritable subsidiarité, ce qui n'exclut en rien l'indispensable unité du pays.

Il y aura donc du changement, mais la question est celle de la définition de son rythme, de ses modalités et de son point d'arrivée. L'attente du public en la matière est

réelle, bien que floue. Les tensions entre les collectivités et l'État sont, elles aussi, bien réelles. Les premières reprochent au second sa volonté de tout contrôler, même lorsque sa participation est minoritaire. À l'inverse, certains élus sont tentés de retirer un profit politique de l'action de l'État.

Au cours de son histoire, la France n'a su bouger qu'après de grands séismes : saura-t-elle évoluer en procédant à des réformes ambitieuses, au besoin en changeant sa Constitution, ou lui faudra-t-il une révolution ? Il ne faut pas compter sur le régime parlementaire pour faire évoluer les choses. Le schéma référendaire ou le recours aux ordonnances semblent les seules solutions possibles. Faudra-t-il une intervention du FMI ou de Bruxelles ? L'intervention inopinée d'un nouveau Président de la République encore en état de grâce ? Une grande décision, c'est surtout se saisir d'une opportunité. Gaston Deferre a dit un jour, qu'un ministre ne pouvait agir que dans les six mois qui suivent son arrivée au gouvernement : on peut donc en tout état de cause s'attendre à une évolution rapide.

Mais un séisme politique, cela s'anticipe : la Révolution de 1789 fut le fruit de cinquante ans de réflexion et de raisonnements. Les copies étaient prêtes. Or, préparer des plans B pose un problème de légitimité. Il ne revient pas aux grands corps de l'État de les élaborer. Cela devrait être le rôle des partis politiques d'opposition, dont le travail consiste à se préparer à assumer le pouvoir.

Plus modestement, les grands corps de l'État peuvent - et doivent - conserver des échanges avec les élus et mettre à leur disposition le travail de fond qui est leur marque de fabrique, tout en gardant la distance nécessaire à leur neutralité et à leur loyauté envers les différents gouvernements successifs.

Note

* Ingénieur des Mines.



Comment redonner du sens à l'action publique ?

Par Benoît JOURJON*

En rupture avec le processus de dérégulation engagé depuis les années 1970, la crise économique est venue réveiller dans les démocraties occidentales un désir de renforcement du rôle des États.

En réponse à des phénomènes complexes qu'ils ont du mal à appréhender tels que la mondialisation des échanges, la complexification de l'échiquier diplomatique mondial ou la multiplication des scandales (financiers, politiques, sanitaires...), les citoyens attendent de la puissance publique qu'elle soit en mesure de défendre l'intérêt général et d'apporter des réponses qui fassent sens.

Dès lors, nos institutions sont-elles encore adaptées à la défense de l'intérêt général ?

Comment concilier notre capacité à donner du sens et notre aptitude à nous adapter aux changements actuels ? Quels outils pouvons-nous mobiliser pour renforcer notre contribution à l'intérêt général ?

« Il n'est pas de vent favorable pour celui qui ne sait où il va » - Sénèque

Le XX^e siècle aura été un siècle d'idéologie. L'affrontement entre communisme et le libéralisme aura pendant toute la seconde moitié de ce siècle fourni une clef de lecture simple des grands événements et phénomènes mondiaux. Or, aujourd'hui, cette relative simplicité a laissé place à un monde multipolaire complexe qu'animent des dynamiques dépassant l'échelle des États. Les citoyens sont donc dans l'attente d'une réaffirmation de l'intérêt général par l'État.

L'intérêt général (ou intérêt public) a été défini comme le « consensus minimal acceptable ». Cette notion (très française) permet à l'État de passer outre certaines libertés individuelles pour la réalisation de projets générateurs, pour la population, de bienfaits supérieurs au renoncement à ces libertés. Cette notion suppose l'existence d'une puissance publique centralisée et omnisciente capable de déterminer précisément quel est cet intérêt supérieur. Cette conception s'oppose à celle, décentralisée, des Anglo-saxons, qui considère l'intérêt général comme la somme des intérêts individuels. Toute la difficulté de la conception française tient dans la définition de l'intérêt supérieur, qui, à y regarder de plus près, ressemble à une

injonction paradoxale : donner du sens tout en faisant émerger un compromis.

Or, aujourd'hui, dans nombre de cas, l'État semble précisément dans l'incapacité de définir quel doit être cet intérêt général.

En premier lieu, l'échelon national n'est plus adapté à un certain nombre de problématiques qui doivent être régulées au niveau supranational, comme semblait l'indiquer cette phrase célèbre prononcée en 2000 par Lionel Jospin, alors Premier ministre : « L'État ne peut pas tout ! ».

Que ce soit dans le domaine économique, dans la gestion des ressources naturelles minérales ou halieutiques, ou dans le domaine de la répression des fraudes en tout genre, l'État avoue son incapacité à faire face à des problématiques qui dépassent le simple cadre français, et donc à donner du sens. Que les institutions internationales dédiées existent (telles l'Union européenne ou l'ONU) ou qu'elles restent encore à inventer, il est indispensable qu'au-delà de simples mécanismes techniques (voire technocratiques) de régulation, elles proposent une vraie vision et sachent en expliquer le sens au citoyen.

En second lieu, l'État accède à un nombre croissant de données qui devraient lui permettre de mieux remplir son rôle d'arbitre omniscient de l'intérêt général et de construire les politiques publiques les plus efficaces. La puissance publique disposerait donc des éléments d'appréciation indispensables, mais la difficulté serait de leur donner du sens dans un monde complexe. La tentation est alors grande pour le gestionnaire de s'en tenir à une simple gestion de moyens ou de procédures, et de s'affranchir de son obligation de résultat ou de son devoir d'apporter du sens.

Pour autant, cette recherche rassurante de sens, est-elle encore adaptée au rythme effréné du monde dans lequel nous vivons ?

Vers une éthique de responsabilité ?

L'accélération du progrès scientifique et technique, ainsi que la complexification du monde dans lequel nous vivons mettent à mal l'idée selon laquelle une société pourrait vivre pendant une longue période selon un projet de société global gravé dans le marbre par le pouvoir poli-



tique. À l'image du pilote automatique qui réajuste continuellement la trajectoire d'un avion en fonction des paramètres extérieurs, la force d'un pays, au XXI^e siècle, ne résidera-t-elle pas dans sa capacité à s'adapter aux priorités du moment et non plus dans l'affrontement idéologique, comme au siècle précédent ?

À cet égard, l'exemple du secteur énergétique est éloquent. Le développement rapide des énergies renouvelables (panneaux solaires ou éoliennes) a conduit l'Allemagne à revoir en moins d'une décennie sa politique énergétique. Sans nous prononcer sur l'opportunité d'une telle décision, la capacité d'adaptation et de décision de notre voisin nous interroge : serions-nous capables, en France, de faire preuve d'une telle capacité à changer de cap à un moment où les opportunités créées par les nouvelles technologies devront être saisies sans attendre ?

Le philosophe Max Weber opposait l'éthique de conviction à l'éthique de responsabilité, qui consiste à choisir le meilleur probable à un instant donné et en fonction des conditions du moment, quitte à devoir transiger avec ses convictions. Cette approche résolument pragmatique ne serait-elle pas davantage en adéquation avec le monde actuel ?

Mais si elle peut paraître acceptable pour une administration, cette approche, qui consiste en fait à renoncer au sens et à s'abandonner au relativisme, nie la raison d'être même du pouvoir politique. Pour séduisant qu'il soit, ce paradigme basé exclusivement sur le pragmatisme ne saurait être viable dans une société démocratique.

Dès lors, quels sont les moyens permettant de redonner du sens à l'action publique ?

Quelques propositions qui font sens...

Si la définition du sens relève intrinsèquement du pouvoir politique, l'administration doit toutefois pouvoir être une force de proposition. Divers pistes ont été abordées à ce sujet lors du colloque du 29 mai 2013.

Tout d'abord, de nouveaux indicateurs alternatifs au PIB doivent être définis pour mieux appréhender le bonheur d'une population et donc mesurer l'intérêt général. Le développement durable par son approche transversale est également un moyen de donner du sens.

Fonctionnaires et managers devraient également, au moyen de formations spécifiques, être initiés à la sociologie des organisations de manière à mieux prendre en compte les différentes forces qui tiraillent toute société. Ils disposeraient ainsi d'outils pouvant les aider à dégager du sens sans se laisser absorber par la complexité.

En tout état de cause, comme l'a souligné un participant à notre atelier, définir et servir l'intérêt général, cela suppose de la part de l'administration « de ne pas attendre de savoir ce que le politique ou les médias pensent pour se mettre au boulot ».

Enfin, de nouvelles structures de gouvernance restent à inventer. En réponse à des phénomènes qui dépassent aujourd'hui les frontières des États, de nouvelles échelles de gouvernance sont à trouver qui permettent de mobiliser au mieux les compétences. Cela peut passer par des réseaux internationaux (restreints à quelques acteurs clés pour une meilleure efficacité), à l'image de ce qui a permis la mise en place d'une gouvernance mondiale du nucléaire.

L'exemple de la posture adoptée par la Cour des comptes est également à méditer. Cette institution dispose de larges marges de manœuvre pour s'autosaisir de sujets divers et transverses (au-delà de son champ de compétence initial), son indépendance lui donnant toute latitude pour s'exprimer sans avoir à respecter un devoir de réserve. Le succès de ses rapports, largement relayés dans la presse, est pour elle un puissant vecteur d'influence.

Note

* Ingénieur des Mines.

Des puissances publiques à la puissance du public ?

Par Florian KRAFT*

Face à des risques environnementaux ou sanitaires, avérés ou non, la société cherche les moyens de définir une stratégie à adopter. Diverses données d'entrée sont nécessaires ; ce sont essentiellement les réponses aux questions suivantes :

- ✓ quel est le danger auquel nous faisons face, sa nature, son étendue ?
- ✓ quels dispositions devrions-nous mettre en place, et à quel coût, pour prévenir ce risque, le réduire, ou faire face à ses conséquences, s'il se réalise ?
- ✓ quel est l'état de l'opinion publique, qui dois-je impliquer, comment et à quel niveau, avant de prendre une décision ?

Il est fondamental, à partir de ces données d'entrée et d'une organisation robuste, de donner aux puissances publiques la légitimité et les moyens nécessaires pour qu'elles puissent prendre des décisions tenant compte de ces différents éléments, c'est-à-dire des décisions qui soient :

- ✓ fondées,
- ✓ raisonnables,
- ✓ démocratiquement acceptées.

Concilier ces trois éléments permettrait *in fine* de hiérarchiser les actions de l'État face au risque.

Détermination du danger et de la nature du risque

Incertitudes inhérentes au risque

Il convient de faire la différence entre les risques chroniques et les risques accidentels, qui sont perçus de manière différente par le public. Le point commun entre ces deux catégories de risque est le fait que, souvent, des avis contradictoires d'experts et des incertitudes importantes existent : pour les risques chroniques, la controverse porte davantage sur le danger associé à ces risques (à titre d'exemples, on peut penser actuellement au bisphénol A, aux ondes électromagnétiques, ou encore aux débats sur l'amiante), et pour le risque accidentel, elle porte davantage sur sa probabilité d'occurrence (le risque nucléaire ou les chutes d'avion en sont des exemples types).

Quantification des risques

Indépendamment de ces incertitudes, on se trouve souvent face à la difficulté de quantifier rationnellement le risque. Si les années de vie gagnées sont une possibilité, elles ne peuvent pas être le seul dénominateur. En effet, sans parler de la catastrophe naturelle en elle-même, on voit, par exemple, que l'accident nucléaire de Fukushima, s'il n'a pas eu de coût important en termes de vies humaines, a eu des conséquences notables pour la population (éloignement, pertes financières importantes). Il faut donc sans doute trouver une pondération entre les coûts humains et les coûts financiers : le concept de « prix de la vie humaine » reste néanmoins assez largement tabou, en France.

Un risque existe. Mais à quelle échéance ?

Troisième difficulté : il est difficile de rapporter à la période présente un risque qui porte sur l'avenir : réchauffement climatique, effets secondaires de médicaments non complètement quantifiés. Souvent, la notion de risque à long terme conduit soit à une prise en compte démesurée, soit au contraire à une minimisation.

La contrepartie d'un risque

Ce qui paraît important, en présence d'une technologie ou d'un médicament, par exemple, c'est de trouver le moyen de mettre en avant non seulement le risque, mais également le bénéfice apporté par cette technologie ou par ce médicament – la transparence doit régner sur les deux aspects. Une avancée en matière de débats autour des risques serait sans doute de faire des efforts notables et les plus impartiaux que possible en ce qui concerne l'information autour des bénéfices de ces produits ou de ces techniques, une information à mettre en face des risques. Ce ne sont souvent que les seuls lobbyistes ou industriels, trop « intéressés » par leur produit, qui se prêtent à cet exercice, alors qu'il y a beaucoup plus d'acteurs qui alertent sur le risque.

On se heurte donc, face à une activité donnée, à de premières difficultés importantes dans la définition des risques qu'elle implique.

Face au risque : quelles dispositions prendre, et pour quel coût ?

Il semble à première vue plus simple de quantifier le coût de la prévention du risque que le coût potentiel du risque. Changer l'ensemble des tuyauteries du centre de la France face au risque de la présence de plomb dans l'eau potable a un coût, tout comme la mise en place de dispositions visant à faire baisser le taux de radon dans les caves bretonnes - dans les deux cas, le bénéfice apporté par la réduction relative du risque est délicat à quantifier. Ces coûts sont la donnée « que l'on voit », et que l'on peut donc mesurer.

En revanche, pour beaucoup de sujets, cette évaluation est beaucoup plus délicate : quel est le coût de la « non mise sur le marché » d'un médicament pour lequel on a des doutes quant à ses effets secondaires ? Dans tous les cas, il faut identifier le plus tôt possible quel est l'impact et l'effet d'une action visant à réduire un certain risque : en se focalisant uniquement sur un danger important, on risque d'entreprendre des actions coûteuses ne réduisant que peu le risque.

L'implication du public dans l'action publique face au risque

Le public est un acteur incontournable dans la prévention des risques : aujourd'hui, la question qui se pose est celle de savoir comment la puissance publique peut être le vecteur des volontés et des convictions du public. La réponse apportée à la prise en compte des idées et des opinions du public dépend fortement de la partie du public qui peut être exposée à un risque donné.

Qui est le public concerné ?

Une première idée pourrait être que la participation du public soit adaptée à la population qui peut être touchée par la décision. En réalité, on s'aperçoit que s'invitent souvent au débat des personnes qui ont des convictions fortes sans qu'elles soient pour autant concernées par le risque. L'essentiel reste que soient impliquées dans le débat les personnes qui ont envie de comprendre, et que l'on mette à leur disposition les outils et informations nécessaires à la compréhension des enjeux d'un débat donné.



« Changer l'ensemble des tuyauteries du centre de la France face au risque de la présence de plomb dans l'eau potable a un coût, tout comme la mise en place de dispositions visant à faire baisser le taux de radon dans les caves bretonnes - dans les deux cas, le bénéfice apporté par la réduction relative du risque est délicat à quantifier. », chantier municipal de rénovation de canalisations d'eau à Moulins (Allier), juillet 2000.



Le public doit être accompagné dans sa réflexion

Par ailleurs, il paraît essentiel que les experts et les puissances publiques prennent part au débat. Néanmoins, l'échelle de temps d'un débat public n'est pas toujours compatible avec la mise en œuvre d'un projet industriel ou sanitaire. Il paraît donc important que le débat soit organisé dans la participation, dans le temps et dans l'espace.

Comment recueillir l'avis du public ?

Aujourd'hui, l'utilisation d'Internet, des *blogs*, etc. paraît être un bon outil pour mieux recueillir l'avis des populations. Des points de rencontre permanents, tels les CLI (autour des centrales nucléaires) ou les SPPPI (autour des sites industriels) ont par ailleurs fait leurs preuves. Si la presse ne semble pas être un « faiseur d'avis », elle peut être un vecteur à l'avis existant de la population.

Si une adhésion (ou une acceptation) large de la population est souhaitée, certains exemples montrent qu'avec beaucoup de temps et pour un coût significatif, on peut obtenir des résultats probants : sur les cas de leucémies recensés autour de La Hague, une étude réalisée par les « mères en colère » s'appuyant sur des volontés locales a ainsi pu confirmer les résultats techniques des experts.

Une volonté d'impliquer le public ne suffit donc pas à elle seule : il faut s'attacher à savoir toucher le « bon public » et à savoir l'écouter.

Pour tenir compte des trois paramètres que nous avons présentés, nous appellerons de nos vœux le développement par les puissances publiques des outils qui, tout en trouvant un dénominateur commun d'appréciation d'un certain type de risque (tant en termes d'impact potentiel

du risque qu'en termes de bénéfice retiré de l'exercice de l'activité), mettent en face de celui-ci les actions à mettre en œuvre pour le réduire ainsi que leur coût, tout en veillant à utiliser des méthodes suffisamment universelles et transparentes pour que celles-ci soient acceptées par le public.

Des études ont par exemple été faites pour comparer des actions engagées par l'État américain en matière de santé en les quantifiant face au nombre d'années de vie « sauvées ». Dans le même souci, la NRC (autorité de sûreté américaine) adopte, comme beaucoup d'autres autorités de sûreté dans le monde, une approche coût/bénéfice face aux investissements en sûreté nucléaire, en calculant, par dollar investi, les rejets de radioactivité évités exprimés en millisieverts.

À un niveau plus individuel, une expérience réalisée par l'IRSN sur le radon dans des habitations privées a montré que les personnes éclairées sur ce sujet sont plus enclines à prendre des mesures adaptées. Cette situation a pour avantage le fait que le risque, le coût et le public concerné sont facilement mis en évidence et que le public visé peut prendre des dispositions visant à réduire le risque de manière unilatérale et pour un faible coût. Cet exemple est à l'image de ce qui devrait pouvoir être fait à une échelle plus importante, à savoir un public qui s'approprie les outils d'évaluation du risque et des coûts et qui soit en capacité de donner un avis ou de prendre une décision, et, en tout état de cause, d'accepter par la suite la décision prise, si l'écoute qui lui a été réservée a été à la hauteur.

Note

* Ingénieur des Mines.



La concertation, ce kaléidoscope d'une action publique plurielle

Par Thibaud NORMAND*

Alors que notre pays traverse une grave crise économique dont l'horizon de sortie n'apparaît pas clairement et qui, pour certains, pose la question du maintien du « modèle français », plusieurs constats sont évoqués dans le domaine de la prise des décisions publiques et de la régulation :

- ✓ l'écoute des parties prenantes et leur association aux décisions de la puissance publique sont devenues des points cruciaux dans tout processus décisionnel public, mais elles nécessitent encore de développer une appropriation par les puissances publiques pour éviter des biais ou certaines difficultés propres à cet exercice complexe ;
- ✓ la question de l'efficacité de la puissance publique, dans chacune de ses interventions et postures, est actuellement au cœur des réflexions de l'État, dans un contexte de contrainte budgétaire forte ;
- ✓ enfin, la légitimité de l'État (et, plus généralement, celle de la puissance publique) est parfois remise en question dans les cas où le public est associé aux prises de décisions.

Ces réalités vécues par de nombreux membres du Corps des ingénieurs des Mines travaillant dans des instances de régulation nécessitent que nous approfondissions notre réflexion sur le développement du débat avec le public, les modalités de celui-ci et sa proportionnalité.

Identifier et investir tous les territoires du débat public

L'association des parties prenantes aux décisions de la puissance publique, l'écoute de leurs points de vue pour permettre leur prise en compte éventuelle dans les décisions sont des exigences reconnues par tous, certaines sont même parfois inscrites dans la Constitution (il en est ainsi de la Charte de l'environnement, dont l'article 7 précise : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »). Au quotidien, cette exigence a transformé le métier et le positionnement de la puissance publique, notamment ceux des ingénieurs des Mines.

Mais au-delà de cette première évidence, l'examen partagé de quelques questions de base et de plusieurs cas pratiques montre que l'écoute du public nécessite une réflexion continue et approfondie.

Pour commencer, il n'est pas toujours simple de répondre à la question de l'identification du public concerné par une décision. Si dans certains domaines cette question est réglée depuis longtemps (comme l'est la définition du rayon d'enquête publique autour d'une installation classée), elle est parfois complexe : les bénéfices attendus de certains projets dépassent parfois largement le périmètre géographique des personnes consultées (comme dans le cas des lignes de transport d'électricité à haute tension). La limitation de la consultation aux seules personnes impactées par un projet est un premier biais évident.

Au-delà de l'identification formelle des publics concernés, le constat doit être fait que des groupes, bien que « visés », ne se sentent pas touchés et ne s'expriment pas. Se pose donc la question des canaux d'expression à mettre en place. La présence à des réunions publiques est une démarche « coûteuse » pour les gens désireux de donner leur avis ; de ce fait, il est courant de ne voir que les seuls opposants se mobiliser. Cette réflexion sur les canaux d'expression est donc essentielle pour éviter des biais trop évidents dans les retours d'informations de la consultation du public.

Une des pistes évoquées pour garantir une participation suffisante et représentative du public est de favoriser l'émergence d'acteurs constitués, au premier rang desquels figurent les associations. Dans certains cas, l'État mène une stratégie claire visant à faire émerger des « têtes de réseau » associatives développant des connaissances suffisantes pour relayer les discours des parties prenantes et ayant les moyens de porter un discours construit sur des sujets de plus en plus complexes et interconnectés (installations classées pour la protection de l'environnement, transition énergétique, urbanisme et déplacements...).

Une autre démarche possible consiste à explorer les nouveaux canaux d'expression du public et à déplacer le cadre classique de l'association du public : une réflexion sur Internet, via des blogs et Tweeter, devient nécessaire lorsque les débats physiques entrent dans une impasse,

comme on l'a vu pour le projet Cigéo de stockage souterrain de déchets radioactifs, ou encore, il y a quelques années de cela, lors du débat public relatif aux nanotechnologies.

L'élargissement de la temporalité du débat est une autre piste, complémentaire de la première : le fait de veiller à développer un débat qui soit équilibré et riche sur une problématique ou sur un projet donné en amont des procédures réglementaires de participation du public peut contribuer au partage de connaissances objectives et à l'expression de tous les acteurs concernés.

Enfin, il apparaît toujours difficile, dans les exercices de participation du public, d'afficher clairement le processus de prise en compte des avis de celui-ci dans la décision. À cet égard, la question fondamentale de la « pondération » des avis peut être posée, qu'il s'agisse d'une pondération liée à la représentativité (« pondération quantitative ») de l'avis (nombre de personnes d'une association, nombre d'administrés d'une commune rendant un avis) ou de la qualité de celui qui l'émet (acteur plus ou moins bien informé). Ce type de question méthodologique, qui peut paraître trivial, est pourtant ressorti récemment dans le cadre du Débat national sur la Transition énergétique (un exercice de hiérarchisation entre des priorités issues des groupes de travail a été réalisé, une hiérarchisation qui a été opérée en fonction du nombre d'acteurs du débat favorables à ces priorités, mais sans procéder à une pondération).

Mieux rendre perceptibles les différents rôles que l'État joue vis-à-vis de la société

À l'extrême, dans certaines concertations publiques, tous les avis sont mis sur le même plan, alors même que les données objectives permettent de réfuter des arguments avancés par certains. Ce type de dérive rappelle la nécessité d'une alimentation des débats publics par une expertise reconnue. Or, celle-ci est souvent liée à la puissance publique, ce qui génère parfois une complexité dans le positionnement de l'État.

Dans le cadre de prises de décisions par les puissances publiques, l'État et les autres acteurs publics peuvent être conduits à assumer plusieurs rôles distincts, qui sont parfois contradictoires et qui souvent impliquent des intérêts cachés (État promoteur, expert, autorité décisionnaire, évaluateur des politiques publiques, etc.).

Le projet de stockage souterrain de déchets radioactifs Cigéo fournit un exemple de situation où les puissances publiques apparaissent à la fois comme maîtresses d'ouvrage (ANDRA), autorité de régulation (ASN), promoteurs dans le cadre d'une politique publique (DGEC), experts (IRSN), voire actionnaires des utilisateurs finaux (EDF, AREVA, CEA).

D'autres domaines moins complexes que le nucléaire présentent aussi cette spécificité d'intervention des collectivités publiques selon diverses postures (par exemple, dans le cas des installations de stockage de déchets gérées par des collectivités).

La robustesse des décisions publiques sur leur fond technique comme sur le plan de leur acceptation par le public nécessite de bien dissocier ces différents rôles. Dans le contexte actuel de remise en question croissante du discours de l'État et des puissances publiques, cette distinction apparaît cruciale en particulier en ce qui concerne les positionnements d'expert et d'autorité décisionnelle : à travers un positionnement d'expertise clair, l'État doit maintenir sa légitimité à intervenir dans le processus de débat public en tant que garant technique et scientifique, pour éviter la dérive d'une discussion déconnectée des connaissances objectives sur un projet donné (a été cité à ce propos l'exemple du Débat national sur la Transition énergétique, dans lequel tous les scénarios de mix énergétiques ont été mis sur un même plan et de nombreux avis très divers ont été émis sur la question des coûts de l'énergie, alors que l'État dispose de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour établir des données claires et partagées).

Des efforts réels ont été faits par les puissances publiques pour clarifier leurs différentes postures, qui ont pu dans certains cas aller vers une indépendance totale des acteurs (comme dans le domaine du nucléaire). Dans d'autres cas (de moindre enjeu), l'affichage d'un avis extérieur sur les projets a été mis en place sans distinction réelle entre les acteurs, ce qui ne permet pas toujours une bonne compréhension de la démarche par le public (l'exemple de la sollicitation pour avis de l'autorité environnementale sur les projets d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) a été cité à cet égard).

Un travail de long terme doit être poursuivi pour arriver à montrer cette diversité des puissances publiques et pour que le public ait une perception plus claire de leurs différents positionnements. Dans un contexte de réflexion sur le périmètre de l'action publique, et de l'État en particulier, une clarification des positionnements de ce dernier pourrait permettre d'imaginer, à terme, que celui-ci pose plus directement à la population la question suivante : « Qu'attendez-vous de l'État ? ».

Maintenir la rationalité des décisions tout en admettant la limite des expertises

La réflexion sur le renforcement du positionnement de l'État « expert » ne doit pas obérer le rôle essentiel de l'autorité décisionnaire.

Les limites de l'expertise sont en effet connues : la question de la préférence pour le présent, par exemple, ou celle de la solidarité territoriale sont des questions très subjectives auxquelles les réponses dépendent de chacun d'entre nous et qui renvoient à une analyse sociale de la perception de la population. Dans certains domaines scientifiques, les connaissances objectives sont limitées, alors même qu'il existe une pression sociale appelant à réglementer. Il est probablement pertinent de faire évoluer le positionnement des experts vers des interactions accrues avec le public (les questions du public ne sont pas

toujours les plus pertinentes ou les plus intéressantes, et l'expert n'a donc pas forcément imaginé en amont du débat des réponses adaptées à ces interrogations).

Néanmoins, l'expert ne peut pas trancher sur tout et le rôle décisionnel des puissances publiques porteuses de l'intérêt général doit être absolument reconnu et valorisé. Dans ce cadre, il serait très dangereux d'abandonner toute rationalité et de faire de la décision un objet seulement politique. Le maintien d'une transparence dans le processus de décision et de critères rationnels clairs fondant cette décision (malgré les incertitudes) est la condition pour garantir la légitimité de l'État en tant que porteur de l'intérêt général.

Concilier la participation du public et l'efficacité des décisions des puissances publiques

Enfin, les puissances publiques ont aussi pour mission d'évaluer la mise en œuvre des politiques publiques. Engagés dans une démarche d'importante réduction des dépenses publiques, la notion d'efficacité des politiques publiques apparaît devoir prendre une importance croissante.

Il semble à cet égard que la consultation du public peut être davantage proportionnée. L'introduction dans

un texte à valeur constitutionnelle de la participation du public aux décisions ayant un impact sur l'environnement peut avoir parfois des effets induits étonnants : une enquête publique ne faisant remonter aucun avis devient suspecte et l'on s'interroge sur la bonne information des acteurs locaux, voire sur le risque de contentieux et donc sur la nécessité d'une nouvelle enquête publique (un cas qu'aurait pu rencontrer un des participants à notre atelier).

La consultation du public telle qu'elle est traditionnellement pratiquée (enquête publique, réunions publiques) nécessite un investissement lourd des services de l'État et allonge les procédures : de nouvelles formes de consultation doivent donc être développées. L'extension progressive du régime de l'enregistrement des ICPE, qui prévoit une simple consultation sur Internet et non une enquête publique, donne un bon exemple d'une adaptation des processus de consultation aux enjeux réels des projets.

Même s'il n'est pas toujours facile d'identifier clairement les sujets sur lesquels une mobilisation forte du public va émerger, une hiérarchisation des procédures administratives apparaît pertinente pour ne pas s'éparpiller et développer une meilleure concertation sur les sujets à fort enjeu. En dehors de ceux-ci, des modalités simplifiées peuvent être définies, et éventuellement rendues évolutives en fonction de la réaction du public : par

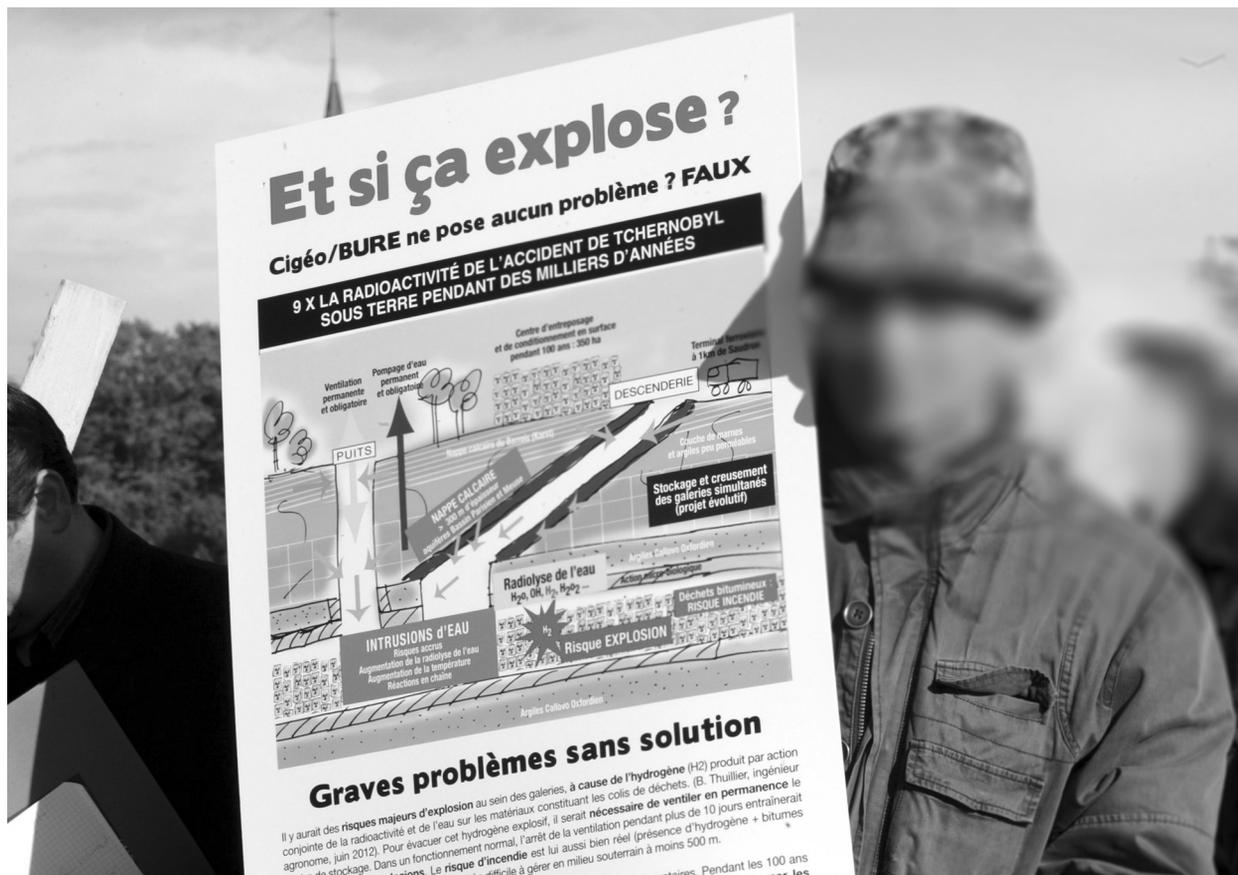


Photo © Thierry Gachon/PHOTOPQR /L'ALSACE

« Les questions du public ne sont pas toujours les plus pertinentes ou les plus intéressantes, et l'expert n'a donc pas forcément imaginé en amont du débat des réponses adaptées à ces interrogations. », manifestation d'opposants devant la salle des fêtes de Bure lors du premier débat public consacré au Centre industriel de stockage géologique (Cigéo), mai 2013.



exemple une mise en ligne sur Internet, qui serait suivie de réunions publiques en cas de forte mobilisation.

Cette démarche de hiérarchisation de nos pratiques de consultation du public conditionnera l'investissement que les puissances publiques pourront réaliser sur les problématiques les plus complexes, et donc à terme la capacité

d'acceptation de projets « à fort enjeu » par les populations concernées.

Note

* Ingénieur des Mines.



L'évaluation des politiques publiques en matière de risques : l'intérêt et les limites de l'approche économique

Par Pierre PASQUIER de FRANCLIEU *

Le groupe consacré à l'approche économique nécessaire à l'action de l'État (notamment à l'élaboration de la réglementation) a introduit sa discussion en remarquant que, ces dernières années, des progrès ont été accomplis dans l'évaluation des évolutions réglementaires. L'impact des modifications des textes réglementaires est désormais précisé (notamment leur impact économique). Ainsi, par exemple, le Commissaire à la simplification doit s'assurer de la cohérence des études d'impact des textes et sa mission est de lutter contre la lourdeur administrative qui peut représenter des coûts significatifs pour les entreprises ou les usagers. Le groupe considère que le contexte économique actuel, ainsi qu'un contexte politique qui apparaît violemment anti-normes (voir les différents rapports établis dans le cadre du choc de simplification), imposent à l'administration qu'elle apporte une justification encore plus importante de tout projet de texte législatif ou réglementaire.

Le groupe précise néanmoins que l'État se doit d'améliorer ses méthodes d'évaluation dans une approche globale d'analyse coûts/bénéfices, une analyse qui nécessite du temps (qui correspond plus aux rythmes de l'administration et de ses corps constitués qu'au temps politique). Le groupe estime que l'évaluation de l'efficacité du contrôle réglementaire est un champ qui pourrait être développé dans tous les aspects de l'évaluation, notamment en ce qui concerne le coût du contrôle réglementaire, en lien avec les bénéfices de l'action de contrôle. Une interrogation sur les coûts ne semble pouvoir s'envisager que dans le cadre d'une analyse globale incluant l'ensemble des bénéfices apportés par le contrôle réglementaire.

Le groupe a nuancé cette vision qui peut paraître idéale d'une approche quantitative basée sur l'évaluation des coûts et des bénéfices, en précisant que l'approche économique n'est qu'une méthode, parmi d'autres, d'évaluation des politiques publiques. Comme exemple, le groupe a évoqué le développement de l'analyse économique dans le cadre de la gestion des risques technologiques et naturels. Après une remarque préalable rappelant que l'Ineris ou l'IRSN sont dotés d'économistes – ce qui tend à prouver que l'approche économique fait partie de l'expertise de ces instituts –, la question de la gestion globale du risque a été

soulevée, la remarque étant faite que les investissements ne sont pas toujours proportionnés aux enjeux. Or, la perception du risque est au moins aussi importante que l'approche économique de celui-ci. À titre d'exemple, les temps de retour considérés sont de l'ordre de 10^{-3} par an pour les risques naturels, et de l'ordre de 10^{-5} pour les risques technologiques (hors nucléaire). Un membre du groupe remarque alors que si l'on avait utilisé la seule approche purement financière, tout l'investissement dédié en France à la prévention des risques aurait été consacré à la prévention du seul risque d'inondation.

L'approche économique se heurte donc nécessairement à une difficulté d'appréhension des accidents de gravité très importante et de probabilité infime, qui semblent bien moins acceptés par la population que les accidents d'une gravité plus faible, mais plus fréquents : l'exemple typique est celui de l'estimation des dommages causés par un accident nucléaire. Un système d'assurance classique conclurait d'ailleurs pour ce type d'accident à un coût de l'ordre de un euro par an et par Français (les hypothèses d'un tel calcul effectué par le groupe ne prennent pas en compte l'actualisation financière et considèrent que l'outil de production fonctionne au moins aussi longtemps que le temps de retour de l'accident). Le groupe rappelle que pour une crue centennale de la Seine, le secteur privé assure la couverture jusqu'à un certain niveau de dommages causés, mais ne couvre pas ceux résultant d'une crue de la Seine du type de celle enregistrée en 1910. Un dispositif d'assurance/réassurance du type de celui qui prévaut actuellement (indemnisation du sinistre grâce aux primes perçues dans le même temps) ne peut pas fonctionner pour des risques très graves, mais très peu probables.

Le groupe a précisé que quels que soient les coûts des dommages, une question importante se pose, qui est celle de savoir quand on choisit de les payer : pour un site industriel, par exemple, ce paiement peut se concrétiser par la souscription d'une assurance, par la réalisation d'investissements dans la sécurité, ou intervenir à la suite d'un accident ; le choix du moment propice du paiement est, quant à lui, un choix de nature politique.

Le groupe a poursuivi ses échanges sur la façon de penser le rôle de l'État comme celui d'un accompagnateur des



mutations et, pour les sujets relevant des compétences du Corps des Mines, sur la question de savoir quelle peut être la mission de l'État vis-à-vis des entreprises dans le cadre des mutations industrielles, alors que l'État semble aujourd'hui avoir nettement plus d'emprise par son action de contrôle et d'encadrement réglementaires que par son action économique. Si cette dernière remarque pourrait être nuancée au regard des stratégies d'élaboration de réglementations pour des raisons économiques, l'expérience des DRIRE a montré que le levier du développement industriel est difficilement commensurable au levier du contrôle. On peut noter que c'est peut-être là une des raisons de la forte diminution des crédits dits de politique industrielle.

La réflexion sur l'action en faveur du développement (vue sous l'angle de la mutation) conduit à s'interroger sur la capacité de l'État à accompagner la transition (et cette question concerne tout particulièrement le Corps des Mines, dont l'une des vocations est d'accompagner l'industrie dans une démarche de progrès). Cela recouvre notamment la prise en compte des enjeux économiques dans le cadre de l'élaboration de la réglementation, ainsi que pour l'application des règles ; le groupe avance un outil qui pourrait être utilisé pour les projets industriels : un certificat de contrat entre l'autorité administrative et l'industriel pourrait être envisagé de manière à préciser les modalités de gestion du dossier administratif, et ce, afin de lancer la démarche administrative avec une visibilité simultanée sur le calendrier du projet et sur les risques qu'ils présentent, notamment les risques procéduraux.

Cet accompagnement des industriels ne peut être efficace que si l'État est capable d'une analyse précise des situations des entreprises. Une action de l'État dans le champ économique semble ainsi nécessiter (pour les membres du groupe) une bonne connaissance du champ économique qui s'acquiert grâce à un lien privilégié avec les entreprises. La présence de l'État sur le terrain pour les questions de développement économique apparaît nécessaire pour maintenir un savoir-faire, notamment technique, indispensable à une analyse juste de la situation des entreprises. Cette connaissance du terrain permet alors de nourrir la vision de l'État, c'est-à-dire sa capacité à dire où l'on va (par exemple, quelle est la vision énergétique de l'État pour les vingt années à venir ?), cette vision étant

elle-même indispensable à la cohérence de l'action de l'État (cohérence entre les différents services, ainsi qu'entre les différentes réglementations).

Le groupe a développé l'exemple de l'apport du contrôle des activités à risques au regard de l'appréhension de l'état de la situation économique de certains secteurs d'activité. La détection des signaux faibles relatifs à la sécurité ou l'analyse des comptes d'EDF (par exemple, *via* les investissements dans la maintenance du parc nucléaire français) peut permettre de déceler des anomalies ou des dérives dans certaines entreprises. Les investissements dans la sécurité pourraient ainsi constituer un nouvel indicateur à intégrer à l'analyse générale de la situation économique du pays.

En conclusion de ses échanges, le groupe a rappelé que le rôle de l'État n'est pas d'accompagner les industriels afin de faciliter certains intérêts privés, mais bien d'être garant de l'intérêt général. La parole de l'État ne peut qu'être intégratrice, et elle doit être garante d'une cohérence, face au morcellement de l'action publique.

Le groupe ressent le besoin qu'a la société d'une parole de l'État : dans le cas des chantiers structurants, une parole qui consisterait à présenter l'ensemble des enjeux de ceux-ci (le groupe remarque, par exemple, que pour les projets de lignes électriques à très haute tension, la parole de l'État semble être davantage entendue par les évaluateurs environnementaux que par la population en générale). Il en va ainsi pour tous les sujets complexes pour lesquels une vision publique s'impose (alors que différents arguments contradictoires s'opposent, créant une tension). Cette vision, pour être crédible, nécessite une organisation qui permette que tous les leviers de l'État soient coordonnés.

Le groupe précise que ces réflexions s'intègrent dans une démarche qui nécessite une volonté politique forte, cela au moment même où la parole politique traditionnelle est fragilisée par un mouvement de fond de remise en cause de la parole publique et des différents lieux dits d'expertise, s'accompagnant d'une revendication forte de la part des citoyens de participer aux prises de décisions publiques.

Note

* Ingénieur des Mines.



En France, l'État doit se tourner vers de nouveaux horizons

Par François ROUSSEAU*

Une ouverture de l'action publique à l'Europe et à l'international

Notre colloque a fait ressortir dans ses différents groupes de travail le fait qu'il existe de plus en plus de « puissances supranationales », qu'il s'agisse d'instances formelles (comme la Commission européenne ou l'Organisation mondiale du commerce) ou informelles (comme les réseaux sociaux), qui ont profondément changé l'influence et la position de l'État. Ce n'est pas une surprise : l'État tel qu'il existait il y a cinquante ans n'est plus adapté au monde globalisé d'aujourd'hui. Vers quoi doit-il évoluer, et comment, pour être en mesure de continuer à défendre efficacement l'intérêt général ? L'échelon national est-il toujours le bon niveau pour traiter les problèmes qui se posent aujourd'hui ?

Avec le développement progressif de l'Europe, une partie du pouvoir réglementaire a glissé de Paris vers Bruxelles, souvent à la satisfaction de la classe politique française ainsi soulagée de pouvoir laisser à l'Europe le soin d'assumer des réformes nécessaires mais difficiles (ce qui, au passage, nuit notablement à l'image de l'Europe aux yeux du public).

De fait, une partie importante des politiques publiques est aujourd'hui impulsée et structurée par des directives européennes. Malheureusement, l'État français ne s'est pas assez adapté à ce changement et se retrouve actuellement dans une posture d'attentisme suivi de réaction qui est très peu efficace pour défendre les intérêts nationaux. Comment nous sommes-nous retrouvés dans une situation aussi peu enviable ?

Une première réponse se trouve dans la gestion des carrières. Il manque des liens entre fonctionnaires français et fonctionnaires internationaux. Les ministres tiennent à conserver les compétences « à portée de main », dans leurs administrations ; les détachements dans les organisations internationales, en particulier à Bruxelles, sont tolérés, mais peu encouragés : les administrations peuvent détacher des effectifs, mais elles doivent alors se débrouiller pour continuer à assurer la même qualité de service. En conséquence, la France n'est pas assez représentée dans ces organisations ou, plutôt, elle n'y est pas représentée au bon niveau.

Les fonctionnaires prêts à faire l'effort d'une mobilité à l'international ne sont pas particulièrement incités à s'y

rendre, alors que l'on pourrait par exemple imaginer cette mobilité comme un prérequis pour pouvoir occuper un poste à hautes responsabilités (comme cela se fait parfois dans le secteur privé, par exemple chez Lafarge). Pire, ils peuvent même être dissuadés de tenter une expérience à l'étranger, de crainte d'être défavorisés lorsqu'il s'agira pour eux de revenir en France.

Ce manque de présence de la France se traduit par un double handicap. D'une part, l'expertise française a peu l'occasion de s'exprimer en amont de décisions importantes prises au niveau international (par exemple, lors de l'élaboration d'une directive européenne). D'autre part, l'administration française connaît mal le fonctionnement des instances internationales et la façon dont les décisions y sont prises, elle est donc inefficace pour faire passer ses messages (à l'inverse, par exemple, du Royaume-Uni, qui, lui, a bien compris l'importance du « travail de couloir »).

Par rapport aux directives, l'action de l'administration française intervient donc le plus souvent après leur adoption, lors de leur transcription, et elle est tournée vers l'échelon inférieur (l'échelon local), au lieu de Bruxelles. Cette méthode de travail est assez inefficace, elle ne permet que des ajustements à la marge ou des transcriptions imparfaites vouées à être dénoncées tôt ou tard. Une stratégie cohérente, déterminée en amont de l'élaboration des textes et menée en mode projet serait beaucoup plus efficace. Mais cette piste d'amélioration nécessite au préalable qu'un mandat politique soit donné à l'administration française lui permettant ainsi d'intervenir à des niveaux supranationaux et d'être légitime pour négocier « au nom de la France ».

Dans ce contexte de carence de liens entre la France et l'international, la réduction des moyens dévolus aux ambassades semble aller à contrecourant. Les ambassades contribuent pourtant beaucoup plus efficacement à l'influence de la France dans le monde que d'autres facteurs plus médiatisés (comme la dispense d'un enseignement entièrement en français dans le supérieur).

Des exemples concrets montrent qu'un investissement à l'international est un facteur de succès. Le cas de l'Autorité de Sûreté Nucléaire peut à cet égard être rappelé : la constitution d'un réseau international lui a donné une connaissance plus large et lui a conféré une légitimité qu'elle n'avait pas jusque-là. Dans le secteur privé, l'exemple de l'aéronautique est également intéressant.



L'élaboration de normes internationales permet aujourd'hui à Airbus et à Boeing d'intégrer sans difficulté dans leurs avions des pièces provenant d'une multitude de pays.

Une expertise mieux portée à la connaissance du public

De par son histoire, l'administration française possède des compétences et des expertises de valeur. Est-il souhaitable qu'elle distille ses connaissances au public, dans le but d'éclairer celui-ci en lui apportant des éléments d'appréciation sur les choix de société ? Faut-il au contraire craindre que « le messenger [ne] tue le message », à savoir que l'étiquette que porteront les experts risque de décrédibiliser les informations qu'ils apportent (par exemple, lorsque le Corps des Mines parle d'énergie nucléaire) ?

Cette crainte a ainsi jusqu'à présent poussé l'Amicale du Corps des Mines à adopter une « méthode douce » de diffusion de ses analyses, en les faisant simplement connaître aux administrations. Cette méthode a montré ses limites ; une démarche inverse a été expérimentée par l'ancien Corps des Télécoms, et celle-ci semble plus efficace. Le groupe estime donc qu'à travers une association comme l'Amicale, le Corps pourrait et devrait faire bénéficier le public de ses connaissances et de ses analyses.

Une révision du périmètre d'intervention de l'État

La révision générale des politiques publiques (RGPP) a conduit à une diminution des effectifs de l'administration sans pour autant remettre significativement en question le périmètre de ses missions. Pour des raisons stratégiques comme pour des raisons de moyens, cette réflexion doit être menée aujourd'hui.

On constate qu'une grande partie de notre réglementation émane désormais de Bruxelles : si l'on prend l'exemple des risques, on s'aperçoit qu'il existe des directives structurantes sur tous les thèmes : directive IPPC, directive Seveso, directive cadre déchets, directive inondations, directive cadre sur l'eau, quotas CO₂, etc.

Or, la puissance publique française est restée très impliquée dans l'élaboration de textes réglementaires. Faut-il considérer que cette fonction est peu à peu confiée à l'Europe et que des transcriptions françaises développées constituent une surenchère réglementaire ? Cette transcription française est-elle au contraire une demande des industriels soucieux de savoir précisément et de façon sûre ce que l'on attend d'eux ?

Conclusion

Les puissances publiques françaises sont aujourd'hui essentiellement tournées vers l'intérieur, alors que les prises de décision (et même la rédaction des réglementations) se situent de plus en plus à un niveau supranational, ce qui a pour effet d'éroder petit à petit la pertinence de leur action. Un rééquilibrage de leurs missions en faveur d'un investissement davantage porté vers l'extérieur est indispensable au maintien de leur influence, et ce rééquilibrage peut être atteint grâce à une stratégie de plus grande présence dans les instances internationales et grâce à une nouvelle façon de gérer les carrières. Vers l'intérieur, leur rôle doit être repensé à la lumière de l'expérience retirée de la mise en œuvre de la RGPP et du changement d'origine de la réglementation.

Note

* Ingénieur des Mines.



L'expertise : un processus organisé, managé, collectif et ouvert, qui est au service des décideurs

Par Fabien SCHILZ*

Les récentes affaires sanitaires (comme celle du Mediator) ont remis au centre du débat la notion de conflits d'intérêts et le rôle de l'expertise dans le processus de décision, notamment en ce qui concerne le rôle de régulation de l'État. La déontologie française est attaquée pour ses faiblesses par rapport à celle du monde anglo-saxon.

La tendance actuelle, pour juger de l'indépendance de l'expertise, consiste à regarder individuellement chaque personne, *via* des déclarations publiques d'intérêts (DPI), qui obligent à déclarer les relations (notamment financières) que l'expert a avec les acteurs contrôlés. Cette démarche oublie cependant deux aspects. Le premier est le fait que l'idéologie ou les « croyances » d'un « expert » orientent plus l'avis de celui-ci que certains « intérêts » avérés, mais que ce point est difficilement mesurable ; le deuxième est le fait que l'expertise est un processus pluraliste et collectif.

L'organisation du processus de l'expertise, avec la mise en place de confrontations entre experts ayant des conceptions différentes, peut, sous réserve du respect d'un équilibre et d'un respect des règles, grandement contribuer à l'enrichissement de l'expertise, comme le montre l'exemple des Groupes permanents d'experts auprès de l'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN), que certains participants au colloque ont cités. La participation d'experts mandatés par des exploitants (en petit nombre, intervenant en leur nom propre, de manière officielle et sous l'autorité d'un président indépendant) apporte un éclairage intéressant. Le fonctionnement de l'expertise judiciaire en vase clos au sein d'un processus fermé semble à certains beaucoup moins intéressant que celui qui a cours dans le monde médical (ou dans d'autres secteurs), où des confrontations entre experts permettent d'enrichir le processus d'expertise.

Pour l'autorité décisionnaire, l'expertise doit être managée et doit pouvoir être challengée. Manager l'expertise commence déjà par le fait de poser la bonne question aux experts, ne serait-ce que pour éviter de s'entendre en permanence répondre qu'il faut plus de financement et de recherches pour pouvoir conclure, puis cela se poursuit par le fait de définir ses attentes. L'exemple de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) a été cité à ce propos : lorsqu'une question lui est posée,

celle-ci procède à la nomination d'un rapporteur qui appartient à un comité d'experts pérennes (qui ont tous signé une déclaration publique d'intérêts (DPI)). Le rapporteur présente le sujet au comité, qui fait connaître son avis au directeur général de l'agence, lequel rend à son tour l'avis de l'agence avec des processus différents selon le secteur concerné (très intégré pour l'agroalimentaire, bien moins pour les sujets environnementaux), mais qui peuvent rester très longs et peu conclusifs. La tentation chez certains experts est de ne jamais conclure, en demandant des recherches complémentaires : c'est cette difficulté que doit surmonter le décisionnaire, car l'incertitude et le temps économique doivent aussi être pris en compte.

Si l'autorité ne dispose pas des compétences en interne pour échanger, discuter, challenger l'avis des experts, voire s'y opposer, elle risque soit d'abandonner le pouvoir de décision à l'agence d'experts et de recréer ainsi le mélange fâcheux évaluateur/décisionnaire, soit de prendre des décisions sur la base d'évaluations incomplètes des enjeux et ainsi de sous-estimer les enjeux avancés par l'expertise. Certains des participants au colloque ont cité l'exemple d'un ministère qui n'a pas suivi pendant des décennies les avis émis par ses propres organes d'expertise, privilégiant d'autres intérêts socio-économiques.

Plusieurs participants ont signalé le manque de compétence en termes d'expertise socio-économique de l'administration, qui ne dispose pas en la matière d'un organisme public d'expertise, comme le sont l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), dans le domaine des risques industriels, ou l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN), dans le domaine de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. La situation actuelle, qui conduit à faire appel en direct à des universitaires ou à des officines externes, sans qu'il y ait mise en œuvre d'une procédure du type des DPI, n'est pas satisfaisante pour l'autorité décisionnaire.

La question de l'indépendance ne peut bien évidemment pas être posée sans que soit abordée celle de son financement et de la rémunération des experts.

Un point parfois oublié dans les discussions sur l'indépendance de l'expertise concerne les données techniques et scientifiques sur lesquelles se base ladite expertise pour analyser une situation. La question s'est posée dans les débats récents sur le nucléaire, les OGM et les médicaments. Peut-on avoir confiance dans ces données lors-



qu'elles proviennent du porteur du projet ou de l'industriel ? Certains rappellent l'importance fondamentale de la métrologie dans la régulation de l'économie, une discipline faisant partie des métiers du Corps des Mines. L'expert intervenant en appui de l'autorité décisionnaire doit, *a minima*, réaliser des analyses indépendantes par sondage, pour pouvoir s'assurer de la pertinence des données fournies par l'industriel et pour pouvoir ainsi donner confiance dans ces dernières. L'exemple de la réglementation REACH est cité, avec sa montagne de données fournies par les industriels qui ont réalisé les tests imposés par cette réglementation et le fort besoin ressenti par certains pays (mais pas par tous) d'un test de la qualité de ces données.

Se poser la question de l'expertise uniquement en termes d'appui à l'autorité décisionnaire conduit à faire l'impasse sur les profondes mutations enregistrées ces dernières décennies : le temps où l'État (avec ses experts) pouvait décider seul sans prendre le temps de la concertation locale, voire même celui de la contre-expertise citoyenne, est désormais révolu. La crédibilité de l'expert aux yeux des citoyens est tout aussi importante que celle dont il doit bénéficier auprès du décisionnaire. Au niveau local, une certaine attente se manifeste visant à disposer d'experts n'appartenant pas au système, y voyant un gage d'indépendance (même si le fait d'être contre le système ne signifie pas pour autant que l'on soit indépendant...), et

l'on constate le développement, toujours au niveau local, de vraies compétences chez certaines personnes qui permettent ainsi de créer cette expertise pluraliste.

Deux tendances contraires, celle de la mondialisation et celle de la territorialisation, se confrontent actuellement dans le besoin d'expertise.

Si la concertation locale a beaucoup progressé (notamment *via* la création d'instances de concertation, telles que les commissions locales d'information (les CLI), et les commissions de suivi de sites (les CSS)), la communication en cas d'incident, notamment sur les médias rapides, reste très difficile, notamment en ce qui concerne les risques naturels à période de retour très longue. L'exemple de la tempête Xynthia est mis en avant, avec l'extrême difficulté d'expliquer le nombre important de morts alors même qu'une politique de prévention du risque d'inondation existe, que des mesures d'interdiction de construction avaient été proposées, mais qu'elles avaient été refusées par une partie de la population locale. La difficulté pour l'État de jouer son rôle de régulateur quand il s'agit de contraindre les collectivités locales est durement ressentie, notamment lorsque sont en jeu des conflits d'intérêts impliquant des décideurs. Malheureusement, ce sont souvent des accidents et des catastrophes qui créent ainsi des opportunités politiques permettant de faire avancer des réglementations qui étaient jusque-là bloquées.



Photo © Philippe Renault/ PHOTOPQR/OUEST FRANCE

« Un point parfois oublié dans les discussions sur l'indépendance de l'expertise concerne les données techniques et scientifiques sur lesquelles se base ladite expertise pour analyser une situation. La question s'est posée dans les débats récents sur le nucléaire, les OGM et les médicaments. »





L'acculturation au risque même si elle a progressé reste insuffisante, elle doit faire partie intégrante des cursus de formation. L'exemple du monde médical, où cette formation progresse, a été mis en avant. L'équilibre entre l'innovation et la gestion du risque est constamment en mouvement, avec en ce moment un discours ambiant sur le fait que la réglementation et le principe de précaution sont des freins pour l'économie française. L'exemple du récent rapport de la mission Lambert-Boulard sur l'inflation nor-

mative est mis en avant à ce propos, comme l'est aussi la circulaire sur l'interprétation facilitatrice des normes. Une communication équilibrée dans tous les sens de ce terme est indispensable pour éviter les deux écueils que sont l'excès de peur et le déficit de prudence.

Note

* Ingénieur des Mines.





L'administration française doit réinventer ses rapports avec le monde qui l'entoure, pour s'ouvrir plus largement à lui

Par Félix Von PECHMANN*

Prise entre la puissance de l'Union européenne et le poids de l'opinion des citoyens qui s'impliquent de plus en plus dans la vie de leur pays, l'Administration française doit réinventer ses rapports au monde qui l'entoure, et ce, à tous les niveaux. Depuis son rapport aux institutions européennes jusqu'à ses rapports avec le terrain, l'Administration a en effet besoin de s'ouvrir, de modifier et d'intensifier lesdits rapports. Elle doit mieux comprendre ses interlocuteurs, pour mieux les servir et mieux les informer.

Une ouverture sur l'Europe

Aujourd'hui, l'importance de l'Union européenne pour ses pays membres n'est plus un secret pour personne et il ne fait aucun doute que beaucoup (sinon la plupart) des décisions importantes sont aujourd'hui prises à Bruxelles.

Compte tenu de ce poids de l'Europe, en noyauter les instances devrait être une obsession permanente des administrations. Or, nombre d'instances françaises, à commencer par l'exécutif et le Parlement, semblent se refuser à l'idée que la loi puisse être faite à Bruxelles. De ce fait, la France est souvent trop peu présente lors des négociations. Elle essaie ensuite de distordre les textes européens, souvent en frôlant les limites de la légalité à l'occasion de leur transposition en droit français. L'exemple de la directive Déchets est, à cet égard, éclairant : seul un chargé de mission français était présent à Bruxelles lors de sa négociation.

Bien sûr, certaines organisations françaises y sont plus présentes que d'autres, mais il n'en demeure pas moins un réel déficit des moyens humains mobilisés sur les sujets européens. Ce déficit humain se double d'un déficit de mandat : trop souvent, les négociateurs français n'ont pas de mandat politique pour négocier auprès des instances européennes. Plutôt que de donner l'impression en France que l'Europe ne produit que des règles difficilement applicables chez nous, il serait préférable d'envoyer à Bruxelles des équipes de négociateurs dignes de ce nom, c'est-à-dire dotées d'un mandat politique.

La connexion entre l'administratif et le politique

Le grand public ne fait pas toujours la différence entre l'administratif et le domaine du politique. L'Administration a un rôle de médiateur et d'exécutant, elle interagit avec les politiques et les parties prenantes en instruisant des dossiers, en informant et en mettant en œuvre par la suite les décisions prises.

Si l'Administration a bien pour rôle d'éclairer le politique, elle ne doit pas prendre les décisions qui incombent à ce dernier, faute de quoi on basculerait dans le règne de la technocratie. Il faut donc que les décisions politiques soient comprises comme telles par le grand public. L'Administration peut y aider en impliquant les acteurs dans la préparation de la décision, en informant toutes les parties prenantes à celle-ci et en montrant qu'une consultation a bien eu lieu et quels en ont été les résultats. Bien entendu, la qualité de l'instruction des dossiers est également primordiale.

Souvent, les pouvoirs publics prennent des décisions sans se rendre réellement compte de leurs conséquences, notamment économiques. Il faudrait donc autant que possible évaluer leur coût dans la durée, et le faire avant même qu'elles n'aient été prises. Ainsi, dans l'immobilier, certaines normes d'accessibilité des personnes handicapées aux bâtiments ont semblé-t-il un coût très important (qui fut largement sous-évalué à l'origine), alors que ces normes ont été imposées dans la quasi-totalité des logements collectifs neufs (y compris à des résidences étudiantes).

En ce qui concerne l'instruction des dossiers et l'interaction avec les parties prenantes, se pose la question des moyens et du temps dont disposent les administrations qui en sont chargées. De nos jours, les décrets et les lois sont souvent mal rédigés. Trois raisons peuvent expliquer cet état de fait : premièrement, parce que l'on veut aller trop vite (confrontés que nous sommes à une urgence politique perpétuelle) et/ou, deuxièmement, parce que l'on n'a pas suffisamment de personnel et/ou, troisièmement, parce



que l'on manque de personnel compétent, notamment de vrais juristes.

Quelle proximité avec « le terrain » ?

Pour l'Administration, la bonne distance avec le terrain n'est pas toujours facile à déterminer.

D'un côté, la relation au terrain n'est pas toujours simple, notamment dans les dispositifs de débat public. Les participants à de tels débats sont généralement opposés au projet soumis à discussion et celle-ci peut être tendue (quand elle ne dégénère pas en menaces de mort ou en lancers de tomates...). Et, de l'autre, les associations n'ont pas assez de moyens pour pouvoir assister à un nombre important de réunions qui se tiennent (parfois en même temps) sur de nombreux projets... Il est vrai que l'on souhaite rarement voir une ligne à haute tension ou le TGV passer dans son jardin, aussi les résidents situés à proximité ne peuvent que s'opposer à ces projets qui ne leur apportent qu'une gêne, dans la majorité des cas. Ainsi se développe de plus en plus une « mentalité Banana » : *"Build absolutely nothing anywhere near anyone"* [Ne construisez strictement rien où que ce soit près de chez qui que ce soit].

Par ailleurs, la relation au terrain peut être essentielle à la fois pour mieux comprendre les enjeux au moment de la création d'une réglementation, mais aussi pour savoir quand il est nécessaire d'alléger la part réglementaire.

La question de la surréglementation est dès lors posée : ce n'est pas parce que tous les cas particuliers ne sont pas réglementés qu'il faut adopter une loi pour chacun d'eux. D'autant que lorsque l'on substitue une loi à un règlement technique, on demande à des parlementaires de voter sur un texte qu'ils ne sont que rarement en mesure de comprendre, surtout dans le court délai qui leur est imparti. Prenons l'exemple de la pollution atmosphérique : on pouvait raisonnablement penser qu'un tel sujet ne relevait pas d'une loi ; néanmoins, plusieurs ministres en ont souhaité une, une loi fut donc préparée. C'est ainsi qu'à lui seul le Grenelle de l'Environnement a généré plus de 300 décrets en deux ans...

Quand un règlement est nécessaire, la proximité des décideurs avec le terrain leur permet d'instaurer des mesures qui peuvent être appliquées. Mais cette proximité n'est une garantie ni de qualité ni d'exhaustivité. En effet, il arrive trop fréquemment que des ingénieurs travaillent pendant longtemps (un an, voire davantage) sur des textes qui sont ou trop bornés, ou trop précis et trop détaillés, sans pour autant parfois traiter d'aspects pourtant essentiels. Un exemple illustre bien la nécessité d'un tel ancrage dans la vraie vie (la vie non administrative) si l'on veut pouvoir traiter correctement d'un sujet : ainsi, dans un texte de loi sur les supermarchés, les rédacteurs avaient tout simplement oublié... la chaîne du froid ! Cet « oubli » a rendu leur texte inapplicable, ce qui fait que les juristes n'y font que très rarement référence (mais il y a plus grave, les professionnels concernés ont été les témoins abasourdis de cette omission pour le moins fâcheuse).

Comment convaincre ?

Pour faire passer ces idées (mais aussi d'autres), la question a été posée de savoir si le Corps des Mines ne devrait pas se doter d'une direction de la Communication. Cette discussion n'a pas été conclusive : si certains pensent qu'une telle direction permettrait effectivement de mieux diffuser les idées des ingénieurs des Mines (exprimées notamment dans les nombreux rapports qu'ils produisent régulièrement), d'autres pensent, au contraire, qu'il vaut mieux faire passer ses idées que d'en faire parler, que celles-ci cheminent mieux par percolation et que l'on adopte plus facilement une idée quand on n'en connaît pas l'émetteur... Si le débat sur cette question reste ouvert, il semble en revanche acquis que l'Administration et les pouvoirs publics en général ont besoin de se réinventer, et qu'ils ne manquent pas d'idées pour y parvenir...

Note

* Ingénieur des Mines.



Discours de clôture du séminaire du 29 mai 2013 sur le thème « Quelles puissances publiques pour demain ? »

Par André-Claude LACOSTE*

Il me revient maintenant le privilège de conclure cette réunion.

Je ne tenterai pas de tirer à chaud des conclusions définitives des débats, à la fois parce que le but poursuivi était justement de débattre et non d'arrêter des positions, et parce que tout au long de la journée les débats ont été extrêmement riches.

Je soulignerai tout d'abord la très forte implication des participants sur un sujet certes fondamental, mais d'une redoutable complexité.

Je noterai ensuite la variété des approches qui ont été adoptées pour explorer ledit sujet :

- ✓ quelles sont les attentes de la société ?
- ✓ quelle est la demande du public ?
- ✓ démocratie représentative *versus* démocratie directe ;
- ✓ majorité inerte *versus* minorité impuissante ;
- ✓ un débat public est-il forcément décevant ?

Dans le cadre de ce questionnement, une bonne partie des débats a porté sur la recherche des lieux ou d'institutions porteurs, soit d'une capacité de jugement, soit d'un projet, soit d'une espérance, aussi bien en France et en

Europe, que dans le reste du monde. Les débats ont été nourris de références très variées, allant de la Cour des comptes, de la Commission internationale de protection radiologique (CIPR), jusqu'aux Autorités administratives indépendantes (AAI), aux collectivités locales, à la classe politique, etc.

Mais la question demeure : où trouver, où bâtir de la confiance, de la crédibilité, de la légitimité, des visions de long terme qui soient partagées ou partageables ?

Toutes ces questions et bien d'autres encore pourront faire l'objet de séminaires qu'il appartiendra aux nouveaux animateurs du groupe de travail de l'Amicale des ingénieurs des Mines, Pierre-Franck Chevet et Philippe Ducrocq, d'organiser, de façon à assumer le devoir d'investir dans la réflexion collective qui s'impose à un ensemble de personnes aussi privilégiées que nous le sommes.

À bientôt, donc !

Note

* Ingénieur général des Mines honoraire.



Biographies des auteurs

BERNELA Bastien

Bastien Bernela est doctorant à l'Université de Poitiers. Ses recherches portent sur la mobilité géographique des chercheurs et sur le lien entre mobilité et collaborations scientifiques.

BOUBA-OLGA Olivier

Olivier Bouba-Olga est Professeur à l'Université de Poitiers. Spécialiste de l'économie de l'entreprise et de l'économie de proximité, ses recherches portent notamment sur les relations entreprises-territoires et sur la géographie de l'innovation.

BOUNEAU Christophe

Ancien élève de l'École Normale Supérieure de Saint-Cloud et agrégé d'Histoire, Christophe Bouneau est, depuis 1999, Professeur d'Histoire économique à l'Université Bordeaux Montaigne. Il a été directeur de la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine (MSHA), de 2002 à 2013. Il est président du Conseil scientifique (CS) de l'Association académique de recherche en histoire et sociologie de l'énergie et il est membre des CS du Comité d'histoire de la Fondation EDF et de l'Association pour l'histoire des chemins de fer en France. Il est expert à la fois auprès de la *European Commission Research*, pour les 7^e et 8^e PCRD, de l'AERES et de l'ANR.

Ses travaux de recherche tant personnels que collectifs portent sur l'histoire de l'innovation, des réseaux techniques et des organismes internationaux ; sur l'histoire du développement régional et de l'aménagement du territoire ; et, enfin, sur l'histoire économique et sociale du tourisme. Il a publié une quinzaine d'ouvrages. Il a codirigé deux programmes de recherches interdisciplinaires sur *Les logiques spatiales de l'innovation* et sur *Les trajectoires de l'innovation*, et il est partenaire du programme ANR *RESENDEM* qui concerne les grands réseaux techniques en démocratie (XIX^e-XXI^e Siècles).

DEFRANCE Gustave

Ancien élève de l'École des Mines de Douai, Gustave Defrance a siégé au Conseil général des Mines de 1996 à 2000.

Auparavant, il a été :

- ✓ de 1994 à 1996 : directeur de la Prévention des Pollutions et des Risques (DPPR), délégué au Risques majeurs, au ministère de l'Environnement ;
- ✓ de 1989 à 1994 : directeur de l'École nationale supérieure des Techniques industrielles et des Mines (ENSTIM) de Douai ;

- ✓ de 1989 à 1994 : directeur de la direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) de la région Nord-Pas-de-Calais ;
- ✓ de 1982 à 1989 : directeur de l'École nationale supérieure des Techniques industrielles et des Mines (ENSTIM) d'Alès ;
- ✓ de 1982 à 1989 : directeur de la direction interdépartementale de l'Industrie (DII) de la région Languedoc-Roussillon ;
- ✓ de 1978 à 1982 : chef de la division Environnement et adjoint au directeur du service interdépartemental de l'Industrie et des Mines (SIIM) de la région Nord-Pas-de-Calais ;
- ✓ de 1976 à 1978 : chef du groupe de subdivision du littoral au service interdépartemental de l'Industrie et des Mines (SIIM) de la région Nord-Pas-de-Calais ;
- ✓ de 1958 à 1976 : professeur, puis secrétaire général de l'École technique des Mines de Douai.

Il est co-animateur avec André-Claude Lacoste, Président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), d'un groupe de réflexion « Puissances publiques : efficacité, contrôle et régulation » instauré par l'Amicale des ingénieurs du Corps des Mines. Il est membre de la Commission de suivi des travaux personnels des ingénieurs-élèves du Corps des Mines de l'École des Mines de Paris. En 2007, il a été membre des Commissions du débat public (CNDP) relatives à trois projets de terminaux méthaniers au Havre, à Bordeaux (Le Verdon) et à Dunkerque. Il est membre de l'association RES (développement de programmes de recherche-action, notamment dans le domaine de la sécurité industrielle) et a présidé le comité de pilotage des Assises nationales des Risques technologiques.

DERDEVET Michel

Diplômé d'HEC et Lauréat de la Faculté de Droit de Montpellier, Michel Derdevet a été conseiller au cabinet du président du Conseil général de l'Hérault (Gérard Saumade) en 1983, avant d'exercer en qualité de chargé de mission au sein du cabinet de Martin Malvy au secrétariat d'État chargé de l'Énergie (1984-1986).

Entré à EDF en avril 1986, en tant que responsable du recrutement à la direction des Affaires générales, il s'est vu confier l'année suivante les fonctions de chargé de mission auprès du secrétaire général de la Fondation européenne de l'énergie avant d'être nommé, en septembre 1988, en qualité de chargé des relations avec les élus à la direction générale.

En avril 1992, il retrouve Martin Malvy comme chef de son cabinet au secrétariat d'État chargé des relations avec le Parlement, Porte-parole du gouvernement, qu'il suivra



au secrétariat d'État au Budget pour y exercer les mêmes fonctions (octobre 1992-mars 1993). Nommé, en juin 1997, chef du cabinet du secrétaire d'État à l'Industrie, Christian Pierret, il réintègre, en octobre 1998, EDF en qualité de délégué général adjoint aux Affaires communautaires.

En avril 2000, il devint membre du comité exécutif et directeur de la Communication et des Affaires publiques de RTE (Réseau de Transport d'Électricité, la filiale d'EDF en charge du réseau électrique français à haute et à très haute tension). Depuis janvier 2013, Michel Derdevet est membre du directoire et secrétaire général d'ERDF. Il est par ailleurs Maître de Conférences à l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris et est Professeur au Collège d'Europe de Bruges.

ELISSÉEFF Valéry

Ingénieur agronome de l'ENSA de Rennes, membre de la Société Française d'Économie Rurale, Valéry Elisséeff a dirigé pendant 15 ans la Société des Agriculteurs de France, un laboratoire d'idées travaillant sur la compétitivité de l'agriculture.

GALLAND Jean-Baptiste

Jean-Baptiste Galland est diplômé en mathématiques et en économie de Parix IX Dauphine ainsi que de l'ENSAE. Il est également diplômé en management de McGill.

En 1982, il rejoint le service des Études économiques générales d'EDF, où il exerce diverses responsabilités. Il a été notamment en charge du département Tarifs.

En 1990, il rejoint la direction de la Distribution où, pendant 10 ans, il a géré la distribution locale et les activités commerciales à la fois dans le gaz et l'électricité dans diverses régions de France.

En 2000, il rejoint la direction Finance du groupe EDF pour préparer le contrat 2001-2003 entre l'État français et le groupe EDF, qui ouvre la voie à l'introduction du groupe en bourse. Il a par la suite été impliqué dans plusieurs projets de réorganisation et a participé à l'introduction en bourse d'EDF.

En 2005, il a rejoint EDF-Energy au Royaume-Uni en tant que directeur Stratégie et Optimisation des actifs au sein de la branche Production-Commerce. Il y a développé divers investissements de production d'électricité et de stockage de gaz. Il a créé EDF Energy Renewables, dont il a été le Président.

Depuis 2011, il est directeur Stratégie chez ERDF.

GUIGOU Jean-Louis

Haut-Fonctionnaire, Jean-Louis Guigou est, depuis 2006, délégué général de l'Institut de Prospective Économique du Monde méditerranéen (IPEMED).

Ingénieur agronome et docteur d'État es sciences économiques, Jean-Louis Guigou est professeur agrégé des Universités.

De 1997 à 2002, il a été directeur, puis délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale (DATAR). Outre la réforme du découpage politico-institu-

tionnel du territoire français, il a œuvré à la relance des travaux de prospective sur les incidences spatiales des grandes transformations sociales, économiques et environnementales des sociétés.

De 2002 à 2004, il a également présidé l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement du territoire (Ihedat). Il est chargé, en 2002, par le ministre français des Affaires étrangères, d'une mission d'identification et de valorisation des scientifiques étudiant la Méditerranée. Par la suite, il a créé l'Institut de prospective économique du Monde méditerranéen (IPEMED), dont il est le délégué général.

Jean-Louis Guigou est l'auteur de plusieurs ouvrages, dont notamment :

- ✓ *Une ambition pour le territoire*, Édition de l'Aube, 1995 ;
- ✓ *France 2020, mettre les territoires en mouvement*, La Documentation Française, 2000 ;
- ✓ *Le nouveau monde méditerranéen*, Éditions Descartes, 2012

LACAVE Jean-Marc

Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts, Jean-Marc Lacave a été nommé par décret du Président de la République en date du 19 décembre 2013, Président-directeur général de Météo-France, à compter du 1^{er} janvier 2014.

Entré au ministère de l'Équipement en 1980, Jean-Marc Lacave y a exercé diverses fonctions en matière d'urbanisme, d'aménagement et d'infrastructures, notamment à la tête des directions départementales de la Sarthe, puis du Calvados, et de la direction régionale de Basse-Normandie. En 2000, il a été nommé directeur général du port autonome du Havre, au moment du démarrage du projet Port 2000 visant à la création d'un nouveau port permettant l'accueil des plus conteneurs dans l'estuaire de la Seine. À partir de 2008, il a exercé plusieurs autres fonctions : au directoire de l'armateur CGA-CGM tout d'abord, puis comme organisateur du Forum mondial de l'eau à Marseille (2012) et, enfin, comme chargé d'une mission de coordination interministérielle auprès de la Société nationale maritime Corse Méditerranée (SNCM).

LACOSTE André-Claude

André-Claude Lacoste est ancien élève de l'École polytechnique (Promotion 1960) et de l'École des Mines de Paris (Promotion 1963).

Il a débuté sa carrière professionnelle dans la région Nord-Pas-de-Calais, au sein des services régionaux du ministère chargé de l'Industrie, tout d'abord en qualité de chargé de mission auprès du Préfet de région, puis en tant que directeur de l'École des Mines de Douai et de chef de l'Arrondissement minéralogique régional.

En 1978, il est nommé au sein de l'administration centrale du ministère chargé de l'Industrie. Jusqu'en 1990, il occupe successivement les fonctions de chef des Services de la Sécurité industrielle, puis d'adjoint au directeur de la



Qualité et de la Sécurité industrielle, de secrétaire général de la délégation aux Affaires régionales et, enfin, de chef du Service de l'Action régionale pour la Sécurité et la Compétitivité industrielles. Durant ces douze années, il gère et anime les services extérieurs du ministère de l'Industrie chargés du contrôle des installations industrielles.

De 1990 à 1993, André-Claude Lacoste est adjoint au directeur général de l'Industrie.

De 1993 à 2002, il occupe le poste de directeur de la Sûreté des installations nucléaires (DSIN) sous l'autorité des ministres chargés de l'Industrie et de l'Environnement.

En février 2002, son champ d'action est étendu à la radioprotection et il est nommé directeur général de la Sûreté nucléaire et de la Radioprotection (DGSNR). La DGSNR et son réseau régional que constituent les divisions de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (DSNR), regroupées au sein de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), relevaient des ministres chargés de l'Industrie et de l'Environnement, d'une part, et du ministre chargé de la Santé, d'autre part.

Le 13 juin 2006, la loi n°2006-686 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire a transformé le statut de l'ASN en lui conférant celui d'une autorité administrative indépendante, désormais indépendante des ministres. L'ASN est chargée du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France pour protéger les travailleurs, les patients, le public et l'environnement des risques liés au nucléaire, et elle contribue à l'information des citoyens dans ces domaines.

Le 9 novembre 2006, André-Claude Lacoste a été nommé, par le Président de la République, pour une durée de six ans, président du collège des cinq commissaires qui dirige cette autorité.

André-Claude Lacoste est membre fondateur et ancien président de l'association WENRA (*Western European Nuclear Regulators' Association*) qui regroupe les dirigeants des 17 Autorités de contrôle du nucléaire dans les pays d'Europe de l'Ouest.

Il est également membre fondateur et ancien président de l'INRA (*International Nuclear Regulator's Association*). Il est président de la Commission on Safety Standards (CSS), qui contrôle l'élaboration des normes de sûreté nucléaire pour l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), et il est président du Multinational Design Evaluation Programme (MDEP), une initiative multinationale visant à mutualiser les ressources et les connaissances des autorités de sûreté qui ont à évaluer la sûreté des nouveaux réacteurs nucléaires.

André-Claude Lacoste est membre de droit du Comité de l'énergie atomique et du conseil d'administration de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

Il est Officier de la Légion d'Honneur et Commandeur de l'Ordre national du Mérite.

LIGER Alain

Alain Liger est, depuis juin 2012, membre du Conseil général de l'Économie, de l'Industrie, de l'Énergie et des

Technologies qui relève des ministères économiques et financiers. Il est au sein du Conseil le référent Matières premières et préside à ce titre le groupe de travail chargé de proposer les avis réglementaires du Conseil sur les titres miniers en France. Il est également secrétaire général du COMES (Comité pour les métaux stratégiques).

Alain Liger est ancien élève de l'École des Mines de Paris et ingénieur général des Mines. Il a exercé pendant 20 ans des responsabilités dans l'industrie minière ; il a notamment dirigé la stratégie d'exploration-développement du groupe minier BRGM, avant de rejoindre Billiton plc. Entre 2002 et 2012, il a été successivement directeur régional de DRIRE et de DREAL.

MARCONIS Robert

Robert Marconis est agrégé de géographie, docteur d'État ès Lettres et Sciences humaines. Professeur émérite, il a enseigné à l'Institut d'études politiques de Toulouse et à l'Université de Toulouse II – Le Mirail, dont il a dirigé le département de Géographie et d'Aménagement.

Président national de l'Association des Professeurs d'Histoire et Géographie (1995-2007), il préside aujourd'hui le Comité régional pour l'information économique et sociale de la région Midi-Pyrénées (CRIES).

Spécialiste des questions d'urbanisme, de transport et d'aménagement du territoire, il est l'auteur de nombreux ouvrages et articles, dont :

- ✓ *Représentations de Midi-Pyrénées, Atlas régional*, Privat, 1995 ;
- ✓ *Introduction à la géographie*, Armand Colin, 2^{ème} édition, 2000 ;
- ✓ *Urbanisation et urbanisme en France*, la Documentation Française, 2002 ;
- ✓ *France : recompositions territoriales*, la Documentation Française, 2006.

Ses travaux l'ont conduit à siéger dans de nombreuses instances chargées de réfléchir au développement et à l'aménagement de la ville de Toulouse et de sa région. À ce titre, il a participé à plusieurs ouvrages récents publiés par les Nouvelles Éditions Loubatières, sur le *Lauragais* (2009) et le *Canal du Midi* (2012). De même, il a publié chez Privat, *Toulouse, un métro pour changer de siècle* (2008), *150 ans de transports publics à Toulouse* (2010), *Le Bazacle, les noces de Toulouse et de la Garonne* (2010), *Toulouse, territoires du tramway* (2011) et *Toulouse, une métropole en construction* (à paraître).

MARINOS Alain

Architecte et urbaniste, Alain Marinos est Conservateur général du patrimoine.

Depuis 2005, il a été successivement :

- ✓ inspecteur général (Direction générale des Patrimoines),
- ✓ membre du Conseil national des Villes et Pays d'art et d'histoire,
- ✓ membre de la Commission nationale des Monuments Historiques,

- ✓ expert pour l'UNESCO et pour le ministère de la Culture et de la Communication dans le cadre de coopérations internationales,
- ✓ professeur invité de l'Université Tongji de Shanghai,
- ✓ enseignant à l'École de Chaillot (Cité de l'architecture et du patrimoine) dans le cadre du DSA architecture et patrimoine et de la formation post concours des Architectes et urbanistes de l'État,
- ✓ enseignant à l'ENSA de Paris-Belleville dans le cadre du DSA architecture et patrimoine.

De 2001 à 2004, il a été l'adjoint du secrétaire général de la direction de l'Architecture et du Patrimoine du ministère de la Culture et de la Communication ;

De 1997 à 2000, il a été le directeur de l'École de Chaillot, l'actuel Centre de formation de la Cité de l'architecture et du patrimoine ;

De 1981 à 1996, et en 2000, il a été architecte et urbaniste de l'État, architecte des bâtiments de France, chef du service départemental de l'Architecture et du Patrimoine du Finistère, puis de la Loire-Atlantique.

MÉNÉTRIER Laure

Diplômée de l'École Supérieure de Physique et Chimie Industrielles (ESPCI ParisTech), Laure Ménétrier a choisi d'approfondir sa formation scientifique en préparant une thèse de doctorat en physique au laboratoire de Microfluidique de l'ESPCI ParisTech, qu'elle a soutenue en 2007. Elle rejoint ensuite Schlumberger en tant qu'ingénieure R&D pour travailler sur la problématique du stockage géologique du CO₂. Après quatre années d'exercice au sein de cette multinationale et une année à préparer un Master d'Économie de l'Énergie et de l'Environnement à l'Université Paris X, elle est la première lauréate du concours externe du Corps des Mines, ouvert, depuis 2012, aux titulaires d'un doctorat. Elle travaille aujourd'hui à la direction générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services (DGCIS) en tant qu'adjointe au chef du bureau des Politiques d'innovation.

MESSIER Cédric

Ingénieur en génie des procédés, Cédric Messier intègre en 2003 l'Autorité de sûreté nucléaire pour assurer le suivi des modifications des laboratoires d'expertise, puis le contrôle des réacteurs de puissance. En 2010, il rejoint la direction générale de la Prévention des risques (DGPR) pour travailler sur la mise en œuvre du règlement REACH et les actions d'accompagnement des entreprises. En 2012, Cédric Messier intègre le Corps des Mines. Il assure aujourd'hui la coordination interministérielle pour les questions européennes liées à la politique énergétique et les dossiers ayant trait à la politique industrielle, à la compétitivité et aux PME au Secrétariat général pour les Affaires européennes.

NORMAND Thibaud

Thibaud Normand est ancien élève de l'École polytechnique et est ingénieur des Mines. Après une première

expérience dans l'industrie chez Renault à Douai, puis au sein de Total Exploration et Production (filiale du groupe Total) au Qatar, il rejoint la direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Provence-Alpes-Côte d'Azur en 2010. En tant que chef de service adjoint tout d'abord, puis de chef du service Prévention des risques, il y pilote le déploiement des politiques de prévention des risques non seulement industriels mais aussi naturels, et il y est chargé, en particulier, de la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques.

QUÉVA Christophe

Christophe Quéva est Maître de Conférences en Géographie à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et il est membre de l'UMR Géographie-Cités 8504. Dans la continuité de sa thèse intitulée *Entre territoires et réseaux : la requalification des espaces locaux en France et en Allemagne* (2007), effectuée sous la direction de Guy di Méo, ses recherches portent sur l'évolution des politiques et des pratiques d'aménagement et de développement local en France, en Allemagne et, plus globalement, dans le cadre européen. Il s'intéresse plus particulièrement aux dynamiques de recompositions territoriales établies de part et d'autre de l'ancienne frontière interallemande (réformes territoriales, patrimonialisation de l'ancienne frontière, mise en œuvre de réseaux de villes, etc.), ainsi qu'aux acteurs et aux projets de développement local dans les espaces ruraux et périurbains.

RAULET-CROSET Nathalie

Docteur en Sciences de Gestion, Nathalie Raulet-Croset est Maître de Conférences à l'IAE de Paris (Institut d'Administration des Entreprises), de l'Université Paris 1, chercheuse au Centre de Recherche en Gestion de l'École polytechnique et chercheuse associée au GREGOR de l'IAE de Paris. Ses recherches portent sur le management des coopérations territorialisées multi-acteurs et multi-institutions, sur les apprentissages et la gestion du changement, ainsi que sur les pratiques de management situé.

RODIONOFF Anolga

Docteur en Science Politique et architecte DESA, Anolga Rodionoff est Maître de conférences en Sciences de l'Information et de la Communication à l'Université de Paris VIII et est habilitée à diriger des recherches (HDR).

Ses recherches se rapportent, dans une perspective critique, aux enjeux liés au développement et à la généralisation des Techniques d'Information et de Communication (TIC), en explorant la ville, l'architecture, les arts et les techniques de l'image et les jeux vidéo, qui sont tous, avec plus ou moins d'intensité, impactés par cette généralisation. Privilégiant d'abord le numérique, à partir de pratiques diverses et variées, ses recherches actuelles s'étendent également aujourd'hui au virtuel : de sa déconstruction à son épistémologie dans la tradition de l'École épistémologique française.

Parmi ses publications, peuvent être citées :



- ✓ « Pour une épistémologie du virtuel », in *Retour au virtuel. Vie et culture numériques*, GUÉGUEN (H.), MERZEAU (L.) & ZACKLAD (M.), ss. la dir., Paris, Éd. Hermann, coll. Cultures numériques, à paraître, 2014 ;
- ✓ « Les territoires du virtuel. Mondes de synthèse (MMORPG), univers virtuels (Second Life), serious games, sites de rencontre... », dir. RODIONOFF (A.), *Revue MEI*, n°37, Paris, L'Harmattan, 215 pages, 2013 ;
- ✓ « Le virtuel : une notion-valise », in *Revue MEI*, n°37, Paris, L'Harmattan, pp. 189-203, 2013 ;
- ✓ *Les territoires saisis par le virtuel*, Rennes, PUR, coll. Espace et territoires, 176 pages, 2012 ;
- ✓ « L'art numérique comme analyseur », in *Les industries de la culture et de la communication en mutation*, dir. BOUQUILLION (P.) & COMBÈS (Y.), Paris, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, pp. 115-127, 2007.





For our English-speaking readers...

WHERE DO "TERRITORIES" BELONG?

Editorial

Pierre Couveinhes

Foreword

Marie-Josèphe Carrieu-Costa

1 – What is a "territory"?

Regions, geographical units, or territories? Hesitations among French geographers

Robert Marconis, emeritus professor of geography, Lisst-Cieue, Centre Interdisciplinaire d'Études Urbaines (UMR 5193), University of Toulouse

The French school of geography has compelled recognition by describing the planet's natural and cultural diversity. It has shed light on the complex relations between people and their natural environment at the scale of "territories", which were called "regions". This mainly empirical approach came under question during the 1960s when geography laid claim to being a "science of space". Priority was given to theoretical considerations for research into the processes of organizing "terrestrial space" with the aim of identifying structures and understanding the driving forces. However this geographical space, understood as a part of the social system, led many researchers to concentrate not on "space" in general, but on the spatiosocial processes that differentiate it, in other words on concepts related to territoriality and territorial subdivisions.

To whom do "territories" belong?

Jean-Louis Guigou, delegate-general of the Institut de Prospective Économique du Monde Méditerranéen (IPEMED)

Territories as inhabited "spaces" – metropolitan areas, technopoles, districts... – are escaping ever more from state control. They increasingly "belong" to citizens and inhabitants, who see them as a common good, and to the firms working there.

Minerals and landed property

Alain Liger, engineer from the École des Mines

Under French law, minerals are partly at the landowner's disposal. However the law lists the minerals about which the state can take measures without indemnifying landowners and without their agreement. The origins of this lie far back in the past. Well before the 1810 Napoleonic mining law, royal edicts subjected the attribution of rights for working mines to the king, not to feudal lords. This is the prevailing situation with regard to mining legislation around the world, even in major mining countries. The United States and United Kingdom are the major exceptions, but only partly so.

In the context of globalization, who owns farmland?

Valéry Elisséeff, agronomist at ENSA (Rennes) and member of the Société Française d'Économie Rurale

The increasing worldwide demand for food and agricultural products in general is putting pressure on factors of production, in particular on the land. Strategies centered on farmland are being designed for ensuring a secure food supply. They range from large-scale investments in certain countries to full control by agribusi-

nesses over what lies upstream in the chain of agricultural production. Even though farmland is still, in the main, worked by farmers, another form of agriculture is emerging everywhere around the world.

The land and localities, investing in the future

Laure Ménétrier and Cédric Messier, engineers from the École des Mines

Given layoffs, plant relocations, offshore operations and the decline of manufacturing in general, the mass media and public opinion are pointing a finger at big industry for its predatory behavior. Even as multinational corporations are relocating plants, using them like a mere means in the quest to maximize profit, some big industrial groups have decided to invest in the land and back local networks of small and midsize businesses. Which groups are doing this? What are their intentions and means of action? What impact will their interventions have on the land and local authorities? Based on the thesis written by these two engineering students, this description of the actions, motivations and interests of these groups seeks to understand why their local initiatives, though durable, are still of moderate scope.

National and planetary heritages: From things to territories

Alain Marinos, architect and town-planner, Conservateur Général du Patrimoine

The more our society advances in the process of globalization, the more traditions and heritages arouse interest at various levels: concern for the quality of the constructed environment, the growth of tourism... and even manifestations of a sense of identity. Given the population's growing interest, we are led to look beyond "things" and envision the "territory" as a heritage. Given current legislation and regulations, the upsurge in this demand for a heritage is mainly reflected in the ever growing need for "protection" and "labels", which now concerns two-thirds of French communes. Are the means designed in the 19th and 20th centuries in response to these needs adapted to current demands? The state's role is still fundamental in this domain. Since the French Revolution, its responsibility has been grounded on the concept of the "nation's common legacy", which emerged in the context of the "Declaration on the Rights of Man and of Citizens". Should we now change the measures related to protection and labeling? Might doing this not be tantamount to opening Pandora's box?

Europe, between a profusion of territorial subdivisions and models of territorial organization

Christophe Quéva, Géographie-Cités (UMR 8504), University of Paris I

Despite major differences in their geographical organization, countries in Europe are characterized by a convergence that raises questions about the European Union's potential role as a disseminator of models of territorial organization. EU regional policy implies that each member state should have an infranational level capable of managing and distributing the funds allotted by the Union. In new member states, joining the Union entails forming new "regions". Reforms conducted at the local level in member states, both old and new, seem to converge toward a model for making local territorial units bigger by merging communes or forming intercommunal authorities. The stakes in this possible EU model of territorial organization are analyzed; and its limit, examined given the profusion of territorial subdivisions in Europe.





2 – Cooperation and conflicts between stakeholders

The territory as a unit of management

Nathalie Raulet-Croset, PhD. in managerial sciences, associate professor at the Institut d'Administration des Entreprises of the University of Paris I

When talking about territorial subdivisions, political and administrative, in France, we mainly think of the overlapping levels of action and resulting tangle of conflicts. Although that fact is not to be ignored, another approach leads us to wonder about the reasons underlying the many layers of territorial subdivisions. Analyzing the delimitation of territorial units is an issue for public authorities, especially in matters of cooperation among the numerous players at the local level. The choice of a territorial unit for an intervention often comes down to a question of geographical proximity. However it also prescribes a de facto subdivision or grouping of the units that stakeholders in a given area have already defined. On the borderline between "prescribed" and "constructed" geographical subdivisions, the territorial subdivision emerges as something to manage – a scene of action, a basis of governance and an aggregation of resources. Seeing it as a unit of management leads us to understand it as a form of "territorial organization" that, in a given geographical space, connects a set of diverse (human and geographical) resources involving technology, skills and knowledge.

Debates about the local future: The example of plans for preventing technological risks in the Provence-Alpes-Côte d'Azur Region

Thibaud Normand, engineer from the École des Mines, head of the risk prevention service in the Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Provence-Alpes-Côte d'Azur

As foreseen by the 2003 act and imposed by the central government on local authorities, risk-prevention plans (for the installation of a new manufacturing plant, for instance), have spurred lively debate among inhabitants and local authorities about the future of local areas. In some cases, opposition has arisen to the plans. As a close look at a few conflicts discovers, such debates center more around technical reports or legal principles than on the acceptability of the risk under consideration or the arrangements to be made in areas located near the plant. Is it possible to move beyond these conflicts and, together, devote thought to the local future and industry in local areas?

The urban/harbor synergy in the revitalization of blighted port zones

Jean-Marc Lacave, chairman of the board and managing director of Météo-France, former CEO of the Havre Port Authority and the SNCM

The use of containers, which started in the 1960s, has had a deep impact on needs in terms of the infrastructure, equipment and management of seaports. This phenomenon has led to the multiplication of vacant lots and blighted zones around harbors. Various strategies have been pursued for revitalizing these zones. This article focuses on a strategy of concerted actions by local stakeholders that, beyond the issue of urban renewal, raises question about a productive mixture of port-related and urban activities.

Transportation and energy networks: Who is in charge of territorial subdivisions?

Christophe Bouneau, professor of economic history at the University of Bordeaux Montaigne, Michel Derdevet, associate professor at the Institut d'Études Politiques de Paris, professor at College of Europe in Bruges, and Jean-Baptiste Galland, director of Stratégie, ERDF

Even as administrative subdivisions of the territory are being stacked on top each other, questions arise about the future orientation of network industries (energy, transportation, communications, etc.) and the economy in general. It is worthwhile examining the historical relevance of territorial subdivisions, some of which are redundant, many of which stem from old, obsolete rationales. A set of orientations adapted to the issues we will be facing tomorrow can be formulated, namely: the requirement for more flexibility so as to free action, adapt to new configurations, generate a competitive edge and social equilibrium, and make our local and national economies more ambitious.

Concentrate research and attract the creative? A policy critique grounded on empirical studies

Bastien Bernela and Olivier Bouba-Olga, who work at the Centre de Recherche sur l'Intégration Économique et Financière, University of Poitiers

Two major ideas are examined that underlie discussions about the relations between research and local or regional authorities. For one thing, should research be concentrated in a few territorial subdivisions, a concentration supposedly indispensable for improving the performance of organizations? For another, how to boost the mobility of researchers? These two ideas cast doubt on many an empirical study.

The current meaning and relevance of territorial subdivisions: Networks vs. territories?

Anolga Rodionoff, associate professor of information and communication sciences at the University of Paris VIII

The omnipresence of information and communication technology (in particular, data transmission networks) in and on territorial subdivisions is a cause of astonishment, worry or, on the contrary, enthusiasm. Questions about this technology's impact on local authorities were being asked in 1970-1980. Contrary to expectations, the actual practices – and not just those previously imagined – related to this technology are reshaping territorial subdivisions in a context of globalization instead of shunning them. Such is the case of financial technology. There is a polarization as physical space is doubled by virtual space. In both cases, relations are essential; and geographical territories are, we might say, "seized by the virtual". This reshaping of the territory has consequences, as parts of it are isolated from global cities, where wealth and power are concentrated. This new geographical situation raises questions having less to do with techniques and technology than with society and politics.

Miscellany

Minutes of the colloquium, "Which public authorities for tomorrow?", organized by the Amicale de l'Association des Ingénieurs des Mines on 23 May 2013

Gustave Defrance and André-Claude Lacoste, honorary engineers at the École des Mines

Issue editor: Marie-Josèphe Carrieu-Costa





An unsere deutschsprachigen Leser...

WEM GEHÖREN DIE TERRITORIEN ?

Leitartikel

Pierre Couveinhes

Vorwort

Marie-Josèphe Carrieu-Costa

1 - Was macht eine Region aus ?

Regionen, geographische Räume oder Territorien ? Die zögernden Antworten der französischen Geographen

Robert Marconis, emeritierter Professor für Geographie, Laboratoire Lisst-Cieu, Centre Interdisciplinaire d'études urbaines, UMR 5193, Université de Toulouse

Die französische Schule der Geographie hat sich dank ihrer Fähigkeit durchgesetzt, die natürliche und kulturelle Vielfalt des Planeten zu erforschen. So identifizierte sie die Territorien, die sie als „Regionen“ bezeichnete, als maßgeblichen Rahmen für die Komplexität der Beziehungen, die sich zwischen den Menschen und ihrer natürlichen Umwelt herausbilden. Diese Methode, die im Wesentlichen empirisch ist, wurde in den 1960er Jahren in Frage gestellt, denn die Geographie verstand sich damals als eine „Wissenschaft des Raums“. Die Priorität galt einer theoretischen Reflexion, die das Ziel hatte, die Prozesse der Organisation des terrestrischen Raums zu erkennen, um deren Strukturen zu identifizieren und deren Dynamiken zu verstehen. Aber dieser geographische Raum, der als eins der Elemente des sozialen Systems verstanden wurde, hat viele Forscher dazu gebracht, nicht mehr den Raum im Allgemeinen ins Zentrum ihres Denkens zu stellen, sondern die sozial-räumlichen Prozesse, die zu seiner Differenzierung beitragen, das heißt die Begriffe „territorialité“ und „territoire“.

Wem gehören die Territorien ?

Jean-Louis Guigou, Délégué général des Institut de Prospective Économique du Monde méditerranéen (IPEMED)

Die Territorien als Erfahrungsräume entziehen sich mehr und mehr der Kontrolle des Staates, um mehr und mehr den Bewohnern zu gehören, die sie als kollektives Gut ansehen, und den Unternehmen, die dort tätig sind (Metropolisierung, Technologieparks, Bezirke).

Mineralische Substanzen und Grundeigentum

Alain Liger, ingénieur général des Mines

Nach französischem Recht stehen die mineralischen Substanzen teilweise zur Verfügung des Grundeigentümers. Das Gesetz schreibt allerdings eine Liste von Substanzen vor, für die der Staat Anordnungen ohne die Zustimmung des Grundeigentümers treffen kann, ohne diesen zu entschädigen.

Diese Bestimmung hat ihren Ursprung in einer weit zurückliegenden Vergangenheit : lange vor der napoleonischen „loi minière“ von 1810 unterwarfen die königlichen Erlasse die Zuteilung der Rechte zum Abbau von Erzkvorkommen der Macht des Königs und nicht derjenigen der Feudalherren.

Diese Auffassung galt auch für das Bergrecht der meisten anderen Länder, einschließlich aller großen Bergbauländer ; auch wenn die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich große Ausnahmen darstellen, sind diese nur partiell.

Wem gehört das landwirtschaftlich genutzte Land in Zeiten der Globalisierung ?

Valéry Elisséeff, Diplomlandwirt, ENSA de Rennes und Mitglied der Société Française d'Économie Rurale

Die weltweite Zunahme des Bedarfs an Agrarerzeugnissen für die Lebensmittelindustrie oder für andere Zwecke hat Zwänge für die Produktionsfaktoren zur Folge, insbesondere für den Grundbesitz. Es werden sich Strategien um landwirtschaftliche Nutzflächen entwickeln, damit die Versorgung mit Nahrungsmitteln sichergestellt ist : Investitionen in großem Ausmaß durch Länder mit totaler Kontrolle der agrarischen Produktion durch Unternehmen der Nahrungsmittelindustrie. Wenn die Bestellung landwirtschaftlichen Bodens mehrheitlich zwar den Landwirten obliegt, so ist weltweit doch eine andere Form der Landwirtschaft im Entstehen begriffen.

Das Territorium, eine Wertanlage der Zukunft

Laure Ménétrier und Cédric Messier, Ingenieure des Corps des ingénieurs des Mines

Angesichts der Produktionsauslagerungen, der betriebsbedingten Kündigungen und der Entindustrialisierung zeigen die Medien und die öffentliche Meinung mit dem Finger auf die großen Gruppen und empören sich über ihr räuberisches Verhalten. Doch zu einer Zeit, in der die multinationalen Gesellschaften ihre Produktionsstandorte weltweit verlagern, um sie wie industrielle Werkzeuge im Dienst der Profitmaximierung zu benutzen, entscheiden gewisse große Gruppen, in ihr Territorium zu investieren und das lokale Netz von kleinen und mittleren Betrieben zu unterstützen. Wer sind diese großen Gruppen ? Welche Absichten und welche Handlungsmöglichkeiten haben sie ? Welche Auswirkungen auf das Territorium hat ihr Handeln ?

Im Rahmen unserer Abhandlung von Ingenieuren des *Corps des Mines* haben wir Erhebungen durchgeführt, um neben den Motivationen und Interessen die Rolle zu verstehen, die diese großen Gruppen auf den Territorien spielen. Wir haben versucht, ihre Aktionen zu charakterisieren, um zu verstehen, warum diese lokalen Initiativen, die nachhaltige Wirkung haben, trotz allem von bescheidenem Ausmaß sind.

Nationales und globales Erbe : vom Objekt zum Territorium

Alain Marinos, Architekt und Stadtplaner, Conservateur général du patrimoine

Was stellt man heute fest ? Je mehr unsere Gesellschaft durch die Globalisierung geprägt wird, desto größer ist das Interesse an Tradition und Kulturerbe. Erfolge sind auf verschiedenen Ebenen zu verzeichnen : die Wertschätzung der bebauten Flächen, die Zunahme des kulturellen Tourismus ... bis zu den verschiedenen Formen von Identitätsbekundungen. Der Umfang dieser Erfolge, die von einem immer stärkeren Interesse der Bevölkerungen getragen werden, führt nach und nach dazu, dass nicht mehr allein Objekte Beachtung finden, sondern der Vermögenswert von Territorien .

Doch im gegenwärtigen gesetzgebenden Kontext drückt sich der Aufschwung der patrimonalen Nachfrage hauptsächlich durch den zunehmenden Bedarf an „Schutz“ und „Gütezeichen“ aus, der unaufhörlich wächst und heute zwei Drittel der französischen Kommunen betrifft. Doch sind die aus dem 19. und 20. Jh. stammenden Grundlagen für Schutzbestimmungen und Gütezeichen den heutigen Bedürfnissen noch angepasst ?

Auf diesem Gebiet ist die Rolle des Staates immer noch von grundlegender Bedeutung ; seine Verantwortung beruht seit der französischen Revolution auf dem Konzept des „gemeinsamen Erbes der





Nation", einem Konzept, das im Kampf um die Menschenrechte entstand. Müssen wir heute in Bezug auf Schutz und Gütezeichen andere Konzepte entwickeln? Aber wenn wir das tun, laufen wir dann nicht Gefahr, die Büchse der Pandora zu öffnen? Um diese Frage und um die möglichen Antworten dreht es sich in diesem Artikel.

Europa, zwischen einer Vielzahl von Regionen und regionalen Organisationsmodellen

Christophe Quéva, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, UMR Géographie-Cités 8504

Trotz der großen Unterschiede in ihren regionalen Organisationsweisen zeichnen sich die europäischen Länder durch eine gewisse Anzahl von Konvergenzen aus, die es nahe legen, uns über die Rolle zu befragen, die die EU als Anreger regionaler Modelle spielen kann. In dieser Hinsicht impliziert regionale Politik in der EU, dass jeder Mitgliedstaat über eine infranationale Ebene verfügt, auf der er dazu fähig ist, die Finanzhilfen der EU zu verwalten und zu verteilen. Und in den neuen Mitgliedstaaten bedeutete der Beitritt die Konstituierung neuer „Regionen“. Auf lokaler Ebene scheinen die regionalen Reformen in den alten wie in den neuen Mitgliedstaaten ebenfalls eine gewisse Konvergenz zu einem lokalen regionalen Modell aufzuweisen, das durch Zusammenschlüsse von Kommunen oder die Konstituierung von überkommunalen Verwaltungen erweitert wurde. Wir werden in diesem Artikel die Problematik eines möglichen europäischen Modells regionaler Organisation analysieren, indem wir auch dessen Grenzen im Rahmen einer EU hervorheben, die durch eine Überfülle von Regionen geprägt ist.

2 – Kooperationen und Konflikte zwischen Akteuren der Regionen

Die Region als Verwaltungsobjekt

Nathalie Raulet-Croset, Doktor der Betriebswirtschaft, Dozentin am Institut d'administration des entreprises (IAE) de l'Université Paris 1

Wenn in Frankreich die Rede von administrativen und politischen Regionen die Rede ist, so denkt man an erster Stelle an die Verflechtung von Handlungsebenen und an die Konflikte, die sie auflösen können. Doch auch wenn diese Tatsache nicht zu leugnen ist, besteht eine andere Sichtweise darin, nach den latenten Gründen für die zahlreichen territorialen Unterteilungen zu fragen und am Ende zu analysieren, zu welchem Zweck die Definition einer Region ein entscheidendes Thema für den öffentlichen Akteur sein kann, insbesondere auf dem Gebiet der lokalen Zusammenarbeit zwischen mehreren Akteuren. Wir werden zeigen, dass die Wahl eines Tätigkeitsfeldes natürlich mit einer Problematik der räumlichen Nähe verbunden ist, aber auch de facto zur Bildung von Regionen führt, die von verschiedenen Akteuren in dem gemeinsamen Raum konstruiert werden. In der Verschränkung zwischen festgelegten und konstruierten Räumen bildet sich die Rolle der Region als Gegenstand der Verwaltung, als Handlungsraum, als Rahmen für Regierungskunst und als Aggregation von Ressourcen. Die Region als Objekt der Verwaltung zu betrachten, bedeutet letzten Endes, sie als „territoriale Anordnung“ zu verstehen, die innerhalb eines gegebenen Raums eine Gesamtheit heterogener Ressourcen zusammenführt, die sowohl menschlicher als auch räumlicher Natur sind, und die auf Technologien, Kompetenzen und Know how basieren.

Debatten der Akteure zur Entwicklung der Regionen : das Beispiel der Verhütung technologischer Risiken in der Region Provence-Alpes-Côte d'Azur

Thibaud Normand, ingénieur des Mines, Leiter der Abteilung für Risikoverhütung bei der Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Provence-Alpes-Côte d'Azur

Die Pläne zur Risikoverhütung, die durch das Risikogesetz „risques“ von 2003 eingeführt und den Gebietskörperschaften staatlich vorgeschrieben wurden, lösen lebhafte Debatten aus und führen bisweilen zwischen Bewohnern und Gebietskörperschaften zu gegensätzlichen Positionen über die Zukunft der Territorien, ob es um eine industrielle Standortwahl oder um die Bestimmung benachbarter Räume geht.

Die Untersuchung einiger Konfliktsituationen zeigt, dass es in den Debatten mehr um die technischen Pläne und die gesetzlichen Grundsätze geht als um die Annehmbarkeit des Risikos und die Raumplanung im Umland der Industriestandorte. Wäre es nicht möglich, diese Konflikte zu überwinden, um kollektiv über die Zukunft der Regionen und ihrer Industrien nachzudenken?

Die Synergien zwischen Hafen- und Stadtgebieten in der Umgestaltung der Hafenbrache

Jean-Marc Lacave, bevollmächtigter geschäftsführender Direktor von Météo France, ehemaliger Generaldirektor des Port du Havre und der SNCM

Das Phänomen der Containerisierung, die in den 1960er Jahren begann, hatte eine tief greifende Entwicklung des Bedarfs der Häfen an Infrastrukturen, an Ausrüstung und an Verwaltungsstrukturen zur Folge und ging mit einer Zunahme brach liegender Häfen einher.

Ausgehend von den verschiedenen Strategien, die entwickelt wurden, um der Herausforderung der Umgestaltung der Hafenbrache zu begegnen, werden wir uns in diesem Artikel näher für eine unter ihnen interessieren, die auf einer konzertierten Aktion der verschiedenen betroffenen Akteure beruht, und die nicht allein wegen der Problematik der Raumplanung von Interesse ist, sondern auch wegen der produktiven Mischung zwischen Hafen- und Stadtfunktionen.

Transportnetze und Energienetze : wer muss die Zuständigkeit über die Landesteile übernehmen ?

Christophe Bouneau, Professor für Wirtschaftsgeschichte an der Université Bordeaux Montaigne, Michel Derdevet, Dozent am Institut d'Études Politiques de Paris, Professeur au Collège d'Europe de Bruges, und Jean-Baptiste Galland, Directeur Stratégie ERDF

Zu einem Zeitpunkt, in dem die territorialen Zuständigkeiten und Verwaltungsbezirke sich anhäufen, und die Netzindustrien (Energie, Transport, Kommunikation ...) sowie die Wirtschaft insgesamt nach Strategien suchen, versuchen wir im ersten Teil die historischen Bezugspunkte dieser Räume zu benennen, die manchmal redundant sind und oft aus alten und überholten Logiken hervorgehen, um im zweiten Teil Orientierungen in Übereinstimmung mit den Herausforderungen von morgen vorzuschlagen, die ein höheres Maß an Unternehmungsgestalt und Flexibilität voraussetzen, um den neuen Gegebenheiten gerecht werden zu können, denn es gilt, bessere Bedingungen für Wettbewerbsfähigkeit und für gesellschaftliches Gleichgewicht zu schaffen, und mehr Ehrgeiz für die lokale und nationale Wirtschaft in Frankreich zu entwickeln.

Forschung konzentrieren und kreativ Tätige anziehen ? Infragestellung einer Politik auf der Basis empirischer Studien

Bastien Bernela und Olivier Bouba-Olga, Centre de Recherche sur l'Intégration Économique et Financière (CRIEF), Université de Poitiers

In diesem Artikel stellen wir zwei bedeutende Ideen zur Debatte, die den Diskursen über die Zusammenhänge zwischen Forschung und Standort zugrunde liegen, nämlich, dass es nötig wäre, einerseits die Forschungsbemühungen in einigen Landesteilen zu konzentrieren (eine Konzentration, die für eine Verbesserung der Leistungen der Organisationen unbedingt nötig wäre) und andererseits die Mobilität der Forscher zu begünstigen.

Zwei beachtenswerte Ideen, die in vielen empirischen Studien hervorgehoben werden.

Sinn und Berechtigung der Regionen heute : die Netze gegen die Regionen ?

Anolga Rodionoff, Dozentin für Informations- und Kommunikationswissenschaften, Université Paris VIII

Die Allgegenwart der Informations- und Kommunikationstechnologien und insbesondere der Informationsübertragungsnetze, in und auf den Territorien ruft Erstaunen oder sogar Sorgen hervor, oder im Gegenteil Begeisterung. Fragen über die Auswirkungen dieser Technologien auf die Regionen stellten sich schon in den Jahren 1970 -1980. Entgegen allen Erwartungen führen die wirklichen (und nicht nur vorgestellten) Praktiken, die beispielsweise für die Tätigkeiten der Finanzwirtschaft in





einem Kontext der Globalisierung der Wirtschaft wesentlich sind, zu Neugliederungen der Territorien und nicht zu Ausschlüssen. Tatsächlich erlebt man eine Polarisierung des Territoriums, eine Verdoppelung des physischen Raums durch den virtuellen „Raum“, zwei Phänomene, in denen (und für die) die Bindungen, die Beziehungen wesentlich werden. Tatsächlich sind die Regionen stark von der virtuellen Dimension geprägt. Eine solche Umstellung bleibt nicht ohne Konsequenzen, wenn kleine Gebiete sich als total isoliert von den globalisierten Städten wahrnehmen, die alle Mittel und Reichtümer auf sich vereinen. Diese neue geographische Einteilung wirft eher Fragen gesellschaftlicher und politischer Art auf als Fragen technischer Art.

Anhang

Protokolle des Kolloquiums vom 23. Mai 2013, das von der Amicale de l'Association des Ingénieurs des Mines (AAIM) organisiert wurde.
Thema : „Welche öffentlichen Gewalten für morgen ?“

Gustave Defrance und André-Claude Lacoste, ingénieurs généraux des Mines, Ehrenmitglieder

Koordinierung der Beiträge von Marie-Josèphe Carrieu-Costa





A nuestros lectores de lengua española...

¿A QUIÉN PERTENECEN LOS TERRITORIOS?

Editorial

Pierre Couveinhes

Prólogo

Marie-Josèphe Carrieu-Costa

1 – ¿Qué constituye un territorio?

¿Regiones, espacios geográficos o territorios? Las dudas de los geógrafos franceses

Robert Marconis, Profesor de geografía, Laboratorio Lisst-Cieuf, Centro Interdisciplinario de estudios urbanos, UMR 5193, Universidad de Toulouse

La Escuela Francesa de Geografía se ha convertido en una referencia por su capacidad de estudio de la diversidad natural y cultural del planeta. Al nivel de los territorios, a los cuales llamaba "regiones", la Escuela ha identificado las relaciones complejas que se establecen entre la población y su entorno natural. Este enfoque, esencialmente empírico, fue cuestionado en la década de los años 60 cuando la geografía se afirmaba como una "ciencia del espacio". En ese entonces se dio prioridad a la reflexión teórica que abrió el camino a la investigación en vez de a los procesos de organización del espacio terrestre con el fin de identificar las estructuras y entender sus dinámicas. Sin embargo, para muchos investigadores este espacio geográfico, pensado como un elemento del sistema social, les ha llevado a concentrar sus estudios en los procesos socio-espaciales que contribuyen a su diferenciación, es decir, las nociones de territorialidad y territorio, y no en el espacio en general.

¿A quién pertenecen los territorios?

Jean-Louis Guigou, Delegado general del Instituto de Prospectiva Económica del Mundo mediterráneo (IPEMED)

El estado controla cada vez menos los territorios habitados, los cuales pertenecen más y más a los ciudadanos, a los habitantes, que los ven como un bien colectivo, y a las empresas que actúan y trabajan en ellos (metropolización, parques tecnológicos, distritos, etc.).

Substancias minerales y propiedad territorial

Alain Liger, ingeniero general de la Escuela de Minas

Según la ley francesa, los minerales están parcialmente a la disposición del dueño de la tierra. En efecto, la ley establece una lista de sustancias sobre las que el Estado puede tomar medidas sin la autorización del propietario del terreno y sin otorgarle indemnizaciones.

Esta disposición tiene su origen en un pasado lejano, mucho antes de la "ley minera" de Napoleón de 1810, las ordenanzas del poder real sometían la asignación de los derechos de explotación de las minas al poder del Rey, y no al de los señores feudales.

Esta disposición también se aplica a la mayoría de las leyes mineras en el mundo, incluidos todos los principales países mineros. Si bien los Estados Unidos de América y el Reino Unido son las principales excepciones a la regla, tan sólo lo son parcialmente.

¿A quién pertenece la tierra en la era de la globalización?

Valéry Elisséeff, ingeniero agrónomo de la Escuela Superior de Agronomía (ENSA) de Rennes y miembro de la Sociedad Francesa de Economía Rural

El aumento mundial de la necesidad de productos agrícolas alimentarios y no alimentarios crea una gran presión sobre los factores de producción, en especial sobre la tierra. De esta forma, se desarrollan estrategias alrededor de la tierra cultivable para garantizar el abastecimiento: desde la inversión a gran escala por parte de los países hasta el control total de los elementos agrícolas precursores por parte de las empresas agroalimentarias. Aunque el desarrollo de las tierras agrícolas sigue siendo principalmente el campo de los agricultores, en todo el mundo emerge otra forma de agricultura.

El territorio, una inversión para el futuro

Laure Ménétrier y Cédric Messier, ingenieros de la Escuela de Minas

Frente a las deslocalizaciones, despidos y desindustrialización, los medios de comunicación y la opinión pública señalan como culpables a los grandes grupos y denuncian su comportamiento de depredadores. Sin embargo, en la era en que las multinacionales deslocalizan sus centros de producción en todo el mundo como si fuesen herramientas industriales al servicio del mayor beneficio, algunos grupos deciden invertir en su territorio y apoyar la red local de PYMES. ¿Quiénes son estos grupos? ¿Cuáles son sus intenciones y medios de acción? ¿Qué impacto tienen sus actividades en los territorios?

Como parte de nuestra memoria de Ingenieros del Cuerpo de Minas, hemos investigado el papel de estos grupos en los territorios, al igual que sus motivaciones e intereses. Hemos tratado de caracterizar sus acciones con el fin de entender por qué estas iniciativas locales, que poco a poco se vuelven perennes, siguen siendo poco numerosas.

Patrimonios nacionales y mundiales, del objeto al territorio

Alain Marinos, arquitecto y urbanista, Conservador general del patrimonio

¿Qué se evidencia en la actualidad? Cuanto más avanza globalmente nuestra sociedad, más interés despiertan la tradición y el patrimonio. Los logros se obtienen a diferentes niveles: el compromiso con la calidad del entorno construido, el crecimiento del turismo cultural... hasta diversas formas de eventos que forjan la identidad. El alcance de estos logros, sustentado por un interés creciente de la población lleva progresivamente a ver más allá de los objetos para considerar el valor patrimonial de los territorios.

Sin embargo, en el contexto legislativo y reglamentario actual, el desarrollo de la demanda patrimonial se refleja principalmente por una mayor necesidad de "protección" y de "marcado", que sigue ganando terreno hasta el punto de afectar actualmente dos tercios de las comunas francesas. Las herramientas de protección y marcado diseñadas en los siglos XIX y XX, ¿siguen siendo adaptados a las necesidades actuales?

En este campo, el papel del Estado es fundamental, desde la Revolución francesa su responsabilidad recae en el concepto de "patrimonio común de la Nación", un concepto que nació paralelamente a los "Derechos del Hombre y del Ciudadano". ¿Debemos cambiar nuestros modos de protección y de marcado? Pero al hacerlo, ¿no corremos el riesgo de abrir la caja de Pandora? En este artículo se trata de responder a esta pregunta, poniendo en perspectiva las diferentes respuestas.





Europa, entre desarrollo de los territorios y modelos de organización territorial

Christophe Quéva, Universidad París 1 Panteón-Sorbona, UMR Geographie-Cités 8504

A pesar de las grandes diferencias en su organización territorial, los países europeos se caracterizan por una serie de similitudes que nos invitan a reflexionar sobre el papel que puede desempeñar la Unión Europea como proveedora de modelos territoriales. En este sentido, la política regional de la UE requiere que cada Estado miembro tenga un ente subnacional que sea capaz de gestionar y distribuir la ayuda financiera de la Unión, y en los nuevos Estados miembros, la adhesión a la Unión implica la creación de nuevas "regiones". A nivel local, las reformas territoriales realizadas en los antiguos y nuevos Estados miembros también parecen caracterizarse por una cierta convergencia hacia un modelo de territorio local, ampliado por las fusiones de municipios o el establecimiento de comunidades de municipios. Analizamos en este artículo los problemas de un posible modelo europeo de organización territorial, presentando igualmente sus límites dentro del contexto de una Europa marcada por la expansión de los territorios.

2 – Cooperaciones y conflictos entre actores de los territorios

El territorio como objeto de gestión

Nathalie Raulet-Croset, Doctora en ciencias de la gestión, profesora del Instituto de Administración de Empresas (IAE) de la Universidad París 1

En Francia, cuando se habla de territorios administrativos y políticos, a menudo se piensa sobre todo en los choques entre los niveles de acción y en los conflictos que pueden aparecer. Sin embargo, si esta realidad no se puede negar, otra alternativa sería preguntarse cuáles son las razones que originan esta multiplicidad de límites territoriales y, en definitiva, analizar en qué medida la definición de un territorio puede ser un problema para los actores públicos; sobre todo en términos de cooperación entre las diferentes partes interesadas a nivel local. En el artículo se demuestra que la elección de un territorio de acción implica una problemática de proximidad espacial, pero también crea la aparición de territorios contruidos por los diferentes actores en el espacio compartido. Entre los territorios prescritos y los territorios contruidos aparece el papel del territorio como objeto de gestión, como escenario de acción, apoyo a la gobernabilidad y agregador de recursos. Por último, ver el territorio como objeto de gestión lleva a considerarlo como un "ordenamiento territorial" que conecta a escala de un espacio dado un conjunto de recursos heterogéneos, tanto humanos como espaciales, o incluso relacionados con tecnologías, habilidades y conocimientos.

Debates entre los diferentes actores sobre el futuro de los territorios. El caso de los planes de prevención de riesgos tecnológicos en la región Provenza-Alpes-Costa Azul

Thibaud Normand, ingeniero de la Escuela de Minas, jefe del servicio de Prevención de riesgos de la Dirección regional del Medio Ambiente, Organización y Vivienda de Provenza-Alpes-Costa Azul

Los planes de prevención de riesgos, dispositivos previstos por la ley de "riesgos" de 2003 e impuestos por el Estado a los municipios, generan intensos debates y a veces oposición por parte de la población y comunidades, sobre el devenir de los territorios, ya sea que se trate de la implantación de sitios industriales o del uso de las zonas aledañas.

El análisis de algunas situaciones de conflicto demuestra que los debates se centran más sobre los estudios técnicos o los principios del derecho que sobre la aceptabilidad del riesgo y el desarrollo de las zonas aledañas a las zonas industriales. ¿Es posible resolver estos

conflictos para reflexionar colectivamente sobre el devenir de los territorios y de sus industrias?

Las sinergias espacio portuario/espacio urbano en las rehabilitaciones de los terrenos baldíos portuarios

Jean-Marc Lacave, Presidente de Météo-France, ex-director general del Puerto de Havre y de la Sociedad Francesa Marítima Córcega Mediterráneo (SNCM)

El fenómeno de la contenerización, que comenzó en la década de los años 60 marcó un cambio profundo de las necesidades de los puertos, en infraestructura, equipos y modos de gestión, un cambio que produjo una multitud de terrenos baldíos portuarios.

En virtud de las diferentes estrategias implementadas para enfrentar el desafío de la recuperación de esos terrenos baldíos, en este artículo se analiza una estrategia en particular que se basa en una acción concertada de los diversos actores locales interesados, que va mucho más allá de la cuestión concreta de la rehabilitación de los terrenos baldíos portuarios, para plantear la cuestión de una combinación productiva entre funciones portuarias y funciones urbanas.

Redes de transporte y redes de energía, ¿quién debe encargarse de los territorios?

Christophe Bouneau, Profesor de historia económica de la Universidad Bordeaux Montaigne, Michel Derdevet, Profesor del Instituto de Estudios Políticos de París, Profesor del Colegio de Europa de Brujas, y Jean-Baptiste Galland, Director de estrategias de Electricidad Redes de Distribución de Francia (ERDF)

En el momento en que los límites territoriales y las redistribuciones administrativas se acumulan, las industrias de redes (energía, transporte, comunicaciones, etc.) y, en general, nuestra economía se cuestionan sobre su orientación, en este artículo buscamos, en la primera parte, (re)descubrir la pertinencia histórica de estos espacios, a veces redundantes y a menudo provenientes de lógicas antiguas y obsoletas, con el fin de proponer, en la segunda parte, directrices adaptadas a los desafíos del futuro que se pueden resumir en torno a la necesidad de una mayor flexibilidad que permita liberar la acción, adaptarse a las nuevas configuraciones y generar más competitividad, más equilibrio social y una mayor ambición para nuestras economías locales y nacionales.

¿Concentrar la investigación y atraer la innovación? Análisis de una política a partir de estudios empíricos

Bastien Bernela y Olivier Bouba-Olga, Centro de Investigación sobre la Integración Económica y Financiera (CRIEF), Universidad de Poitiers

En este artículo, nos proponemos debatir dos ideas clave que fundamentan el discurso sobre la relación entre la investigación y el territorio. Por una parte, se deben concentrar los esfuerzos de investigación en algunos territorios (una concentración esencial para la mejora del desempeño de las organizaciones) y, por otra parte, promover la movilidad de los investigadores.

Dos ideas que cuestionan muchos estudios empíricos.

Sentido y pertinencia de los territorios en la actualidad, ¿las redes contra los territorios?

Anolga Rodionoff, Profesor de Ciencias de la información y comunicación, Universidad París VIII

La omnipresencia de las TIC (Tecnologías de la información y la comunicación), y principalmente de las redes de transmisión de información en los territorios despierta el asombro e incluso la preocupación, o por el contrario un entusiasmo. El impacto de las TIC en los territorios emergentes se ha analizado desde los años 1970-80. Contra todo pronóstico, las prácticas reales (y no sólo imaginarias) de estas técnicas que están en el centro, por ejemplo, de las actividades relacionadas con las finanzas, en un contexto de globalización económica transforman los territorios en vez de excluirlos. Asistimos a un efecto de polarización del





territorio, a una duplicación del espacio físico gracias al "espacio" virtual, dos fenómenos para los que los vínculos, las relaciones se vuelven esenciales; a tal punto que los territorios están como poseídos por lo virtual. Esta remodelación lógicamente tiene consecuencias, cuando partes de los territorios se ven completamente aisladas de las ciudades globales que concentran todos los medios y las riquezas. Esta nueva distribución geográfica plantea cuestiones de orden social y político más que cuestiones técnicas.

Otros temas

Actas del coloquio organizado el 23 de mayo de 2013 por la Asociación de Ingenieros de Minas (AAIM) sobre el tema "Potencias públicas para el mañana"

Gustave Defrance y André-Claude Lacoste, ingenieros generales honorarios de la Escuela de Minas.

El dossier fue coordinado por Marie-Josèphe Carrieu-Costa





R É A L I T É S INDUSTRIELLES

une série des Annales des Mines

S O M M A I R E

Quel partenariat entre recherche publique et industrie ?

Avant-propos

Anne Lauvergeon

Introduction

Jacques Serris et Benoît Legait

La recherche partenariale est-elle soluble dans les politiques publiques de recherche ?

Frédérique Pallez

Quelles politiques publiques pour favoriser l'innovation et la croissance économique ?

Alain Villemeur

Au cœur d'une initiative globale d'innovation ouverte pour préparer chez PSA Peugeot Citroën l'automobile du futur

Gregory Blokkeel et Sylvain Allano

Entre recherche publique et industrie, quels types de partenariats ? Les attentes d'une petite entreprise

Stéphane Distinguin, Philippe Roy et Isabelle Ryl

L'Université et l'entreprise

Bertrand Monthubert

Quel partenariat entre recherche publique et industrie ? Être chercheur et créer une entreprise innovante

Alain Thorel

De l'Anvar à Bpifrance, en passant par Oséo : les grandes étapes du financement public de l'innovation

Laure Reinhart

Quelle évolution pour les politiques publiques de recherche partenariale ?

Guillaume Prunier

Les pratiques de valorisation de la recherche publique : un éclairage international

Mario Cervantes, Dominique Guellec et Daniel Kupka

Les filières technologiques en Europe à l'horizon 2020

Iskren Kirilov et Jack Metthey

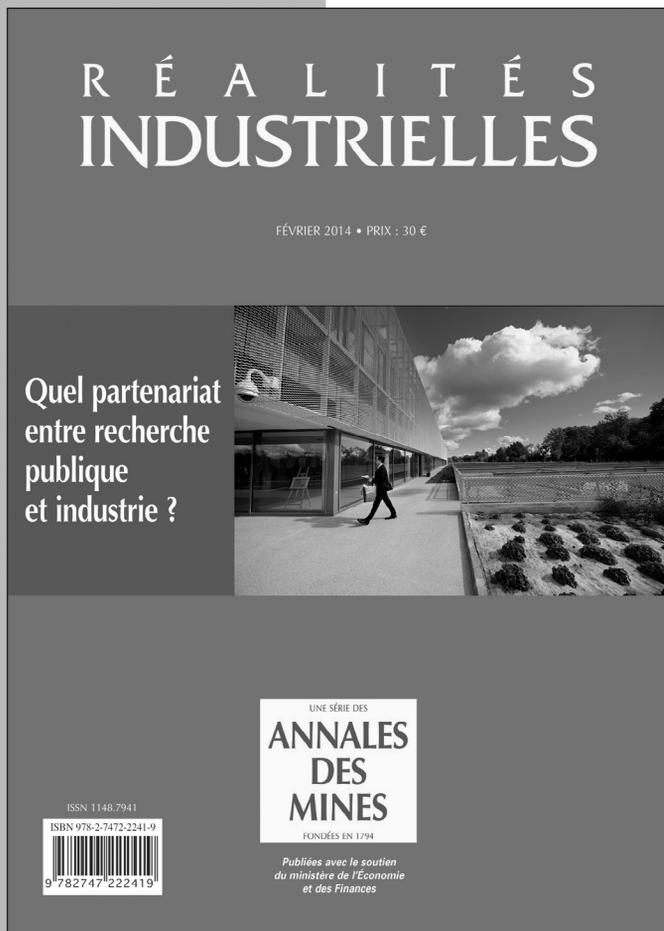
La recherche partenariale, en France et ailleurs : des paysages en évolution constante

Sacha Kallenbach et Joël Jacquet

Les aides à l'innovation et la recherche partenariale au Royaume-Uni

Cyrille Van Effenterre

Ce dossier est coordonné par Jacques Serris et Benoît Legait



FÉVRIER 2014
ISSN 1148.7941
ISBN 978-2-7472-2241-9

BULLETIN DE COMMANDE

A retourner aux Éditions ESKA, 12, rue du Quatre-Septembre, 75002 PARIS
Tél. : 01 42 86 55 65 - Fax : 01 42 60 45 35 - <http://www.eska.fr>

Je désire recevoir exemplaire(s) du numéro de **Réalités Industrielles** Février 2014 « **Quel partenariat entre recherche publique et industrie ?** » (ISBN 978-2-7472-2241-9) au prix unitaire de 30 € TTC + 3,50 € de frais d'envoi.

Je joins un chèque bancaire à l'ordre des Éditions ESKA
 un virement postal aux Éditions ESKA CCP PARIS 1667-494-Z

Nom Prénom.....

Adresse

Code postal Ville

