

Institut des hautes études de développement  
et d'aménagement des territoires en Europe

I H E D A T E  
L'ANNUEL  
2016

UNE REVUE POUR PROLONGER  
ENSEMBLE LES RENCONTRES  
À TRAVERS L'EUROPE

**L'aménagement  
du territoire  
peut-il être  
démocratique ?**



# L'ÉDIFI TEO

PHILIPPE **ESTÈBE**



© Sophie Knapp

Démocratie et aménagement ne font pas bon ménage. On peut même affirmer qu'ils entretiennent un interminable procès réciproque. D'un côté, les exigences de transparence et de mise en débat des décisions d'aménagement sont souvent considérées par les aménageurs eux-mêmes comme la concession nécessaire à l'air du temps, mais surtout comme des détours inutiles qui complexifient des processus déjà passablement embrouillés par la stratification des normes, et ralentissent la réalisation des objectifs, et qui, par conséquent, contribuent au dépassement des coûts de chantier et impactent l'économie publique et les performances du pays. De l'autre, on dénonce les décisions unilatérales, la non prise en compte de la parole du public, le fétichisme des infrastructures, voire la folie aménagiste qui correspondrait aux rêves de grandeur d'un temps révolu.

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
PEUT-IL ÊTRE DÉMOCRATIQUE ?



Ce procès peut-être bloquant, par exemple dans le cas de Notre-Dame-des-Landes, dès lors que les parties se révèlent incapables de négocier ou refusent de le faire. D'un côté, un projet d'aéroport qui n'a pas changé depuis 40 ans, mais dont les justifications, comme le montre Philippe Subra, ont considérablement varié au fil du temps : aéroport du grand ouest, troisième aéroport parisien, remplacement de l'aéroport existant, trop étroit pour les trafics espérés ; de l'autre, une position radicale, non négociable, refusant par principe toute atteinte à l'environnement au nom de l'unité organique de la Terre.

Nous avons en France une capacité remarquable de reconstruction a posteriori du récit historique. La geste aménagiste se confond avec la nostalgie d'un despotisme éclairé, dirigé d'une main ferme par un Général républicain et visionnaire, et mis en œuvre par des grands commis hyper qualifiés et tous dévoués à la cause de l'intérêt général. Point d'enjeu démocratique : l'aménagement du territoire bénéficie de la légitimité suprême accordée par le peuple que l'oïnt du suffrage universel fait ruisseler sur chacun des actes de l'État ; point de débat dès lors que le geste aménageur s'inscrit dans la saga du progrès, et que les autoroutes, les usines, les lignes téléphoniques, les aéroports, les universités, les stations balnéaires ou les hôpitaux diffusent la légitimité républicaine, l'argent de l'État et les bienfaits de la croissance.

Cette belle histoire oublie un peu vite que le grand effort d'équipement de la France est d'abord mis en œuvre par la IV<sup>e</sup> République, régime faible et instable, démontrant, s'il est besoin, qu'il n'y pas de corrélation évidente entre efficacité et bonapartisme. C'est oublier un peu vite que les années aménagistes ont été marquées par de nombreux conflits liés à



© Stéphanie Krapp

L'ÎLOT DÉMONSTRATEUR ALLAR SE VEUT  
UN MODÈLE DE LA VILLE DURABLE DE DEMAIN.

l'aménagement du territoire, depuis les luttes bretonnes des années 1960 jusqu'au Larzac au milieu des années 1970. C'est oublier enfin les nombreux « scandales » qui ont émaillé cette histoire triomphante.

### **Pour autant, la tension entre aménagement et démocratie est-elle plus vive aujourd'hui qu'autrefois ?**

Cette tension répond à une forme de désenchantement. Le consensus historique — largement reconstruit, on l'a dit — reposait sur une forme d'innocence : les grands gestes aménagistes — les villes nouvelles, les autoroutes, le plan Racine sur la côte languedocienne, le TGV — préparaient le futur aussi sûrement que celui-ci apparaissait comme la prolongation inéluctable du présent. On pouvait donc gouverner l'avenir par l'équipement : désenclaver, développer, restructurer, construire. Le désenchantement actuel présente deux faces.

La première est un effet de génération : les grands travaux des années 1960 et 1970 arrivent à un âge respectable et montrent des signes d'obsolescence, comme c'est le cas, par exemple, du parc nucléaire français ; devant la vétusté, la confiance s'érode. Simultanément, cet effet de génération correspond aussi à un effet de saturation : les très grands projets se font rares, le territoire est largement équipé ; l'heure est venue des entreprises plus modestes, en apparence du moins, mais sans doute bien moins faciles à conduire : refaire « la ville sur la ville », poursuivre la transition énergétique, développer des mobilités moins coûteuses en ressources, laisser la nature reprendre des places dans les espaces artificialisés...

La deuxième facette est l'effritement des croyances dans le futur et dans la capacité des hommes à maîtriser les conséquences de leur action. Partout, la question de la préservation, du « ménagement » du territoire prend le pas sur celle de sa transformation et de son aménagement. Personne n'ose plus affirmer que l'avenir se traduira par une prolongation des courbes passées (sauf pour ce qui concerne le climat, pour la plupart d'entre nous toutefois). L'implication des différentes parties prenantes dans l'élaboration et le suivi des projets d'aménagement devient une ressource permettant de décider dans un monde incertain.

Le cycle 2016 de l'IHEDATE illustre ces deux hypothèses. Les projets de transformation d'un tissu existant font moins l'objet d'opposition frontale que ceux qui visent à aménager un espace vierge. Le Grand Paris Express, après de nombreux débats, fait désormais consensus et ne soulève pas (pour l'instant du moins, dès lors que les chantiers n'ont pas pleinement démarré) de protestation visible. L'opération Euromed à Marseille témoigne de la capacité d'une alliance public-privé à transformer en profondeur un morceau de ville très populaire, plutôt favorablement accueilli par la population.



© Léon Salfon

AUX PAYS-BAS, LA NÉGOCIATION EST UN PRINCIPE MOTEUR DE LA PRISE DE DÉCISION.

Ou encore, l'énorme chantier de Maasvlakte 2, dans le port de Rotterdam, grâce à des opérations spectaculaires de compensation écologique, a été mené à bien, avec l'accord des défenseurs de la nature.

Au-delà de ces exemples, la comparaison entre les pratiques françaises de l'aménagement et celles que l'on trouve aux Pays-Bas (où a eu lieu la mission d'études de 2016) montre deux logiques de conciliation entre démocratie et aménagement. Du côté français, on assiste, depuis plusieurs années, à la construction d'un dispositif institutionnalisé de concertation qui s'inscrit en parallèle des projets d'aménagement et dont la clé de voute est la Commission du débat public. Celle-ci met en scène de la concertation : un tiers neutre (la Commission) organise des confrontations





© Sophie Knapp

entre les parties prenantes et procède à des auditions d'experts. Du côté néerlandais, la dramaturgie est bien moins spectaculaire : c'est tout au long des projets que les parties prenantes sont associées, depuis leur conception jusqu'à leur mise en œuvre, où une très large place est laissée aux initiatives concrètes des habitants et des riverains. Il est difficile de trancher, en valeur ou en efficacité, en faveur de l'un ou l'autre des modèles. Ils renvoient à deux conceptions de la démocratie : en France, une démocratie délibérative, où toute instance de débat doit prendre des allures parlementaires, et où dominent des logiques d'argumentation et de justification ; aux Pays-Bas, une démocratie d'initiatives qui ne met pas en scène les oppositions, mais organise leur cohabitation grâce à des compromis opérationnels, qui ne s'inscrivent pas à un moment précis, mais qui accompagnent l'action en permanence. Nul doute que le modèle français impressionne par le souci des formes démocratiques. Mais le modèle néerlandais séduit par le souci de l'implication de chacun.

Entre ces deux modèles surgissent d'autres formes de constructions collectives, par les réseaux sociaux et l'économie du partage. Elles proposent deux évolutions majeures. La première est en rupture avec les logiques démocratiques classiques fondées sur la confrontation ou le dialogue entre des autorités et des individus ou des groupes : l'âge des réseaux sociaux numériques permet la constitution de communautés plus ou moins durables, qui s'exonèrent totalement du dialogue avec les autorités et s'organisent en toute autonomie. La deuxième fait exploser la rationalité des objets. L'aménagement classique se fonde sur la spécialisation des choses : un logement n'est pas un hôtel, une voiture n'est pas un transport collectif, une route doit permettre de faire circuler des véhicules, une friche doit faire l'objet d'un projet de réhabilitation. L'économie du partage permet de trouver

des usages multiples à ces objets : grâce à mon canapé, je deviens entrepreneur de loisirs, grâce à ma voiture, je deviens promoteur de transports collectifs. Je brouille les pistes, j'invente en permanence de nouveaux usages à des objets que l'on pensait figés par la raison aménagiste. Tout n'est pas rose dans cette transformation : l'ubérisation rime avec précarisation, le partage multiplie les passagers clandestins. Mais une chose est certaine : la médiation institutionnelle n'est plus le point de passage obligé de l'action collective. La démocratie pourrait-elle se passer de l'aménagement ? ★

© Sophie Knapp



LE GRAND PARIS EXPRESS FAIT DÉSORMAIS  
CONSENSUS.