



A propos du séminaire

Qui gouverne les portes d'entrées des territoires ?

Organisé par le Laboratoire d'Excellence, Dynamiques Territoriales et Spatiales et l'Institut des Hautes Etudes de Développement et d'Aménagement des Territoires en Europe.

Paris, 22 rue Joubert, le 5 juin 2014

L'excellente problématisation opérée par les organisateurs de cette manifestation peut-être rappelée en guise d'introduction. **La mondialisation a pour synonyme la mobilité qui signifie croissance des flux, de personnes, de marchandises, d'informations.** Trois temps peuvent être distingués. Avec le train, s'est ouverte l'époque de la concentration des flux autour des gares. Avec la voiture, vint le temps de la décentralisation et de l'individualisation de la mobilité dans un espace encore réduit. Avec l'avion, comme avec le numérique, s'ouvre le monde avec le paradoxe d'avoir d'un côté des flux massifiés et de l'autre, une extrême individualisation du rapport au monde¹. Le téléphone affranchit des frontières, la superstructure web ouvre des espaces mondiaux aux individus. Avec ces technologies, la personne se construit elle-même et construit du collectif, même virtuel, hors des cercles classiques de la socialisation qui faisaient la part belle à des instances telles que l'école publique ou des réseaux organisés de sociabilité. Il n'y a plus de « grandes identités structurantes » surplombant les individus et les groupes, comme l'intuitait déjà Maffesoli² au tout début des années 2000. Ce qui rappelle au passage que le numérique ne provoque rien *sui generi*, il ne s'agit que d'objets socio-techniques³, qui accompagnent des pratiques sociales qui se renouvellent sans cesse. La question qui se pose est de savoir comment il est possible de « gouverner » des collectifs mouvants, toujours renouvelés.

Les flux remettent en cause les frontières et donc les institutions qui les ont dessinées ou qui y inscrivent leur action. Où se trouve maintenant la frontière avec l'Angleterre ? A la gare du Nord ! Au moins pour ceux qui peuvent circuler en TGV. Rotterdam ou Anvers sont des portes d'entrée en France, car c'est par là qu'entrent les marchandises en provenance d'Asie. Certains lieux prennent ainsi une importance stratégique croissante quoique situés à l'extérieur des frontières historiques des Etats Nations. Ce qui, au passage plaide pour un surcroît de construction européenne. **Les portes⁴ sont des lieux de transit, de passage, des espaces-réseaux connectés au monde. Une porte, c'est d'abord un système d'interfaces entre des acteurs de plus en plus nombreux et de plus en plus incontrôlables,** à l'exemple de ces migrants qui, dès lors qu'une porte est contrôlée, s'en vont en quête d'un autre lieu frontière, concourant ainsi à en déplacer les contours.

¹ C'est un paradoxe qu'Alexis de Tocqueville avait déjà noté au XIX^e et que reprend Alain Touraine dans son livre, *La fin des sociétés*, 2013.

² Michel Maffesoli, *Le temps des tribus*, éditions Table ronde, 2000.

³ Voir les travaux de Michel Callon à ce sujet. Il n'y a pas d'objets purement techniques au sens où ils sont inventés, produits etc. par des personnes situées et que ces objets contribuent à modifier les pratiques sociales dans lesquelles elles viennent s'inscrire. Un objet « technique » quel qu'il soit est toujours socio-technique. C'est pourquoi, par exemple, il est absurde et vain de chercher à savoir si la télévision ou le jeu vidéo génèrent de la violence. C'est vouloir trouver un bouc émissaire facile qui exonère « la société » de ses responsabilités.

⁴ Nous allons parler de porte plutôt que de porte d'entrée, car une porte accepte aussi des mouvements de sortie. La difficulté est de traduire correctement le terme anglais « gateway ».



Il y a donc une mutation des échelles territoriales où l'on part de l'individu mobile, connecté, en lien avec le monde entier qui figure l'autre extrémité de l'échelle spatiale. **Comment réguler les portes ? Quels sont les acteurs, les leviers disponibles ?** Etaient les questions centrales de ce séminaire qui peuvent être présentées en trois points. Le premier vise à éclairer la question de la nature de la régulation des portes et ses évolutions notables. Le second rappelle le changement de statut et de fonctions des portes qui pose fondamentalement la question de l'articulation des échelles et des territoires. Le troisième enfin avance quelques pistes pour une méthodologie renouvelée de la régulation des portes.

Pourquoi réguler les portes ?

Vivre dans un monde de flux rend bien plus complexe l'élaboration des politiques publiques.

Car avancer qu'il n'y a plus de frontière fixe et intangible équivaut à dire qu'il n'y a plus un espace circonscrit qui fait l'objet d'une mesure ou d'une politique publique mais des espaces-réseaux où se déploie une multiplicité d'acteurs qui obéissent à des logiques différentes. La conception des politiques publiques doit donc changer de modèle. **Il s'agit de passer d'une logique de hiérarchie et de contrôle, à la prise en compte de la diversité des formes d'échange**⁵. L'action publique progressivement se redéfinit.

Les institutions publiques changent de logique ; elles ne peuvent plus ignorer les logiques commerciales ou économiques dans leur rôle d'aménageur foncier des grandes infrastructures de transport. Par exemple, les ports, équipements d'intérêt général, sont de plus en plus concédés à des opérateurs logistiques privés. Les fonctions de gestion, d'exploitation des infrastructures doivent donc bien être distinguées de la fonction de régulation. Ce sont deux fonctions différentes, mais qui posent la question de la place de la puissance publique.

Cette question se pose parce que les frontières public/privé ne sont pas définies une fois pour toutes, les relations entre les deux « sphères » se complexifient. Mais le besoin de régulation subsiste bel et bien. Car **plus un système permet d'échanges, plus il se densifie, plus il est complexe, et plus il y a besoin de régulation**, ce qu'avait très bien compris le juriste et économiste Paul Cauwès dès la fin du XIX^e⁶. Il illustre parfaitement le paradoxe de la société de marché. Plus de marché signifie non pas la fin de l'intervention publique, mais au contraire plus de régulation. Seulement, **plutôt que de prescription, de hiérarchie et de contrôle, cette régulation prend la forme de la négociation entre des acteurs variés**, raison pour laquelle on parle couramment de gouvernance, qui associe des acteurs de natures différentes (du public comme du privé), représentant des échelles spatiales différentes (l'Etat comme des collectivités territoriales) et occupant des positions différentes dans l'organisation du système décisionnel.

Quelle articulation des territoires ?

Les portes remplissent aujourd'hui des fonctions différentes qui posent la question de la façon dont les territoires s'articulent, ou non. Cette question d'articulation se pose à deux niveaux. Celui

⁵ Ce qui ne va pas sans poser des questions éthiques. Qui a droit à la mobilité ? Les droits de sortie des pays se développent... en même temps que les droits d'entrée se restreignent. Tous les « migrants » ne sont pas traités sur le même pied, le milliard de touristes internationaux, le chercheur ou créateur d'entreprise bénéficiaire d'un « passeport talent » n'ont aucun rapport avec le migrant à la recherche de meilleures conditions de vie ou fuyant des zones de combat.

⁶ Paul Cauwès, Cours d'économie politique, Ed Larose et Forcel, 1893



de l'articulation de la porte et de l'espace urbain dans lequel elle s'inscrit et celui de l'articulation des territoires sur lesquels les portes produisent des effets externes.

Sur le premier niveau d'articulation, entre porte et ville, le port de la ville de Marseille peut être pris en exemple car il est révélateur de l'évolution des relations entre villes et portes. Très longtemps la zone portuaire était une « non ville », une zone à part quoique située en plein tissu urbain, réservée au personnel du port et aux marchandises en transit. Aujourd'hui **le port est un élément stratégique fondamental de la politique de développement de la ville** qui joue plus sur les flux de touristes que sur les flux de marchandises, qui sont repoussés sur Fos. La vocation des portes étant évolutive, elles entretiennent des rapports différents avec leur environnement urbain, elles deviennent elles-mêmes des centres d'urbanité. En conséquence, elles ne peuvent plus être gérées sur le mode du zoning et technocratiquement par des gestionnaires d'infrastructures. **Ces portes deviennent ou sont devenues des enjeux politiques majeurs.**

Quant à l'articulation de la porte et des territoires impactés par sa présence, un exemple significatif est celui d'Aéroport De Paris (ADP). Celui-ci avait pour rôle historique, comme tout aéroport, de faire atterrir et décoller des avions. ADP c'est aujourd'hui un espace économique banalisé qui capte des flux mondiaux de marchandises grâce à une énorme zone logistique ; ce sont des boutiques, des salariés et une contribution non négligeable au PIB francilien. ADP vend des aéroports dans le monde entier. En tant que porte, ADP est aussi une vitrine de l'ingénierie française dans le monde. C'est dire que le territoire aéroportuaire devient de plus en plus « poreux ». Il « absorbe » des territoires proches sur lesquels l'activité économique se diffuse ou lors d'opérations d'agrandissement ; il diffuse de l'information à l'échelle mondiale. Les fonctions des grands équipements comme les aéroports ont changé, ils sont devenus de vastes zones d'emplois qui drainent chaque jour à eux plusieurs milliers de salariés. Pour le dire différemment, aujourd'hui, les différents territoires s'interpénètrent. L'aménagement d'un parc d'activités de plusieurs centaines d'hectares autour d'une plate-forme aéroportuaire peut engendrer des effets sur l'économie de toute une région.

Les aéroports sont typiquement des équipements de type métropolitain, qui produisent de très larges effets (positifs comme négatifs) et qui posent la question de savoir qui est légitime pour décider. ADP est-il seul maître de la décision alors que son territoire concerne trois départements ? La décision revient-elle à ADP et aux communes sur lesquelles l'aéroport est implanté ? Ou bien doit-on considérer qu'en tant que porte de la métropole parisienne, la décision doit être une décision concertée entre l'ensemble des parties prenantes ? Cette question vaut bien sûr pour des équipements ou aéroports de plus petite taille, mais qui constituent des portes importantes pour les territoires alentours... et quelquefois plus lointains, sans frontière bien définies.

La réponse ne va pas de soi. Continuons avec l'exemple de « Paris, métropole qui s'ignorait jusqu'en 2005-2006 ». Plus généralement, les villes étaient dans une dimension de concurrence vis-à-vis des autres villes de même importance et « oubliaient » l'organisation de l'espace périphérique ou la façon dont les différents espaces s'articulaient ou non (par exemple, la jonction directe rapide entre CDG et Paris n'a jamais constitué une réelle priorité). Au mieux, on pouvait se contenter de penser que le développement du centre percolerait sur sa région en laissant aux territoires périphériques le soin de s'adapter au développement de l'aéroport. L'avantage de cette posture était de postuler le caractère d'intérêt général de l'équipement, qui diffuserait largement des effets



positifs, sans en faire une question préalable et en omettant de prendre en compte les externalités négatives⁷.

La difficulté se renforce encore si les coûts et bénéfices des équipements sont pris en compte. Comment justifier que certains territoires héritent de nuisances, alors que d'autres en tirent davantage de bénéfices ? La réponse n'est pas évidente car il y a souvent une disjonction entre les nuisances produites par l'équipement et les intérêts collectifs de l'équipement. Par exemple, le port du Havre consomme beaucoup de foncier, pour peu d'emplois créés. Il ne semble pas toujours utile localement, l'utilité étant surtout spatialisée à Paris. Même chose pour le tunnel sous le Mont Blanc. Les nuisances locales (pollution atmosphérique, bruit...) sont bien réelles, mais les bénéfices sont européens, dans l'accroissement des échanges qu'il permet. **Il y a donc un désajustement spatial entre coûts et bénéfices, ce qui rend périlleux l'obtention d'un compromis, lequel du coup suppose une méthodologie renouvelée.**

Progressivement on sort de ce genre de rhétoriques où les différents territoires se renvoyaient la balle et les responsabilités, mais **la difficulté de l'exercice est d'avoir une conception globale du développement territorial alors que les territoires politiques restent fragmentés.** La solution consiste sans doute à créer des espaces publics idoines où puissent être débattus les coûts et les avantages de tels équipements. Un pas a sans doute été réalisé en ce sens avec la création des métropoles et pôles métropolitains.

Quelle méthodologie de régulation ?

La méthodologie de régulation des portes renvoie à une triple question politique. Comme nous venons de le voir, l'échelle spatiale est importante. La porte bien souvent produit des externalités importantes, impacte des territoires bien au-delà de son lieu d'implantation. La question est donc celle des territoires qui sont appelés à participer à la concertation, négociation ou prise de décision. **Plus les externalités sont fortes, plus les territoires invités à se prononcer sur les risques et opportunités offerts par la porte seront nombreux.** En économie territoriale, on a coutume de proposer de considérer les niveaux décisionnels pertinents au regard des externalités produites. Si un équipement ne produit que très peu d'externalités territoriales, alors la décision peut être très locale. Plus les externalités seront larges, plus les territoires à intégrer au système décisionnel le seront. Dans le cas de l'ADP, il est clair que la décision ne peut être prise uniquement par les gestionnaires du territoire aéroportuaire, ni par les communes d'implantation mais qu'elle relève au moins de la métropole du grand Paris.

Le second aspect de la question est celui des temporalités à considérer, qui sont différentes selon les acteurs. La valeur du temps n'est pas la même selon que l'on est aménageur (temps long, très long), élu qui, faisant souvent plusieurs mandats, inscrivent souvent leur action dans le temps long, mais avec des actions qui doivent assez rapidement produire des effets, lesquels effets ne se produiront jamais assez rapidement pour les habitants ou riverains qui sont d'autant plus dans le quotidien voire l'immédiat qu'ils subissent des nuisances ou des contraintes. Cette question est sans doute l'une de celles qui font le plus obstacle au développement des portes. Elle revient à

⁷ Voir en renvoyant aux communes ou aux habitants la responsabilité de ces externalités. Par exemple, si des riverains sont incommodés à Orly, c'est, d'une part, parce qu'ils ont voulu profiter d'une aubaine : les terrains en bout de pistes étaient les moins chers de la région et, d'autre part, que la mairie a ouvert à l'urbanisation des terrains en bout de piste qui n'auraient pas dû l'être. Sur ces questions, voir les travaux de Guillaume Faburel.



poser la question de la prise en charge des nuisances. Expliquer aux habitants de Mauregard et de Le Mesnil-Amelot que leur commune bénéficie grâce à l'aéroport d'un potentiel financier de 14 451 et de 18 389 euros par habitant n'est sans doute pas suffisant. **Les espaces de problèmes sont différents entre les communes ou les intercommunalités qui ont les moyens de mettre des équipements collectifs et les particuliers, les individus, qui supportent au quotidien le bruit.**

Enfin, au-delà des territoires parties prenantes, se pose la question des êtres qui seront habilités à parler en leur nom. S'agit-il des seuls élus ? Des associations ? Des personnes ? Des trois ensembles et d'autres encore ? **Y a-t-il une catégorie d'acteurs davantage porteuse « d'intérêt général » qu'une autre ?** Tous les travaux tendent à montrer que l'intérêt général, de mythe fondateur, est devenu un objet à co-construire. Il n'y a pas, essentiellement, d'intérêts ignobles. Il y a des intérêts légitimes (ou non) dans une sphère de justice donnée. Les différents intérêts en présence doivent donc trouver des espaces où se confronter pour aboutir à la définition d'une situation acceptable et collectivement légitime. **L'époque n'est plus à une régulation de type monopoliste où cette définition était l'apanage de quelques groupes institués. La méthodologie doit donc se faire pragmatique et collaborative.**

Le risque, si ces trois dimensions spatiale, temporelle et représentative, ne sont pas prises en considération, est d'aller vers des conflits et blocages. Et ce qui est valable pour les portes, l'est aussi pour maints équipements ou aménagements.

L'exemple de la gestion des portes par les Hollandais peut nous permettre d'avancer quelques pistes, même si transposer des pratiques d'une culture à une autre ne va pas de soi. Ils ont mis en place des espaces partagés de projets où tous ceux qui y ont un intérêt quelconque (politique, social, économique, symbolique...) peuvent participer. La gouvernance des projets reste ouverte, pour éviter les conflits d'intérêts ou d'usage. Cela renvoie à la remarque de Bruno Latour⁸ qui rappelle qu'au départ d'un projet, l'intégralité des acteurs concernés ne peut être identifiée. Certains, en cours de route, vont se sentir concernés. **L'important est que l'espace d'expression reste ouvert, soit toujours en mesure d'admettre de nouveaux membres.**

L'exemple hollandais nous apprend aussi qu'il est important de construire ensemble « l'espace de problème ». Pour donner un exemple, avant de vouloir réglementer les heures de décollage et d'atterrissage des avions pour respecter la nuit des riverains de l'aéroport de Schirphol, il a fallu construire l'objet « nuit ». La nuit n'est pas la même en été et en hiver, pour des personnes âgées, des jeunes, des jeunes couples avec enfant en bas âge etc. **Ce n'est que lorsque les espaces de problèmes sont correctement construits que l'on peut apporter des solutions efficaces et produire une régulation adaptée.**

Le Bloc Notes de l'Agence, édité et imprimé par :
L'Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne
33 avenue de Colmar . 68 200 Mulhouse
Tél : 03 66 77 60 70 . Fax : 03 69 77 60 71
Rédaction : Didier TAVERNE
Date : juin 2014
*Toute reproduction autorisée avec mention précise de la source et
référence exacte*

⁸ Latour B, Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie ?, La Découverte, 1999.