

Juillet
2014

Mémoire de la prospective • Tome 2

*Vers une prospective du développement durable :
15 ans de travaux de prospective au sein des
Ministères de l'Équipement et de l'Environnement
(1993-2007)*



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère
de l'Écologie,
du Développement
durable
et de l'Énergie

Remerciements :

La réalisation de cet ouvrage a été engagée et dirigée par Jacques Theys, ancien responsable de la Mission prospective jusqu'en 2011. Qu'il en soit vivement remercié.

Nous remercions aussi les personnes qui ont contribué à sa rédaction et tout particulièrement :

- Sébastien Maujean (à la Mission prospective jusqu'en 2011),
- l'équipe d'ATEMA Conseil (Paris).

Collection « RéférenceS » de la Délégation au développement durable (DDD) du Commissariat général au développement durable (CGDD)

Titre du document : **Vers une prospective du développement durable : 15 ans de travaux de prospective au sein des ministères de l'Équipement et de l'Environnement (1993-2007)**

Directeur de la publication : **Jean-Paul Albertini**

Rédacteur en chef : **Nathalie Etahiri**

Auteur(s) : **Sous la direction de Jacques Theys**

Coordination éditoriale : **Emilie Journo**

Maquette-réalisation : **ATEMA Conseil**

Date de publication : **Juillet 2014**

Ce document n'engage que son/ses auteurs et non les institutions auxquelles ils appartiennent.
L'objet de cette diffusion est de stimuler le débat et de contribuer aux travaux actuels de prospective.

Mémoire de la prospective • Tome 2

Vers une prospective du développement durable : 15 ans de travaux de prospective au sein des Ministères de l'Équipement et de l'Environnement (1993-2007)

Sous la direction de Nathalie Etahiri et Jacques Theys

Recherches et publications du Centre de prospective et de veille scientifique (ministère de l'Équipement) et du Groupe de prospective environnement (ministère de l'Environnement)

Mission prospective
Juillet 2014

Table des matières

09 Introduction

AXE 1 : VEILLE SCIENTIFIQUE ET STRATÉGIES DE RECHERCHE

17 A • Thèmes émergents et prioritaires

- 17 Quelles priorités et quels thèmes émergents en matière d'environnement ?
- 19 Prospective de la « demande d'environnement » et programmation de la recherche
- 21 AGORA 2020

23 B • Le potentiel de recherche : évaluation et positionnement

- 23 La recherche dans les champs du Ministère de l'Équipement : état des lieux et stratégies
- 25 L'effort public de recherche dans les domaines de la ville, de l'aménagement, de la construction et du génie civil : une quantification
- 27 Évaluation de la recherche urbaine en France
- 29 La recherche française sur les politiques de transport au début des années 2000 : état des lieux et priorités
- 31 L'innovation dans les transports terrestres en France
- 33 Quelle contribution du réseau scientifique aux pôles de compétitivité ?

35 C • Management de la recherche

- 35 Management de la recherche : enjeux et perspectives
- 37 Quels indicateurs pour la recherche finalisée ?

AXE 2 : TECHNIQUES, TERRITOIRES ET SOCIÉTÉ

41 A • Prospective et évaluation technologique

- 41 TIC et territoires
- 43 Cité interactive et territoires numériques
- 45 Villes et réseaux techniques au Japon
- 47 Quelles technologies-clés pour les transports futurs en Europe ?
- 49 La voiture du futur
- 51 Le véhicule électrique en Californie

53 B • Risques et vulnérabilité

- 53 La société vulnérable
- 55 Conquête de la sécurité, gestion des risques
- 57 Les risques du ministère de l'Équipement, des Transports et du logement
- 59 Éléments pour une prospective de la sécurité
- 61 La gestion et la prévention des risques d'inondation : que nous disent les sciences sociales ?
- 63 Arts pratiques de la prévention des risques-inondations
- 65 Aménagement de l'espace et gestion des risques aux Pays-Bas
- 67 Les procédures de retour d'expérience : où en est-on à la fin des années 1990 ?

69 C • Les politiques de normalisation

- 69 Normalisation, construction de l'Europe et mondialisation
- 71 Stratégies de normalisation : le rôle du réseau scientifique et technique

73 D • L'expertise

- 73 Environnement, science et politique
- 75 L'expert contre le citoyen ? Le cas de l'environnement
- 77 Le citoyen savant
- 79 Prévention des risques naturels : de quoi les experts sont-ils responsables ?
- 81 Les modèles, obstacles et enjeux de leur critique

AXE 3 : DE LA PROSPECTIVE DE L'ENVIRONNEMENT AU DÉVELOPPEMENT DURABLE**85 A • Prospective et politiques de l'environnement**

- 85 Le futur de l'environnement au XXI^e siècle : une synthèse prospective
- 87 L'environnement au XXI^e siècle : visions du futur et changements politiques
- 89 L'environnement futur en Europe de l'Est et de l'Ouest : impacts de différents scénarios de développement
- 91 Éléments pour une prospective mondiale de l'eau à horizon 2025
- 93 Société immatérielle et mutation des valeurs
- 95 La politique française de l'environnement : une évaluation des vingt-cinq premières années
- 97 Trajectoires institutionnelles et choix des instruments de politique publique
- 99 Quelles perspectives pour l'industrie française de l'environnement ?

101 B • Énergie et effet de serre

- 101 Transports et effets de serre à l'horizon 2030
- 103 Efficacité énergétique comparée des différents modes de transport
- 105 Détente : trois scénarios de transition énergétique pour la France

107 C • Développement durable

- 107 Le développement durable urbain au Canada
- 109 Développement durable, villes et territoires
- 111 Le développement urbain soutenable : un essai de définition
- 113 L'aménagement durable : défis et politiques
- 115 Aménagement et développement durable : vers une ingénierie de la prévention ?
- 117 Pourquoi les préoccupations sociales et environnementales s'ignorent-elles mutuellement ?
- 119 Scénarios de développement durable pour la France à l'horizon 2010-2030

AXE 4 : PROSPECTIVE DES TRANSPORTS ET DE LA MOBILITÉ

123 A • Mobilité longue distance et prospective globale des transports

- 123 Prospective de la mobilité en Europe
- 125 Contexte géopolitique et évolution du système de transport à 2050
- 127 Fret 2030
- 129 La mobilité au carrefour des valeurs de la société
- 131 Le développement des infrastructures dans la zone Asie-Pacifique
- 133 Prospective du financement des transports

135 B • Prospective de la mobilité urbaine

- 135 Se déplacer au quotidien dans 30 ans
- 137 Scénarios d'évolution de la mobilité urbaine à l'horizon 2020-2030
- 139 Mobilité et vie quotidienne
- 141 Mobilités et sociabilités dans la ville
- 143 La forme et le flux
- 145 Les politiques de déplacement urbain en quête d'innovation
- 147 L'acceptabilité du péage urbain à Londres

149 C • Prospective automobile

- 149 Automobile, environnement et société : controverses et prospective
- 151 Approche géographique des marchés émergents de l'automobile
- 153 Automobile et sécurité routière

AXE 5 : LES FUTURS DE LA VILLE, DE L'HABITAT ET DES TERRITOIRES

157 A • Prospective des modes de vie

- 157 Radioscopie de la France en mutation : 1950-2025

159 B • Logement et habitat

- 159 Quels futurs pour le bâtiment et la construction : les travaux du club Bativille
- 161 Les politiques du logement en Europe à la fin des années 1990 Tendances communes et divergences
- 163 Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus
- 165 La seconde génération des régies de quartier
- 167 Le rôle des associations dans le logement social

169 C • Prospective urbaine

- 169 La prospective des villes : un état des lieux en 1997
- 171 La ville éclatée
- 173 Villes du XXI^e siècle : entre villes et métropoles, rupture ou continuité ?
- 175 De la ville à la mégapole
- 177 La refondation mégapolitaine
- 179 L'économie invertie dans les pays du Sud
- 181 La prospective urbaine aux Etats-Unis
- 183 Lebensraum Stadt, la ville espace de vie
- 185 Quand les villes pensent leur futur
- 187 Le Deutsche Institut für Urbanistik (Institut allemand d'urbanisme)

- 189 Maitriser l'étalement urbain : l'expérience de quatre pays
- 191 Le financement de l'aménagement : enjeux et comparaisons internationales
- 193 Analyse comparative de la politique de la ville aux Etats-Unis et en France
- 195 La lutte contre l'exclusion dans les quartiers en difficulté

197 D • Prospective de l'aménagement du territoire

- 197 France 2015
- 199 Repenser le territoire : un dictionnaire critique
- 201 L'aménagement du territoire en 50 tendances
- 203 Dictionnaire prospectif de l'aménagement du territoire
- 205 Aménager le territoire : l'exigence écologique. Une contribution au schéma d'aménagement européen
- 207 L'aménagement du territoire en Allemagne
- 209 Inégalités et intercommunalités en Île-de-France
- 211 Système productif et organisation de l'espace en Île-de-France
- 213 Prospective et territoires : enjeux, méthodes et expériences

AXE 6 : TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE

217 A • Du gouvernement à la gouvernance

- 217 Vers un État régulateur ?
- 219 La réforme "Next Steps" au Royaume-Uni
- 221 Questions sur l'Etat producteur
- 223 La mutation des ONG environnementales dans les années 1990 : une lecture stratégique
- 225 La gouvernance entre innovation et impuissance

227 B • Décentralisation et action publique territoriale

- 227 L'Etat et ses territoires en Europe : les réformes régionales
- 229 Décentralisation et coordination de l'action publique
- 231 Décentralisation et avenir du ministère de l'Équipement
- 233 La réforme des aires métropolitaines dans les pays industrialisés
- 235 Quelle implication future des services territoriaux de l'État dans l'aménagement des territoires ?
- 237 Prospective de l'urbanisme opérationnel

239 C • Evolution de l'ingénierie publique

- 239 La culture du risque des ingénieurs des Centres d'études techniques de l'équipement
- 241 Radioscopie de l'ingénierie conseil en transports en Europe

243 D • Démocratie participative

- 243 La production de l'assentiment dans les politiques publiques
- 245 La concertation autour de la "Betuwelijn" aux Pays-bas
- 247 L'évaluation environnementale au Québec
- 249 Les commissaires enquêteurs et l'intérêt général
- 251 Projets d'infrastructure et débat public

254 Résumé

Introduction

Jacques THEYS et Nathalie ETAHIRI
ancien responsable et actuel chef de la Mission prospective du MEDDE

Ce document est le second d'une série de trois ouvrages que la Mission prospective du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie a décidé de consacrer à la « *Mémoire de la prospective* », dans les champs qui étaient traditionnellement ceux de l'équipement et de l'environnement.

Il apparaissait en effet important, au moment où une culture commune entre ces « mondes » longtemps séparés se développe et où le caractère impératif d'une transition écologique vers un mode de développement durable s'affirme, de mettre à disposition des acteurs travaillant sur ces deux champs, les réflexions et les ressources très riches accumulées dans le temps par les uns et les autres.

La démarche adoptée dans la série « *Mémoire de la prospective* » est à la fois large dans son champ puisqu'elle intègre l'environnement, la ville, les transports, le logement, l'aménagement, mais aussi plus étroite dans sa sélection, puisque seuls sont repris les travaux réalisés ou commandités par les deux ministères concernés. (Ex - ministère de l'Équipement et ministère de l'Environnement).

Pour tenir compte à la fois des usages possibles de cette « mémoire » et des facilités, plus ou moins grandes d'accès, à ce qui a été produit au cours des décennies précédentes, le choix a été fait de réaliser et de publier trois documents de natures sensiblement différentes :

- *le premier tome*, publié début 2013, rassemble sous une forme relativement détaillée une vingtaine de travaux majeurs réalisés entre la fin des années 1990 et la création du ministère de l'Écologie et du Développement durable (en 2007), par les directions des deux administrations de l'Équipement et de l'Environnement ;
- *le second tome*, celui-ci, rend ici compte, sous la forme d'une centaine de fiches plus succinctes des principaux travaux réalisés entre le début des années 1990 et 2007 par les services auxquels a directement succédé la Mission prospective, à savoir le Centre de prospective et de veille scientifique (CPVS) du ministère de l'Équipement, et le « Groupe de prospective environnement » ;
- enfin *un troisième tome* reprendra de manière plus sélective les éléments les plus représentatifs de ce qui a pu être produit depuis le début des années 1970 par l'ensemble des autres services de prospective, et plus généralement par l'ensemble des programmes ayant une vocation prospective menés dans les deux ministères de l'Équipement et de l'Environnement.

C'est ainsi l'ensemble de la période 1970-2007 qui sera couverte.

Un souci plus pratique qu'historique

La vocation de cette série consacrée à la « mémoire de la prospective » n'est pas essentiellement de construire une histoire des idées ou des institutions. Elle est de fournir des matériaux utiles pour ceux qui auront à anticiper ou imaginer le futur.

Bien évidemment, le contexte d'aujourd'hui, après la rupture née de la crise économique, est à de nombreux égards très différent de celui qui existait au moment où les travaux présentés ici, et encore plus dans le tome suivant, ont été réalisés. *Mais beaucoup des préoccupations qui étaient déjà celles des années ou même des décennies précédentes se retrouvent aujourd'hui, avec une vivacité encore accrue ; et une grande part des anticipations ou des pistes de réflexion proposées dans les prospectives passées conservent leur utilité.*

En donnant accès à cette mémoire, il s'agit d'éviter un investissement coûteux sur des domaines déjà très largement couverts, et donc de favoriser indirectement l'innovation et l'exploration de thèmes réellement nouveaux. L'expérience montre que dans la plupart des démarches de prospective, une part très importante de l'énergie est consacrée à la mobilisation de connaissances généralement très dispersées. Si les nouveaux outils d'information facilitent aujourd'hui cette mobilisation, ils ne sauraient se substituer à un effort de mémoire. Surtout dans des domaines où, comme ceux abordés ici, les ressources documentaires sont lacunaires ou très éclatées.

Un second tome centré sur les travaux du Centre de prospective et de veille scientifique (Équipement) et du Groupe prospective environnement durant la période 1993-2007

Alors que le premier tome analysait en détail quelques travaux majeurs des années 2000, ce second tome couvre une période plus longue – les années 1990 et 2000 – et est centré sur les deux services dont est directement issue la Mission prospective créée en 2007 : le Centre de prospective et de veille scientifique du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement – qui a fonctionné de 1993 à 2007 – et le « Groupe de prospective environnement », fondé à la fin des années 1970 et disparu en 1997.

Ces deux structures de prospective ont en commun d'avoir été liées à des directions de la Recherche – dont elles constituaient le pôle de réflexion stratégique – et d'avoir été étroitement associées entre 1993 et 1997 – dans la continuité d'une longue tradition de coopération amorcée au moment de la mise en place du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, entre 1978 et 1981.

Créé en 1993 au sein de la nouvelle Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques (la « DRAST ») qui se substituait à la Délégation à la recherche et à l'innovation dirigée par Jean-Eudes Roullier, le Centre de prospective et de veille scientifique (CPVS) a constitué pendant quinze ans l'un des deux services de prospective du ministère de l'Équipement, avec la Mission prospective animée par Josée Landrieu – et le plus important en taille. Dès sa mise en place il a, en outre, été mis à disposition du ministère de l'Environnement pour assurer sa fonction prospective, situation qui a duré jusqu'en 1997⁽²⁾.

Le « Groupe de prospective environnement » a de son côté constitué, jusqu'à sa disparition en 1997, la composante « environnement » du groupe de prospective commun à l'Environnement et à l'Équipement créé en 1979 par Michel d'Ornano, dans le cadre du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie. Intégré aux services de la recherche successifs – Mission des études et de la recherche, Service de la recherche et du traitement de l'information (SRETIE), Service de la recherche et de la prospective – ; associé au CPVS de 1993 à 1997 ; il a été supprimé en 1997 à la suite de la création de la Mission prospective et stratégie dirigée par Dominique Dron, une structure autonome située à proximité du cabinet.

⁽²⁾ Jacques Theys a assumé la double fonction de responsable du CPVS et du Groupe prospective environnement entre 1993 et 1997, puis celle de directeur du CPVS jusqu'à son remplacement par la Mission prospective en 2008. Parmi la quinzaine de personnes qui ont fait partie de ces deux unités entre 1993 et 2008 il faut citer, en particulier : du côté « Environnement » Jean-Marc Salmon ; et du côté « Équipement », Franck Sherrer (en 1993), Jean-Pierre Galand, Gilles Jeannot, Thérèse Spector, Marie-José Roussel, Yves Tugaye, Sébastien Maujean, Claude Spohr, Serge Wachter et Pascal Bain, responsable adjoint dans les années 2000.

Compte tenu de l'association étroite entre ces deux structures durant la période couverte par ce second tome (les années 1990 et 2000), le choix a été fait de ne pas isoler dans des parties séparées les travaux réalisés par chacune d'entre elles – malgré les différences de budget et de commanditaires. Cela conduit à mettre en évidence les complémentarités et les passerelles entre les deux programmes : en raison de son positionnement institutionnel très spécifique, la prospective a, de fait, dans une très large mesure, anticipé la fusion entre les deux ministères intervenue en 2007. Aussi bien du côté Environnement qu'Équipement, elle a été, durant ces quinze ans 1992-2007, une prospective fortement déterminée par la préoccupation du développement durable.⁽³⁾

Une vision partielle, mais néanmoins représentative, de la prospective environnement-équipement avant 2007-2008

Compte tenu de ce centrage sur deux services, ce second tome des Mémoires de la prospective ne peut prétendre donner une vision globale de ce qui a été fait en matière de prospective au sein des ministères de l'Environnement et de l'Équipement durant les décennies 1990 et 2000. Beaucoup d'autres travaux ont été menés, en effet, durant la même période par d'autres structures ; soit du côté Équipement (Mission prospective, Conseil général des ponts et chaussées, Direction générale de l'aviation civile, etc.) ; soit du côté Environnement (Mission prospective et stratégie, puis unité prospective du Service de la recherche) – autant d'initiatives dont il n'est pas rendu compte. Le document ne reprend, par ailleurs, que de manière très partielle les importants travaux de prospective menés au sein de deux programmes de recherche dont le CPVS ou le Groupe de prospective environnement ont assuré ou co assuré le secrétariat :

- d'abord ceux menés entre 1989 et 1994 dans le cadre du programme « ECLAT » sur les dimensions économiques, sociales et politiques du changement climatique (sous la direction de Michel Beaud) ;
- ensuite ceux conduits, dix ans plus tard, à l'initiative du programme « Politique des transports » du PREDIT (groupe 11 du PREDIT présidé par Michel Rousselot).

Malgré son épaisseur, ce second tome ne donne donc qu'une vision partielle de ce qui a été fait entre 1992 et 2007, qui appelle des compléments qui seront apportés dans le tome suivant. Dans un premier temps, le choix a été fait de s'en tenir aux travaux dont la Mission prospective avait une connaissance directe pour en avoir, dans le passé, assumé la responsabilité – ce qui excluait une approche plus globale. On peut néanmoins considérer que cette vision limitée est assez significative de ce qui a été fait durant ces années, et ceci pour deux raisons. D'abord durant toutes ses années, le Centre de prospective et de veille scientifique a constitué une unité prospective de taille relativement plus importante que les autres et disposant de plus de stabilité, ce qui a permis une production, dans la longue durée, relativement plus abondante que dans les autres services. Ensuite et surtout, il y a eu, durant toute cette période, un grand nombre de participations et de coopérations croisées entre programmes, et une large porosité entre thématiques, dont ce second tome rend compte très largement – en évoquant, par exemple, les participations du CPVS aux travaux cofinancés par le PREDIT, ou animés par le Conseil général des ponts et chaussées (« Transport 2050 », etc.) et les projets menés avec les autres missions prospective.

En résumé, on peut, estimer de manière approximative qu'il est rendu compte ici d'environ la moitié de ce qui a été produit en matière de prospective par les deux ministères de l'Environnement et de l'Équipement durant les quinze années 1992-2007. Il faut préciser que pour une part importante, la moitié manquante a déjà fait l'objet d'une valorisation forte, comme c'est en particulier le cas pour les

⁽³⁾ Seule la Mission prospective et stratégie de Dominique Dron a eu une taille comparable à celle du CPVS, mais elle n'a fonctionné que de 1995 au début des années 2000. La mission prospective « Équipement » de Josée Landrieu, située au sein de la Direction des affaires économiques et internationales, comme l'unité prospective du Service de la recherche du ministère de l'Environnement (à partir des années 2000) ou celle de la Direction de l'aviation civile n'ont jamais dépassé deux personnes, et ont la plupart du temps été réduites à leur responsable (Sébastien Treyer puis Julien Vert du côté Environnement).

travaux de la Mission prospective et stratégie du ministère de l'Environnement, publiés à la Documentation française, ou pour ceux du PREDIT. Le présent document ne fait donc aussi que compléter ces précédentes initiatives et combler une lacune.

Une sélection structurée autour de six grandes thématiques

Une autre raison du caractère partiel de ce recueil est qu'il résulte lui-même d'une sélection des travaux menés par le CPVS et par le Groupe prospective environnement. Environ un tiers seulement du corpus disponible est repris dans ce second tome, soit une centaine de documents sur un total – sous forme de rapports de recherches, d'ouvrages, ou de numéros de revues – publications de plus de trois cents⁽⁴⁾.

Cette sélection s'est faite sur la base de trois critères :

- l'importance du projet ou du document au moment de sa réalisation et de sa diffusion ;
- l'intérêt pour le lecteur d'aujourd'hui ;
- la cohérence par rapport aux grandes thématiques retenues dans l'ouvrage.

Les différents travaux sélectionnés ne peuvent, en effet, se comprendre que comme composantes d'approches thématiques plus globales, poursuivies avec une forte continuité pendant toute la période de quinze ans qui fait l'objet de ce tome. Cette cohérence apparaît à deux niveaux : d'abord à celui, très synthétique, des six grandes parties qui structurent cet ouvrage, mais surtout au niveau des « sous-thèmes », qui peuvent être considérés comme autant de programmes... On peut prendre comme exemples les travaux menés sur l'expertise depuis la fin des années 1980, ou sur la prospective des relations entre aménagement du territoire et développement durable depuis le milieu des années 1990. C'est à cette échelle des sous-thèmes qu'une appréhension de la mémoire peut être utile...

À un niveau plus agrégé, le recueil est organisé en six grandes parties qui correspondent aux grandes missions fonctionnelles des deux services pris en compte :

- la veille scientifique et l'appui aux stratégies de recherche ;
- les relations techniques-territoires-risques-société ;
- la prospective de l'environnement et du développement durable ;
- la prospective des transports et de la mobilité ;
- les futurs de la ville, de l'habitat et des territoires ;
- et enfin, l'analyse des transformations de l'action publique.

Les deux premiers axes correspondent au rôle d'appui aux stratégies de recherche qu'ont joué le CPVS et le Groupe de prospective environnement en tant que services intégrés aux directions de la recherche des deux ministères de l'Environnement et de l'Équipement. Y figurent, en particulier, des travaux précurseurs sur le management de la recherche, les pôles de compétitivité, la demande future de recherche dans les champs de l'environnement ou de l'équipement, la prospective technologique ou la gestion des risques. Les quatre suivants sont plutôt liés à leur fonction de « centre de ressources prospectives » à disposition des directions sectorielles des deux administrations. Les travaux réunis dans ces quatre dernières rubriques correspondent ainsi, le plus souvent, à des projets réalisés en co

⁽⁴⁾ Ces trois cents publications comprennent pour environ la moitié des rapports de recherche et pour l'autre des ouvrages, généralement édités par des éditeurs privés, et les numéros des trois revues publiées par le CPVS : *2001 Plus* (environ 70 numéros), *Technique, territoires et société* (TTS) (38 numéros) et les *Notes du CPVS* (une trentaine de numéros). L'ensemble est disponible à la Mission prospective ou dans les centres de documentation du ministère du Développement durable. Parmi les deux cents travaux qui ne font pas l'objet d'une fiche, on peut noter, par exemple, les deux numéros de TTS intitulés « Équipement – mode d'emploi », consacrés à la prospective de l'emploi dans le champ de ce ministère.

financement, dans lesquels sont impliqués des services ou des organismes comme le Conseil général des ponts, la DATAR, les Directions en charge de l'urbanisme ou des transports, l'ADEME, le PREDIT ou les organismes du réseau scientifique et technique du ministère de l'équipement. Tous les domaines sectoriels sont couverts – ville, environnement, logement, transports, aménagement du territoire – avec, en outre, le souci de développer des approches plus transversales sur les modes de vie ou sur les transformations de l'action publique (gouvernance, décentralisation, « État régulateur », etc.).

Il est intéressant de remarquer que la centaine de travaux retenus pour l'analyse correspond à une conception très large de la notion de prospective. Environ un tiers seulement de ces travaux peuvent, en effet, être considérés comme des recherches prospectives au sens strict – avec des prévisions ou des scénarios. Un autre tiers est plutôt orienté vers l'évaluation ou la comparaison de politiques publiques, qu'il s'agisse de politiques de recherche ou de politiques publiques sectorielles. On peut citer comme exemples des projets portant sur le positionnement des organismes du réseau scientifique et technique « équipement » dans les pôles de compétitivité, ou sur la mise en place de marchés de droits à polluer en France. Enfin un dernier tiers illustre plutôt le rôle qu'ont pu jouer le CPVS et le Groupe prospective environnement dans le développement de nouveaux thèmes d'action publique comme ceux de la vulnérabilité, de la « ville durable », des nouvelles formes de gouvernance, ou de la gestion des controverses scientifiques ou techniques. Il faut noter également, à ces trois niveaux, la place donnée à la veille internationale, fortement liée à l'existence, au sein du CPVS, d'une revue consacrée à cette veille : *2001 Plus* – dont près de 70 numéros ont été publiés en quinze ans⁽⁵⁾.

Chacun des travaux retenus dans ce document est analysé avec une grille commune comportant une « fiche signalétique » (titre, auteurs, commanditaires, mots-clés...), un résumé descriptif (« repères »), un rappel du contexte dans lequel s'est inscrit le projet et de ses enjeux, une analyse des résultats principaux, un extrait significatif, et enfin une courte mise en perspective par rapport à la situation actuelle. Il s'agit, en moins de deux pages, de donner au lecteur une vision substantielle du travail réalisé, en essayant, à chaque fois, de montrer son intérêt pour l'action et les réflexions d'aujourd'hui.

15 ans d'évolution vers une prospective du développement durable

La position du Centre de prospective et de veille scientifique et du Groupe de prospective environnement à l'interface entre les deux ministères de l'Environnement et de l'Équipement a conduit à anticiper très largement les enjeux qui allaient être ceux du développement durable et déboucher finalement sur la fusion, en 2007, des deux ministères. C'est ainsi, par exemple, que, dès l'année de sa création, le CPVS a été amené à co organiser un colloque sur « Le développement durable urbain au Canada » – pratiquement au moment où le thème commençait à émerger en Europe. Par la suite la plupart des travaux de prospective menés sur la ville, les transports ou l'aménagement du territoire ont pris en compte cette préoccupation, avant même son intégration dans les pratiques et la culture du ministère de l'Équipement. Inversement, la proximité avec les problématiques économiques et sociales spécifiques à ce dernier ministère a conduit, à travers la prospective, à défendre une conception du développement durable se différenciant clairement de sa seule dimension environnementale...

Grâce à l'appui constant des directeurs de la recherche⁽⁶⁾, et à des coopérations actives (en particulier avec la DATAR et le PREDIT), beaucoup d'autres thèmes ont pu faire l'objet de réflexions prospectives durant ces quinze ans, allant de la problématique du risque jusqu'à l'élaboration de scénarios sur l'avenir

⁽⁵⁾ Suite d'une initiative prise par Jean-Eudes Roullier, Délégué à la recherche et à l'innovation, la revue *2001 Plus*, diffusée à 1 000 exemplaires à raison de quatre numéros par an, comprenait deux séries : l'une visant à faire des synthèses de recherche sur des thèmes intéressant l'action publique, et l'autre consacrée à la veille internationale.

⁽⁶⁾ Le développement de la prospective au sein des deux ministères de l'Environnement et de l'Équipement durant ces années 1990-2000 n'aurait pas été possible sans le soutien des directeurs de la recherche : Jean-Pierre Giblin, François Perdrizet puis Régine Bréhier du côté de l'Équipement (DRAST) ; Jean-Claude Oppeneau, Lucien Chabason, Jean-Michel Petit, Jacques Varet du côté Environnement (SRETIE, DRAEI, Service de la recherche).

du ministère de l'Équipement après la seconde phase de décentralisation. Un investissement important a pu, en particulier, être fait sur la prospective des transports, en parallèle avec de nombreuses autres initiatives⁽⁷⁾. Faute de moyens financiers suffisants, il n'a pas été possible, en revanche, de lancer de grands projets de prospective équivalents à ceux de la DATAR ou du Conseil d'analyse stratégique – à l'exception notable d'Agora 2020, comparable dans son ampleur aux exercices européens de *foresight* les plus ambitieux. Il faut ajouter que la coupure intervenue en 1997 avec le ministère de l'Environnement a eu pour conséquence un manque de valorisation des travaux menés pour celui-ci dans les quatre années précédentes, et notamment d'un grand programme de construction de « scénarios de développement durable pour la France en 2030 », qui reste encore aujourd'hui d'actualité, ou du colloque international de Fontevraud sur « L'environnement au XXI^e siècle⁽⁸⁾ ».

L'intégration de la prospective au sein de la recherche s'est révélée aussi à la fois un atout important et un point faible majeur. L'apport d'innovations et la circulation des idées s'en sont trouvés renforcés ; mais l'appui aux politiques publiques et surtout la valorisation sont restés très en deçà de ce qui aurait été nécessaire – malgré les efforts faits dans ce sens par le CPVS⁽⁹⁾. C'est une autre raison qui justifie que ce regard partiel porté sur la prospective des années 1990-2000 soit complété par une analyse des travaux réalisés, pendant la même période, par d'autres services plus opérationnels, comme la Mission prospective et stratégie du ministère de l'Environnement ou la Mission stratégie du ministère de l'Équipement créée peu avant la fusion de 2007.

Ce sera l'objet du tome 3.

⁽⁷⁾ Le domaine des transports est, avec l'énergie, celui qui a fait l'objet du plus grand nombre de travaux de prospective dans les années 1990-2000, avec des initiatives conjointes de la Mission prospective et stratégie environnement, du CGPC, du service statistique du ministère, du Conseil d'analyse stratégique, de l'ADEME, de la DGAC, du PREDIT et du CPVS, auxquels il faut ajouter les nombreux travaux faits dans le secteur privé, dans les organismes de recherche (INRETS, CERTU, CNRS, LET, etc.) ou dans les organismes internationaux.

⁽⁸⁾ La coupure intervenue en 1997 avec le ministère de l'Environnement s'est également traduite par un manque de valorisation des travaux engagés depuis le début de années 1990 sur l'énergie et le changement climatique (valorisation du programme « ECLAT », et des scénarios « DETENTE », qui étudiaient les conséquences d'une éventuelle « sortie du nucléaire »).

⁽⁹⁾ Comme exemple de cette préoccupation d'appui aux politiques publiques on peut, notamment, citer la mise en place d'une coopération entre le CPVS et la Direction de l'urbanisme pour développer la prospective territoriale dans les services déconcentrés du ministère de l'Équipement (programme de formation-action piloté par Claude Spohr).

AXE 1

*Veille scientifique
et stratégies de
recherche*

A • Thèmes émergents et prioritaires

Quelles priorités et quels thèmes émergents en matière d'environnement ?

Une enquête internationale auprès d'un millier de scientifiques

Titre : Quelles priorités et quels thèmes émergents en matière d'environnement ?
Auteur(s) : C. Courtet (Association Descartes), V. Baudoin et L. Volatier (Credoc), P. Laredo (CSI, École des Mines de Paris), J.M. Salmon et J. Theys (CPVS)
Edition : Rapport de recherche, 165 pages.
 Nombreuses publications intermédiaires (CREDOC, etc.) et articles (*Futuribles* n° 280)
Année : 1999

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS, Service de la recherche du ministère de l'Environnement et ministère de la Recherche
Mots-clés : veille scientifique, hiérarchisation des risques, *horizon scanning*, enquête delphi, priorités de recherche, thèmes émergents, problèmes d'environnement de « troisième génération »

Contexte et enjeux

Dans les années 1970-1980, la « mise sur agenda » des différents problèmes d'environnement s'est faite de manière relativement aléatoire en fonction des événements (catastrophes écologiques, etc.), des pressions de l'opinion ou des opportunités technico économiques. Il a fallu attendre le milieu des années 1990 pour que cette démarche empirique commence à être critiquée, notamment aux États-Unis, d'abord parce qu'elle conduisait à une mauvaise affectation des ressources disponibles entre les différents risques ; et ensuite parce qu'elle donnait une place insuffisante à l'anticipation des menaces futures.

C'est dans ce contexte que fut lancée à la fin des années 1990 toute une série de consultations ou d'exercices de prospective visant effectivement à rationaliser les priorités scientifiques ou politiques en matière d'environnement. Engagée en 1996 à l'initiative du Centre de prospective et de veille scientifique, qui était alors commun aux ministères de l'Équipement et de l'Environnement – avec l'appui du ministère de la Recherche – l'enquête auprès de la communauté scientifique internationale sur « les thèmes prioritaires et émergents en matière d'environnement » s'inscrit dans ce

mouvement d'ensemble. Réalisée grâce à la collaboration étroite entre quatre équipes de recherche, l'Association Descartes, le Credoc, le Centre de sociologie de l'innovation de l'École des mines de Paris et le CPVS, cette enquête, étendue sur près de trois ans, constitue sans doute l'une des tentatives les plus ambitieuses engagée dans cette perspective.

REPÈRE

Publiée par l'association Descartes en 1999 puis reprise et synthétisée dans un article publié par J. Theys dans Futuribles en novembre 2002 (numéro 280), cette enquête auprès de la communauté scientifique internationale a été lancée en 1996 par le CPVS. Elle s'articule autour de deux questions majeures : la première appelle les scientifiques à « classer par ordre de priorité les problèmes qu'ils considèrent à la fin des années 1990 comme majeurs » ; et la seconde les interroge sur « les thèmes ou questions nouvelles susceptibles d'émerger dans le futur » (à l'horizon 2020-2030). 1 000 scientifiques venant de 70 pays et représentant à parts à peu près égales les chercheurs et experts français, européens et non européens (Afrique, Amérique, Asie) y ont répondu. S'ajoutent des informations intéressantes sur la perception des problèmes émergents dans les domaines spécifiques de recherche des répondants.

Axe 1

Analyses et Enseignements

Structurée autour de questions ouvertes – avec les difficultés d’appréciation que cela implique – l’enquête conduit à des résultats qui peuvent s’analyser à une multiplicité d’échelles et à des niveaux de granulométrie très différents : par « problème » (près de 7 000 cités), par pays, par discipline, etc. Au niveau le plus agrégé, elle débouche sur les quatre grandes conclusions suivantes.

Un éclatement des représentations scientifiques de l’environnement autour de trois univers

L’enquête met tout d’abord en évidence une forte structuration des représentations scientifiques de l’environnement autour de trois univers très distincts, de trois pôles : un pôle clairement centré sur « la nature » où l’on trouve des thèmes comme la biodiversité ou le changement climatique ; un pôle qui accorde une place centrale à l’homme et à ses relations au cadre de vie avec des enjeux comme la démographie, la santé, les transports, la vie urbaine ; et enfin un pôle qui met l’accent sur les relations à la technique, et les problèmes de risque, d’énergie, de déchets, d’industrie.

Une priorité aux problèmes de développement et de climat

L’enquête confirme l’importance majeure accordée par la communauté scientifique au risque climatique. Mais si l’on tient compte du rang de classement (et pas seulement de la fréquence de citation), on voit apparaître tout en haut de la hiérarchie – et avant même l’effet de serre – les problèmes liés à la démographie et au développement : explosion des villes, pauvreté et sous-développement dans les pays du Sud ; inégalités écologiques, gaspillages et affaiblissement de la cohésion sociale dans le Nord. Exprimée par des scientifiques venant en majorité des « sciences dures », cette priorité donnée au mal-développement n’était pas *a priori* évidente.

Des priorités très différentes selon les continents

Même si la hiérarchie précédente apparaît comme relativement robuste, on constate que les perceptions des scientifiques sont cependant extrêmement contrastées selon les continents. Les Français sont les seuls à placer les risques industriels et nucléaires en seconde position et apparaissent plus que d’autres sensibles aux problèmes concrets de transport, d’urbanisme, de paysage, d’environnement quotidien. On constate en revanche (c’était en 1997-1998) une position plutôt en retrait sur l’effet de serre ou la biodiversité.

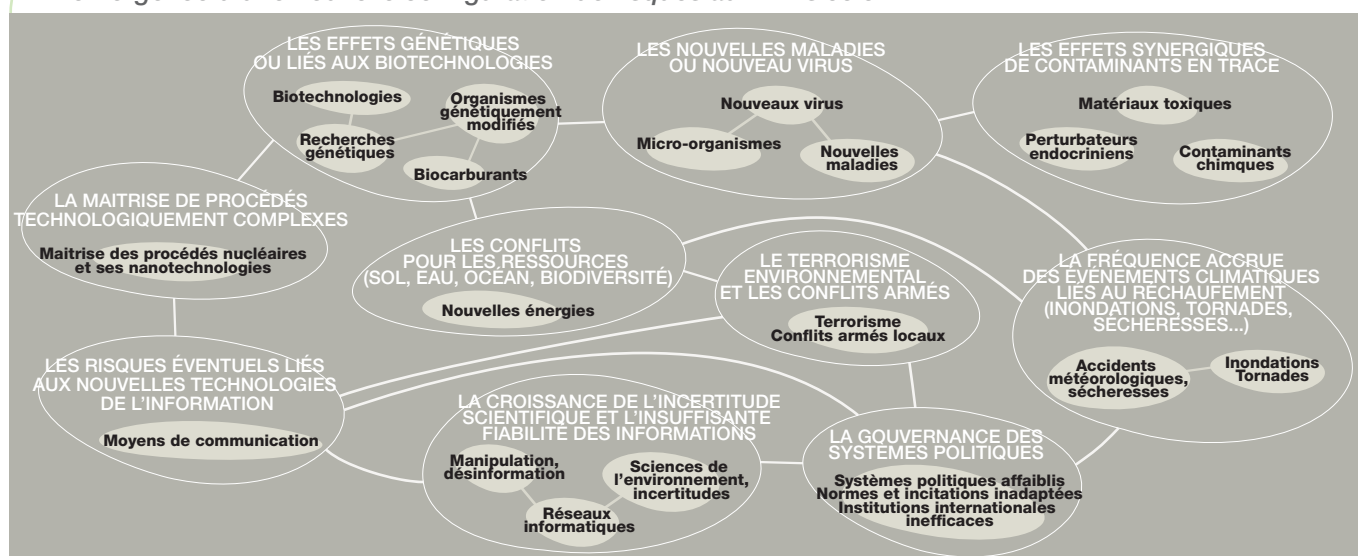
L’émergence d’une nouvelle configuration de risques du XXI^e siècle

Trois chercheurs sur quatre s’accordent pour augurer de l’émergence d’une nouvelle génération de risques au XXI^e siècle – ce qui n’est pas contradictoire avec le sentiment « que les générations futures seront confrontées à une majorité de risques que nous connaissons déjà ».

À travers la liste des thèmes émergents cités, c’est en effet une troisième génération de problèmes d’environnement qui est anticipée pour les premières décennies du XXI^e siècle, après la génération des problèmes locaux (eau, bruit, déchets, pollution de l’air, destruction de la nature proche), puis celle des problèmes globaux ayant émergé à la fin des années 1980 (changement climatique, biodiversité mondiale, etc.). Comme le montre le graphique ci-dessous, on trouve notamment, dans cette « troisième génération de risques », les nouvelles maladies ou nouveaux virus, la fréquence accrue des événements climatiques, les conflits géopolitiques sur les ressources, la vulnérabilité des grands systèmes techniques, les risques liés aux nouvelles technologies (nanotechnologies, biotechnologies, nouvelles énergies, etc.) mais aussi le terrorisme environnemental ou la manipulation de l’information. Pour tous ces nouveaux risques est mis en évidence un fort décalage entre l’importance des enjeux et la faiblesse de l’offre de recherche ou de la commande d’expertise.

ZOOM

L’émergence d’une nouvelle configuration de risques au XXI^e siècle



A • Thèmes émergents et prioritaires

Prospective de la « demande d'environnement » et programmation de la recherche

De la science autrement

Axe 1

Titre : Étude prospective de la demande d'« environnement » et sa traduction en termes scientifiques et techniques à des fins de programmation de la recherche

Auteur(s) : CDC consultants, BIPE, et Insight Marketing-IPSOS (sous la direction de J.M. Poutrel et L. Van Tielcke)

Edition : Rapport de recherche pour le ministère de l'Environnement, l'Ademe et le CEA

Année : décembre 1997

Maître(s) d'ouvrage(s) : Ademe, CEA et ministère de l'Environnement (groupe de prospective environnement puis Mission prospective et stratégie)

Mots-clés : demande d'environnement, prospective de l'environnement, programmation de la recherche, foresight, recherche française en environnement, perception de l'environnement par le public, relations environnement-santé, paysages, environnement urbain, risques technologiques, changement global, prospective des ressources

Contexte et enjeux

Les années 1990 marquent en France – comme dans la plupart des pays développés – un changement d'échelle dans la prise en compte des préoccupations d'environnement par le système de recherche. Amorcée par une communication en Conseil des ministres de 1991, cette mutation concerne aussi bien les grands organismes de recherche (CEA, INRA, CNRS, etc.) que le ministère de l'Environnement lui-même. Pour les premiers, il s'agit de passer d'un investissement marginal à une stratégie active de positionnement, sur des thèmes qu'il s'agit de définir. Pour le ministère, l'enjeu est d'aller au-delà des programmes finalisés spécifiques conduits depuis quinze ans pour évoluer vers une stratégie beaucoup plus large d'intéressement à l'environnement de l'ensemble de la communauté scientifique – ce qui, là encore, ne peut se faire que sur des thèmes précis et prioritaires.

C'est au croisement de ces deux préoccupations que se situent plusieurs initiatives conjointes menées entre 1994 et 1997 – et, en particulier, le premier essai de « cartographie » de la recherche française en environnement, conduit sous l'égide de l'Observatoire des sciences et techniques (OST) et l'étude « Prospective de la demande d'environnement et sa traduction en termes de programmes de recherche », lancée à l'initiative du CEA, de l'Ademe et du programme « veille scientifique » du ministère de l'Environnement (groupe de prospective puis Mission prospective).

Dans un contexte de complexification croissante des problèmes liés à l'environnement, cet exercice original de prospective scientifique et technique s'attache – pour la première fois en France – à traduire en termes de programmes de recherche des hypothèses prospectives sur l'évolution de la demande sociale d'environnement. S'en dégagent un certain nombre d'enjeux considérés comme prioritaires pour la recherche française dans les dix années à venir – mais aussi des constats intéressants sur la manière dont le public se représente l'environnement au milieu des années 1990.

REPÈRE

Menée, entre 1996 et 1997, par le BIPE, CDC consultants, et IPSOS, l'étude « prospective de la demande "environnement" et sa traduction en termes de recherche » a été publiée sous la responsabilité conjointe du CEA, de l'Ademe et des deux unités de prospective du ministère de l'Environnement (programme prospective du service de la Recherche, puis Mission prospective). Elle se présente sous la forme de cinq documents : un rapport final de 230 pages ; une première annexe, écrite par Lucien Brams, qui présente l'esprit de la démarche (« un essai de médiation entre la société et la recherche »); une seconde annexe qui donne les résultats de l'enquête auprès du grand public ; une troisième annexe qui rend compte d'entretiens auprès des responsables d'organismes de recherche (« comptes-rendus "offre" »); et enfin une synthèse en 11 pages qui résume les principaux résultats (« De la science autrement »).

Analyses et enseignements

Plusieurs fois réajustée, à l’instigation du comité de pilotage présidé par D. Dron, la démarche se caractérise par la volonté d’aborder la demande future d’environnement sous des angles multiples – synthèse d’enquêtes et de recherche antérieures, ateliers d’experts et de « parties prenantes » (4), et surtout forum organisé avec le public. Après une seconde phase de « traduction » et de confrontation avec les chercheurs, ce sont finalement *70 pistes de recherches nouvelles* qui se dégagent de la consultation – pour une très large part, en fort décalage par rapport à l’offre de recherche existant en France.

Une demande sociale exigeante et impatiente

De la multiplicité des attentes et des préoccupations exprimées au cours de la consultation se dégagent quelques points saillants très forts : une attention prioritaire portée aux relations santé-environnement (effet de la pollution atmosphérique, amiante, etc.) ; une défiance vis-à-vis des réseaux de tous ordres (énergie, transport, eau, information, etc.), souvent opposés aux relations de proximité et à la démocratie locale ; un souci porté au coût/efficacité des politiques publiques et à la transparence des décisions... Au total, l’environnement apparaît comme l’une des principales contreparties à la globalisation, ne serait-ce qu’en raison de ses liens à la santé et à la qualité de vie quotidienne. De ce fait s’agglutine au champ de l’environnement tout un ensemble d’insatisfactions et de revendications liées, en particulier, à la ville et à ses dysfonctionnements : difficultés liées aux déplacements (congestion, pollution, etc.), spécialisation excessive des espaces (travail, habitat, etc.), éloignement de la nature, affaiblissement du lien social et de la démocratie... On est loin des problèmes globaux et des générations futures.

Une demande en fort décalage par rapport à l’offre de recherche existante

Traduite en termes de programmes (ou plutôt « d’axes précurseurs de programmes »), ces préoccupations font apparaître des priorités de recherche également fortes : sur l’évaluation des risques (liés ou pas aux nouvelles technologies) ; l’écologie urbaine et les dynamiques d’étalement urbain ; les méthodes d’aide à la décision et de concertation ; la perception de l’environnement et des paysages ; l’adaptation des outils de gestion écologique aux grands espaces ; l’évaluation des effets locaux du « changement global » (effet de serre, transferts de polluants à grande distance, etc.). L’ingénierie, les sciences sociales et politiques, les méthodes de diagnostic et de modélisation, l’instrumentation sont largement sollicitées.

Il résulte de ces orientations une exigence forte de transdisciplinarité et la nécessité de passer du descriptif au prédictif et aux connaissances pour l’action, c’est-à-dire de « faire de la science autrement ». Tout ceci apparaît en fort décalage par rapport à l’offre de recherche existante en France : celle-ci est fortement concentrée sur les analyses descriptives et l’étude des mécanismes au niveau de la biosphère (pour près de 2/3), alors qu’un rapprochement avec la demande supposerait d’inverser la situation présente au profit de recherches plus appliquées sur les techniques (« la technosphère ») et les systèmes socio-économiques (« l’anthroposphère ») (voir l’encart).

Des recommandations opérationnelles

S’appuyant sur des entretiens réalisés auprès des responsables des grands organismes de recherche, les auteurs de l’étude constatent, néanmoins, que l’écart entre offre et demande de recherche tend à se réduire. Ils proposent de prolonger l’exercice de prospective réalisé entre 1996 et 1997 de quatre façons différentes : la création d’un comité des organismes de recherche sur l’environnement ; la déclinaison des 70 axes précurseurs en programmes scientifiques, techniques ou de sciences sociales ; la réalisation périodique de « rapports de conjoncture » sur les recherches en environnement ; et l’actualisation de la consultation sur la demande sous la forme d’un « tableau de bord » rendu pérenne. C’est donc une politique concertée entre le ministère de l’Environnement et les grands organismes de recherche qui est proposée.

ZOOM

Un fort décalage entre offre et demande de recherche en environnement

| | Offre actuelle en % | Offre souhaitée (Demande) en % |
|-----------------------------|---------------------|--------------------------------|
| Comprendre | 60 | 37 |
| Technosphère | 5 | 10 |
| Biosphère | 50 | 11 |
| Anthroposphère | 5 | 16 |
| Explorer : anticiper | 17 | 25 |
| Technosphère | 3 | 7 |
| Biosphère | 12 | 7 |
| Anthroposphère | 3 | 11 |
| Agir | 23 | 38 |
| Technosphère | 11 | 13 |
| Biosphère | 6 | 8 |
| Anthroposphère | 6 | 17 |

Mise en perspective

Des propositions institutionnelles faites dans le rapport, seule sera reprise la mise en place d’un Comité des organismes de recherche auprès du ministère de l’Environnement. L’étude servira de modèle pour l’exercice Agora 2020, lancée une décennie plus tard.

A • Thèmes émergents et prioritaires

AGORA 2020

Vivre, habiter, se déplacer en 2020 : quelles priorités de recherche ?

Titre : AGORA 2020 –

Vivre, habiter, se déplacer en 2020 :
quelles politiques de recherche ?

Auteur(s) : Pascal Bain, Sébastien Maujean,
Jacques Theys (avec les contributions de F. Fahri,
R. Barré, P. Chapuy et D. Drouet ;
et une postface de P. Papon)

Edition : Publication du ministère de l'Écologie,
du développement et de l'aménagement
durables (DRAST, CPVS), 512 pages

Année : 2007

Maître(s) d'ouvrage(s) : DRAST

(Direction de la recherche du ministère
de l'Équipement), CPVS

Mots-clés : stratégie de recherche,
demande sociale de recherche, recherche
et société, prospective scientifique,
consultation du public, visions du monde,
ruptures, programmes de recherche,
innovation, transport, logement,
aménagement du territoire, prospective
urbaine, risques, littoral, milieux

Axe 1

Contexte et enjeux

Confortée, en 2006, par une loi d'orientation, comme « le troisième pilier de la recherche » – à côté de la recherche fondamentale et de la recherche technologique – la recherche finalisée, orientée vers les besoins de la société, a fait l'objet, au cours des années 2000, de critiques importantes tenant à la fois au caractère trop fermé de ses processus de programmation et à son manque d'anticipation. C'est pour répondre à ces critiques que la Direction de la recherche du ministère de l'Équipement et le réseau des organismes qui lui sont liés ont pris l'initiative, en 2004, de lancer une vaste consultation prospective sur la demande future de recherche dans ses champs de compétences : la ville, les transports, le logement, l'aménagement du territoire, les risques, la mer, le littoral et la qualité des milieux.

Ce qui fait la double spécificité de l'exercice ainsi engagé – AGORA 2020 –, c'est à la fois l'ouverture très large des acteurs consultés, allant jusqu'au public lui-même, et la volonté de traduire les résultats de la consultation en une véritable stratégie de recherche, grâce à un dialogue approfondi entre chercheurs et « usagers concernés ». Ces deux caractéristiques font d'AGORA 2020 un exercice sans équivalent en Europe, couvrant tous les champs de recherche liés à la vie quotidienne.

Analyses et enseignements

AGORA 2020 comprend à la fois un ensemble de prospectives sectorielles (sur les villes, les transports, etc.) et une stratégie de recherche. S'il n'est pas possible, ici,

de rendre compte du volet « prospective » ; il faut distinguer, dans le volet « recherche », la démarche de consultation proprement dite et la définition de priorités pour les politiques futures.

Une consultation sans équivalent en Europe

Visant à mieux connaître les attentes et les besoins de recherche de l'ensemble de la société, la démarche AGORA 2020 a été construite pour donner la parole, sans exclusive, à tous les acteurs concernés, depuis les habitants jusqu'aux entreprises ou aux collectivités locales, en passant par les experts et les « prospectivistes ».

700 personnes se partagent à égalité entre chercheurs et non-chercheurs, ont ainsi été consultées et ont travaillé ensemble pendant une longue période de trois ans, s'étendant du début 2004 à fin 2006. Par rapport aux exercices comparables, deux originalités majeures ont été introduites dans la démarche. D'abord, les acteurs sollicités – entreprises, associations, collectivités locales, pouvoirs publics nationaux, chercheurs et « représentants » du

REPÈRE

Fruit d'un travail de trois ans, le document final de 512 pages, rédigé par J. Theys, P. Bain et S. Maujean, est structuré en quatre parties. La première présente la méthode utilisée et ses objectifs. La seconde donne les résultats de la consultation : attentes du public, besoins des acteurs, enjeux pour les experts et ruptures potentielles. La troisième formalise le passage entre les « questions à la recherche » et les « questions de recherche » (structurées en 75 programmes). Enfin la dernière positionne la recherche actuelle par rapport aux propositions de programmes, et propose des éléments de hiérarchisation et de stratégie pour le futur.

public – ont été amenés, dans un premier temps, à s'exprimer dans les ateliers « homogènes », de manière à mettre en évidence la spécificité des besoins, des attentes et des « visions du monde » des uns et des autres. Ensuite, et peut-être surtout, la parole a été donnée au public lui-même, à travers des panels spécifiques – ce qui est très exceptionnel dans les processus habituels de programme de recherche. Au travers de ce travail collectif de co-construction des enjeux prospectifs à l'horizon 2020, c'est plus d'un millier de questions qui ont été adressées à la recherche, puis synthétisées – au final – en propositions de programmes.

Il est intéressant de noter que si les acteurs interrogés ont exprimé des « visions du monde » – et donc des recherches prioritaires – très « éclatées », les attentes exprimées par le public sont apparues, en revanche, comme étonnamment convergentes.

Une démarche qui débouche sur des priorités de recherche clairement définies

La démarche ne se limite pas à faire un inventaire des attentes et des besoins de la société à un horizon de dix à vingt ans. Son objectif est de proposer une véritable stratégie de recherche cohérente à l'horizon 2020. Cette traduction des attentes en stratégie passe par trois étapes : la transformation des « questions à la recherche » en « questions de recherche » ; la structuration de ces questions en programmes et enfin la sélection des programmes prioritaires, sur une base multicritère.

À l'issue de ce long processus, AGORA 2020 propose finalement une liste de 75 « axes précurseurs de

programme » qui correspondent, dans des proportions diverses, aux besoins croisés du marché, du public et des politiques publiques à long terme. Parmi eux, une quinzaine apparaît, au vu des urgences écologiques ou sociétales, de l'offre de recherche, de la faisabilité scientifique ou technique comme prioritaire. Outre une meilleure connaissance des besoins de recherche, la démarche débouche donc sur des préconisations qui se veulent claires, et aussi argumentées que possible, malgré la difficulté de procéder à une évaluation de ce qui n'est, pour l'instant, qu'une série de propositions.

Sur un plan opérationnel, l'une des originalités majeures de l'approche stratégique et de réussir à classer les 75 axes précurseurs de programmes en quatre catégories utiles à l'action : les « évidents », « les dilemmes », « les sans pression », et « les pépites » (correspondant aux axes prioritaires). Sur ces 75 axes de programmes, un tiers seulement sont considérés comme bien couverts par la recherche française et un autre tiers comme « orphelins ».

Mise en perspective

Même si la publication d'AGORA 2020 est survenue au moment de la fusion entre ministères de l'Équipement et de l'Environnement – et du lancement du Grenelle de l'environnement – plusieurs de ses propositions ont été reprises ultérieurement, notamment par la Stratégie nationale de recherche, les programmes de l'ANR (Ville durable) et ceux du PUCA. L'exercice reste aussi une ressource importante pour beaucoup de prospectives sectorielles (ville, logement, transports, vie quotidienne, etc.).

ZOOM

2 résultats

Tableau 1. Une interpellation de la recherche structurée en 15 thèmes transversaux

- Des villes et des transports sans pétrole
- S'adapter aux changements climatiques
- Quel avenir pour le passé ?
- Société vulnérable
- Viabilité des systèmes territoriaux : modèles et complexité
- Territoires et flux dans l'Europe élargie et la mondialisation
- Vers une société de la connaissance
- Techniques, temps, vitesse en 2050
- Viabilité des modèles économiques sectoriels
- Vivre ensemble dans une société segmentée ou multiculturelle
- Vieillesse, santé, handicap
- « Métapolis » : vivre en ville hors des villes
- Pauvreté, précarité, marginalité : accès aux biens essentiels
- Mieux vivre en ville au quotidien
- La fabrique du bien commun

Tableau 2. Les pépites, 15 axes de recherche à investir en priorité

- **Quatre axes à dominante environnementale**
 - > Evaluation des vulnérabilités aux événements catastrophiques
 - > Adaptation du bâti et des zones urbanisées au changement climatiques
 - > Structurer les métropoles dans une perspective de développement durable
 - > Conception d'éco quartiers
- **Trois axes de compétitivité économique**
 - > Logistique et systèmes de transport face à la nouvelle géographie des flux mondiaux
 - > Fiabilité et fonctionnement en mode dégradé des grands systèmes sociotechniques
 - > Nouveaux modèles industriels, économiques et financiers pour le transport durable
- **Six axes centrés sur des enjeux de société**
 - > Nouvelles figures urbaines de la demande d'autonomie
 - > Vivre en villes hors des villes
 - > Accès aux services essentiels : garanties universelles, usagers spécifiques
 - > Surveiller et/ou punir : des dispositifs sécurisants aux politiques sécuritaires
 - > Mécanismes de crise de l'accès au logement
 - > Confort, qualité et sécurité des déplacements urbains
- **Deux axes de nature transversale**
 - > Ville numérique
 - > Concevoir et organiser des systèmes de transport à l'échelle des régions urbaines

B • Le potentiel de recherche : évaluation et positionnement

La recherche dans les champs du Ministère de l'Équipement

État des lieux et stratégies

Axe 1

Titre : La recherche dans le champ Équipement – Logement – Transports : État des lieux et enjeux
Auteur(s) : J. Theys
Édition : Note CPVS, 45 pages
Année : 1995

Maître(s) d'ouvrage(s) : DRAST-CPVS
Mots-clés : réseau scientifique et technique, stratégies de recherche, recherche pour les politiques publiques, recherche privée, recherche urbaine, recherche transport, génie civil, recherche en construction

Contexte et enjeux

Au moment où s'est mise en place, en 1994, la Direction de la recherche au sein du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (la DRAST), il n'existait pas d'état des lieux donnant une vision globale des efforts de recherche faits dans ces différents domaines. Et cette recherche restait, malgré des réussites évidentes, très mal connue. Écrite par le CPVS comme contribution à un travail collectif mené par cette direction, la présente note cherche à combler une partie de ce vide.

L'état des lieux ne se limite pas à une présentation des organismes placés sous la tutelle du ministère. Il est vite apparu, en effet, que ce qui était fait sous l'égide de cette administration n'était compréhensible qu'en l'intégrant dans l'ensemble plus vaste des recherches et efforts d'innovation menés par tous les acteurs publics et privés, ces derniers pesant d'un poids beaucoup plus lourd que la recherche publique.

Analyses et enseignements

Une recherche publique qui n'est pas à la dimension de l'importance économique des secteurs concernés

La disproportion entre l'importance économique des secteurs du logement et des transports et la faiblesse de la recherche publique consacrée à ces thématiques

apparaît à travers la comparaison de quatre chiffres :

- premier chiffre : 1 800 milliards de francs (270 milliards d'euros). C'est la valeur ajoutée réalisée dans le champ concerné, soit 25% du PNB, 4% de la consommation des ménages, un tiers de l'investissement public, entre le quart et la moitié du solde du commerce extérieur, ou encore les deux tiers de la consommation d'énergie. Encore faut-il ajouter qu'il s'agit là de données en termes de flux, et que les enjeux en termes de patrimoines et donc de gestion et d'entretien de stocks sont encore plus importants – parcs de logements, réseaux d'infrastructures, territoires... C'est d'ailleurs une des particularités des recherches menées dans ces domaines d'avoir également à s'intéresser à ces aspects « patrimoniaux » ;
- second chiffre : 25 milliards de francs. C'est le montant de la recherche publique et privée réalisée dans ce champ Équipement-Logement-Transports-Tourisme.

REPÈRE

La note est divisée en quatre grands volets :

- d'abord un essai d'évaluation quantitative des efforts de recherche consentis dans les domaines suivants : transport, logement, urbanisme, génie civil, construction ;
- puis une appréciation plus qualitative des forces et faiblesses de cette recherche et de son dynamisme ;
- une prospective des enjeux futurs ;
- et enfin des monographies plus sectorielles (transport, construction, urbanisme, connaissance des milieux, etc.).

C'est à la fois beaucoup – 14% de la recherche française, 20% de la recherche privée, 11% du BCRD – et peu : environ 1,5% de la valeur ajoutée de ces quatre secteurs, soit moins que le pourcentage du PNB consacré par l'ensemble de l'économie française à la recherche.

Ce chiffre de 25 milliards masque en outre une situation très déséquilibrée puisque 80% de l'ensemble est consacré aux transports et également 80% à la recherche sur les produits – alors qu'à peine 20% sont utilisés pour améliorer le fonctionnement ou la mise au point de « systèmes » (recherche sur la ville ou les réseaux, etc.) ;

- troisième chiffre : 1 milliard de francs. Il s'agit, cette fois, du budget civil de la recherche (BCRD) « géré » par les ministères de l'Équipement et du Logement hors construction aéronautique. Ce budget a connu un recul relatif quasi continu depuis 1986 (- 10% en francs constants), alors que globalement les moyens affectés à la recherche publique se sont, au contraire, accrus du quart durant la même période ;
- dernier chiffre : 180 millions de francs. C'est de manière très approximative le budget consacré à la recherche,

hors BCRD, sur les moyens propres des deux ministères du Logement et de l'Équipement – chiffre à rapprocher à la fois du précédent (environ 1/5) et des 1 800 milliards de valeur ajoutée (environ 1/10 000 !).

Si les raisons qui expliquent les forces et faiblesses de la recherche privée apparaissent assez clairement comme liées à la structure des entreprises du secteur, il faut s'interroger sur celles qui ont conduit au recul du budget civil de la recherche « géré » par les ministères de l'Équipement et du Logement. L'explication majeure doit sans doute être trouvée dans la difficulté de situer ces recherches dans le champ scientifique et technique. Ce qui pour les uns est une qualité – la position de cette recherche à l'interface entre technique, société et territoire, entre recherche fondamentale, innovation industrielle et recherche à finalité collective – est pour les autres un défaut ou un handicap, puisque cette recherche n'est considérée ni comme de la recherche purement industrielle ni comme de la recherche scientifique de type académique.

Deux orientations envisageables

À partir de ce constat, deux orientations sont envisageables. Soit redistribuer plus clairement les recherches et les laboratoires sur chacun de deux champs traditionnels – recherche académique d'un côté, recherche industrielle de l'autre, en les différenciant beaucoup plus qu'aujourd'hui. Soit, au contraire, valoriser les spécificités du système actuel et son rôle d'interface.

C'est la seconde position qui est défendue ici, en s'appuyant notamment sur l'hypothèse que ce « réseau technique et scientifique de l'équipement » est plutôt bien adapté aux changements qui touchent au cours des années 1990 à la fois la demande sociale et l'organisation de la recherche :

- d'abord la transformation de la notion de compétitivité, qui ne porte plus seulement sur les produits mais aussi sur les services et sur la qualité des territoires ;
- ensuite les transformations du contenu de l'innovation, qui ne porte plus seulement sur des techniques isolées mais sur des « systèmes techniques » dont il s'agit d'assurer le fonctionnement ; ou sur ses modes de vies qu'il s'agit de faire évoluer ;
- en troisième lieu, la promotion de l'aménagement du territoire comme dimension majeure de la politique publique ;
- et enfin, le changement des modes de production et de diffusion de la recherche elle-même ; avec d'une part, un basculement d'une logique de l'offre à une logique de la demande ; et d'autre part, une volonté de décloisonner production des connaissances scientifiques, innovation technique, expertise et formation.

ZOOM

Mieux valoriser le rôle d'interface de la recherche finalisée

« La spécificité du "système de recherche" animé par les ministères de l'Équipement et du Logement doit être considérée plutôt comme un atout que comme un handicap. Encore faut-il qu'il joue pleinement son rôle d'interface – c'est-à-dire qu'il soit perméable aux innovations extérieures ; ouvert sur l'Europe et sur l'industrie ; sensible aux demandes sociales ; mieux articulé avec la recherche académique ou universitaire ; capable de faire circuler l'information scientifique et technique et de croiser des travaux de disciplines multiples.

A priori, il semble pouvoir le faire dans la mesure où sa propre dynamique l'a d'ores et déjà conduit à s'ouvrir à la fois l'amont (c'est-à-dire vers la connaissance scientifique de base) et vers l'aval (vers la formation, la valorisation, etc.). Mais il reste encore d'importants efforts à faire à moyen terme et des faiblesses à compenser, notamment pour parvenir à un réel fonctionnement en réseau des organismes existants et sortir d'une tendance « naturelle » à l'isolement par rapport à l'extérieur. C'est ce qui justifie les quelques orientations stratégiques définies à la fin de ce document, parmi lesquelles on peut, en conclusion, retenir les deux suivantes :

- *apprendre à mieux anticiper les évolutions de la demande sociale dans des domaines comme la sécurité, les conditions de travail, la qualité des transports, l'environnement ou la lutte contre l'exclusion urbaine ;*
- *mais aussi développer les compétences scientifiques et techniques nécessaires pour y répondre, en particulier là où elles sont encore faibles, comme, par exemple, les technologies de la communication, les sciences du vivant, les sciences sociales et économiques, ou enfin les nouvelles techniques d'aide à la conception.* »

B • Le potentiel de recherche : évaluation et positionnement

La recherche publique française dans les domaines de la ville, de l'aménagement, de la construction, et du génie civil

Un premier essai de quantification

Axe 1

Titre : Évaluation de l'effort public de recherche dans les champs « génie civil », « bâtiment architecture », « ville et urbanisme » et « aménagement du territoire »

Auteur(s) : Dominique Drouet (Recherche Développement International)

Edition : Rapport de recherche DRAST-CPVS, synthèse de 32 pages + annexes

Année : 2001

Maître(s) d'ouvrage(s) : DRAST-CPVS, avec l'appui de l'observation des Sciences et Techniques (OST)

Mots-clés : Ville, urbanisme, génie civil, bâtiment, architecture, logement, aménagement du territoire, observation des milieux, géographie, ingénierie, indicateurs de recherche, évaluation de la recherche, recherche publique, recherche urbaine

Contexte et enjeux

Au début des années 2000 il n'existait pas d'évaluation précise de l'effort de recherche publique engagé, en France, dans les domaines couverts par le ministère de l'Équipement. Après avoir abordé, dans un premier temps, le champ des transports (grâce à l'appui du PREDIT), le Centre de Prospective de la DRAST s'est associé à l'Observatoire des Sciences et Techniques pour étendre l'évaluation à l'ensemble des domaines complémentaires liés à l'aménagement du territoire, et aux infrastructures : la ville, l'urbanisme, le génie civil, le bâtiment et la construction. L'enquête réalisée par Recherche Développement International auprès de plus de 500 laboratoires, permet d'avoir une représentation claire des efforts consentis par domaine et par discipline mais aussi par grandes thématiques ou type de financement. La précision obtenue va bien au-delà des seules données préalablement disponibles qui étaient issues de l'enquête

« recherche publique » du ministère de la Recherche et abordaient ces diverses thématiques sous la seule entrée « infrastructures ». constitue sans doute l'une des tentatives les plus ambitieuses engagée dans cette perspective.

REPÈRE

Le document rédigé par Dominique DROUET, s'appuie sur une enquête réalisée auprès d'un demi-millier de laboratoires publics, mais aussi sur une contribution spécifique importante du CNRS (réalisée par Sylvie Hacquet Goguel auprès de tous les laboratoires concernés).

Après une courte introduction présentant la méthodologie utilisée, la synthèse résume les principaux résultats par discipline scientifique, puis par grand domaine et par « thématique » ; les contributions des différents organismes, les sources et modes de financement. Plusieurs annexes développent les données de manière détaillée et donnent la liste des laboratoires enquêtés.

Analyses et enseignements

Un effort global de recherche de plus de 500 millions d'euros au début des années 2000.

Au niveau global l'enquête met en évidence un effort public de recherche dans les domaines pris en compte qui n'est pas négligeable. **En termes d'effectifs** les laboratoires publics concernés mobilisent plus de **3 600 chercheurs** (en équivalent temps plein, ETP), auxquels s'ajoutent près de 2500 thésards ou post-doctorants, ce qui, compte tenu des activités à temps partiel, porte à environ 7 000 personnes le nombre d'individus impliqués. En termes budgétaires, le financement correspondant à cette production de recherche est estimé à environ **520 millions d'euros** au début des années 2000.

Cela correspond à environ 5 à 6 % du potentiel public de recherche en France à la même époque, ce qui n'est pas marginal. Mais il s'agit d'un « agglomérat » de domaines très dispersés, comme en témoigne, d'ailleurs, le nombre très élevé des laboratoires concernés.

Les points forts et les points faibles par domaines et par thématiques.

La grille utilisée pour l'enquête permet d'avoir une idée assez précise de la répartition de cet effort global non seulement par domaine, mais aussi par thématique (48 thèmes différents).

À l'échelle des grands domaines, l'évaluation réalisée situe les domaines « ville-urbanisme » (1 200 ETP) et « aménagement des territoires » (1 280 ETP) à un niveau double de ceux du « génie civil » (580 ETP) et « bâtiment-architecture » (550 ETP).

Les conclusions les plus intéressantes, apparaissent cependant au niveau de l'analyse détaillée par thème :

- les recherches sur le **génie civil** sont principalement

centrées sur deux thèmes : « structures et matériaux » (200 ETP) et « maintenance ou pathologie des ouvrages » (130 ETP). Par contre, les recherches relatives aux « impacts sur l'environnement » ou au « cycle de vie des matériaux » constituent des points de faiblesse ;

- dans le domaine « **bâtiment-architecture** », ce sont les recherches portant sur « la conception » ou sur « les structures, formes et matériaux » (120 ETP) qui mobilisent le plus de moyens. Par contre d'importants déficits apparaissent également dans tous les domaines liés à l'environnement au sens large : « impacts sur les milieux et la biodiversité », « cycle de vie des matériaux », « construction écologique », « santé-bâtiment » ;
- en matière de **recherche urbaine**, l'enquête met en évidence l'importance des investissements réalisés sur les sciences humaines et sociales, qu'il s'agisse de « l'histoire et les dynamiques urbaines » (230 ETP), des questions relatives aux « politiques et institutions » (180 ETP), des « aspects culturels ou sociaux » ou encore des « pratiques et modes de vie urbains ». En revanche les questions relevant de la « modélisation intégrée », de « l'impact des nouvelles technologies » (« villes numériques »), de « l'économie urbaine » ou encore des relations « ville-environnement » ou « ville-santé » apparaissent comme beaucoup moins abordées.

Si certains biais, dus aux modalités de l'enquête, ne sont pas à exclure, on peut considérer que cette cartographie des points forts et des points faibles donne une représentation assez fidèle de la situation de la recherche française au début des années 2000 sur les quatre grands domaines couverts.

Mise en perspective

Dix ans après il s'agit de la seule enquête détaillée portant sur les quatre champs de recherche abordés.

ZOOM

Une illustration des résultats : la répartition des chercheurs par grands domaines.

| En ETP chercheurs | | Génie civil | Bâtiment-architecture | Ville-urbanisme | Aménagement du territoire |
|--------------------------|--|-------------|-----------------------|-----------------|---------------------------|
| Dynamiques globales | Dynamiques globales, évolution des patrimoines | 21 | 65 | 231 | 162 |
| | Hommes, cultures et démographie | | 10 | 160 | 208 |
| | Données géographiques et contraintes du milieu | 79 | 9 | 60 | 97 |
| Conception et production | Conception et représentations ; savoirs, métiers | 71 | 153 | 55 | 68 |
| | Processus de production et de mise en œuvre | 12 | 2 | 41 | 61 |
| | Systèmes, composants, technologies | 206 | 117 | 27 | 45 |
| Total | 3 608 | 577 | 552 | 1 199 | 1 279 |

Extrait P. 24

B • Le potentiel de recherche : évaluation et positionnement

Évaluation de la recherche urbaine en France

L'état d'une perception

Titre : La recherche urbaine en France : l'état d'une perception
Auteur(s) : H. Huntzinger (VIDDOC-TETRA) et T. Spector (CPVS-DRAST)
Edition : Rapport au Comité des directeurs pour le développement urbain (ministère de l'Équipement), 70 pages
Année : 2000

Maître(s) d'ouvrage(s) : Comité des directeurs pour le développement urbain (CODIRDU), CPVS-DRAST
Mots-clés : recherche urbaine, organisation de la recherche, valorisation, financement de la recherche, recherche sur la ville, recherche structurelle, recherche incitative

Axe 1

Contexte et enjeux

Au tournant des années 1990-2000, le Comité des directeurs pour le développement urbain, réunissant l'ensemble des directeurs d'administration concernés par les villes et l'urbanisme (CODIRDU) a souhaité mener une réflexion sur la recherche urbaine et son rôle dans les politiques publiques.

Historiquement, le ministère de l'Équipement avait, jusqu'aux années 1980-1990, joué un rôle central dans l'organisation de cette recherche, rôle qui correspondait à la place déterminante qu'il occupait en même temps, dans la production de la ville et de l'urbanisme elle-même. Après la décentralisation, les fonctions du ministère et, simultanément, celles de cette recherche, ont néanmoins sensiblement évolué et on est passé à une organisation multipolaire, plus complexe et moins lisible qu'auparavant.

C'est dans ce contexte qu'il a paru utile au CODIRDU de pouvoir disposer d'une évaluation synthétique renouvelée de la situation de cette recherche urbaine et de son apport aux politiques publiques. La mission a été confiée à la DRAST – et plus spécifiquement à Hervé Huntzinger, du bureau d'études TETRA et Thérèse Spector, du CPVS. Le document de synthèse remis au CODIRDU propose une analyse qualitative s'appuyant principalement sur des entretiens avec des commanditaires, chercheurs ou utilisateurs. Il met en évidence les forces et faiblesses majeures de la recherche urbaine en France et propose des scénarios d'évolution pour le moyen terme.

Analyses et enseignements

Comme ceci a déjà été mentionné, l'évaluation faite par H. Huntzinger et T. Spector est essentiellement qualitative. Elle comporte néanmoins quelques éléments de quantification qui, il faut le souligner, se limitent à la *partie incitative* de ce qu'est la recherche urbaine au début des années 2000.

Une recherche qui se diversifie et devient plus multipolaire

Si l'on s'en tient à la seule recherche incitative, le budget à la recherche urbaine en France est estimé au début des années 2000 à environ 150 à 200 millions de francs soit 25 à 30 millions d'euros. S'y ajoutent entre 75 et 100 millions d'euros correspondant aux postes de chercheurs dans les laboratoires publics travaillant dans les champs de la ville

REPÈRE

Ce rapport a été rédigé en 2000 par H. Huntzinger (VIDDOC) et T. Spector (CPVS – DRAST), sur la base d'une enquête auprès de 40 acteurs de la recherche en France. Le document présente l'organisation de la recherche urbaine, les dispositifs de la commandite, les thèmes et les contenus de la recherche, sa valorisation et ses aspects internationaux. Il conclut sur des questions prospectives. Plusieurs annexes permettent de préciser les données d'enquête : évaluation quantitative de l'effort public de recherche consacré à la recherche urbaine, listes de laboratoires, exploitation d'une enquête DATAR...

et de l'urbanisme. Globalement, c'est approximativement 0,5 % de la recherche publique française qui est consacré à la recherche urbaine en l'an 2000.

Le Programme urbanisme construction architecture (PUCA) demeure le principal point d'appui de cette recherche urbaine. Mais la tendance va vers une certaine diversification, avec une quinzaine d'organismes désormais impliqués au niveau national (voir le focus) et le développement d'une commande de recherche venant des collectivités locales, en partenariat avec les universités. Le rapport évoque également le rôle croissant que jouent les programmes européens et, notamment INTERREG (dans les régions frontalières).

Faiblesses et point forts

L'existence, au niveau national, d'un programme incitatif spécifiquement dédié à la ville et à l'urbanisme reste un atout précieux au niveau international et pour les politiques publiques mais la recherche urbaine française souffre néanmoins de multiples faiblesses :

- la première est le *cloisonnement des chercheurs*. S'agissant d'un domaine où la pluralité des acteurs et des centres de décision est devenue la règle, la tendance des chercheurs à se cantonner dans un domaine spécifique constitue un handicap. Ce manque de mobilité dans la carrière est, en outre, renforcé par un certain « *rétrécissement* » de la commande liée aux procédures d'appel d'offres – procédures dans lesquelles « *les chercheurs parlent aux chercheurs* » ;
- c'est en partie ce manque de mobilité qui explique les *lacunes récurrentes constatées dans les thématiques* abordées par la recherche : l'économie urbaine dans son ensemble, l'évaluation des politiques publiques, l'économie du renouvellement urbain, les risques et la ville, les conséquences des nouvelles technologies de la communication ou encore la modélisation intégrée croisant les approches écologiques, sociales et économiques dans une perspective de « développement durable ». Le rapport note également un recul de l'investissement sur l'urbanisation dans les pays émergents du Sud ;

- une troisième faiblesse est l'apparition d'un *décalage croissant entre l'offre construite par les chercheurs et la demande de plus en plus portée par les acteurs locaux* – et en particulier, par les pouvoirs métropolitains. Dans une certaine mesure, ce décalage semble signifier « que l'organisation de la recherche urbaine a manqué le virage de la décentralisation ».

Quatre scénarios pour le futur

Un « *aggiornamento* » est nécessaire pour adapter l'organisation future de la recherche à la reconfiguration du système des acteurs urbains. Étant moins qu'auparavant au centre des processus de décision, l'administration de l'Équipement est moins aisément émettrice des questions stratégiques auxquelles la recherche incitative pourrait apporter des réponses. Une structuration plus pluraliste de la commande apparaît comme indispensable.

Dans cette perspective, le rapport propose quatre scénarios :

- le premier conserve l'essentiel de la structuration actuelle mais renforce le poids dans le pilotage de la recherche des directeurs des ministères et responsables des services déconcentrés ;
- le second propose une structuration de la commande publique autour des grandes thématiques favorisant de nouvelles coalitions d'intérêt. Cinq thématiques sont ainsi suggérées : « la ville espace sensible », « la ville marché et lieu d'échange », « la ville communauté humaine et sociale », « la ville machine et système technique » et enfin « la ville durable » ;
- le troisième est plus résolument multipolaire et ancré dans les territoires. Il s'agit de faire émerger une *plate-forme de commandite partagée* permettant des médiatisations directes entre les demandes des différentes parties prenantes, et la communauté scientifique ;
- le dernier est plus radical et s'inspire du modèle allemand. Il vise à créer (à partir du CERTU) une structure d'orientation et de valorisation de la recherche directement pilotée (ou co pilotée) par les collectivités locales travaillant en articulation avec la recherche universitaire, par ailleurs renforcée.

ZOOM

Le pilotage de la recherche urbaine : au début des années 2000 une plus grande diversification des acteurs.

| | |
|---|---|
| PUCA | |
| Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement | Réseau génie civil et urbain (RGCU) - PREDIT (mission transport) - CERTU (valorisation) - Centre de prospective et de veille scientifique (DRAST) |
| Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement | Service de la recherche et des affaires économique (SRAE) - ADEME |
| Délégations interministérielles | DATAR - Délégation interministérielle à la ville |
| Autre ministère | Affaires sociales (MIRE) – Ministère de la Culture (Mission recherches et technologies) – Justice (GIP Droit et Justice) |
| Organismes publics et entreprises publiques | Caisse des dépôts (programme renouvellement urbain) – RATP – CNAM |
| Ministère de la Recherche | Action concertée « Ville » |

B • Le potentiel de recherche : évaluation et positionnement

La recherche française sur les politiques publiques de transports

Deux états des lieux – 2002, 2007

Axe 1

Titre : La recherche française sur les politiques publiques de transports : deux états des lieux

Auteur(s) : V. Kaufmann (EPFL), J. Barbey (ENPC), E. Vidalenc (ADEME) et J. Theys (CPVS)

Edition : 2001 Plus, n° 67, 89 pages
Année : 2008

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS et PREDIT 3

Mots-clés : politique des transports, recherche sur les politiques de transports, cycle de vie des politiques publiques, processus de décision, concertation, mobilité durable, évaluation de la recherche, prospective des transports

Contexte et enjeux

Lorsque la décision est prise, en 2002, de renouveler le Programme de recherche et d'innovation sur les transports terrestres (PREDIT 3), le choix est fait d'engager, pour la première fois en France, un sous-programme spécifique sur les **politiques de transport**. Le groupe mis en place, présidé par Michel Rousselot, décide alors, en préalable à ses travaux, de rédiger trois « états des lieux », correspondant aux missions qui lui ont été confiées, l'un sur la prospective, l'autre sur la socio-économie de l'innovation et le troisième sur les politiques de transport elles-mêmes. C'est ce dernier état des lieux, rédigé par Vincent Kaufmann et Julie Barbey, qui fait l'objet de la première partie du présent document, publié dans la collection « 2011 Plus ».

Il a paru intéressant d'ajouter à cette évaluation, comme en miroir, un second « état des lieux » présentant de manière beaucoup plus descriptive les travaux lancés entre 2003 et 2008 par ce sous-programme « politique des transports » (groupe 11 du PREDIT). Rédigé par les deux animateurs du groupe, cette seconde partie du document n'a pas la même ambition évaluative ; mais elle a l'intérêt de mettre en évidence la différence existant entre « recherches sur les politiques de transport » et « recherches pour les politiques de transport ». Une différence qu'éclaire, en conclusion, un texte complémentaire de Jean-Marc Offner sur l'implication des chercheurs en science politique sur le thème des transports.

Analyses et enseignements

Même si les deux « états des lieux » n'ont absolument pas la même vocation, et ne sont en aucun cas comparables, ils ont cependant le mérite de bien illustrer la différence entre « recherches pour les politiques de transport » et « recherches sur les politiques de transport ». D'un côté, une perspective de sciences politiques ; et, de l'autre, le souci de construire des outils d'aide à la décision.

Premier état des lieux : que nous disent (ou pas) les recherches sur les politiques de transport menées entre 1995 et 2002 ?

Retenant comme fil conducteur l'approche, classique en science politique, du « **cycle de vie des politiques publiques** » (allant de la mise sur agenda jusqu'à la mise

REPÈRE

La matière principale de ce numéro 67 de 2011 Plus est constituée par l'état des lieux des recherches sur les politiques des transports menées entre 1995 et 2002. Rédigé par Vincent Kauffman et Julie Barbey, ce texte a fait l'objet d'une reprise dans la revue de référence : « Transport policy ».

S'y ajoutent : un second « état des lieux » portant sur les travaux du « groupe politique des transports » du PREDIT – rédigé par Éric Vidalenc et Jacques Theys, une analyse de Jean-Marc Offner (ENPC) expliquant les obstacles à l'implication des chercheurs en sciences politiques sur les questions des transports et un ensemble de fiches présentant les recherches majeures réalisées entre 1995 et 2002.

en œuvre et l'évaluation des politiques), les auteurs du premier état des lieux s'attachent à deux objectifs différents : d'abord mettre en évidence les moments de ce cycle abordés ou non par la recherche ; et, ensuite, faire une synthèse, cette fois-ci qualitative, des apports réels de ces travaux.

L'analyse quantitative du corpus des recherches menées en 1995 et 2002 conduit à constater une forte polarisation sur certains moments spécifiques du « cycle de vie » et donc d'importantes lacunes :

- une quasi-absence de recherches sur les cadres de l'action publique, qu'il s'agisse des structures d'opportunité politique ou des styles d'action publique ;
- une focalisation sur trois moments du processus de prise de décision et de réalisation d'une politique : l'expertise, les outils de régulation et les effets socio-économiques. Cela trahit une commande publique tournée vers la recherche d'instruments nouveaux et peut sembler paradoxal dans la mesure où ces domaines font l'objet de nombreux travaux et d'un état des savoirs beaucoup plus avancé que d'autres ;
- un surinvestissement de la recherche sur les questions de transports urbains ;
- l'absence de travaux sur les phases les plus amont du processus de prise de décision, comme l'étude des référentiels de l'action publique ;
- la faiblesse des recherches sur les phases les plus en aval de l'action publique, à savoir l'évaluation et la sédimentation des politiques passées.

En termes de contenu, les deux auteurs tirent de ce corpus d'une centaine de recherches une caractérisation précise du « style de politiques publiques » propre à la France. L'un de leurs principaux messages est que, selon l'approche qu'ils utilisent, « **il n'existe pas à proprement parler de politique globale des transports** ». Ils expliquent cette absence par le fait que ce champ de politiques de transport est tiraillé entre plusieurs tensions non régulées : tension entre une transversalité affichée et

une sectorisation de fait, tension entre participation et décision technique et enfin tension entre des objectifs contradictoires (économie, sécurité, environnement, équité territoriale...)

Second état des lieux : les travaux du groupe « politique des transports » du PREDIT

La création en 2002 d'un programme spécifiquement dédié aux politiques de transport a marqué la volonté de mieux appuyer les politiques publiques sur la recherche : il s'agit de recherches **pour** les politiques publiques et non **sur** celles-ci. La soixantaine de travaux soutenus de 2003 à 2007 a permis de faire des progrès sensibles sur les cinq grandes priorités définies par le groupe :

- renforcer les apports de la prospective, en s'attachant, en particulier, à évaluer les chemins de transition possible vers « le facteur 4 » (division par quatre des émissions de CO₂) ;
- mieux comprendre les dynamiques d'innovation (blocages, opportunités, incitations) ;
- analyser les reconfigurations en cours ou attendues en matière de gouvernance (rôle des régions, des associations, de l'Europe, etc.) ;
- définir les conditions de mise en œuvre d'instruments économiques (péages, taxes, marché de droit, etc.) ;
- et enfin développer les outils d'évaluation et leur utilisation dans le débat public (réforme du calcul économique, indicateurs du développement durable, modèles, etc.).

Si les avancées qui ont été permises par le programme ne répondent qu'imparfaitement aux questions posées par le premier état des lieux, un certain équilibre a été recherché dans l'ensemble de ce programme entre le souci de développer les outils opérationnels et celui d'apporter un regard critique sur les politiques existantes.

ZOOM

La répartition des recherches menées de 1995 à 2002 par thèmes et modes.

| | Route | Rail |
|--|-----------|-----------|
| Politics | | |
| Les structures d'opportunités politiques | 1 | 1 |
| Les styles de politique et leur production | 3 | 3 |
| Policies | | |
| L'étude des référentiels de l'action publique | 2 | 1 |
| Les procédures et processus de prise de décision | 2 | 3 |
| Les territoires de l'action publique | 3 | |
| La concertation | 3 | 3 |
| L'expertise | 7 | 5 |
| Les outils de régulation | 9 | 4 |
| Les effets socio-économiques de la mise en œuvre | 8 | 5 |
| La sédimentation des politiques passées | 1 | 1 |
| L'évaluation <i>a posteriori</i> | 2 | 5 |
| Total | 41 | 31 |

Tableau p. 8, V. KAUFMANN et J. BARBEY

B • Le potentiel de recherche : évaluation et positionnement

L'innovation dans les transports terrestres en France

Que nous disent les recherches en socio-économie de l'innovation ?

Titre : L'innovation dans les transports terrestres en France : un état des lieux des recherches en socio-économie de l'innovation

Auteur(s) : Daniel Faudry et Jean-Jacques Chanaron

Edition : N° 65 de la revue « 2001 Plus », 96 pages

Année : novembre 2005

Maître(s) d'ouvrage(s) : Groupe « Politique des Transports » du PREDIT 3 et CPVS

Mots-clés : transports terrestres, innovation, innovation automobile, grande vitesse ferroviaire, NTIC, transports collectifs urbains, véhicule électrique, innovation de rupture, système national d'innovation, recherche technologique, nouvelles mobilités

Axe 1

Contexte et enjeux

Airbus, le TGV, l'automobile : les transports ont toujours été historiquement un des domaines d'excellence technologique de la France, l'un des rares où elle s'impose à l'échelle internationale. Mais cette situation est-elle pérenne ? Où en sont les dynamiques d'innovation en matière de transports au début des années 2000 ? Et comment la France se situe-t-elle dans ces dynamiques ?

Pour contribuer à répondre à cette question, le présent document, centré sur les transports terrestres, fait un détour par la recherche sur la socio-économie de l'innovation. Il ne s'agit pas de comparer directement la position technologique de la France par rapport à ses concurrents mais de synthétiser ce que disent les chercheurs en sciences sociales sur les dynamiques de l'innovation dans les transports terrestres en France.

Écrit en 2005 par Daniel Faudry et Jean-Jacques Chanaron à la demande du groupe « Politique des transports » du PREDIT et du CPVS, l'« état des lieux » ainsi réalisé permet d'avoir une vision relativement exhaustive à la fois des points forts et des points faibles de la recherche en socio-économie de l'innovation faite sur ce domaine et, par extension, de l'industrie française.

Analyses et enseignements

Partant du constat d'un certain déficit des recherches en socio-économie de l'innovation par rapport aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux représentés par les transports terrestres, l'état des lieux proposé par Daniel Faudry et Jean-Jacques Chanaron conclut à la nécessité d'un véritable programme de travaux coordonnés sur ce thème.

Des travaux qui, globalement, ne sont pas à la dimension des enjeux concernés

Sur le corpus de recherche qui a pu être recensé, la première observation générale est celle de son caractère plutôt restreint. Sur les 84 références de la bibliographie, moins de la moitié en effet peuvent être véritablement considérées comme des recherches sur l'innovation et moins du quart peuvent être évaluées comme des « recherches de références ». D'une manière sans doute caricaturale, on peut dire que les chercheurs spécialistes de l'innovation se sont très peu intéressés au secteur des transports (à l'exception du Centre de sociologie de l'innovation, avec les recherches de Bruno Latour sur Aramis et de Michel Callon sur le véhicule électrique), tandis que les principaux organismes de recherches sur les transports (INRETS, LET, etc.) ne consacrent que peu d'attention à l'innovation. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que l'intersection entre les deux domaines soit des plus réduites.

REPÈRE

S'appuyant sur l'analyse approfondie des recherches majeures faites sur la socio-économie de l'innovation en France dans le domaine des transports terrestres, ce numéro 65 de 2001 Plus s'articule autour de quatre grandes parties : une vue d'ensemble du corpus documentaire (partie I), une analyse globale de la nature et des processus d'innovation dans le domaine (partie II), une série d'éclairages sectoriels (partie III) et enfin des propositions de recherches nouvelles à engager (partie IV). Cette synthèse est complétée par une dizaine de fiches portant sur les recherches les plus significatives et par un texte de Jacques Theys sur la perception des enjeux technologiques futurs à l'échelle européenne.

Une concentration des recherches sur un nombre restreint de domaines

L'état des lieux réalisé par les deux auteurs permet en outre de discerner une très forte concentration des travaux sur un nombre restreint de domaines : les mécanismes d'innovation dans l'automobile, la genèse de la grande vitesse ferroviaire, l'impact des nouvelles technologies de l'information sur le transport routier de marchandises ou de voyageurs et l'automatisation des métros... Il apparaît également que les recherches consacrées aux processus d'innovation sont sensiblement plus nombreuses que celles qui portent sur leurs effets ou leurs conséquences, même si cette distinction n'est pas toujours très évidente.

Ces focalisations font apparaître – *a contrario* – de graves lacunes. La principale est sans doute la très grande rareté des recherches sur ce qui est au cœur des processus d'innovation : les logiques industrielles, les relations recherche-industrie-marché, l'efficacité des politiques publiques d'incitation à l'innovation ou la caractérisation du système français de recherche par rapport à ses principaux concurrents... De même, on peut constater que le thème de la **rupture technologique** n'est au cœur que d'un seul ouvrage et abordé par deux ou trois autres – alors qu'il y a unanimité pour admettre qu'à long terme, les systèmes de mobilité actuels ne sont pas soutenables et devront évoluer fortement.

Dans ce dernier cas, les auteurs estiment que cela reflète le choix implicitement fait par les industriels de privilégier l'innovation « incrémentale ».

ZOOM

Innovation de rupture ou grappes d'innovation ?

Une des questions majeures de la théorisation de l'innovation qui n'a pas encore de réponse claire, est celle de sa nature même. Le débat porte la question de savoir où réside ou d'où provient la rupture inhérente à l'innovation et s'il faut rechercher des innovations de rupture ou des innovations d'amélioration : quand peut-on parler d'innovations et a fortiori d'innovations de rupture, alors que l'on constate le plus souvent des grappes d'innovations d'amélioration qui aboutissent à une modification de la qualité du service dans le transport collectif ou des performances et/ou de la sécurité dans l'automobile.

Le cas du TGV apporte une très bonne illustration de ces débats, en même temps que de la difficulté à capitaliser les résultats des recherches. Il est qualifié par Foray d'innovation de rupture pour justifier le modèle d'analyse qu'il propose, sans citer des travaux antérieurs, qui l'ont interprété en son temps comme une simple innovation d'amélioration (Chanaron, Nicolon). Ces auteurs montrent que c'est justement parce que ce n'était pas une innovation de rupture, comme pouvaient l'être l'Aérotrain de Bertin et le Maglev de Siemens, que le TGV a été possible alors que les technologies alternatives connaissaient encore des blocages techniques déterminants (aiguillage, croisement, pénétration urbaine). Ces exemples comme celui d'Aramis montrent la distance entre invention et innovation.

De fait, les innovations techniques radicales dans les transports terrestres ont été très rares, voire inexistantes entre l'invention du moteur à combustion et l'époque récente où apparaissent la suspension magnétique et la pile à combustible. Néanmoins, il est encore plus évident qu'il y a eu une multitude de petites et grandes innovations, sur des éléments des systèmes de transports ou des composants des matériels, aboutissant à des progrès radicaux dans les niveaux de service, sans qu'il soit le plus souvent possible de déterminer où et à quel moment se situe la rupture.

Une trop faible place donnée aux innovations sociales et organisationnelles

La majorité des recherches porte sur des innovations techniques ou à la fois techniques et organisationnelles. Peu portent en revanche sur des innovations exclusivement sociales.

Cette constatation tendrait à prouver que l'innovation dans le domaine des transports a toujours une composante technique. Les équipes mobiles de Météor sont bien, par exemple, une innovation organisationnelle mais elles ne sont possibles et ne peuvent fonctionner efficacement que grâce au système de communication technique mis en place. Autre exemple, l'auto-partage a bien été aussi, au départ, une innovation strictement organisationnelle mais au bout d'une dizaine d'années, elle a généré la conception de systèmes informatiques de gestion des réservations et un contrôle d'accès qui l'ont fait basculer du côté des changements techniques.

Une telle conclusion doit toutefois être accueillie avec prudence et surtout ne pas conduire à sous-estimer l'importance et la nécessité des innovations organisationnelles. Pour s'en convaincre, on peut prendre l'exemple des recherches sur les ITS faites à l'étranger qui aboutissent tous à la conclusion que ce sont les « business models » qui sont défaillants... et pas la créativité scientifique ou technologique. Et ce n'est là qu'un exemple...

Une proposition centrale : lancer un véritable programme de recherche sur la socio-économie de l'innovation dans les transports terrestres

En réponse à ce constat de faiblesse, les auteurs proposent de lancer un programme beaucoup plus ambitieux de travaux sur la socio-économie de l'innovation dans les transports – en complément des recherches technologiques financées par le PREDIT, l'Agence nationale pour la Recherche, l'Agence nationale de l'Innovation ou l'ADEME ; programme dont ils dessinent, en conclusion de leur contribution, quelques axes.

Une dizaine de priorités sont ainsi suggérées parmi lesquelles :

- une analyse comparative des « systèmes nationaux d'innovation » sur les transports terrestres en Europe ;
- une évaluation des effets incitatifs des programmes finalisés, français et européens ;
- des recherches sur les nouveaux services innovants liées au développement des technologies de l'information, notamment dans les domaines de la sécurité ;
- une analyse des obstacles au développement des technologies « alternatives au pétrole » (piles à combustible, biocarburants de seconde génération, etc.) ;
- des travaux sur les conditions de nouvelles formes de mobilité « durable » en périphérie lointaine des grandes villes (transports à la demande, etc.) ;
- un état des lieux comparatif des filières nationales d'innovation sur les transports ferrés à grande vitesse (sustentation magnétique) ;
- et enfin, une prospective des innovations de rupture dans le domaine du fret.

B • Le potentiel de recherche : évaluation et positionnement

Quelle contribution du réseau scientifique aux pôles de compétitivité ?

Trois scénarios pour une réorganisation de la recherche « Équipement »

Axe 1

Titre : Le réseau scientifique du ministère de l'Équipement : une géographie
Auteur(s) : J. Theys et P. Bain (CPVST)
Edition : Notes du CPVS, n° 22, 150 pages
Année : 2007

Maître(s) d'ouvrage(s) : DRAST
Mots-clés : structuration de la recherche publique, pôle de compétitivité, territoires et innovation, réseau scientifique et technique

Contexte et enjeux

En juin 2004, le cabinet du ministère alors en charge de l'Équipement, des Transports et de l'Aménagement du territoire demande à la DRAST de produire un état des lieux des organismes scientifiques et techniques sous sa responsabilité. Dans le cadre d'une réflexion sur les pôles de compétitivité alors en cours de création, il s'agit plus particulièrement d'évaluer la possible contribution du « réseau scientifique et technique » (RST) du ministère à la définition et à l'organisation territoriale de ces futurs pôles.

L'étude a comme intérêt majeur de fournir une photographie relativement exhaustive du réseau scientifique sous la tutelle du ministère de l'Équipement, un état des lieux qui garde aujourd'hui sa pertinence. Au-delà, l'originalité de ce travail réside dans le croisement de données territorialisées, sur la recherche publique ou privée et sur les potentiels économiques régionaux – un croisement qui est au cœur même de la logique des pôles actuels.

Analyses et enseignements

Dans sa relation au territoire, le développement des activités de recherche fait face en France à un véritable dilemme :

- d'une part, la nécessité de s'organiser face la concurrence internationale et pour cela, de concentrer

les moyens de la R&D dans un nombre limité de « pôles d'excellence » (vision européenne) ;

- et, d'autre part, l'intérêt d'une certaine dispersion (sinon répartition géographique) de ces moyens pour favoriser un développement local équilibré – notamment des villes moyennes (vision des aménageurs locaux) ?

De là ressortent quatre questions-clés mises en lumière à l'occasion de ce travail sur la géographie du RST :

- comment renforcer et structurer les grands pôles d'innovation nationaux pour en faire des moteurs de développement attractifs à l'échelle mondiale et européenne ?
- comment organiser efficacement de véritables « systèmes locaux d'innovation » dans les régions disposant *a priori* d'un potentiel scientifique important mais mal structuré et/ou peu visible ?

REPÈRE

Réalisée en 2004, à la demande du cabinet du ministère de l'Équipement, par une équipe de la DRAST sous la direction de Jacques Theys et Pascal Bain, cette note du CPVS comprend cinq parties. La partie introductive situe ce travail dans un débat plus large sur les relations recherche-innovation-territoires. La deuxième partie dresse une cartographie des implantations du RST. Les parties III et IV s'efforcent de mettre en évidence les synergies entre le potentiel de recherche et le positionnement scientifique ou économique des différentes régions. La dernière partie propose quelques axes de repositionnement géographique du réseau dans la perspective de constitution des pôles de compétitivité.

- sur quelle niche « spécialisée » appuyer ou conforter l'organisation des filières locales de développement dans les villes ou des régions dont le potentiel scientifique et technique restera globalement limité à l'échelle européenne ?
- dans quels domaines ou pour quelles disciplines la notion de pôle devrait-elle être remplacée par celle de réseau ?

En allant au bout de ce questionnement, la présente étude identifie trois types de positionnement possibles pour le

ZOOM

Quatre constats majeurs

Quelques constats majeurs se dégagent sur l'organisation territoriale du RST et sur sa contribution à la constitution des futurs pôles de compétitivité :

- *le RST est confronté à un problème de taille critique, d'atomisation et de manque de lisibilité. L'enjeu essentiel est donc d'abord de proposer une structuration cohérente de ce réseau, qui intègre ses missions de formation et d'expertise à toutes les échelles et favorise la valorisation des interfaces (d'où l'importance de « campus » comme à Marne-la-Vallée).*
- *la structuration de la recherche dans le champ du ministère est déterminée par deux dissymétries majeures. D'une part, une dissymétrie dans les potentiels de la recherche privée entre les transports et les autres domaines (avec, dans les deux cas, un problème d'articulation avec les grandes entreprises). Et d'autre part, une dissymétrie géographique entre les trois ou quatre régions qui rassemblent la majorité des grands pôles et le reste du territoire, sur lequel se dispersent des compétences technologiques et scientifiques beaucoup plus spécialisées.*
- *en dehors de l'Île-de-France, du Rhône-Alpes pour la majorité des domaines, et de Midi-Pyrénées pour l'aéronautique et le spatial, peu de régions s'imposent comme des pôles de compétitivité indiscutables. Le Nord-Pas-de-Calais et les Pays de la Loire n'ont pas le potentiel scientifique correspondant à leur spécialisation économique dans les transports ou la construction. Pour la Bretagne (IFREMER à Brest) ou pour la région PACA (avec des interrogations sur l'insertion économique du site de Sophia-Antipolis), la situation est symétrique.*
- *globalement, l'articulation du RST avec la communauté scientifique et la recherche publique est plus forte qu'avec les partenaires économiques, ce qui résulte en partie de sa faible implication dans plusieurs domaines technologiques importants comme les nouvelles motorisations (pile à combustible) ou les nouveaux matériaux.*

RST et en déduit finalement trois scénarios de réorganisation sensiblement contrastés.

- Dans une première hypothèse, il s'agirait de renforcer les grands pôles « génériques » d'excellence existant en France pour les rendre compétitifs par rapport à leurs homologues européens. Cela conduirait à renforcer considérablement la concentration du RST sur quatre ou cinq régions ou agglomérations ayant des potentiels à la fois reconnus et diversifiés (Marne-la-Vallée, Satory, Toulouse, Lyon et Sophia-Antipolis), favorisant par là la fertilisation croisée entre disciplines.
- Dans une deuxième hypothèse, l'objectif reviendrait à constituer et structurer de grands pôles sectoriels et à faire en sorte que le réseau puisse jouer un rôle important dans la constitution ou la dynamique de ces pôles. C'est l'un des deux scénarios pour la création des pôles de compétitivité – ceux précédemment cités auxquels s'ajouteraient le plateau de Saclay, Nantes, Toulon, Brest et Villeneuve-d'Ascq. Ce scénario n'exclut pas toutefois la constitution de nouveaux pôles peu investis jusqu'à présent par le RST.
- Dans une troisième hypothèse, le rôle du réseau serait de favoriser l'émergence de pôles de compétence spécialisés sur l'ensemble du territoire – sans que cela entre en contradiction avec le souci d'organisation et de cohérence interne. Il s'agirait de gérer au mieux la tension entre les besoins de rationalisation interne et une contribution plus active à l'aménagement du territoire.

Comme le soulignent les auteurs, une telle scénarisation est évidemment réductrice voire, à certains égards, « caricaturale » ; mais elle peut être néanmoins utile pour éclairer les choix et, *in fine*, aider à la prise de décision, face aux incertitudes stratégiques auxquelles sont confrontées les politiques du territoire.

Mise en perspective

Au final c'est le second scénario qui a été mis en œuvre, entraînant un certain nombre de regroupements géographiques au sein des organismes du RST. Mais surtout, la notion même de réseau scientifique et technique a profondément évolué suite à la transformation du ministère de l'Équipement en ministère de l'Écologie, qui en a modifié non seulement le périmètre mais aussi les axes fédérateurs.

● Management de la recherche

Management de la recherche : enjeux et perspectives

Bonne gouvernance et activité scientifique sont-elles compatibles ?

Axe 1

Titre : Management de la recherche : enjeux et perspectives

Auteur(s) : R. Barré, B. de Laat et J. Theys (Dir) et 30 auteurs

Edition : Édition De Boeck (Bruxelles), 387 pages

Année : 2007

Maître(s) d'ouvrage(s) : DRAST (CPVS)

Mots-clés : management de la recherche, stratégie scientifique, prospective scientifique, évaluation des chercheurs, conduite du changement, valorisation de la recherche, recherche européenne, indicateurs

Contexte et enjeux

Dans un article publié en 2005 dans *Futuribles*, C. Paradeise et J.C. Thoenig exprimaient la crainte « *que science et organisation ne soient vouées, par nature, à être étrangères* » ; et qu'en conséquence « *la gouvernance des institutions de recherche ne soit, finalement, une tâche quasi impossible* ». En réalité toutes les institutions publiques de recherche ont dû dans les années 1990-2000 mettre en place des systèmes de management de plus en plus sophistiqués pour faire face aux défis auxquels ils étaient (de plus en plus) confrontés : le changement d'échelle, des infrastructures scientifiques, la concurrence mondiale, le travail en réseau, la recherche de performance, l'adaptation à la demande, la maîtrise des coûts, les transferts vers l'innovation... C'est en particulier le cas pour les organismes placés sous la tutelle du ministère de l'Équipement avec lesquels et pour lesquels cet ouvrage et le séminaire dont il est issu, ont été conçus. Paradoxalement, il n'existait pas en France d'ouvrage portant sur le management dans les organismes scientifiques. Au-delà des images propres aux institutions liées à ce ministère, la publication comble donc un vide.

Analyses et enseignements

Questions et dilemmes

L'originalité de l'ouvrage est de reposer à la fois sur la présentation d'expériences très concrètes – concernant la majorité des organismes publics français et quelques institutions étrangères (TNO, Franhauser) ou entreprises – et sur un questionnement clairement structuré autour de cinq grands enjeux :

- comment améliorer le positionnement stratégique des opérateurs de recherche et quels peuvent, à cette fin, être les apports de la prospective ou des outils d'analyse dans la demande ?
- comment conduire le changement et organiser la gestion des compétences et des moyens à l'intérieur des organismes : quelle gouvernance interne, quelle politique de recrutement, quelle gestion de carrières et de la mobilité, quels indicateurs et systèmes d'évaluation ?
- comment développer les contributions de la recherche à l'innovation, aux politiques publiques, à la formation, à l'information : quelle valorisation, quelle expertise, quelle articulation des disciplines, quels outils de « management des connaissances » ?
- comment construire des réseaux de relations et de partenariats efficaces avec les entreprises, les collectivités locales, les agences publiques, les organismes européens ou internationaux, la société civile : quels contrats, quelles structures locales, quelles stratégies financières, etc. ?

REPÈRE

Issu de la collaboration d'une trentaine d'auteurs, l'ouvrage est structuré autour de six grands chapitres :

- *les outils de positionnement stratégique et de prospective ;*
- *la gestion des ressources humaines et des compétences ;*
- *la conduite du changement et l'organisation interne ;*
- *les relations avec les partenaires extérieurs et de valorisation ;*
- *le positionnement européen et international des organismes ;*
- *et enfin l'expertise et l'apport aux politiques publiques.*

Ces chapitres sont précédés de deux introductions synthétiques (J.Theys – R. Barré et B. de Laat).

- de quelle manière, enfin, améliorer la visibilité, l'attractivité et l'image des organismes tant à l'échelle internationale que locale : quelles alliances, quelles politiques de publication scientifique, quels outils de communication externe, quelle ouverture sur le public ?

L'ensemble des réponses, discutées lors du séminaire dont le livre est issu, montre que le management de la recherche est confronté à une série de dilemmes exprimant parfois un faux débat mais souvent, aussi de véritables options stratégiques : par exemple entre

recherche fondamentale et réponses à des demandes, logique territoriale ou centralisée, financement contractuel ou structurel (visant le long terme), recherche de l'excellence ou partenariats ouverts, évaluation individuelle ou collective...

ZOOM

Six domaines de management à développer

« Les analyses proposées dans l'ouvrage conduisent à identifier des domaines cruciaux pour l'avenir, où la fonction management est essentielle, mais pour lesquels les outils adaptés, les savoir-faire manquent :

- les processus de changement et la conduite du changement : l'évidence de ce type d'action s'impose, et pourtant sa mise en œuvre est très complexe du fait des modes de relations professionnelles et de la gouvernance dans les institutions de recherche. Il faut, en outre, de la durée et une forte légitimité, qui font parfois défaut ;
- la conduite de processus d'apprentissage collectifs et d'essai-erreur, la capitalisation des expériences, ce point étant relié au précédent, dont il est une des conditions. Les pratiques bureaucratiques sont l'exemple même de ce qui est à bannir, mais elles sont encore fortement ancrées, largement pour des raisons de logique propre au système administratif public, au sein duquel sont placées, peu ou prou, les institutions publiques de recherche ;
- la conception et la conduite de partenariats avec la diversité des acteurs que sont les entreprises (grandes et petites), les associations, les collectivités locales, les organisations professionnelles, etc. ;
- un aspect en relation étroite avec la production de connaissances proprement dite, mais qui relève davantage du management, est celui de l'intégration et de la gestion des connaissances ;
- la connaissance et le management des impacts de la recherche et la démonstration de l'efficacité de leur production : ces aspects sont à la base des relations avec le politique et, au-delà, la société ;
- enfin, probablement le plus important de tous, la gestion des ressources humaines. Là encore, il existe une situation d'urgence absolue et, dans de nombreux cas, un manque criant de capacités, de moyens, d'instruments, et, plus grave, d'une culture permettant d'y remédier. »

Extraits

Un besoin de cohérence

Surmonter ces dilemmes suppose d'introduire une plus grande cohérence dans les stratégies et les modes d'organisation des organismes et ceci tout particulièrement à quatre niveaux :

- la cohérence des incitations en matière de gestion du personnel : un problème récurrent et très grave est celui de la contradiction, au moins partielle, entre les objectifs affichés par l'institution et les critères d'évaluation des personnes tels qu'ils sont réellement mis en œuvre. Un constat global du séminaire, réitéré à plusieurs reprises, est que l'absence de critères d'évaluation des chercheurs autres que purement scientifiques constitue le blocage principal au développement de relations autres que scientifiques des chercheurs, notamment avec le monde « extérieur » (entreprises, collectivités, etc.). C'est le problème de l'injonction paradoxale, dont on sait les effets délétères. Ce syndrome affecte particulièrement les activités de recherche en partenariat ou pluridisciplinaires, mais également les activités d'expertise ou de communication : bref, des aspects majeurs des missions des institutions, qui ne donnent pas lieu à la reconnaissance dans les dispositifs d'évaluation et de gestion du personnel ;
- la cohérence dans les logiques financières impliquées dans les contrats de partenariat ou de prestations : il s'agit d'être au clair sur ce que finance le contractant et ce que finance l'institution elle-même, en fonction du type de l'activité concernée et que ceci soit cohérent avec les missions et priorités de l'institution. Là encore, il s'agit d'aligner la logique des incitations sur les objectifs ;
- la cohérence dans les comportements de négociations et de choix de l'institution vis-à-vis des acteurs (foisonnants) aux niveaux national, régional ou européen, qui ont chacun des instruments d'action et de financement différents : le risque est ici que les instruments, qui sont l'apanage des financeurs, ne surdéterminent la subsistance de la relation au point de générer des contradictions au sein de l'institution et de rendre impossible toute action stratégique ;
- et enfin, la cohérence entre différents objectifs, comme c'est le cas pour la propriété industrielle (PI). Garantir une large accessibilité de la connaissance produite par l'institution publique suppose une politique d'octroi des licences non exclusives ou de propriété ou copropriété du brevet, ce qui est largement contradictoire avec l'objectif de développer les partenariats avec des industriels, ceux-ci étant dissuadés par une telle politique.

● Management de la recherche

Quels indicateurs pour la recherche finalisée ?

Mesurer les contributions de la recherche à la société

Axe 1

Titre : Indicateurs pour la recherche finalisée

Auteur(s) : Pascal Bain (CPVS) et Anne-Marie Majou (DST-DRAST)

Edition : Publication de la DRAST, 42 pages

Année : 2004

Maître(s) d'ouvrage(s) : Direction de la recherche du ministère de l'Équipement des transports, de l'Aménagement du territoire et de la Mer

Mots-clés : recherche finalisée, indicateurs impacts socio-économiques de la recherche, publications scientifiques, brevets, licences, expertise, avis, normalisation, emploi scientifique, notoriété scientifique

Contexte et enjeux

Sous la pression conjointe des régulations budgétaires (en France, la « LOLF ») et des classements internationaux, tous les organismes de recherche ont dû, à partir des années 2000, s'organiser pour rendre compte de leur activité, de leur production, de leur performance. C'est dans ce contexte qu'en 2003 la Direction de la recherche du ministère de l'Équipement et le réseau des institutions de recherche qui lui sont liées ont pris conjointement l'initiative d'élaborer une grille d'indicateurs adaptée à la spécificité des activités menées en leur sein.

Outre son caractère très opérationnel – à la fois précis et pratique – l'intérêt de ce travail est de donner une représentation concrète de ce qu'est la recherche finalisée. « Troisième pilier de la recherche » – à côté de la recherche fondamentale et la recherche industrielle – cette recherche pour la société se différencie des deux autres par la très grande variété des activités quelle recouvre, production scientifique mais aussi production de données ou d'avis techniques, normalisation, certification, expertise, consultance, etc. Élaborée sous la coordination de Pascal Bain, responsable adjoint du CPVS, et d'Anne-Marie Majou, également de la DRAST, la grille des 60 indicateurs finalement proposés reflète cette diversité et cette ouverture au service de la société.

Analyses et enseignements

Le manuel élaboré par la Direction de la recherche et les organismes de recherche liés au ministère de l'Équipement propose une soixantaine d'indicateurs. Faute de pouvoir les présenter en détail, on se limitera à en synthétiser l'esprit général et à en donner quelques illustrations significatives, en insistant sur ce qui fait la spécificité de ces indicateurs pour la recherche finalisée.

REPÈRE

L'ouvrage publié par la DRAST – « Indicateurs pour la recherche finalisée » se présente comme un manuel pratique à l'usage des organismes de recherche du réseau du ministère de l'Équipement. Après une courte présentation, il donne un descriptif détaillé de la soixantaine d'indicateurs choisis pour mesurer les activités de ces organismes.

Ceux-ci sont regroupés en cinq grandes catégories, qui constituent autant de parties de l'ouvrage :

- les indicateurs de moyens ;
- les indicateurs de diffusion des connaissances ;
- les indicateurs de production ;
- les indicateurs d'impacts socio-économiques ;
- et enfin les indicateurs de capital humain et de notoriété.

Des indicateurs spécifiques de la recherche finalisée

Des indicateurs « classiques » sont naturellement proposés : ils concernent les moyens mis en œuvre (financiers, humains), les résultats, essentiellement académiques (publications et indices d'impact de ces publications), les brevets et la création d'entreprise essaimage. Mais si cette typologie reflète assez fidèlement l'activité de recherche fondamentale ou les productions de la recherche technologique, elle laisse dans l'ombre un grand nombre d'activités liées à la recherche finalisée telle qu'elle se pratique dans les organismes liés au ministère. En particulier, ces indicateurs « classiques » ne permettent pas de mesurer l'impact des recherches sur la société, alors que ces organismes interviennent souvent dans les domaines en relation directe avec les questions sociétales (transport, météorologie, logement, environnement, etc.)

Des indicateurs de ce type ont été construits par l'Observatoire des sciences et techniques québécois pour certains domaines de recherche spécifiques (santé, par exemple). Ces indicateurs ne concernent pas seulement les dimensions économiques et technologiques mais aussi les retombées culturelles, sociales et organisationnelles de la science.

ZOOM

Les indicateurs de notoriété

Ces indicateurs ont pour mission de mesurer la reconnaissance accordée à l'organisme, à ses laboratoires et à son personnel scientifique, tant par le milieu académique, l'opinion publique et les autres milieux intermédiaires, que par les milieux professionnels.

Citations : *il s'agit de mesurer la réputation et la qualité du travail de recherche effectué dans l'organisme. On doit distinguer la reconnaissance par le milieu académique, mesurée par le nombre de citations d'articles par les pairs (reprenant la typologie des articles des indicateurs bibliométriques) d'une notoriété grand public, mesurée par les citations dans les médias. Dans les bases de données bibliométriques, il existe des statistiques sur les citations pour beaucoup de publications scientifiques. En revanche, la mesure des citations par les médias, plus délicate, relève des organismes eux-mêmes.*

Participation à des comités de lectures, des conseils scientifiques, des comités scientifiques de colloque, etc. (nombre) ; la participation à des external committees relève de cet indicateur (e14) ou de l'indicateur suivant (e15).

Reconnaissance internationale en matière de normalisation et de recherche : *cet indicateur doit comporter une partie quantitative indiquant le nombre de postes de présidents de groupe de travail, d'instances supranationales... et une partie qualitative, précisant les domaines dans lesquels s'exprime cette reconnaissance.*

La somme des deux indicateurs e14 et e15 constitue un indicateur principal.

Sans avoir l'ambition d'aller jusque-là, ce manuel propose un certain nombre d'indicateurs complémentaires aux indicateurs « classiques ». Ces indicateurs doivent permettre de mesurer non seulement la contribution des organismes à la création de connaissances mais aussi leurs apports en termes d'expérimentation, de formation, de capitalisation des connaissances et de savoir-faire, d'emplois (directs), de valorisation (brevets, marques, entreprises, etc.), de production de données, de production technique, de réglementation, de certification, de normalisation, d'expertise.

Quelques exemples significatifs

Pour illustrer l'originalité de la liste d'indicateurs finalement proposée, il suffit d'en donner quelques points saillants :

- d'abord, *une vision très ouverte de la production scientifique élargie aux articles non académiques ou de vulgarisation, aux codes de calcul, aux bases de données, aux logiciels, aux travaux de normalisation, de consultance, d'expertise, d'avis techniques, etc., avec un essai d'évaluation des apports à la société ;*
- ensuite, une attention spécifique donnée *aux impacts de la recherche sur l'emploi* – emplois directs et indirects (dans les filières industrielles concernées) ;
- en troisième lieu, un effort tout particulier pour mesurer *les dynamiques de changement* au sein des organismes : mobilité interne (géographique et thématique) ; séjours à l'étranger, accueil de chercheurs internationaux, mais aussi renouvellement des thématiques (pour s'adapter à la demande sociale) ;
- et enfin, comme le précise l'encart suivant, une importance très grande donnée aux *indicateurs de notoriété* des organismes.

Mise en perspective

Environ la moitié de la soixantaine d'indicateurs ont pu être renseignés sur une base régulière. L'ouvrage reste une référence pour la recherche finalisée.

AXE

2

Techniques, territoires et société

A • Prospective et évaluation technologique

TIC et territoires

Conséquences sur la vie urbaine, les espaces et la mobilité

Axe 2

Titre : Des TIC et des territoires : quelles conséquences des technologies de l'information et de la communication sur la vie urbaine, les territoires et la mobilité ?

Auteur(s) : coordonné par A.Y Portnoff, avec l'appui de J.Theys, P. Bain, S. Maujean et J. Morneau (CPVS)

Edition : Dossier *Techniques, territoires et sociétés*, n°37, 356 pages

Année : 2005

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : technologiques de l'information et des communications (TIC), aménagement numérique du territoire, nouveaux outils de conception, concertation, espaces publics, démocratie en réseau, téléservices, télétravail, ville numérique, transports intelligents, travail collaboratif, cyberspace

Contexte et enjeux

En vingt ans – le premier ordinateur personnel date du milieu des années 1980 – les technologies de l'information et de la communication ont radicalement transformé nos modes de vie, nos façons de produire, nos rapports au temps et à l'espace, notre environnement culturel.

Internet, le téléphone mobile, les ordinateurs portables, les appareils numériques, les voitures intelligentes, etc. se sont progressivement banalisés au point que l'on n'envisage plus aujourd'hui des formes de travail, d'habitat, de loisirs, etc. qui puissent en faire l'économie. Ce sont ces transformations majeures – ou du moins une partie d'entre elles – que ce numéro 37 de « *Techniques, Territoires et Sociétés* » tente d'analyser ici, en privilégiant deux « angles d'attaque » : la relation aux territoires et le rapport à la démocratie.

Analyses et enseignements

Pierre Lévy défend l'idée que le nouvel espace de la communication constitue une rupture « anthropologique » par rapport aux autres formes d'« appropriation » de l'espace et va permettre, grâce à une meilleure « intelligence collective », un épanouissement simultané des identités individuelles et du lien social ou démocratique.

La vision qui se dégage des travaux regroupés ici est plus nuancée et contrastée. Ainsi, l'accès au haut débit ouvre effectivement de nouvelles opportunités de développement pour les communes rurales mais il renforce globalement la polarisation spatiale et les dynamiques de métropolisation.

Le télétravail ne réduit pas la mobilité mais s'y « hybride » (bureaux « mobiles », phénomènes de double résidence,

REPÈRE

La trentaine d'articles qui composent ce document reflètent l'investissement de fond, engagé depuis le milieu des années 1990 par le CPVS sur le thème des TIC, et qui s'est traduit par la tenue de plusieurs ateliers de prospective, séminaires et programmes exploratoires de recherche.

Le document se structure autour de six questionnements :

- *l'émergence du virtuel et la fin des distances,*
- *les perspectives pour les véhicules et systèmes de transports intelligents,*
- *la contribution au développement des territoires et à la réduction des inégalités spatiales,*
- *l'utilité des outils d'aide à la conception et de visualisation pour les processus de concertation et de débat public,*
- *les opportunités ouvertes pour la constitution de « nouveaux » espaces publics et d'une « démocratie en réseau »,*
- *les priorités de recherche pour le ministère de l'Équipement.*

etc.). Les techniques virtuelles (vidéoconférence, communications par Internet, systèmes de positionnement, téléphone mobile, etc.) ne se substituent pas aux déplacements mais les réorganisent.

Il s'agit moins d'une dynamique de substitution que de complémentarité entre les différentes formes de structuration de l'espace.

Finalement, ce qui apparaît avec le plus de clarté tout au long de cet ouvrage, c'est la différenciation très forte entre trois logiques d'appropriation des TIC.

ZOOM

La figure du « cyborg » dans le cyberspace : mythe techniciste ou espaces publics émergents ?

« Tout en reconnaissant les qualités du cyberspace, sa capacité à susciter du lien social ainsi que les potentialités offertes pour tout ce qui concerne le registre de la démocratie de participation, difficile d'y reconnaître l'émergence d'espaces publics en mesure de mettre en scène la société dans sa diversité ou encore la mixité sociale.

L'analyse du cyberspace confirme la vision d'Habermas préconisant une progressive dématérialisation des espaces publics au profit de la communication. Par conséquent, la question des espaces publics en tant que lieux privilégiés de la mixité sociale exige d'être reformulée et reconceptualisée pour assurer la continuité du mythe fondateur de la ville. »

Cynthia Ghorra-Gobin, Extrait, page 279

Une logique d'appropriation individuelle

Cette logique très forte et extrêmement dynamique est portée par les services à la personne, la consommation, les loisirs, la communication interpersonnelle, les réseaux d'appartenance, la réactivité aux grands événements, etc.

Or, cette autoconstruction des réseaux de communication, si elle favorise de nouvelles formes de sociabilité, ne conduit pas spontanément à la constitution de nouveaux espaces publics.

Une logique de réorganisation des formes du travail

Dans cette logique, les relations de confiance entre employés et employeurs jouent un rôle central. Il est pour l'instant difficile de savoir si cette logique de restructuration des relations de travail évoluera vers un taylorisme poussé à l'extrême ou vers les formes réellement décentralisées d'« intelligence collective » que Pierre Lévy appelait de ses vœux en 1994.

Une logique d'appropriation politique

Dans cette troisième logique, mi-individuelle, mi-publique, l'enjeu est d'utiliser le potentiel des TIC au profit de finalités collectives (la sécurité, l'administration des territoires, l'amélioration de la circulation, la gestion des crises, la participation à la vie démocratique, etc.).

Beaucoup plus fragile et hésitante, cette logique doit surmonter de multiples obstacles : difficultés à trouver un « modèle économique » adapté et viable à long terme, offre de services à valeur ajoutée insuffisante, rigidité des organisations, manque d'adhésion individuelle, etc. Dans ce domaine, le développement des TIC ne peut être dissocié des visées et ambitions politiques qu'elle accompagne. On retrouve l'idée de complémentarité déjà évoquée précédemment.

Mise en perspective

Très dense, l'ouvrage se concluait par un ensemble de recommandations stratégiques pour le ministère de l'Équipement. Dix ans après celles-ci restent d'actualité, car elles intégraient très largement la dimension « développement durable ».

A • Prospective et évaluation technologique

Cité interactive et territoires numériques

Quelle géographie pour le futur des TIC ?

Axe 2

Titre : (1) La Cité interactive
(2) Territoires numériques

Auteur(s) : Olivier Jonas (Jonas NTIC)

Edition : Édition l'Harmattan, 224 pages (pour « La Cité interactive »)
Dossiers de la DGHUC, 142 pages (pour « Territoires numériques »)

Année : octobre 1997 et septembre 2001

Maître(s) d'ouvrage(s) : DRAST – CPVS et Direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction (DGHUC)

Mots-clés : technologies de l'information et de la communication (TIC), télétravail, téléservice, e-commerce, transport et NTIC, cyberspace, territoires virtuels, impacts spatiaux des TIC, société immatérielle, réseaux sociaux, utopies urbaines, communautés virtuelles, cités interactives

Contexte et enjeux

Au milieu des années 1990, Internet et le téléphone mobile n'en sont encore qu'à leur tout début en France (3 % de connectés à Internet !). Mais il est déjà évident que l'irruption simultanée de tout un ensemble de technologies de la communication va venir bouleverser tous les secteurs de l'économie et de la société à un horizon proche : l'organisation du travail, les modes de vie, les façons de se déplacer, les formes de sociabilité, etc.

Parmi les questions que pose cette mutation attendue, se pose celle des rapports à l'horizon, aux territoires, à la ville... Au-delà des conséquences prévisibles sur les services ou les techniques urbaines, les nouvelles technologies de l'information auront-elles un impact sur la structure ou le fonctionnement des villes ? Et peut-on plus généralement en faire une géographie ? Les experts, sur ce plan, ont alors des opinions divergentes...

C'est pour analyser de manière prospective ces rapports des NTIC aux territoires et à la ville que le Centre de prospective de la Drast, associé au Certu, lance en 1996 un programme articulant à la fois un séminaire de recherche, un groupe de prospective, et la réalisation de quelques études. L'ouvrage publié à l'Harmattan par Olivier Jonas, intitulé *La Cité interactive*, ainsi que le dossier « Territoires numériques », rédigé par le même auteur pour

la Drast et la Direction générale de l'urbanisme et des paysages, constituent deux des productions finales de ce programme. Dépassant la problématique – importante à cette époque – des « autoroutes de l'information », ils permettent de mieux cerner ce qui pourrait être cette « géographie des TIC », et d'en imaginer quelques conséquences pour le futur des villes.

REPÈRE

Issus du programme « Prospective des TIC et territoires » du CPVS, les deux ouvrages dirigés par Olivier Jonas forment un ensemble complémentaire.

Publié aux éditions l'Harmattan, La Cité interactive est d'abord un ouvrage didactique sur les perspectives de développement des nouvelles technologies de la communication, sur les stratégies d'acteurs qu'elles mettent en jeu, et sur les politiques et expérimentations urbaines. Mais c'est aussi un essai de prospective sur le devenir des villes dans la future société de l'information, que l'auteur conclut par cinq scénarios contrastés. Édité dans la collection « Dossiers de la DGHUC », « Territoires numériques » élargit la problématique à tous les territoires – ruraux ou urbains. Il a essentiellement pour thème l'analyse des interrelations entre les technologies de l'information ou de la communication et l'espace, les territoires ou les temporalités. Il a, lui aussi, une forte dimension prospective.

Analyses et enseignements

À côté de longues descriptions sur les technologies et les jeux d'acteurs (qui n'ont plus aujourd'hui qu'une valeur historique), les deux ouvrages de Olivier Jonas comportent des analyses argumentées sur les relations entre TIC et territoires qui restent, elles, d'actualité, notamment pour la prospective des villes.

La ville, à la fois creuset et produit des nouvelles technologies d'information

La ville est le « milieu naturel » de développement de la société de l'information, le champ privilégié de son extension. C'est en effet toutes les fonctions urbaines qui vont être modifiées par les TIC : la sécurité, la mobilité, l'accès aux services, le commerce, la régulation des réseaux, les loisirs, avec des conséquences immédiates sur les modes de gestion, les temporalités urbaines et les formes de sociabilité. S'il ne faut pas en attendre de transformation rapide des structures urbaines (avec, au contraire, un renforcement à moyen terme des polarisations et des inégalités spatiales), la question reste ouverte à plus long terme. **Cinq scénarios d'évolution des villes sont ainsi proposés** : un scénario de reconcentration sur les métropoles hyperconnectées, et de villes « duales », hypersécuritaires. Un scénario de généralisation du télétravail – avec fuite hors des centres urbains et reconstitution des communautés de voisinage. Un scénario de mobilité (électrique) généralisée et d'accès, grâce à la transparence, à toutes les opportunités urbaines (événements, etc.). Un scénario de « ville virtuelle », peuplé d'avatars et de communautés électives, venant recouvrir et dissoudre la ville réelle. Et enfin un scénario de « ville coopérative », où l'intelligence collective vient suppléer les organisations institutionnelles traditionnelles (monnaies locales, mobilités partagées, solidarités associatives, etc.).

ZOOM

Les impacts du télétravail sur la mobilité

« À long terme, les impacts potentiels du développement du télétravail sur les déplacements, en termes principalement de substitution, sont très élevés. Le concept de télétravail recouvre cependant plusieurs acceptions : travail à domicile, externalisation d'activités, nomadisme, télécentres, transformation des systèmes de production et de l'organisation du travail, groupware, etc. C'est sans doute le caractère trop flou de la définition du télétravail qui explique en partie les divergences des recherches sur ces sujets. Plusieurs études, principalement aux États-Unis, circonscrivent le champ d'étude du télétravail au concept de telecommuting. Ils montrent une réduction sensible des déplacements quotidiens, avec cependant des effets bien moindres que ceux espérés dans les politiques urbaines. Les outils de télé- et visioconférence notamment n'ont pas eu l'impact escompté en termes de réduction de la mobilité professionnelle. Simultanément, en augmentant la sphère communicationnelle des individus, les technologies de communication ont un effet d'induction, pondéré en partie par les premiers effets de substitution ; mais, au final, on constate dans tous les cas une nette augmentation de la mobilité individuelle. »

Territoires numériques

La géographie paradoxale des TIC

Contrairement aux idées reçues, la société immatérielle ne fait pas disparaître la matérialité des territoires : *les TIC ont une géographie et celle-ci est paradoxale*. Alors qu'on s'attend à ce qu'elles suppriment les contraintes spatiales, réduisent les besoins de déplacement, diminuent l'exclusion sociale, favorisent l'éclatement des activités et de l'habitat, il semble bien qu'au contraire elles revalorisent les relations de proximité, aggravent les dynamiques inégalitaires, accroissent la mobilité et confortent les processus de métropolisation. Certes, ces technologies ne sont pas univoques (voir les scénarios précédents) ; et elles auront bien plus d'impact sur les temporalités et les flux que sur les lieux eux-mêmes. Mais il ne faut pas en négliger les conséquences inévitables à terme sur les choix de localisation et les modèles urbains.

Structuré par de grands réseaux dorsaux de télécommunication (*backbones*), les serveurs web et les trames ou nœuds du réseau Internet ; par les majors du secteur informatique, mais aussi les multiples sociétés de services immatériels, souvent regroupées dans les mêmes quartiers, ou les mêmes régions par les centres d'appels et les plates-formes logistiques liées à l'e-commerce ; *le cyberspace a déjà une géographie bien précise, que les experts savent cartographier*. Avec, à terme, un accès facile et généralisé à des informations ou des images géolocalisées de toutes sortes, avec les nouvelles mobilités partagées, avec, aussi, l'éventualité de monnaies – et donc de micro-économies – locales, c'est la perspective d'une « ville à la carte », d'une « ville du libre choix », qui sera demain ouverte. Et ceci également, aura nécessairement des effets de structuration majeurs sur les marchés fonciers et plus généralement, sur les territoires et leur attractivité.

Un rôle pour les acteurs locaux

L'intégration progressive des télécoms, de l'informatique, de l'audiovisuel et de l'édition – comme la libéralisation des télécoms – vont créer les conditions d'une explosion de l'offre, structurée ou non autour de « bouquets de services » proposés par les opérateurs. Il n'est pas certain, cependant, que cette offre commerciale sera adaptée à la diversité des réalités locales. *Il y a donc place pour des politiques spécifiques initiées par les acteurs locaux*, soit pour se positionner dans la concurrence internationale (politiques d'image), soit pour répondre à des besoins de gestion ou à des attentes exprimées par les habitants. Comme le montre la multiplicité des expériences déjà lancées en France ou dans le monde, le spectre de ce qu'il est possible d'envisager au niveau local est quasi infini : téléservices urbains, e-administration, véhicules électriques en libre service, monétique communale, dispositifs de télésurveillance, démocratie électronique, etc. Dans tous ces domaines, il s'agira moins de développer des infrastructures ou des plates-formes techniques sophistiquées que de concevoir et de faire fonctionner des services innovants, avec des partenariats public-privé ; ce qui suppose que soient levés les freins à l'innovation, aussi bien au niveau national que local.

A • Prospective et évaluation technologique

Villes et réseaux techniques au Japon

De la construction de visions à l'action

Titre : Villes et réseaux techniques au Japon : de la recherche à la prospective

Auteur(s) : E. Baye (Économie et Humanisme)

Edition : 2001 Plus, n° 61, 74 pages

Année : 2003

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS et ministère de la Recherche

Mots-clés : Japon, villes, réseaux techniques, technologies, recherche, énergie, habitat, aménagement du territoire, trafic urbain, vision prospective, expérimentation

Axe 2

Contexte et enjeux

Le Japon se distingue par la volonté de mettre l'effort de recherche et la spécialisation dans les nouvelles technologies au cœur du développement économique. Certes, les succès enregistrés se sont amoindris dans les années 1990, ce qui a répandu un certain sentiment de vulnérabilité. Néanmoins, le Japon détient d'énormes atouts qui se traduisent, en particulier, par une capacité d'innovation considérable et par une puissance industrielle qui reste de premier plan.

Au Japon, la prospective est une activité courante. Dans le domaine urbain, les travaux de planification revêtent un caractère essentiel compte tenu de la géographie du pays. Une vision stratégique et d'anticipation s'impose en raison des contraintes issues de la topographie, de la densité du bâti et de la population. Ces visions stratégiques normatives s'alimentent de réflexions prospectives et jouent un rôle important dans les dynamiques de projets et l'orientation de l'action. Ce numéro de *2001 Plus* rédigé par Éric Blaye analyse ces visions stratégiques et présente quelques grands programmes technologiques visant à répondre aux problématiques urbaines du futur.

Analyses et enseignements

Le Japon mise depuis déjà plusieurs décennies sur le développement des technologies pour répondre aux besoins urbains. Actuellement à la recherche d'un second souffle, le pays lance de grands programmes de recherche afin de répondre aux défis du XXI^e siècle. La contrepartie de cette capacité d'anticipation est la nécessité de contrôler le poids grandissant des industries et des grands groupes privés dans la définition des besoins et dans les choix de société.

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus a été rédigé en 2003 par Éric Baye, sur la base d'une recherche réalisée en amont pour le compte du CPVS et du ministère de la Recherche. Ce numéro présente les acteurs-clés de la prospective au Japon, les principales approches, les dynamiques à l'œuvre dans les villes japonaises, le rapport entre technologie et ville, l'organisation et l'orientation de la recherche urbaine. Il développe aussi des exemples de grands programmes ou d'utopies technologiques. Une première annexe présente des éléments d'analyse sur la crise japonaise et la seconde une synthèse rédigée par Jacques Theys sur la décentralisation au Japon avant et après la réforme de 1999.

Une culture de la « technologie de pointe »

La *high-tech* a envahi la ville japonaise, dès les années 1980 à travers l'informatique, l'électronique, la chimie des polymères ou encore l'intelligence artificielle. Le recours à ces technologies a permis d'améliorer l'efficacité économique, la qualité des services urbains et les performances en matière de prévention des risques naturels et de protection de l'environnement. Ces progrès renvoient à des enjeux industriels importants et les grandes firmes japonaises sont en effet très présentes dans les efforts et les investissements réalisés pour développer des innovations dans l'offre de services urbains. Les principaux secteurs concernés sont notamment la recherche et l'innovation dans les transports intelligents, les technologies de l'information appliquées à la ville (informations aux usagers des transports publics, gestion du trafic urbain, etc.), le recyclage des déchets de construction, l'eau, et le

ZOOM

Utopies technologiques : deux exemples de programmes

« Mega Float [...] vise à construire à terme des plates-formes géantes [...]. Il s'agit d'arriver à construire à terme des plates-formes géantes en mesure de durer un siècle. L'idée du programme est d'explorer les possibilités de développer des applications : d'abord des aéroports, mais aussi des parcs de loisirs, des complexes de traitement des eaux usées et des déchets, des terminaux de containers et des zones de refuge en cas de sinistre (tremblements de terre) [...] La perspective à long terme est aussi celle de la création de véritables espaces urbains flottants, dans un pays où l'espace est rare [...]

La préoccupation centrale de Heatsland est le réchauffement de la température des villes [...] Le programme vise d'abord à mieux connaître les interactions entre les variables atmosphériques et les caractéristiques des sols. Il envisage ensuite les différentes possibilités d'abaisser la température des villes, essentiellement grâce à des mesures comme l'aménagement des rivières et la remise à ciel ouvert de cours d'eau urbains, la récupération d'énergie à partir des différentiels de température sur la voirie, l'utilisation de chaussées poreuses [...] (notamment en verre recyclé ; 40 % des trottoirs de la capitale sont déjà revêtus de matières perméables) [...] et la systématisation de l'installation de plantes vertes au sommet des constructions. »

Extraits, p. 50-53

génie urbain. La recherche publique est fortement partie prenante de cette dynamique, elle joue même un rôle d'impulsion majeur. Ainsi, au milieu des années 1990, de grands programmes de recherche ont-ils été lancés par l'État qui ont suscité des partenariats multiples avec les groupes industriels privés.

Une logique de grands programmes publics de recherche

Le Japon entend aujourd'hui accéder aux premiers rangs des grandes puissances scientifiques en misant sur l'articulation entre recherche de base et compétitivité postindustrielle. Il s'agit de combler ce que les Japonais perçoivent souvent eux-mêmes comme un retard en matière de recherche, et d'améliorer les performances technologiques des grands programmes nationaux. L'archipel veut compter dans le domaine des technologies de pointe : couplage télécommunications/électronique évidemment, mais également biotechnologies et technologies bioniques, recherche médicale, chimie fine, intelligence artificielle, solaire... La recherche fondamentale, aux limites extrêmes de la connaissance, doit désormais être, sinon une priorité, un axe fort de la politique scientifique et technologique.

Un risque d'emprise de l'industrie sur le fonctionnement de la ville

Au total, cette intégration des technologies nouvelles dans le monde urbain est devenue l'un des enjeux de la société urbaine japonaise du XXI^e siècle, tout en répondant aux aspirations de la société : plus de loisirs, plus de communication, plus de sécurité, meilleur cadre de vie et environnement mieux protégé. Cependant, un risque de mise sous tutelle de la ville par les grands groupes industriels est à redouter. Des contrôles permettant de faire contrepoids à cette tendance devront nécessairement être mis en place : c'est un défi démocratique que la société urbaine japonaise devra relever dans les prochaines années.

Mise en perspective

Le Japon avait anticipé la future révolution des technologies vertes (hybride, solaire...). Mais confronté aux difficultés économiques, au vieillissement et à une situation géographique très difficile, le pays n'a pas pu transformer son système urbain à la mesure des ambitions ouvertes par ses projets technologiques.

A • Prospective et évaluation technologique

Quelles technologies-clés pour les transports futurs en Europe ?

Contribution au groupe « Technologies-clés » de la Commission européenne. (2005)

Axe 2

Titre : Quelles technologies-clés pour les transports futurs en Europe ?

Auteur(s) : Jacques Theys

Edition : Notes du CPVS n° 23, 141 pages, Reprise d'un rapport pour la Commission européenne publié en 2005

Année : 2007

Maître(s) d'ouvrage(s) : Commission européenne et CPVS

Mots-clés : technologies futures des transports, technologies-clés, politiques d'innovation, prospective des transports, barrières à l'innovation, innovation de rupture, piles à combustibles, hybrides rechargeables, biocarburants de seconde génération, plateformes technologiques

Contexte et enjeux

Dans la perspective ouverte par la Stratégie de Lisbonne, la Direction de la recherche de la Commission européenne a mis en place en 2004 un groupe de travail sur les « **Technologies-clés décisives pour l'avenir de l'Europe** » visant à hiérarchiser les priorités en matière d'innovation à l'horizon 2020-2030. Ce groupe composé d'une vingtaine de spécialistes de toute l'Europe – représentant différents champs de recherche (des nanotechnologies aux sciences cognitives) ou différents secteurs d'activités (de la santé aux transports) – a produit autant de rapports thématiques ainsi qu'une synthèse suggérant, à partir d'une grille d'analyse commune, des stratégies possibles au niveau européen. Rédigé par Jacques Theys, le document « *Quelles technologies-clés pour les transports en Europe* » illustre, pour un secteur spécifique, cette démarche.

Analyses et enseignements

Avec presque 15 % des emplois et 40 % des exportations, les transports constituent un secteur essentiel de la compétitivité et du dynamisme de l'économie européenne. Ils représentent aussi un enjeu essentiel pour la constitution d'un « espace européen intégré », pour

l'amélioration de la vie quotidienne et pour l'environnement – qu'il s'agisse du climat, des politiques locales ou de la conservation des ressources naturelles. Le leadership acquis par l'Europe dans ce domaine n'a été rendu possible que par des politiques actives d'innovation (aéronautique, train à grande vitesse...). Le paradoxe est que, bien que représentant près du quart des dépenses privées de recherche, le secteur des transports n'apparaît pas comme

REPÈRE

Structuré selon une grille proposée par la Commission européenne, le rapport comprend cinq parties. La première rappelle ce qui fait la spécificité de l'innovation dans le domaine des transports et pose la question : de quelles technologies-clés parle-t-on ? La seconde fait une cartographie de la perception des enjeux technologiques dans le domaine des transports par les différents acteurs européens (en 2005). La troisième tente de hiérarchiser les questions-clés à long terme à partir des tendances et ruptures mises en évidence dans les travaux de prospective. Une quatrième partie propose une hiérarchie des technologies-clés (vingt-cinq). Et enfin une cinquième et dernière partie apporte quelques éléments d'évaluation sur le positionnement européen de la recherche – et se conclut par une analyse « SWOT » de ses forces et faiblesses, puis par quelques recommandations d'actions...

un domaine de technologies avancées. Probablement parce qu'il est considéré comme un utilisateur plus que comme un générateur de nouvelles techniques ; mais aussi parce que les systèmes européens de transport et de mobilité, entrés dans une « phase de maturité » se caractérisent par de fortes inerties liées, notamment, à leur très grande complexité.

Les technologies-clés pour les 30 prochaines années ne peuvent plus néanmoins être envisagées dans la

ZOOM

Des recommandations pour la recherche européenne

« Recommandation 3 :

Compte tenu à la fois du retard pris par l'Europe par rapport aux États-Unis ou au Japon et à l'absence de taille critique des programmes nationaux, recentrer la recherche européenne (7^e PCRD) sur les technologies de « rupture » (pile à combustible, nouveaux concepts en matière de déplacement hybride rechargeable, biocarburants de seconde génération, etc.) et sur les innovations permettant d'accompagner la mise en œuvre des futures politiques européennes de transport (interopérativité des réseaux, application de Galileo...). Ce double « recentrage » devrait conduire à rééquilibrer fortement la « recherche transport » au profit des programmes européens, et donc à augmenter sensiblement le budget qui leur est affecté (doublement ou triplement du 6^e PCRD).

Recommandation 4 :

De manière à éviter « l'enclavement » de recherches sur les transports par rapport aux dynamiques globales d'innovation, faire une analyse prospective approfondie des « potentialités » liées aux futures technologies génériques – nanotechnologies, biotechnologies, sciences cognitives, technologies de la communication – en prenant naturellement en compte les risques éventuels liés à leur utilisation. Dans cet effort de « recouplage » entre techniques génériques et techniques de transport, une attention spécifique mériterait d'être portée aux sciences de la complexité et à leur application au problème de la vulnérabilité des systèmes de transport futurs. »

Extraits, p. 120

continuité de ces dynamiques historiques passées. Elles doivent impérativement prendre en compte la possibilité de discontinuité ou de ruptures majeures liées d'abord au changement climatique et à la raréfaction du pétrole, mais aussi au changement d'échelle des « espaces de mobilité », à l'explosion des technologies de communication, au basculement de l'économie mondiale vers l'Asie, etc.

L'enjeu ne sera plus seulement, dans les prochaines décennies, de développer des technologies « incrémentales », mais de préparer la transition vers un « nouveau système technique » qui diffère de l'actuel dans toutes ses dimensions : motorisations, infrastructures, marchés, usages, chaînes de production, etc.

S'appuyant sur les travaux de prospective les plus récents et les propositions faites par les plateformes technologiques européennes, le rapport propose une liste « raisonnée » de **25 technologies-clés pour les transports du futur** à l'horizon 2030, et fait une première analyse des forces et faiblesses de la recherche européenne pour quelques-unes d'entre elles. Le constat fait sur ces forces et faiblesses est ambivalent : si l'Europe dispose d'un potentiel théorique d'innovation très important (la moitié des 20 budgets de recherches privés les plus importants en Europe sont dans le domaine des transports... ou du pétrole), elle investit relativement peu dans les technologies émergentes – comme, par exemple, les piles à combustible ou l'hybride rechargeable...

Six recommandations sont faites en conclusion :

- établir une cartographie détaillée des programmes de recherche publics et privés engagés en Europe ;
- définir, au-delà des « road-maps » existantes, de véritables stratégies de transition à long terme ;
- recentrer les programmes européens sur les « technologies de rupture » (ou, au minimum, adopter des stratégies « duales », donnant une place spécifique à ces technologies) ;
- évaluer l'efficacité réelle des politiques d'incitation à l'innovation en Europe ;
- mieux intégrer dans les stratégies de recherches « transport » les potentialités ouvertes par les technologies émergentes (nanotechnologies, etc.) ;
- et enfin créer à l'échelle européenne l'équivalent du « Transport Research Board » américain.

A • Prospective et évaluation technologique

La voiture du futur

Quelles stratégies face aux incertitudes technologiques ?

Axe 2

Titre : La voiture du futur
Auteur(s) : R. Apter, J.F. Desessard, G. Helm, P. Henry, P. Larrue, V. McConnell, M.L. Spaak et F. Strasser (ADIT – Agence pour la diffusion de l'information technologique), éditorial de Claude Lamure (Inrets – Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité)
Edition : ADIT, 88 pages
Année : 2000

Maître(s) d'ouvrage(s) :
 CPVS

Mots-clés : innovation technologique, voiture propre, véhicule hybride, véhicule électrique, véhicule à hydrogène, pile à combustible, systèmes de transport intelligents, autoroute automatique

Contexte et enjeux

Les modèles actuels de voiture n'ont que peu à voir avec ceux des années 1900 sans que personne ne soit capable d'indiquer où se situe la rupture. Mais après plus d'un siècle d'innovation progressive, l'industrie automobile se voit confrontée à des contraintes et à des exigences renouvelées (protection de l'environnement, économies d'énergie, sécurité routière, etc.) et se trouve désormais dans l'obligation d'anticiper – à moyen et long termes – des bouleversements beaucoup plus radicaux.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la réflexion engagée en 2000 par l'ADIT et dont le présent ouvrage restitue les principales conclusions. En croisant les enjeux de long terme auxquels fait face le secteur automobile et les avancées technologiques les plus prometteuses, ce travail de synthèse à caractère prospectif fournit un éclairage sur une série de questions clés dont on n'a pas fini de débattre : par quelles innovations de rupture se caractérisera nécessairement la voiture du futur ? Vers quelles nouvelles formes de motorisation se dirige-t-on ? La technique permet-elle seule d'envisager l'émergence de véhicules propres ?

Analyses et enseignements

La voiture du futur et son environnement

Pour les experts de l'ADIT, les progrès les plus sensibles attendus d'ici à 2030-2040 concernent la propulsion des véhicules, laquelle deviendra massivement électronique et permettra l'utilisation de différentes sources énergétiques.

REPÈRE

Cet ouvrage, résultat d'une veille prospective effectuée de 1997 à 2000, est le fruit du travail d'ingénieurs de l'ADIT spécialisés dans les domaines de l'automobile, des matériaux, de l'énergie, de l'environnement, de l'électronique et des nouvelles technologies, auxquels se sont joints des experts du réseau international des correspondants de l'ADIT.

Dans une première partie, l'ouvrage présente des visions de long terme pour l'automobile et analyse les perspectives technologiques pour le véhicule électrique, les systèmes de transport intelligents, le véhicule propre, les piles à combustible et les nouveaux types de motorisation.

La seconde partie reprend ces différents thèmes en se concentrant sur quelques recherches et développements technologiques considérés comme particulièrement « stratégiques » : propulsion électrique, véhicules hybrides, nouveaux matériaux et technologies pour la sécurité routière.

Ainsi, le futur devrait voir coexister trois grands types de véhicules :

- des petites voitures électriques, à la limite du concept de voiture, adaptées exclusivement à la ville et accessibles via des systèmes de location en libre-service ;
- des véhicules à hydrogène destinés aux liaisons entre villes et aux transports lourds (fret, transports en commun) ;
- des véhicules hybrides appropriés à un usage mixte ville-route.

ZOOM

Véhicule propre : les visions américaine et japonaise

« Aux États-Unis comme au Japon, le véhicule propre est un véhicule hybride, avec un moteur à essence ou une pile à combustible, les États-Unis y adjoignant des batteries électrochimiques. L'architecture préférentielle est l'hybride série, même si les premiers véhicules hybrides commercialisés sont organisés autour d'une architecture parallèle. Dans un premier temps, le générateur de puissance primaire reste pour les Américains un moteur à essence de nouvelle génération tandis que les Japonais, probablement dans une perspective à plus long terme, semblent lui préférer le moteur au gaz naturel avec stockage du combustible, pour le véhicule individuel, sous forme adsorbée [...] De façon générale, les Américains auraient tendance à favoriser et soutenir des orientations technologiques sur le véhicule propre qui sont dans le prolongement des technologies actuelles : moteur à essence, pile à combustible à essence, allègement du véhicule par substitution de matériaux, reformulation des carburants. Cette approche devrait permettre d'aboutir très rapidement à des résultats concrets et à protéger les intérêts à court et moyen termes de l'industrie pétrolière et automobile américaine. [...] Les Japonais, quant à eux, inaugureront une voie plus innovante ou en rupture avec les technologies automobiles actuelles : moteur au gaz naturel, pile à combustible au méthanol direct (DMFC, direct methanol fuel cell, sans reformeur donc avec un poids et un volume réduits) mais aussi, à plus long terme, à hydrogène direct, et enfin systèmes de stockage avancés d'énergie (ultracondensateurs, volant d'inertie) ».

Patrick Henry, extrait p. 30

Au final, deux tendances structureront l'offre : la protection de l'environnement et l'omniprésence de l'électronique. Les véhicules du futur seront plus propres (faibles émissions, basse consommation et récupération de l'énergie), plus légers et plus petits ; la sécurité sera renforcée, les technologies électroniques seront présentes à tous les niveaux du véhicule et de son environnement, et

enfin les infrastructures seront plus efficaces car plus « actives ».

Des perceptions différenciées de la voiture propre selon les pays

Aux États-Unis comme au Japon, la notion de voiture propre renvoie à un véhicule hybride, muni d'un moteur à essence ou d'une pile à combustible. En Europe, une vision plus ouverte semble en revanche prévaloir, chaque constructeur gardant au stade de projet une multiplicité de technologies alternatives.

Si aucune rupture technologique majeure n'est globalement attendue d'ici à 2020, les experts européens et japonais se révèlent en outre plus optimistes que leurs homologues américains pour ce qui concerne notamment la banalisation des batteries électriques, mais aussi des piles à combustibles (la différenciation historique des formes urbaines et des schémas de déplacement renforçant d'autant cette opposition). Reste que leur commercialisation à grande échelle nécessitera un véritable effort d'investissement et sans doute quelques sauts technologiques.

L'ère des multimatériaux

Les matériaux jouent un rôle majeur dans l'industrie automobile, de la conception d'un véhicule à son recyclage, avec un enjeu particulièrement important qui consiste à répondre aux exigences croissantes de sécurité tout en permettant un allègement des véhicules de manière à réduire leur consommation énergétique. Paradoxalement, ce secteur d'innovation pourtant bien identifié est l'un de ceux qui progressent le moins rapidement. Tout en déplorant les obstacles réglementaires freinant un tel développement, les constructeurs cherchent surtout à utiliser le bon matériau à la bonne place, faisant entrer l'automobile dans une nouvelle ère, celle des multimatériaux.

Mise en perspective

Depuis la hausse du pétrole constatée entre 2004 et 2007, ce qui était une perspective relativement abstraite en l'an 2000 devient un enjeu majeur pour l'industrie automobile qui est aujourd'hui sommée de trouver de nouvelles solutions techniques face aux défis climatiques et environnementaux. Il n'en reste pas moins que l'incertitude sur les meilleures technologies à adopter reste encore aujourd'hui extrêmement forte.

A • Prospective et évaluation technologique

Le véhicule électrique en Californie

Les controverses et conflits des années 1990, prémices d'une bataille mondiale

Titre : Le véhicule électrique en Californie : les controverses et conflits des années 1990, prémices d'une bataille mondiale

Auteur(s) : C. Lamure (INRETS)

Edition : 2011 Plus, n° 38, 35 pages

Année : 1996

Maître(s) d'ouvrage(s) :

CPVS

Mots-clés : véhicule électrique, véhicule hybride, industrie automobile, quotas industriels

Axe 2

Contexte et enjeux

L'histoire du véhicule électrique n'est pas sans rappeler celle du serpent de mer ; périodiquement, la question revient à l'ordre du jour mais l'évidence de ses faiblesses (insuffisante autonomie des batteries, coût élevé, non-résolution des problèmes de congestion de la circulation) l'expose aisément à la critique pour finalement le laisser retomber dans l'indifférence générale.

Ces controverses technologiques ont largement été débattues dès 1995 en Californie. Cet État, exemplaire en matière d'innovation automobile depuis les années 1940, fut en effet le premier à vouloir imposer des véhicules « zéro émission » créant ainsi *a priori* une « niche économique » pour ce type de véhicule. Ce numéro de 2001 Plus présente les réactions que ce projet législatif a suscité, le déroulement des débats, les rapports de force entre les différents acteurs et la conduite difficile des négociations pour fixer des normes et quotas.

Analyses et enseignements

Pour la Californie, dépourvue d'industrie automobile, mais avec un marché automobile qui dépasse celui de la France, il s'agit de trouver au début des années 1990 une solution à la crise économique et aux problèmes de reconversion de ses puissantes industries de Défense tout en améliorant l'efficacité des politiques antipollution menées depuis la fin des années 1960.

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus rédigé en 1996 par Claude Lamure, présente la synthèse d'une recherche confiée à l'INRETS par le Centre de Prospective sur la question controversée du véhicule électrique. Le numéro présente les différents acteurs de son développement, l'hétérogénéité des perspectives et situations à l'échelle mondiale et enfin les débats et controverses sur le développement de ce type de véhicule en Californie. C'est ce dernier point qui est exposé ici.

L'espoir de pouvoir construire une nouvelle industrie automobile électrique tout en trouvant une solution enfin efficace aux problèmes posés par la voiture à combustion interne se concrétise à travers ce qu'on a appelé le « ZEV mandate ». Édicté en 1990, il contraint les constructeurs automobiles à ménager dans leurs ventes annuelles au moins 2 % de ZEV (*zero emission vehicle*) en 1998 et au moins 10 % en 2003.

Dès l'édition de ce mandat, les « Big Three » (General Motors, Ford et Chrysler), alliés aux constructeurs étrangers, cherchent à faire reculer l'État de Californie et à proposer plus de flexibilité dans la répartition des ventes de véhicules peu polluants. L'État californien, qui bénéficie du soutien de l'opinion publique, s'en tient dans un premier temps à l'objectif contraignant qu'il s'est fixé. Commence alors une intense activité de lobbying, de publicité anti-ZEV, de réactions contre ces environnementalistes, ainsi que d'études plus ou moins orientées.

ZOOM

Le fléchissement de l'ambition originelle de l'État californien

« Le changement dans les positions prises par l'État californien révèle plusieurs évolutions de fond :

- *elles confirment le poids de l'industrie dans les décisions politiques qui impliquent la technologie ; la demande formulée maintenant par l'industrie de repousser à 2004 la date fixée pour le quota de 10 % paraît cependant curieuse : les prévisions industrielles de viabilité du véhicule électrique ne peuvent pas être aussi précises et il ne s'agit probablement que de poursuivre la partie de bras de fer ;*
- *elles marquent un affaiblissement du pouvoir législatif et de l'influence des environnementalistes par rapport aux années 1970 – période où le législateur adoptait la méthode du « défi technologique » en imposant des normes réputées impossibles à satisfaire : la crise économique et les réussites japonaises, qui ont montré leur capacité à relever ces défis, ont rendu prudent ;*
- *le maintien du quota en 2003 pourrait indiquer que les constructeurs croient à une percée des batteries et/ou des piles à combustible, et par suite envisagent sérieusement la possibilité de vendre un véhicule électrique avec les caractéristiques classiques à ce moment. Cela peut rendre dubitatif quant à l'avenir du véhicule hybride qui constitue un palliatif. »*

Extraits, p. 25-26

En 1994 et 1995, les représentants des « grands constructeurs » continuent à dire obstinément que leurs compagnies croient au véhicule électrique mais qu'elles sont opposées au « ZEV mandate ». La polémique est développée constamment sous forme d'exposés généraux ou particuliers, dans les journaux et radios de la région de Los Angeles. On indique aussi aux intéressés comment faire part de leur hostilité au véhicule électrique auprès des législateurs. Les constructeurs d'automobiles mettent l'accent sur le surcoût du véhicule électrique. Ils avancent que ceux-ci reviendraient à 10 % ou 20 % de plus que les véhicules classiques : si l'on voulait respecter les quotas, il faudrait augmenter les prix de vente des véhicules classiques d'environ 2 000 dollars pour subventionner les véhicules électriques, ce que contestent d'autres rapports.

Les prises de position de l'État californien ne faiblissent pas jusqu'en milieu de 1995, puis les premiers signes de fléchissement vont apparaître. Le CARB (California Air Regulatory Board) admet que les hybrides puissent être acceptés au titre de ZEV et un accord avec les constructeurs conduit à tolérer que deux véhicules hybrides soient décomptés pour un véhicule électrique dans les quotas imposés aux entreprises qui commercialisent des automobiles en Californie. Ce fléchissement est confirmé définitivement par le CARB qui, devant la pression des constructeurs, annonce une proposition de renoncer à l'imposition du quota avant 1998 tout en maintenant le quota de 10 % en 2003. Puis une demande est formulée par l'industrie de repousser à 2004 la date fixée pour le quota de 10 %. Il ne s'agit alors probablement que de poursuivre la partie de bras de fer entre État et l'industrie.

L'année 1995 marque ainsi le début d'une nouvelle stratégie accordant aux constructeurs beaucoup plus de flexibilité sur le choix des options technologiques, avec implicitement, une « prime » aux solutions mixtes comme les hybrides qui sera finalement exploitée par l'industrie japonaise.

Mise en perspective

Du fait de la crise climatique et pétrolière du milieu des années 2000, le véhicule électrique semble aujourd'hui constituer une perspective abordée de manière sérieuse par l'industrie automobile, avec un chiffre souvent évoqué de 10 % des ventes de véhicules neufs en 2020. Il reste néanmoins beaucoup de controverses sur ces perspectives d'évolution, de profondes divergences dans les stratégies des différents constructeurs mondiaux et des interrogations sur la possibilité de mettre en place des réseaux d'alimentation à l'échelle locale.

B • Risques et vulnérabilité

La société vulnérable

*Inventer une culture ouverte et démocratique un risque***Titre :** La société vulnérable**Auteur(s) :** ouvrage collectif sous la direction de J. Theys et J. L. Fabiani**Edition :** Presse de l'École normale supérieure, 675 pages**Année :** 1988**Maître(s) d'ouvrage(s) :** Groupe de prospective du ministère de l'Environnement**Mots-clés :** vulnérabilité, évaluation des risques, politique du risque, gestion de crise, construction sociale du risque, acceptabilité

Axe 2

Contexte et enjeux

Le thème des *risques majeurs* n'a émergé en France qu'au début des années 1980 avec à la fois la publication des premiers travaux scientifiques (Patrick Lagadec, etc.) et la mise en place d'un secrétariat d'État en charge de ce domaine (Haroun Tazieff).

C'est dans ce contexte qu'a été lancé, sous l'égide du « **Groupe de prospective environnement** », le premier programme de recherche sur les risques – dont « **La société vulnérable** » constitue à la fois la synthèse et le prolongement.

Résultat d'une confrontation inédite entre ingénieurs ou gestionnaires de la sécurité et chercheurs en sciences sociales, la *Société vulnérable* constitue le premier état de la question publié en France sur ce thème. La gestion des crises à la Maison Blanche, l'accident de Bhopal, la radiographie de la catastrophe du Heysel, l'affaire du pyrolène de Reims, l'histoire des grandes catastrophes constituent quelques-unes des nombreuses contributions, à côté d'articles plus transversaux sur les méthodologies d'évaluation, la construction sociale des risques ou la notion de vulnérabilité.

Analyses et enseignements

Une confrontation ouverte des savoirs et pratiques du risque au milieu des années 1980

Par la multiplicité des contributions qu'il rassemble et sa structuration spécifique, La *Société vulnérable* apparaît

d'abord comme une forme de confrontation ouverte des savoirs et des pratiques sur le risque, dans toute leur diversité et leurs contradictions. En accordant une place égale à la présentation classique des dispositifs de prévention des risques ou de gestion des crises, aux méthodes d'évaluation des dangers ou de la vulnérabilité, et aux problèmes de construction sociale des risques, l'ouvrage veut marquer l'idée que l'évaluation et la maîtrise des risques ne se réduisent jamais à la création ou à la mise en œuvre d'outils – par ailleurs indispensables – mais s'inscrivent dans un contexte économique, social, culturel ou historique déterminé. Il permet, en conséquence, d'avoir une image relativement fidèle de l'état de la recherche sur les risques en France au milieu ou à la fin des années 1980 – en l'enrichissant par un éclairage sur les travaux les plus importants menés à l'étranger (contribution de Mary Douglas, Baruch Fischhoff, Joseph Gusfield, Roger Kasperson, John Jaspers, Steve Rayner, Joseph Scanlon...).

REPÈRE

Issu de la collaboration d'une trentaine d'auteurs français ou étrangers réunis en 1987 à Chantilly, l'ouvrage se distingue par sa pluridisciplinarité – la sociologie, le droit, la biologie, la médecine, la science politique, l'anthropologie, l'économie ou la sécurité des systèmes étant représentés. Après une introduction sur « La société vulnérable » – rédigée par J. Theys – il est structuré autour de cinq grands thèmes : la problématique du risque, sa construction sociale, les méthodes d'évaluation, les politiques du risque et enfin la gestion des crises.

Les limites d'une approche maximaliste des risques

Cette confrontation des regards permet de poser de manière réaliste le problème des objectifs des politiques visant à réduire les risques. La recherche d'une sécurité maximale (« le risque zéro ») n'apparaît pas souhaitable car elle conduit, outre son coût, à des effets pervers, finalement très préjudiciables en termes d'efficacité. Trois de ces « effets pervers » sont évoqués. D'abord, les limites à l'acceptabilité – économique, politique ou sociale – d'une société hypersécuritaire. Ensuite, l'affaiblissement de la vigilance technique ou sociale auquel peuvent conduire la sophistication et la professionnalisation croissantes des dispositifs de prévention et de gestion des risques. Et enfin le transfert d'une catégorie de risques à une autre (on réduit les dangers d'inondation en construisant des barrages...). Les politiques du risque doivent donc se construire dans l'intervalle entre le « trop » et le « trop peu » de sécurité.

La société vulnérable

Face aux limites scientifiques évidentes à la connaissance de tous les risques et aux limites socio-

économiques à l'acceptation des contraintes d'une société hypersécuritaire se justifie un second volet de la politique des risques fondé non pas sur la prévention mais sur la réduction des vulnérabilités (attention aux points névralgiques, réduction des expositions...). Ce second volet fait l'objet d'une attention centrale dans le texte d'introduction consacré à la « société vulnérable » (J.Theys). La vulnérabilité y est définie comme « la capacité de systèmes interdépendants à fonctionner sans accroc en absorbant les perturbations extérieures, même les plus imprévisibles », et donc comme une combinaison entre des risques de rupture des potentiels, de dommages et des capacités de résilience ou d'adaptation. Après avoir montré pourquoi cette vulnérabilité s'est sensiblement accrue au cours du XX^e siècle, l'ouvrage plaide pour une réintégration progressive du public, du citoyen et du consommateur, dans les pratiques quotidiennes de prise en charge du risque, en concluant que « notre principale vulnérabilité future pourrait être notre incapacité à inventer, comme d'autres sociétés l'ont fait une culture sociale, adulte, démocratique ouverte – et pas seulement technique – de l'insécurité et de la catastrophe ».

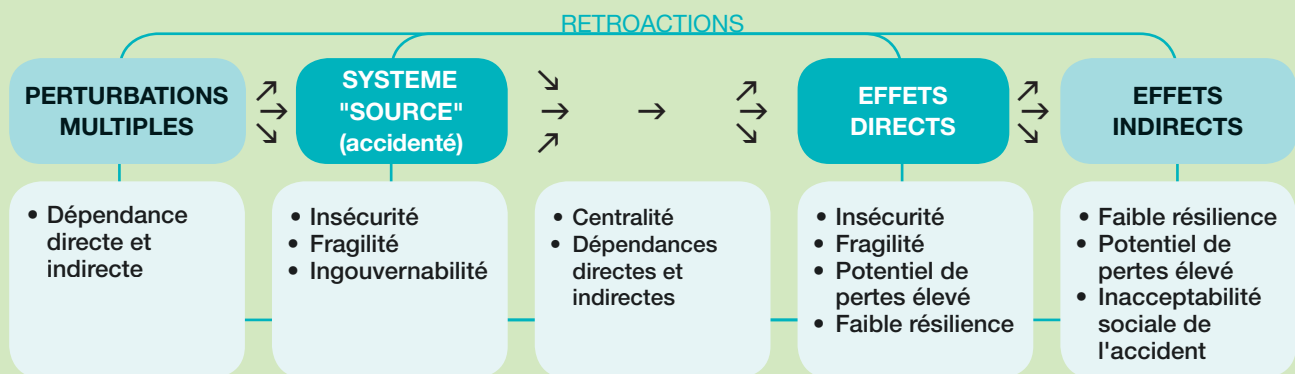
ZOOM

Neuf indicateurs de la vulnérabilité

Le terme de vulnérabilité évoque différemment :

- 1) La dépendance directe (autonomie limitée, intégration forte, monospécialisation, sensibilité à un facteur limitant...).
- 2) La dépendance indirecte (insertion dans un réseau, connexité ou connectivité fortes, sensibilité à de nombreuses variables interdépendantes, causalité en boucle, bombes à retardement...).
- 3) L'opacité (absence de vision globale du système, nombreuses boîtes noires).
- 4) L'insécurité (exposition à des risques multiples, faibles protections...).
- 5) La fragilité (résistance ou fiabilité insuffisante, points faibles nombreux, instabilité, situation critique, déficit immunitaire...).
- 6) L'ingouvernabilité (faible capacité d'adaptation à l'imprévisible, rigidité, opacité, complexité et encombrement des structures, instabilité, sensibilité à l'erreur, régulations internes et externes insuffisantes...).
- 7) La centralité (situation névralgique dans un réseau, forte influence, forte probabilité de réactions en chaîne et d'« effets de dominos »...).
- 8) La potentialité de pertes, élevées (forte densité, gigantisme, accumulation et richesse...).
- 9) Et enfin, la faible résilience (incapacité à survivre ou à s'adapter à la catastrophe, viabilité ou potentiel de reproduction et de cicatrisation réduits, risques d'irréversibilités fortes, ruptures socialement inacceptables...).

Schéma d'analyse de la vulnérabilité



On devine aisément comment un tel schéma peut être utilisé pour analyser les aspects structurels de la vulnérabilité dans nos sociétés contemporaines. Mais les structures n'expliquent pas tout. Il faut aussi introduire dans le schéma deux éléments qui y sont absents : l'homme et l'événement.

Jacques THEYS, p. 22

B • Risques et vulnérabilité

Conquête de la sécurité, gestion des risques

Que faire si le risque nul n'existe pas ?

Titre : Conquête de la sécurité,
gestion des risques

Auteur(s) : Ouvrage collectif sous la
direction de C. Dourlens,
J.P. Galland, J. Theys
et P.A. Vidal-Naquet

Edition : L'Harmattan (Collection
Logiques sociales), 300 pages

Année : 1991

Maître(s) d'ouvrage(s) : Délégation à la recherche
et à l'innovation et groupe de prospective
« Environnement », ministères de l'Équipement et de
l'Environnement

Mots-clés : sécurité, risque, insécurité, hygiénisme,
sécurité civile, sécurité routière, sécurité privée, plans
d'expositions aux risques, toxiques cancérigènes,
probabilités, géo-écologie, normes et valeurs limites,
gestion probabiliste du risque

Axe 2

Contexte et enjeux

Dans la longue histoire des politiques de la sécurité, les années 1970-1980 marquent un tournant majeur – avec la concomitance d'un affaiblissement des « États-Providence » et de l'émergence de nouveaux risques marqués par de fortes incertitudes (risques liés à l'environnement, à la santé, aux nouvelles technologies, etc.). C'est ce tournant historique que l'ouvrage *Conquête de la sécurité, gestion des risques* s'attache à la fois à observer et à caractériser. Il s'agit de « saisir » le passage d'une situation où l'objectif affiché restait encore *d'éradiquer les risques* à un nouveau contexte où l'ambition est, beaucoup plus modestement, de les gérer. Pourquoi, comment, avec qui ? Ce sont les questions que se posent la quinzaine d'auteurs réunis dans cette publication – qui fait suite à un séminaire organisé au début des années 1990 par la Délégation à la recherche et à l'innovation du ministère de l'Équipement (programme « Techniques, territoires et société ») et par le « groupe de prospective » du ministère de l'Environnement.

Analyses et enseignements

La revendication d'un *droit à la sécurité*, inscrite en très bonne place dans la Déclaration des droits de l'homme de 1789, a légitimé une intervention croissante de l'État en

matière de sécurité ; intervention que la notion d'« État-Providence » a étendue à tous les domaines de la vie sociale – la santé, le travail, le cadre de vie, la sécurité routière... Mais cette attente de « toujours plus » de sécurité se trouve confrontée à deux obstacles majeurs. D'abord, un obstacle pratique : des limites techniques, scientifiques, physiques, économiques, etc. rendent l'ambition d'une éradication des dangers en large partie illusoire. Ensuite, un obstacle politique : la *compulsion de sécurité* s'accommode mal des aspirations tout aussi fortes à la liberté et à la démocratie. Ce sont ces deux contraintes qu'explicitent les différents auteurs réunis dans l'ouvrage : en dessinant les grandes lignes de ce que pourrait être une *gestion probabiliste et démocratique* des risques.

REPÈRE

Écrit par une dizaine d'auteurs, l'ouvrage aborde le passage des politiques de sécurité aux politiques de gestion des risques à travers de multiples thèmes : l'insécurité civile (A. Farge, F. Oquetau), l'hygiénisme (J.N. Biraben), les risques industriels (P. Lascoues), la sécurité routière (J.P. Galland et J.P. Cauzard), l'eau et l'assainissement (C. Dourlens et P.A. Vidal-Naquet), le sida (M. Pollak), les toxiques cancérigènes (J.P. Moatti), le calcul des probabilités (T. Ikeland), l'écogéopolitique (D. Pignon), et la sociologie du risque (D. Duclos et F. Guéry).

Il se conclut par une postface écrite par J. Theys.

Le risque zéro n'existe pas

L'ambition d'un « risque zéro » – qui a porté tout le développement des politiques « techniques » de sécurité pendant la période des « trente glorieuses » – est, pour de nombreuses raisons, inaccessible. Beaucoup de risques ne sont pas prévisibles, ou même connaissables. Le rendement des mesures de prévision ou de coercition est fortement décroissant, à mesure que les normes se durcissent. La fiabilité des techniques n'est pas garantie et la technique ne représente qu'une part réduite du bon (ou mauvais) fonctionnement des systèmes. Les contrôles sont hors de portée d'un État qui s'appauvrit... et reste sous la pression des intérêts économiques ou territoriaux. La nature n'est pas – dans beaucoup de ses manifestations – maîtrisable. Il faut donc se résoudre à mettre l'incertitude et l'imprévisibilité au cœur des politiques de sécurité. Ce

ZOOM

Un changement de paradigme

Dans certains domaines « de pointe » (risque technologique), la prise en compte de la complexité des systèmes a amené, dès la Seconde Guerre mondiale, à l'abandon progressif d'une conception par trop mécanique de la sécurité : à l'idée qu'un système se réduit à une chaîne linéaire de composants, chaîne dont la fiabilité est considérée comme égale à celle de son maillon le plus faible, se substituent les premiers modèles probabilistes qui tentent d'intégrer et de quantifier les interrelations au sein des systèmes et d'envisager les accidents potentiels dès la conception. Il est désormais acquis dans le domaine du risque technologique que la sécurité absolue n'existe pas et que la fiabilité même très poussée de chacun des composants n'entraîne pas une fiabilité équivalente de l'ensemble d'un système : on cherche maintenant à probabiliser les défaillances éventuelles ainsi que leur combinaison, « à prendre en compte les futurs possibles afin de favoriser la réalisation des concours de circonstances les plus souhaitables ».

De la même façon dans le domaine de l'insécurité urbaine, « trop de sécurité tue la sécurité », « car la difficulté d'identifier et d'arrêter les auteurs de petits délits en milieu urbain est telle que la poursuite méthodique de ce but entraînerait l'installation de quartiers entiers sous la coupe d'une inquisition policière permanente ». Se développent alors depuis quelques années de nouveaux dispositifs de régulation sociale dont l'objet n'est plus l'éradication des risques dus à une « population cible » mais plutôt l'espoir de la prévention de ces risques par la réinsertion sociale de ces populations, au sein de et avec les autres acteurs locaux.

Introduction

que résume le titre de l'ouvrage : *De la conquête de la sécurité à la gestion des risques.*

Gérer le risque « à la limite du trop ou trop peu de sécurité »

Dès l'instant où l'État a été investi du « monopole » de la sécurité publique, la question s'est posée d'en définir les bornes pour aller vers cet « idéal de gouvernement » que Michel Foucault définit comme « celui qui gouverne bien assez à la limite du trop et du trop peu de sécurité ». Le passage à une gestion raisonnée des risques réactualise ce compromis à passer ainsi entre nécessité, démocratie et liberté. À partir du moment où l'éradication de tous les dangers (involontaires) n'est plus garantie, où des choix doivent être faits entre plusieurs risques, où les responsabilités doivent être mutualisées, l'implication de tous les acteurs – y compris les citoyens – devient une nécessité. On passe d'un « risque maîtrisé » à un « risque négocié », débattu ; débat dans lequel les outils de rationalisation (calcul économique, calcul de probabilité, analyse de risques...) peuvent être utilement mobilisés – à condition que les différents points de vue puissent s'exprimer et que l'information circule. Se dessine ainsi un nouveau modèle de *gestion négociée du risque* dans lequel le calcul de probabilité, l'analyse coût/avantage, la transparence de l'information, la pluralité de l'expertise, la clarification des règles de responsabilité, etc. jouent un rôle central.

Vers une approche duale du risque

Dans sa postface, Jacques Theys, reprenant les différents aspects du débat, met en avant la relation qui existe entre « gestion négociée du risque » et « droit à l'erreur ». Dans les domaines où ce « droit à l'erreur » est possible, le modèle d'une gestion démocratique et raisonnée du risque doit devenir progressivement la règle générale – à condition qu'il s'accompagne d'une réduction parallèle des vulnérabilités auxquelles sont exposés les territoires ou les groupes sociaux les plus fragiles. En revanche, là où ce droit à l'erreur apparaît comme très réduit, soit parce que les systèmes sont trop complexes et non maîtrisables, soit parce que les conséquences d'une réalisation du risque pourraient s'avérer catastrophiques, il faudrait envisager – comme Charles Perrow l'a proposé – soit d'arrêter les activités concernées, soit d'exiger des acteurs responsables des garanties absolues. La question se pose, par exemple, pour le nucléaire ou les OGM. Reste à définir qui jugera de ces situations de risques « inacceptables » – et avec quels critères. Et à savoir dans quelle mesure un tel partage des responsabilités sera assumé ou non par les différentes parties prenantes concernées.

B • Risques et vulnérabilité

Les risques du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

L'intérêt d'une gestion différenciée

Titre : Les risques du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

Auteur(s) : J.P. Galland (CPVS)

Edition : Note du CPVS n° 10, 50 pages

Année : 1998

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : sécurité écologique, risques territorialisés, risques diffus, risques réseau, forums hybrides, scène locale du risque, responsabilité pénale

Contexte et enjeux

Durant les années 1990, le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (METL) n'est pas spontanément considéré comme une institution gestionnaire de risques. Pourtant, cette question prend de l'importance dès les années 1970-1980, non pas qu'il s'agisse d'un nouveau domaine de responsabilité ou que le nombre d'accidents et de catastrophes soit en forte augmentation, mais parce que de nouveaux éléments de contexte conduisent à mettre l'accent sur cette préoccupation.

C'est l'impact d'une telle évolution que tente de saisir et d'objectiver cette note du CPVS en établissant une typologie des risques auxquels le METL est confronté. Sont particulièrement mises en évidence leur multiplicité (risques naturels, risques liés aux transports, risques sanitaires dans l'habitat, etc.) et la diversité des approches nécessaires pour les gérer.

Analyses et enseignements

Les risques et menaces dont le METL est désormais amené à se saisir peuvent être regroupés en trois grandes catégories dépendant à la fois du contexte de l'action publique, des acteurs impliqués et du partage des responsabilités dans la prévention et la gestion des crises.

REPÈRE

Cette note du CPVS, publiée en 1998, s'appuie sur une série de recherches en sciences sociales menées dans les années 1990 sur le thème des risques, pour le compte du CPVS ou de structures scientifiques, tel le GIS Risques collectifs et situations de crise. La première partie traite des facteurs de changement dans l'appréhension de la sécurité et la gestion des risques. La seconde présente quelques tendances issues de la recherche. La dernière partie traite, en conclusion, des enjeux pour le METL ainsi que des pistes d'actions envisageables.

Les risques territorialisés

Cette première catégorie concerne des risques locaux pour lesquels la source est bien identifiée (installation classée, zone inondable, etc.). Parmi les principaux facteurs de changement figure ici la multiplication des discours et des négociations impliquant les acteurs au plan territorial (citoyens, collectivités territoriales, entreprises, etc.). De nouvelles formes de dialogue et de concertation s'expérimentent (« forums hybrides », « conférences de consensus ») et invitent les pouvoirs publics à renouveler leur regard sur la façon dont se confrontent et se négocient localement les représentations et les savoirs autour des questions de sécurité.

D'où la nécessité renforcée de réussir à mieux articuler géographie des risques et périmètres institutionnels.

Les risques réseau

Cette seconde catégorie recouvre des risques largement déterritorialisés et peu accessibles aux non-spécialistes (transport aérien, alimentation en eau potable, etc.).

Dans ce domaine, les recherches mettent l'accent sur le besoin d'une meilleure appréhension du « facteur humain »

ZOOM

Des facteurs de changements multiples dans l'appréhension des risques

« À la fin des années 1980 [...], en France, et en schématisant rapidement, les politiques désormais menées en matière de sécurité, dans beaucoup de domaines, ont en fait considérablement changé :

– l'évolution même de la façon de poser les problèmes et de réglementer fait dire à certains observateurs que nous sommes insensiblement passés d'une régulation "substantielle" (l'État impose aux divers acteurs de se conformer à des réglementations strictes et universelles) à une régulation "procédurale" (il impose des outils ou des procédures : élaborer des PER, ou des études de danger, informer les populations des risques). »

Chapitre I, extrait, p. 10

dans la gestion des risques, notamment en relation avec l'environnement de l'opérateur et ce que certains experts appellent la « sécurité écologique ».

Les risques diffus

Ce dernier type de menaces désigne un ensemble de risques ayant la particularité d'être, directement ou indirectement, « coproduits » par les populations (usagers, citoyens, consommateurs, etc.), et donc susceptibles d'affecter un grand nombre de personnes (pollution atmosphérique, insécurité urbaine, etc.) Leur caractère diffus les rend peu visibles et contribue à leur nature polémique. Enfin, leur relative incertitude au plan scientifique conduit de plus en plus souvent à de nouvelles formes de gestion politique, à de nouvelles réglementations, ainsi qu'à des formes originales de collaboration entre acteurs (partenariats public-privé).

Quelques pistes d'action et de recherche

Une première piste d'action, délibérément orientée vers et par la recherche, consisterait à remettre à plat la notion de « retour d'expérience ». Car la compréhension des situations accidentelles ou catastrophiques, comme la possibilité d'en tirer des enseignements pour le futur, nécessite le plus souvent des détours et la mise en œuvre de procédures ad hoc, plus ou moins élaborées et complexes.

Une autre piste possible consisterait à s'intéresser aux modes de faire des entreprises privées qui, suite à l'inflation des contentieux et aux difficultés des assureurs (notamment en matière de risques industriels), ont investi plus massivement dans la prévention des risques. Le métier de « risk manager », combinant des approches à la fois gestionnaires et financières, connaît ainsi un fort développement même si sa diffusion reste, en France, encore limitée.

La troisième piste d'action résiderait dans le fait de reconsidérer la dimension pénale de la gestion des risques, en favorisant l'essor d'une véritable culture juridique et en donnant un contenu plus global à la responsabilité du MELT vis-à-vis des risques qu'il est par ailleurs amené à gérer de manière de plus en plus différenciée.

B • Risques et vulnérabilité

Éléments pour une prospective de la sécurité

Le partage d'une fonction régaliennne

Titre : Éléments pour une prospective de la sécurité
Auteur(s) : J.P. Galland (CPVS)
Edition : Note du CPVS n° 4, 15 pages
Année : 1995

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS
Mots-clés : sécurité publique et privée, entreprises citoyennes, responsabilisation, transformation du rôle de l'État

Axe 2

Contexte et enjeux

L'absence de contours précis d'une notion comme celle de sécurité et la difficulté à saisir ce qu'elle a pu recouvrir dans l'histoire de nos sociétés rendent particulièrement difficile la prospective sur un tel sujet.

Voilà pourquoi cette note du CPVS tente d'analyser les conséquences des modifications observées dans les relations que nous entretenons avec la sécurité. Son auteur part en effet du constat qu'en France, trois nouvelles formes de rapport à la sécurité ont émergé au cours des années 1980 : « sécurité-commerce », « sécurité-affaire de tous » et « sécurité-souci des entreprises citoyennes ». En montrant que cette évolution va à contre-courant d'une tradition pluriséculaire tendant à faire du pouvoir public l'unique garant de la sécurité, la présente étude cherche à comprendre les difficultés que pose un partage progressif des responsabilités : au détriment des fonctions régaliennes de l'État et au profit de multiples nouveaux acteurs privés.

Analyses et enseignements

Un nouveau rapport à la sécurité

L'analyse, qui porte plus particulièrement sur les secteurs particuliers de l'habitat, de l'urbanisme et des réseaux, part de deux constats principaux :

- d'une part, la « conquête de la sécurité » en matière de risques technologiques ou naturels semble avoir atteint un point d'inflexion qui en modifie la marche historique, puisqu'il est désormais reconnu que « le risque nul n'existe pas » ;

REPÈRE

La gestion des risques évolue. À travers des exemples choisis dans des domaines variés – l'habitat et la domotique, l'urbanisme et la gestion de l'espace public ou encore les transports en commun –, cette note du CPVS datant de 1995 en présente les éléments émergents, et notamment les changements d'attitude de l'État face à l'irruption de nouvelles visions et de nouveaux acteurs de la sécurité.

- d'autre part et simultanément, l'incapacité de l'État à juguler tant les risques sociaux que le « sentiment d'insécurité », témoigne d'une réelle difficulté à assurer

seul le « droit à la sûreté » proclamé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

On assiste dès lors, de la part des pouvoirs publics, à l'essor d'une forme de pragmatisme se traduisant, domaine par domaine, par une adaptation progressive de leur action et – au travers de modes de gestion étendus à de nouveaux objets, acteurs et/ou marchés de la sécurité – par l'élaboration de nouvelles politiques.

ZOOM

La sécurité privée : une mosaïque de sous-marchés en forte croissance

« *«La sécurité ? C'est une mosaïque de sous-marchés», confie Bernard Ducass, PDG de Fichet-Bauché : les professionnels ne recensent pas moins de 17 secteurs ! Le palmarès pourrait être le suivant :*

- *l'activité de gardiennage-surveillance (6,7 milliards de francs de chiffre d'affaires en 1992), qui représente 15 % du total, est l'une des plus atomisées et les plus touchées par la crise (de l'ensemble du secteur, après le boom du début des années 1980) : d'une croissance de 13 % en 1991, on est passé à la stagnation en 1993. Un retour de bâton d'autant plus douloureux que la crise du Golfe avait accru la psychose sécuritaire et dopé les affaires ;*
- *le contrôle technique et la sécurité industrielle (6,4 milliards) ;*
- *la sécurité incendie (5,9 milliards). Numéro 1 sur ce créneau : Sicli (avec un chiffre d'affaires de 1,1 milliard de francs), devant Cerberus-Guinard (800 millions), fournisseur du Grand Louvre et... d'Eurodisney ;*
- *puis viennent les alarmes et protections contre le vol (3,4 milliards) ; les équipements blindés (2,8 milliards) ; le transport de fonds (2,3 milliards) ; la serrurerie (1,9 milliard) ; le contrôle d'accès (1,8 milliard) ; la télésurveillance (1,4 milliard).*

Mais il n'est pas rare qu'une même entreprise intervienne dans cinq à six secteurs. Ainsi Fichet-Bauché, forte de son réseau de 150 boutiques franchisées « Points forts Fichet », opère à la fois dans les équipements blindés (coffres-forts, etc.), la serrurerie, la télésurveillance, le contrôle d'accès... Brink's, reine du transport de fonds par sa filiale Brink's Contrôle Sécurité, s'intéresse aussi au gardiennage et à la télésurveillance. »

*Philippe Baverel, « La sécurité menacée »,
Le Monde du 22/04/1994*

Un partage des responsabilités difficile à opérer

Trois nouveaux types d'acteurs jouent désormais un rôle important dans l'appropriation sociale de la question sécuritaire : les citoyens qu'il s'agit de « responsabiliser » ; les entreprises incitées à œuvrer sur ce sujet dans le sens du « bien commun » ; et les sociétés privées spécialisées (gardiennage, sécurité industrielle, transport de fonds, sécurité incendie, télésurveillance, etc.) dont l'activité commerciale est porteuse de solutions originales comme de problèmes inédits (technologie et respect des libertés).

En matière de lutte contre la délinquance, d'insécurité routière ou de risques naturels, comme d'un point de vue plus général, il semble toutefois que l'implication d'un nombre toujours croissant d'acteurs de terrain trouve rapidement ses limites – la décentralisation des responsabilités supposant par exemple de lever les contradictions qui ne manquent pas de surgir entre stratégies locales et principes d'action nationaux.

Mise en perspective

Dans les enquêtes ou de manière générale, que ce soit pour les collectivités locales ou pour les individus, le paradoxe qu'illustre ce travail perdure plus que jamais, avec de plus en plus d'acteurs intervenant dans le champ de la sécurité et une réticence toujours aussi forte au transfert des responsabilités qui restent au final principalement assumées par l'État.

B • Risques et vulnérabilité

La gestion et la prévention du risque inondation

Que nous disent les sciences sociales ?

Titre : La question des inondations au prisme des sciences sociales : un panorama de la recherche publique

Auteur(s) : C. Dourens (Cerpe - Centre d'étude et de recherche sur les pratiques de l'espace)

Edition : Note du CPVS, 111 pages

Année : 2004

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : inondations, acceptabilité et perception des risques, enjeu démocratique, négociation, plans de prévention, culture du risque

Axe 2

Contexte et enjeux

Dans les années 1990, la gestion du risque inondation passe du statut de problème technique à celui de problème public. À une logique sécuritaire, qui confine son traitement à la sphère des techniciens, succède alors une approche s'intéressant aux conditions sociopolitiques qui en favorisent l'occurrence, en déterminent les impacts et concernent donc un ensemble d'acteurs beaucoup plus large.

De nouveaux enjeux pour l'action publique sont ainsi mis en évidence :

- concernant la prise en charge collective des situations de crise, dans ce qu'elles ont d'irréductiblement symbolique ;
- en matière d'évaluation des « dangers », qu'il s'agisse de les circonscrire (zonage, désignation) ou de les anticiper (perception, alerte, prévision) ;
- relativement aux procédures préventives, dans leurs rapports controversés à l'aménagement des territoires et leurs dynamiques socio-spatiales ;
- en termes plus politiques, enfin, quant à la répartition des charges économiques (prévention, réparation), juridiques (responsabilité, obligations) ou délibératives (négociations locales) caractérisant l'inscription sociale du risque inondation.

C'est à l'examen de ces différentes facettes, mises en lumière par les sciences humaines et sociales à partir de la fin des années 1970, que se livre la présente synthèse dont le corpus est constitué des résultats des principaux programmes de recherche menés, dans l'intervalle, sur le risque inondation.

REPÈRE

Face à l'abondance mais aussi à l'hétérogénéité des analyses portant sur la question des inondations, ce numéro de la collection 2001 Plus propose une synthèse des apports de la recherche à son appréhension sociale. La première partie revient sur le caractère inacceptable de l'événement catastrophique. Les seconde et troisième parties traitent de la façon dont le risque est respectivement objectivé puis « réinscrit » dans la société tout entière. Après une dernière partie consacrée à l'enjeu démocratique, suivent enfin le résumé d'une recherche de J.G. Padioleau (voir la fiche intitulée « Arts pratiques de la prévention des inondations ») ainsi qu'un bilan des trois principaux programmes de recherche publique conduits sur ces sujets.

Analyses et enseignements

L'analyse aborde – entre autres thématiques – l'évolution de la perception sociale du risque et l'importance des enjeux de concertation à l'échelle territoriale.

La réinscription sociale du risque

Les pratiques locales montrant que le risque interfère avec un ensemble beaucoup plus vaste de finalités que sa seule maîtrise, la prévention des crues est de moins en

moins perçue comme un principe d'action isolé. Désormais, se pose donc la question de sa compatibilité avec d'autres objectifs comme le développement économique, la valorisation du territoire et des patrimoines individuels ou le respect des équilibres écologiques.

Ce changement de perspective se traduit notamment par le passage, en 1995, du Plan d'exposition aux risques (PER) au Plan de prévention des risques (PPR). Tandis que le PER vise à circonscrire une source de danger dont découleront des prescriptions juridiques, le PPR est un instrument de gestion plutôt conçu pour être adapté aux spécificités du contexte local. D'un risque inacceptable, qu'il s'agit d'éliminer à tout prix, on passe ainsi à un risque négociable mettant en balance une diversité de points de vue mais aussi d'intérêts.

Démocratie locale et risque négocié

La pertinence de l'action préventive s'apprécie dès lors au regard de sa capacité à ménager plusieurs types d'utilités et à susciter un relatif consentement.

S'interrogeant sur le caractère transposable des dispositifs de négociation ayant fait leurs preuves dans d'autres domaines, certains travaux de recherches promeuvent la consultation d'experts comme préalable, quand d'autres incitent à la confrontation organisée entre « spécialistes » et « profanes ».

En pratique, l'auteur observe toutefois que dans un grand nombre de cas, la culture essentiellement technique des gestionnaires du risque, tout autant que la crainte des élus de voir leur responsabilité mise en cause, se traduit par un manque réel de prise en compte démocratique des enjeux territoriaux.

Mise en perspective

L'idée de faire rentrer la gestion du risque dans un processus transparent et démocratique de négociation, fortement défendue par la recherche en sciences sociales du tournant des années 2000, n'a pas réussi à se concrétiser de façon convaincante et reste aujourd'hui largement en chantier.

ZOOM

Le besoin d'instances de médiation

« Pour faire l'objet d'une appropriation par les publics concernés, la prévention devrait être envisagée non point comme une affaire de spécialistes, mais plutôt comme une œuvre collective associant tous les acteurs intéressés, quels que soient par ailleurs, leur culture, leur statut, leur qualification, leurs compétences.

Une telle coopération ne se décrète pas. Elle doit probablement faire l'objet d'un long apprentissage tant il est vrai que les pratiques de concertation et de participation sont encore étrangères à la culture technico-administrative et qu'elles ne sont pas non plus intégrées par les usagers. Cette coopération est plutôt à voir comme le terme de processus qui pourraient être initiés par la constitution d'instances locales de discussion et de débats, par des espaces de capitalisation des expériences. Ces espaces pourraient prendre la forme d'instances de "médiation" qui auraient pour objectifs de recenser et de formaliser en permanence les compétences et les savoir-faire utiles, d'où qu'ils viennent. Ces espaces pourraient permettre aux populations et aux associations de s'exprimer, de formuler des questions concernant leur sécurité, de faire des suggestions, de faire part de leur expérience et de leur vécu. Ils pourraient permettre aux décideurs de rendre compte de leurs projets, d'expliquer les raisons des choix, en connaissant mieux les préoccupations de ceux pour qui ces choix sont faits. Espaces de discussion et d'échange d'information, de telles structures pourraient être des lieux d'acculturation réciproque, qui tiendraient compte de la pluralité des cultures du risque. »

Encadré de P.A. Vidal-Naquet, *Inondations et culture du risque*, p. 37

B • Risques et vulnérabilité

Arts pratiques de la prévention des risques-inondations

Un nouveau regard sur l'action publique

Titre : Arts pratiques des plans de prévention des risques-inondations. L'action publique face aux risques : faire émerger des doctrines pratiques

Auteur(s) : J.G. Padioleau (Paris Dauphine, GEMAS-CNRS, MSH-Paris)

Edition : Corrélation (rapport de recherche) et numéro de 2001 Plus

Année : 2002

Maître(s) d'ouvrage(s) : DRAST (CPVS)

Mots-clés : gestion des risques, inondation, risques naturels, régulation de l'action collective, pratique opérationnelle, collectivités territoriales, politique publique, plan de prévention des risques

Axe 2

Contexte et enjeux

Les Plans de prévention des risques (PPR) prévus par la loi Barnier du 2 février 1995 sont un document réglementaire fusionnant les procédures précédentes et visant à les simplifier. Ils ont pour objectif de « limiter dans une perspective de développement durable les conséquences humaines et économiques des catastrophes naturelles ». Les Plans de prévention des risques-inondations (PPRI) rentrent dans ce cadre réglementaire.

J.G. Padioleau analyse les problèmes de mise en pratique des PPRI à travers une approche originale de l'action publique. Les PPR consistent en *une action collective* mettant en jeu divers acteurs (pouvoirs publics, experts, élus, associations, etc.) dont les conduites, les fonctionnements et les intérêts sont, de fait, en décalage. Après avoir décrit les mécanismes complexes d'interdépendance et d'interaction entre les logiques de ces acteurs, et confronté la théorie à l'étude de cas concrets, l'auteur propose de traiter la question de la politique des PPR en amont, par une approche pragmatique de l'action publique.

variés. Une action collective est un chaînage d'interdépendance et d'interactions entre ces acteurs. C'est une démarche entreprise en vue de satisfaire des attentes par le biais de production de biens, de services à visée collective. Cette démarche articule des idées, des intérêts collectifs et des moyens. Elle consiste à déployer des activités opératoires, des pratiques de conception, de débats, et des pratiques de mise en œuvre, de pilotage, d'évaluation pour les enclencher et les ordonner. Et ces opérations mobilisent des représentations, des ressources, des capacités, des contraintes législatives. La complexité du mécanisme tient au fait que ces chaînes d'interdépendances et d'interactions entre les acteurs doivent être gouvernées pour atteindre les objectifs attendus.

L'action collective, dans ses réalisations et résultats, est évaluée. Celle des PPR, en tant qu'action publique, est soumise au principe de publicité (accès aux dossiers, débats, enquêtes), s'appuie sur des mandats (législatifs, politiques) de production et d'exécution, et nécessite d'être justifiée. Les protagonistes des PPR contribuent (ou non) aux satisfactions (ou aux insatisfactions) des attentes.

Analyses et enseignements

Qu'est-ce que l'action collective ?

Les PPR font partie des « actions collectives ». Toute action collective rencontre, dans la pratique, des difficultés du fait même qu'elle est portée par des acteurs pluriels et

REPÈRE

Ce rapport a été commandité par la DRAST (CPVS). Le premier chapitre décrit les problèmes de l'action collective. Le second analyse les PPRI à travers une approche globale des PPR en tant qu'action collective. Le dernier chapitre envisage une solution et l'explicite : une pragmatique de l'action publique pour les PPR.

Les problèmes de régulation des PPR

L'élaboration des PPR en tant qu'action collective ne revient pas seulement à appliquer la réglementation. Elle se heurte à des problèmes pratiques de fond, dépendant du contexte, qui s'inscrivent dans un *triangle de régulations* – régulations de l'efficacité, de l'ambiguïté, et de l'incertitude, qu'il faut gérer :

1/ problèmes d'efficacité : les fabricants des PPR (préfectures, services instructeurs) visent l'économie, l'efficacité et l'efficacités des PPR. Cependant le choix des mesures à appliquer (*logiques de choix*) ne découle pas simplement de logiques de production (expertise technique, ressources monétaires et en personnel) ou de *logiques de conformité* à des normes. Logiques de choix, de production et de conformité interagissent entre elles ;

2/ problèmes d'ambiguïté : les différents acteurs interprètent selon leurs propres *logiques d'intérêt* les problèmes de prévention des risques en fonction de *logiques de qualité*, c'est-à-dire en fonction de critères soit techniques (experts), soit de réalisation et de prescription (préfets), soit de compréhension et de simplicité (élus, associations). Des *logiques de normativité* sont aussi à l'œuvre dans les PPR. La régulation de l'ambiguïté, qui vise à réduire les divergences d'interprétations des PPR, et la régulation de l'efficacité sont liées ;

3/ problèmes d'incertitude stratégique : plus la latitude d'action des divers acteurs est élevée, plus l'incertitude stratégique est grande. La garantie que les acteurs remplissent leurs rôles (*logiques des rôles attendus*) est très fortement liée à des *logiques d'enjeux*, qui dépendent : de la capacité d'organisation de ces groupes, de la nature des impacts des PPR (coûts immédiats et bénéfices non immédiats), des intérêts des acteurs suivant ces impacts. Ces logiques d'enjeux sont mêlées à des *logiques de visibilité, de responsabilité et de sanctions* (visant par exemple des élus qui prennent des libertés par rapport aux prescriptions des PPR).

Les problèmes de régulation sont donc dus à une variété de *logiques d'action* qui ne s'accordent pas, peu ou mal, et qui sont dans des rapports de domination ou de centralité (l'une des logiques supplante les autres, ou à l'inverse corrige les effets d'une autre).

Démarche pragmatique de l'action collective des PPR

L'auteur critique le « modèle balistique de l'action publique », susceptible d'engendrer insatisfactions, blocages ou inaction. Il propose de « pragmatiser » l'action collective des PPR, ce qui revient à anticiper et à concevoir une structuration de l'action déclinée en quatre process conjoints et interdépendants :

1/ plutôt que de pousser les préfectures et services à réagir, sans réelle implication, aux injonctions du législateur (fabriquer des PPR), tirer les objectifs des PPR vers la satisfaction d'attentes des acteurs-producteurs et des acteurs-récepteurs, la prévention des risques devenant le support ou le prétexte pour d'autres enjeux ;

2/ intégrer les contributions à la création et à la destruction de valeurs de la part des acteurs (valeurs correspondant à la satisfaction des attentes), l'idée étant de problématiser l'action collective ; et faire un tri entre opérations productrices et non productrices de valeur ajoutée. Les acteurs-récepteurs des PPR peuvent devenir des acteurs-producteurs grâce à une mobilité de leurs rôles ;

3/ « designer » les processus d'interdépendances des activités, des réalisations, des résultats, des jugements, selon les contributions et les productions des acteurs, et la satisfaction des attentes ;

4/ cibler les problèmes-pivots des processus et les anticiper pour éviter de bloquer les chaînes de production des contributions des acteurs.

En conclusion il s'agit, *au-delà des procédures, de mieux mobiliser les attentes qui sont celles de chacun des acteurs engagés dans le processus.*

ZOOM

Régulation des PPR

| Domaine des Problèmes | Ambiguïté | Efficacité | Incertain |
|-----------------------|--------------------------------|--|---|
| | ← Rapports inter-régulations → | | |
| Constats | Logiques de qualité | Logiques de production, de réalisation | Logiques des rôles attendus |
| Possibles | Logiques d'intérêts | Logiques de choix, de conséquences | Logiques des enjeux |
| Obligations | Logiques de normativité | Logiques de conformité | Logiques de visibilité, de responsabilité |

Triangle des régulations

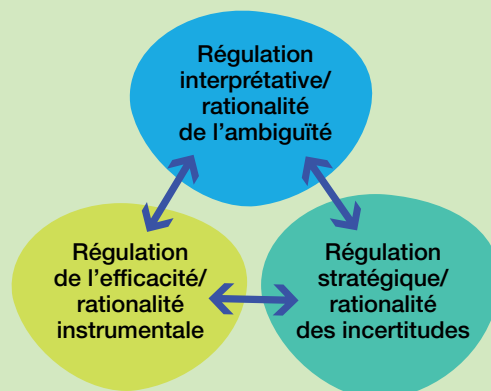


Tableau extrait p. 43, schéma extrait p. 44

B • Risques et vulnérabilité

Aménagement de l'espace et gestion des risques aux Pays-Bas

Culture de la négociation et approche probabiliste

Axe 2

Titre : Aménagement de l'espace et gestion des risques aux Pays-Bas
Auteur(s) : J.R. Barthélémy (Fondation des villes), P. Blancher et C. Marris (Économie et Humanisme)
Edition : 2001 Plus, n° 46, 50 pages
Année : 1998

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS
Mots-clés : approche probabiliste du risque, évaluation des risques, aménagements du territoire, risque d'inondation, risques industriels, gestion des risques, concertation, acceptabilité des risques, stockage de matières dangereuses, transports de matières dangereuses, concertation

Contexte et enjeux

Après quinze années d'accalmie, la France connaît au début des années 1980 une recrudescence notable des risques naturels et des inondations. Parallèlement, la mise en œuvre de la directive Seveso donne matière à s'interroger sur une forme désormais apparente de contradiction entre les efforts consentis pour améliorer la sûreté des installations et l'accroissement de la vulnérabilité des populations. En ces deux matières, l'approche française a encore à apprendre des réussites étrangères et notamment de l'expérience accumulée, pour d'évidentes raisons géographiques, par les Pays-Bas, depuis de nombreuses années. Ce numéro de *2001 Plus*, publié en 1998, fait part des avancées néerlandaises dans deux principaux domaines : l'application de méthodes probabilistes à la gestion des risques industriels en zone urbaine, et la participation du public comme des associations à une maîtrise concertée du risque inondation.

Le premier affirme que le risque peut se négocier. Un véritable dialogue est donc requis entre les différents acteurs concernés et ce, même si le compromis est parfois long à obtenir. Le second tient à la transparence des choix et au rôle donné dans cette perspective aux approches probabilistes de gestion du risque. La neutralité apparente des méthodes probabilistes se veut un choix politique visant à garantir un partage équitable des risques encourus par les populations.

La participation des populations à la gestion du risque inondation

Entre 1992 et 1996, une véritable révolution se produit dans la politique des inondations aux Pays-Bas. Le constat du caractère inaccessible d'un objectif de protection totale s'accroît du fait des débats sur les conséquences du changement climatique, mais aussi en raison de la résistance des habitants à un bouleversement important de

Analyses et enseignements

Pour des raisons tant historiques que culturelles, il existe aux Pays-Bas une forte implication des citoyens dans les politiques de prévention des risques. L'appréhension collective des risques intègre ainsi la gestion des territoires et permet de prendre en compte jusqu'aux problématiques de l'aménagement urbain. Plus précisément, l'ensemble des instruments conçus pour réduire la vulnérabilité des populations obéissent à deux grands principes.

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus, dirigé en 1998 par Jean-Roland Barthélémy, comprend deux articles consacrés aux spécificités de l'approche néerlandaise en matière de gestion des risques. Le premier s'intéresse aux particularités de l'action publique mise en œuvre pour répondre aux menaces récurrentes d'innovation. Le second porte sur l'articulation, assurée au moyen de méthodes probabilistes, de la maîtrise de l'urbanisation et de la gestion des risques industriels majeurs.

l'environnement des cours d'eau. Il en résulte un fort investissement dans la conceptualisation du risque et le développement de nouveaux outils d'aide à la décision.

Un travail en commun s'engage entre les ingénieurs de l'État ou des collectivités locales, garants d'une sécurité « structurelle », et les associations, soucieuses de protéger l'environnement. La commission Boertien introduit la possibilité d'un dialogue local et d'un aller-retour sur les projets d'ouvrages de protection, parfois modifiés plusieurs fois avant d'être entérinés. Il est désormais admis de « redonner leur espace » aux cours d'eaux et d'accepter l'incertitude inhérente aux phénomènes naturels.

ZOOM

L'approche probabiliste des risques

« En ce qui concerne les inondations, seul l'aléa est quantifié sous forme d'un temps de retour du phénomène de crue, sachant que l'on n'est pas au niveau de la crue décennale ou centennale mais d'un risque acceptable qui évolue entre 1 250 et 100 000 ans. Les biens et les personnes sont mis en regard du temps de retour de ces phénomènes, ainsi que les montants des travaux à réaliser pour les protéger, selon différentes hypothèses. On débouche ainsi sur une analyse coût-avantage des différents projets.

Pour les risques industriels [...] c'est le risque lui-même qui est quantifié sous la forme d'un nombre de morts par an – avec deux indicateurs, le risque individuel et le risque sociétal [...] ; le risque acceptable étant défini à partir de ces deux indicateurs ».

Extrait, p. 5 - 6

Au plan méthodologique, l'expérience néerlandaise révèle l'utilité de disposer d'outils de modélisation simples pour alimenter le débat local tout en s'assurant d'un dialogue entre l'échelon territorial, l'échelle du bassin versant et le niveau étatique.

Une approche probabiliste des risques industriels en milieu urbain

Dans la panoplie des outils d'aide à la décision permettant d'articuler gestion des risques et dynamiques locales figure – concernant cette fois les risques d'origine industrielle – la distinction qui est faite entre deux façons différentes mais complémentaires d'utiliser le calcul de probabilité.

Dans une première approche, il s'agit d'évaluer un « **risque individuel** », défini comme la probabilité annuelle qu'une personne, demeurant continûment en un lieu non protégé proche d'une activité industrielle, soit tuée lors d'un accident lié à cette activité. Cette probabilité dépend naturellement de la position géographique et peut être représentée sur une carte par des courbes d'« iso-risque ».

Un second type de calcul vise, quant à lui, à mesurer un « **risque sociétal** », défini comme la probabilité qu'un groupe de plus de N personnes soit tué par un accident majeur lié à l'activité industrielle considérée. Il est représenté sous forme d'une courbe F/N (dite courbe de Farmer), croisant la taille du groupe de personnes tuées dans un accident et la probabilité annuelle que ce nombre soit dépassé (soit, pour N = 10, la probabilité cumulée des accidents faisant plus de dix morts). Cette courbe donne donc un bilan du coût en vies humaines de l'ensemble des accidents envisageable à mesurer.

Ne variant pas avec la localisation, ces probabilités dépendent ici de la distribution spatiale de la population.

B • Risques et vulnérabilité

Les procédures de retour d'expérience : où en est-on à la fin des années 1990 ?

Titre : Procédures de retour d'expérience, d'apprentissage et de vigilance organisationnels

Auteur(s) : Programme risques collectifs et situations de crise (CNRS) : Claude Gilbert (CERAT), Isabelle Bourdeaux (MSH-Alpes)

Edition : CNRS

Année : 1999

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS-DRAST (METL), IPSN, INESC (min. de l'Intérieur), Direction de la défense et de la sécurité civiles (min. de l'Intérieur), SRAE-DGAD (min. de l'Environnement), MIRE (min. de l'Emploi et de la Solidarité), ARASSH

Mots-clés : retour d'expérience, gestion des risques, prévention, situation de crise, techniques d'organisation, action publique, réglementation, inondation, incendie, avalanche, risques naturels, transports terrestres, transport maritime, transport aérien, nucléaire, industrie, pétrochimie, sécurité civile, sécurité sanitaire

Axe 2

Contexte et enjeux

La nécessité de tirer des enseignements des incidents, dysfonctionnements, quasi-accidents, accidents ou crises pour éviter leur répétition, de procéder à des « retours d'expérience », de favoriser « les apprentissages et les vigilances », est assez généralement admise et est même considérée comme essentielle pour la survie de certaines activités à risques. Toutefois, au-delà de la reconnaissance de cette nécessité, la définition même du retour d'expérience ne va pas de soi et sa réalisation, qui peut passer par des pratiques et procédures fort diverses, n'est pas toujours aisée.

L'objectif du programme « Risques collectifs et situations de crise » (programme interdisciplinaire du CNRS) – auquel participe le CPVS était de construire une « tête de réseau » autour des questions de gestion des risques et notamment de la notion de retour d'expérience.

Le rapport de C. Gilbert et I. Bourdeaux fait un « état des lieux » de l'existant en matière de retour d'expérience. Il fait suite à un travail d'investigation mené auprès des organismes et structures publics et privés s'occupant des activités ou secteurs à risques. Six domaines sont abordés : transports (tous types), activités industrielles, nucléaire, sécurité civile, sanitaire (dont l'alimentaire), risques naturels.

Analyses et enseignements

Au moment de la recherche, l'intégration d'une démarche de retour d'expérience reste très inégale selon les secteurs. Trois domaines nous intéressent ici particulièrement : les transports aériens, les transports terrestres et les risques naturels.

Le domaine des transports : l'aérien, secteur « en pointe » en matière de retour d'expérience

Le domaine aérien est le plus avancé en matière de retour d'expérience à la fin des années 1990. Il a une forte composante internationale mais est développé en interne : Air France a mis en place plusieurs canaux de remontée

REPÈRE

Cette recherche s'inscrit dans le Programme risques collectifs et situations de crise du CNRS et a pour vocation la création d'un réseau pluridisciplinaire sur le retour d'expérience. Elle a été co financée par sept partenaires (dont quatre ministères) : DRAST, IPSN, DDSC, INESC, SRAE, MIRE, ARASSH. Après une introduction présentant le contexte, I. Bourdeaux décrit par chapitre le retour d'expérience dans les six domaines étudiés en incluant dans le texte de larges extraits des entretiens effectués avec les acteurs. Puis C. Gilbert propose une analyse transversale sur le retour d'expérience. Sont annexés les programmes des séminaires, la liste des principaux organismes où ont été réalisés les entretiens et une bibliographie.

d'informations ; le retour d'expérience y est basé sur une démarche « proactive », portant attention aux défaillances et recherchant les causes d'incidents mineurs pour mettre en place des scénarios d'accidents combinant plusieurs facteurs. Les structures étatiques sont fortement impliquées dans le secteur, à travers notamment le Bureau enquêtes accidents (BEA) de l'Inspection générale de l'aviation civile, et des commissions d'enquête peuvent être formées en cas d'accidents graves. La loi du 29 mars 1999 « relative aux enquêtes techniques sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile » porte, entre autres, sur la gestion des problèmes de coexistence entre enquêtes judiciaires et enquêtes techniques, en renforçant l'indépendance de l'enquêteur technique par rapport aux institutions judiciaires. En matière de transport maritime, ont été créées des structures similaires (« BEA mer » et commissions d'enquêtes si accident grave). Le retour d'expérience sur le transport des matières dangereuses, quant à lui, se heurte à de forts lobbies industriels et à l'influence médiatique des accidents de cette nature. Un programme international est mis en place dans les années 1990 pour tenter de quantifier les risques.

Les transports terrestres

Dans le ferroviaire, la SNCF, organisée en plusieurs directions fonctionnelles, paraît assez repliée sur elle-même ; des démarches de retour d'expérience commencent à peine à être intégrées, spécifiques à chaque direction. La culture d'entreprise, se modifiant lentement, repose plutôt sur une vision technicienne de la sécurité et sur la recherche de faute. Dans les transports guidés urbains, le retour d'expérience existe au sein des deux structures interrogées, RATP (Paris) et SEMITAG (Grenoble). On constate deux logiques différentes – vision managériale, démarche systémique et systématique à la RATP, retour d'expérience inclus dans une démarche de certification lourde à la SEMITAG. Cependant restent des blocages culturels entre des métiers qui sont extrêmement variés au sein de chacune de ces structures. Concernant les autres

accidents de transport terrestre, (transport routier : autocars, poids lourds, etc.), le ministère a mis en place une réflexion ayant abouti, outre à l'énoncé de plusieurs principes (améliorations techniques et de fonctionnement des systèmes et des entreprises, capitalisation des expériences de presque accidents), à la proposition de création d'une cellule-action de type BEA avec indépendance des enquêteurs. Une avancée significative est par ailleurs due au département « Mécanismes d'accidents » de l'INRETS, qui a développé les « études détaillées d'accidents », visant à les reconstituer et établir des scénarios-types validés en laboratoire et sur le terrain.

Les risques naturels : la difficulté d'établir des mesures globales

Dans le domaine des risques naturels en revanche, il n'y a pas de retour d'expérience institué, systématique, coordonné par une instance spécifique, alors que cela semble nécessaire au plan national comme au plan local à la prévision, à la prévention et à la gestion de crise, sous leurs aspects techniques, organisationnels, économiques. La question des dommages est très mal évaluée. La publication en 1997 d'un rapport de l'Instance d'évaluation de la politique publique de prévention des risques naturels (mise en place en 1993), avec 15 propositions concrètes, a cependant contribué à sensibiliser les acteurs du secteur des risques naturels sur la question du retour d'expérience. La particularité est que les événements naturels sont très variables dans leur fréquence et leur intensité selon le territoire local, et impliquent de nombreux protagonistes aux statuts et intérêts divers.

En matière d'incendies de forêts, une base de données informatique a été mise en place en 1973 et étoffée en 1990 avec un classement (causes d'origine naturelle/accidentelle/humaine intentionnelle). Les avalanches quant à elles, font l'objet d'observation depuis le début du XX^e siècle, ce qui constitue une forme de retour d'expérience. Par ailleurs, des procédures exceptionnelles sont mises en place lors d'événements graves ou de grande ampleur (inondations, chutes de neige exceptionnelles, etc.) au niveau des départements, collectivités locales. Cependant elles sont peu formalisées, dépendent de l'implication des acteurs, ne sont pas mémorisées et ne donnent pas de mesures globales.

Conclusion transversale aux domaines

Au moment de cette analyse, il apparaît que les procédures de retour d'expérience ont tendance à aller vers une « normalisation » et ne sont plus uniquement réservées à des événements exceptionnels. La gestion des risques est de plus en plus intégrée à l'accompagnement des erreurs et dysfonctionnements habituels, normaux, qui surviennent dans toute activité à haut risque. Les référentiels du retour d'expérience se sont constitués progressivement sur des pratiques, il s'agit de rassembler ces pratiques jusque-là très dépendantes d'une activité, d'une organisation, d'un domaine, dans un travail de fond plus permanent et généralisé, pour s'engager dans une démarche commune d'action publique sur la question de la gestion des risques.

ZOOM

Une légitimité du retour d'expérience non encore totalement acquise

Dans divers secteurs, que l'on peut considérer comme étant les moins « en pointe », le retour d'expérience peine à apparaître comme une priorité, les divers « coûts » et contraintes qui lui sont liés rendant souvent incertaines et peu durables les initiatives prises pour le promouvoir. Mais l'on constate aussi que dans les secteurs dits « en pointe », ceux notamment où le retour d'expérience tend à s'imposer comme une « absolue nécessité », les acteurs qui le portent doivent justifier son utilité, la permanence des structures mises en œuvre à cet effet, les différents coûts qu'il engendre. Comme indiqué à différentes reprises, la sécurité, aussi importante soit-elle, n'est qu'un impératif parmi d'autres. Aussi, si les structures ou services en charge du retour d'expérience au sein de ces organisations apparaissent comme des « locomotives », leurs promoteurs ont besoin que les expériences ainsi faites s'inscrivent dans un cadre plus large pour être véritablement « assises ».

Extrait p. 288

● Les politiques de normalisation

Normalisation, construction de l'Europe et mondialisation

Les nouveaux enjeux de la normalisation

Titre : Normalisation, construction de l'Europe et mondialisation
Auteur(s) : Jean-Pierre Galland
Edition : Note du CPVS n° 14, 41 pages
Année : 2001

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS
Mots-clés : normalisation, Europe, mondialisation, expertise, démocratie technique, réseau scientifique et technologique

Axe 2

Contexte et enjeux

L'histoire de la normalisation fait apparaître d'importantes évolutions et quelques grandes ruptures – comme par exemple la « Nouvelle Approche » européenne en 1985. Cette note du CPVS retrace ces évolutions et propose des éléments de réflexion prospective sur les transformations possibles des rapports entre ses diverses parties prenantes (industriels, représentants des États, société civile). Elle s'interroge en particulier, sur le rôle des experts publics de la normalisation dans le contexte actuel de construction de l'Europe et de mondialisation des échanges.

instances représentant les autorités publiques dans l'édification de ces normes. On peut envisager dans un premier temps l'accélération d'une tendance « naturelle » à une moindre représentation des « acteurs périphériques » (PME, consommateurs, associations diverses, représentants des autorités gouvernementales) par rapport aux grands groupes privés. Puis, suite aux déséquilibres amenés par la mise en œuvre de ce « scénario-catastrophe », qui revient finalement à vider de leur contenu les instances actuelles de normalisation elles-mêmes, on imagine une inversion de tendance vers 2015-2020.

Analyses et enseignements

Les acteurs de la normalisation

Si le début du XX^e siècle voit la mise en place de systèmes normatifs nationaux, le relais est pris dans sa seconde moitié par le déploiement de systèmes normatifs européen et internationaux. Aujourd'hui, ce système de normes implose, en se ramifiant, en se démultipliant et en gagnant de nouveaux domaines d'application. Destiné à accompagner, voire à favoriser les mutations économiques ou techniques en cours, il se reconfigure sous la forte poussée des industriels.

La question est de savoir qui va « faire les normes » (et dans quels buts), et quels vont être les poids respectifs des industriels, gros et petits, de la « société civile » et des

En dehors de ces relations entre acteurs, il faut néanmoins faire intervenir d'autres facteurs d'évolution comme le rôle des grandes institutions destinées à « faciliter les échanges » (OMC), ou l'usage qui sera fait de certains principes contre le principe de précaution.

REPÈRE

Cette note, rédigée par Jean-Pierre Galland en 2001, s'appuie sur plusieurs recherches menées dans les domaines du BTP et des transports, ainsi que sur un recensement de la littérature en sciences sociales portant en France sur la question plus générale de la normalisation.

*La première partie est une tentative de compréhension par l'auteur du sens même du mot « normalisation ». La seconde partie concerne la normalisation européenne et la « nouvelle approche ». La note a été également publiée au sein de l'ouvrage *La production des normes entre État et société civile* (E. Serverin et A. Berthould, dir., L'Harmattan, 2000).*

Finalement, il s'agirait de passer progressivement d'un fonctionnement traditionnel des instances de normalisation, largement dominées jusqu'ici par le modèle de la « *diplomatie technique* », au profit d'un fonctionnement plus ouvert et plus transparent correspondant à un modèle à inventer, de « *démocratie technique* ».

ZOOM

Production et contrôle des règlements techniques dans quelques pays européens

Modèle allemand

« *Maîtrise par le niveau fédéral des réglementations fondamentales ; délégation aux Länder des applications, avec des marges de manœuvre importantes ; double recherche de consensus entre le Bund et les Länder avec le secteur privé et les groupes professionnels ; mais prolifération de textes et encore forte présence de l'État fédéral, comme d'ailleurs dans les modèles ci-dessous.*

Modèle néerlandais

La réglementation s'amorce et se développe à partir de l'État central, mais il y a une tradition de dialogue et de coopération quotidienne avec le secteur privé. Seules au niveau local les grandes villes peuvent s'inscrire dans ce dialogue, qui cependant intègre fortement le recours aux bureaux d'étude et aux organisations d'économie mixte ou professionnelles.

Modèle anglais

Forte présence de l'État central en matière de cadrage de la réglementation, mais mouvement récent de dérégulation et de privatisation rapide et, d'une certaine façon, « sauvage », des organismes compétents.

Modèle espagnol

Recherche d'un nouveau partage de compétences entre l'État central (santé, sécurité ; des laboratoires pilotes) et les communautés autonomes (libres en fait d'ajouter des contraintes spécifiques dans de nombreux domaines) ».

Extrait, p. 29

Normalisation et construction de l'Europe

Les systèmes de normalisation ont été essentiellement tirés par la nécessité de standardiser les produits. Mais longtemps, la normalisation est restée nationale, de sorte que chaque pays disposait de son ou de ses standards (écartement des voies de chemin de fer, prises électriques...). Cette situation s'est vite révélée insupportable pour qui voulait faire de l'Europe avant tout une zone de libre échange.

Devant ces difficultés, et suite à un certain nombre d'évolutions législatives et jurisprudentielles à la fin des années 1970, s'est peu à peu formalisé ce que l'on a appelé **la Nouvelle Approche** en matière de normalisation européenne. Plutôt que de chercher à harmoniser l'ensemble des spécifications techniques nationales, il s'agit désormais d'établir, secteur par secteur, une véritable législation globale de sécurité qui, en séparant « exigences essentielles » et « spécifications techniques », implique que les directives européennes soient exprimées en termes de *performances et non plus en termes de spécifications détaillées* de fabrication.

En suivant ce système d'harmonisation législative dans tous les domaines où cela sera possible, la Commission entend pouvoir ainsi arrêter la prolifération de directives particulières excessivement techniques, produit par produit. Le champ d'application des directives suivant la formule « du renvoi aux normes » devra en effet être défini pour de larges catégories de produits et par grande catégorie de risques.

Cela ne signifie pas que les experts techniques nationaux doivent se désinvestir des instances sectorielles européennes... bien au contraire ! On constate qu'au moins dans les secteurs du ministère, la présence des spécialistes français dans ces instances reste insuffisante ; et qu'il y a une difficulté pour ces experts à articuler efficacement principes généraux (qu'il faut anticiper) et spécificités techniques détaillées (voir les normes ISO).

● Les politiques de normalisation

Stratégies de normalisation et RST

Un enjeu majeur de compétitivité

Titre : (1) L'implication du réseau scientifique et technique de l'équipement dans la normalisation européenne.

(2) Recherche normative et prénormative européenne dans les domaines du transport terrestre et de la construction

Auteur(s) : Hervé Penan (CSI) et Hervé Mignot (STD) ; Lemsic, Laboratoire de l'École des mines de Paris

Edition : Rapport de recherche du Lemsic pour la Drast (78 pages et 65 pages)

Année : novembre 1999 et septembre 2001

Maître d'ouvrage : CPVS-Drast, ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports (MELT)

Mots-clés : normalisation, innovation, normalisation européenne, recherche normative, recherche prénormative, standardisation, normes de construction, normes dans les transports, réseau scientifique et technique, réseaux techniques européens, comité européen de normalisation (CEN), stratégies de recherche

Axe 2

Contexte et enjeux

Entre innovation économique et expression des besoins sociaux ou environnementaux, la normalisation est un enjeu majeur de compétitivité et de politique publique. Sa mise en œuvre dépend d'une bonne articulation entre les entreprises, les consommateurs, le pouvoir réglementaire, les experts techniques et les laboratoires de recherche. Situés à l'interface entre ces différents acteurs, les organismes du réseau scientifique et technique du ministère de l'Équipement ont vocation – dans les domaines de la construction et des transports – à y jouer un rôle important ; ce qui pose à la fois des problèmes d'affectation des moyens et de stratégie de recherche.

Dans les années 1990, avec la mise en place du « grand marché », les politiques de normalisation se déplacent pour passer très largement au niveau européen. Elles sont de plus en plus liées aux politiques de soutien à la recherche technologique menées, également à l'échelle européenne, au travers des « programmes cadres ». La question se pose de l'adaptation du réseau scientifique et technique à ce changement d'échelle.

C'est dans ce contexte qu'à l'occasion du lancement du 6^e PCRD, la Drast, responsable de l'animation du RST, a lancé une réflexion à la fois sur le positionnement de ce dernier dans les instances européennes de normalisation, et sur l'adéquation des stratégies de recherche des organismes qui en font partie (CSTB, INRETS, LCPC, SETRA, etc.) aux besoins en résultant (recherches normatives et prénormatives). La conduite de ce programme, intégrant deux études et un séminaire, a été réalisée par le CPVS, dans le cadre de ses travaux sur l'évolution du RST (élaboration de scénarios ; et approfondissements thématiques sur la normalisation, les NTIC, la prospective, ou le développement durable).

Analyses et enseignements

Les deux rapports de recherche réalisés par l'École des mines – qui se distinguent par la précision de leurs informations – mettent en évidence à la fois la présence active et influente des différentes entités du RST dans la normalisation européenne et les difficultés à prendre en compte les besoins de recherche normative et prénormative dans les stratégies de recherche des organismes qui le composent (liées, en partie, à un manque de valorisation au niveau européen).

Une présence active et influente du RST dans la normalisation européenne et internationale

Cette influence est acquise grâce à un contrôle des principaux centres de décision de normalisation nationale (présence active au sein des commissions générales et des

REPÈRE

Tous deux centrés sur l'implication du réseau scientifique et technique du ministère de l'Équipement (RST) dans la normalisation européenne, les deux recherches, réalisées par l'École des mines pour la Drast (CPVS) en 1999 et 2000 abordent successivement deux volets de celle-ci. La première porte sur l'insertion et l'influence du RST dans les nouveaux dispositifs de normalisation mis en place à l'échelle de l'Europe. La seconde – destinée à orienter les stratégies de recherche de ce réseau – s'intéresse plus spécifiquement aux relations entre normalisation et recherche normative ou prénormative. Après avoir décrit les dispositifs d'articulation existant au niveau européen, ce second rapport se conclut par des propositions de stratégie en matière de recherche, discutées lors d'un colloque organisé par la Drast début 2001.

bureaux de normalisation), la participation aux travaux de nombreux comités techniques du CEN, ainsi que la mise en œuvre d'une stratégie de veille et d'intervention, menée par le CSTB pour le domaine BTP et, pour le domaine des transports routiers, par le Comité permanent de suivi de la Normalisation, animé par le SETRA et regroupant le Conseil général des ponts et chaussées, la DAEI, la Direction des routes, la DSCR et la plupart des établissements du réseau scientifique et technique.

Des mécanismes européens d'intégration insuffisants pour la recherche prénormative

À l'échelle européenne, la normalisation relève, en grande partie, du CEN (Comité européen de normalisation), dont les différents comités techniques (TC) ont la responsabilité de gérer le processus d'élaboration de ces normes. Face à l'affluence, dans les années 1990, des demandes de normalisation de la part du monde industriel, pour pallier le manque de systèmes de mesures et d'essais spécifiques, une cellule d'action dite STAR (standardisation et recherche) a été créée au sein du CEN. Elle a pour objectif d'assurer une meilleure liaison entre les activités de R&D technologique en Europe et le processus de normalisation et de les classer par ordre de priorité. Cela permet de donner des lignes de conduite aux comités techniques, très sollicités, et de concentrer l'action de financement dans le cadre des PCRD sur les thèmes CEN.

La recherche prénormative, quant à elle, dont l'importance est soulignée par la Commission européenne, est issue d'une réflexion amont conjointe entre normalisateur et développeur de produit. Elle permet d'identifier les sujets de normes à venir en tenant compte des produits en développement. Elle s'organise de différentes façons selon les secteurs, et se heurte à des difficultés de coordination d'acteurs variés et à un manque d'intérêt de la part de certains organismes pour cette

dimension prénormative de la recherche. Il existe au sein du CEN des ateliers (CEN Workshops) de type prénormalisation européenne. Leur structure est plus flexible que celle des comités techniques traditionnels, et leur influence plus faible.

Des difficultés spécifiques à lier normalisation et innovation dans les domaines de la construction et des transports

La normalisation dans les domaines de la construction et du génie civil est à la fois importante au point de vue stratégique et difficile à mettre en place. Face au peu d'innovations et au morcellement de cette branche, a été créé au sein du CEN un « forum du secteur construction » pour la recherche normative, Norbuild, auquel participent des organismes du RST français. Norbuild permet de coordonner la recherche normative et co normative. Il inventorie les besoins en R&D européens. Il incite également les organismes du secteur à communiquer avec les centres techniques sur leurs projets de recherche de type prénormatif.

En ce qui concerne le domaine des transports, aucune activité spécifique dédiée à la valorisation de la recherche co normative ou prénormative n'existe au CEN. Cela peut s'expliquer par le fait que les décisions européennes en matière de transports passent principalement par la voie réglementaire. Les acteurs utilisent donc les procédures générales de STAR et des PCRD.

Ces difficultés spécifiques, ainsi que le morcellement existant entre les différents organismes du RST (par exemple entre l'INRETS, le SETRA et le CSTB), expliquent en partie le décalage existant entre les orientations scientifiques et techniques des organismes et les besoins liés à la normalisation européenne, décalages qui devront être réduits dans les stratégies de recherche en cours d'élaboration.

ZOOM

La participation française aux instances liées à la normalisation

| Organisme | Domaines BTP-Transport | International, régional, national | Lien avec normalisation | Participation française |
|----------------|------------------------------|------------------------------------|--|-------------------------|
| AIPCR | Transport | International | Implicite, sauf pour un des comités (prénormalisation) | Oui |
| RILEM | BTP | International | Implicite (prénormatif) | Oui |
| CIB | BTP | International | Explicite (prénormalisation) | Oui |
| IABSE | BTP | International | Implicite | Oui |
| FIB | BTP | International | Explicite | Oui |
| LCIACE | BTP | Organisme international de liaison | Implicite | Oui |
| JCSS | BTP | Organisme international de liaison | Explicite | Oui |
| ECCREDI | BTP | Européen | Explicite | Oui |
| ENBRI | BTP | Européen | Explicite | Oui |
| ENCORD | BTP | Européen | Implicite | Oui |
| EPERC | Transport et génie civil | Européen | Explicite | Oui |
| FERSI | Transport | Européen | Non | Oui |
| CEVE | Transport | Européen | Explicite | Oui |
| ECCS | BTP | Européen | Explicite | Oui |
| Eurolab | Métrologie, essais, analyses | Européen | Implicite | Oui |
| AFCG | BTP | France | Explicite | Oui |
| Eurolab-France | Métrologie, essais, analyses | France | Explicite (co-normatif et prénormatif) | Oui |

Extrait d'un tableau p. 20-23

Environnement, science et politique

Les experts sont formels

Titre : Environnement, science et politique : les experts sont formels

Auteur : Ouvrages collectifs sous la direction de J. Theys, B. Kalaora et J.C. Lefeuve

Edition : Cahiers du Germes n° 13 et n° 14

Tome 1, 676 pages

Tome 2, 518 pages

Année : septembre 1991 et décembre 1992

Maître d'ouvrage : Groupe de prospective environnement, mission sciences sociales du service de la recherche du ministère de l'Environnement et association Germes

Mots-clés : science et politique, expertise, experts, gestion de l'incertitude, ignorance utile, controverses scientifiques, science et médias, culture scientifique, contre-expertise, évaluation des risques, science et démocratie

Axe 2

Contexte et enjeux

Avec la multiplication et la complexification des problèmes d'environnement, les responsables politiques, les médias et l'opinion se sont trouvés de plus en plus confrontés aux sollicitations des scientifiques, mais aussi à leurs incertitudes et à leurs doutes. Anticipant les dilemmes liés à la précaution, le sociologue des sciences Jérôme Rauetz a ainsi pu écrire, à la fin des années 1980 : « *Désormais nous avons de plus en plus besoin de "décisions dures" prises par des hommes politiques pour laquelle nous ne disposons que d'"évidences molles" ou sujettes à controverse.* » Indirectement, c'est le problème de l'expertise qui se trouve par cette phrase ainsi posé.

C'est pour aborder cette question – alors nouvelle – des relations entre science, politique et expertise, dans le domaine de l'environnement, que le « Groupe de prospective environnement », la Mission sciences sociales du ministère de l'Environnement, et l'association Germes ont pris ensemble l'initiative d'organiser à Arc-et-Senans, en septembre 1989, un colloque international intitulé « Les experts sont formels ». Initiative à laquelle se sont associés le programme des Nations unies pour l'environnement, le German Marshall Fund et le ministère de la Recherche. Publiés fin 1991 et fin 1992 par l'association Germes, les actes de ce colloque, qui a réuni plus de 400 participants

d'une quinzaine de pays, ont été ensuite repris sous forme plus synthétique dans un ouvrage ayant pour titre *La Terre outragée*, publié aux Éditions Autrement, puis aux éditions Diderot et par la Maison des sciences humaines du Mexique. L'ensemble constitue une somme sans équivalent sur les questions d'expertise et de controverse scientifique.

REPÈRE

Publié par l'association Germes sous le titre Environnement, science et politique : les experts sont formels à la suite du Colloque d'Arc-et-Senans (septembre 1989), les deux tomes d'actes reprennent successivement les communications en séance plénière (tome 1) et celles faites en ateliers thématiques (tome 2).

Après trois introductions générales (J.C. Lefeuve, P. Roqueplo et J. Theys), le premier tome aborde, notamment, la construction des connaissances, la constitution de l'expertise, la décision en univers controversés, le rôle des médias, les particularismes culturels et les risques de l'expertise pour la démocratie.

Le second tome traite à la fois d'exemples thématiques (les changements globaux, les pluies acides, les produits cancérigènes, les OGM, les réintroductions d'espèces, la délimitation des espaces protégés, etc.) et de thèmes transversaux ; le statut des experts, la gestion de l'incertitude, la définition des priorités de recherche, la contre expertise, l'expert face aux catastrophes, l'information du public, etc.

Analyses et enseignements

Une approche empirique des relations sciences-politique-environnement

Face aux interrogations posées par l'intervention croissante de la science dans les problèmes d'environnement (excessive pour les uns, insuffisante pour les autres), le parti pris du colloque d'Arc-et-Senans est de privilégier une démarche empirique : que sait-on concrètement des problèmes écologiques ? À quelles difficultés spécifiques se heurte leur connaissance ? Qui sont réellement les experts ? Comment interviennent-ils dans les décisions ? À quels intérêts sont-ils liés ? À quelle condition la démocratie peut-elle être protégée d'un abus de leur pouvoir ? Quel rôle jouent les médias dans les controverses ? Comment, finalement, agir face à l'incertitude ? C'est ce même parti empirique qui explique, également, la place donnée dans les deux ouvrages aux études de cas – presque toutes les thématiques classiques de l'environnement étant abordées, avec des éclairages multiples sur des époques ou des cultures différentes. Tout cela constitue une « base de données » irremplaçable sur les controverses écologiques.

Une opposition entre « réalistes » et « nominalistes », entre autonomie de la science et « forums hybrides »

Comme l'introduction générale de Philippe Roqueplo l'explique très clairement, l'analyse des relations science-politique-environnement fait intervenir plusieurs scènes différentes : la construction des vérités scientifiques et la gestion des controverses ; l'institutionnalisation de l'expertise et son intégration dans la décision, les rapports de la science à l'opinion et aux médias ; les liaisons avec les intérêts économiques et, finalement, les rapports avec la culture. Ce qui importe, c'est la manière dont ces différentes scènes s'articulent ou pas. Il y a, par exemple, un saut majeur entre la gestion des controverses au sein de la science elle-même et l'expertise : « *Dès lors que la science est convoquée au conseil du Prince, elle doit répondre aux questions posées, même si elle ignore les*

bonnes réponses. D'où le risque d'une expertise simulée, confisquée, évacuée, amortie... »

Face à ce risque s'opposent deux types d'attitudes. Pour les uns l'enjeu majeur est de protéger l'autonomie et l'objectivité de la science ; et, pour cela, de bien séparer les différentes « scènes » : différencier la gestion des controverses de la confrontation des experts (avec l'idée d'un « parlement des savoirs »), renforcer l'éthique d'objectivation des chercheurs dans leurs relations aux médias ; et dans le domaine de l'environnement réduire le fossé entre la demande croissante d'expertise et la faiblesse des moyens consacrés à la recherche.

Pour d'autre, à l'inverse, la séparation entre les différentes « scènes » – entre la science, les intérêts, les opinions et les valeurs – est inopérante, compte tenu à la fois de la croissance des incertitudes et des contextes institutionnels dans lesquels opère la recherche. Il est préférable d'aller vers la constitution de « forums hybrides » (Callon et Rip) dans lesquels pourront se confronter, avec le plus de transparence possible, les différentes hypothèses scientifiques et les réponses sociopolitiques – en acceptant, éventuellement, d'avoir à qualifier les niveaux d'ignorance (J. Rauetz).

La citoyenneté au risque de l'écologie globale

Même s'il n'occupe qu'une place modeste dans le débat, le risque est aussi évoqué (G. Beney) que la scientification croissante des problèmes d'environnement ne conduise à terme à une confiscation de la démocratie par les experts – au nom des générations futures ou de la conservation de la planète. Il y a, en effet, dans l'écologie globale une tendance préoccupante à vouloir imposer une vision normative, technologique, biologisante et « nordo-centrée » de la prise en compte de l'environnement. Une dérive qui, même dans des régimes démocratiques, pourrait, si elle s'imposait, conduire à un rejet massif du public. L'urgence est donc de réfléchir aux moyens de mieux articuler l'expertise ou l'intervention des scientifiques avec l'expression démocratique des priorités et des perceptions du public. Cela va bien au-delà de l'organisation de la contre-expertise, et touche à la conception même de l'environnement – mais aussi de la vérité scientifique.

ZOOM

Quelques contributeurs

Parmi la centaine de contributions, on peut citer : C. Barrier-Lynn, M. Batisse, M. Beaud, M. Callon, M. Cini, J. M. Drouin, D. Duclos, F. Ewald, S. Faucheux, S. O. Funtowicz, M. Gouch, B. Gugenberger, R. Laufer, J. C. Lefeuvre, A. Mazur, R. Passet, D. Pignon, M. Pollack, F. Ramade, J. Ravetz, S. Rayner, C. Melleray-Restier, A. Rip, P. Roqueplo, J. Theys, R. Avrillier, G. Barnaud, P.H. Bourrelly, Y. Bonvalot, M. Finger, P. Hubert, M. Hajer, Y. Georgiades, P. Lebreton, G. Mégie, G.P. Moatti, J. Ravetz, M. Sené, P. Samuel, P. Point, M. Schwartz, M. Thomson, B. de Vanssay, E. Warn, M. Willinger, M. Vaillant, M. Rousseau, A. Micoud, C. Larrue, A. Corvol, P. Knoepfel, J. Conrad, B. Kalaora, W. Clark, C. Gilbert, O. Conrad, F. Di Castri, R. Barré, E. Flath, H.P. Jeudy, J. Huffman, G. Beney.

L'expert contre le citoyen ? Le cas de l'environnement

Vers une démocratie cognitive

Titre : L'expert contre le citoyen ?
Le cas de l'environnement
Auteur : Jacques Theys
Edition : Note du CPVS,
serie « Environnement », 39 pages
Année : 1996

Maître d'ouvrage : CPVS
Mots-clés : expert, processus
d'expertise, controverses scientifiques,
rationalité des décisions, pluralisme,
démocratie cognitive, expertise
collective, crise de l'expertise

Axe 2

Contexte et enjeux

L'émergence en France dans les années 1980 du thème des experts et de l'expertise correspond à une mutation importante dans le fonctionnement de l'administration et de l'État. À une phase de l'action publique dans laquelle la mobilisation des compétences techniques et scientifiques s'organisait essentiellement à partir de ressources internes à l'appareil administratif succède une période où le recours à des expertises « externes » se généralise. C'est le cas, tout particulièrement, dans le domaine de l'environnement et des risques où les incertitudes sont fortes, les controverses scientifiques fréquentes, et où s'impose le recours à des savoirs multiples, spécialisés et très souvent internationaux, parfois dans des situations de crises ou d'urgence...

En 1989, le prédécesseur du CPVS avait organisé à Arcs-et-Senans un colloque « fondateur » sur le thème « Environnement, science et politique : les experts sont formels ». La présente note se situe dans le prolongement de cette initiative en mettant tout particulièrement l'accent sur les difficultés structurelles qu'il y a, en France, à « stabiliser » les statuts de l'expertise, et sur la nécessité de dépasser le risque de crise qui en découle en mettant en place une véritable « démocratie cognitive ».

Analyses et enseignements

Les symptômes d'une crise

Assurer la crédibilité de l'expertise et des experts dans un domaine comme l'environnement où les certitudes absolues sont relativement rares est un défi auxquels sont confrontés tous les pays depuis que l'environnement est devenu un problème public. Cette difficulté est cependant accrue en France par la situation historique de quasi-monopole de l'administration en matière d'expertise, la faible différenciation du statut d'expert au sein des organismes publics, et une certaine réticence culturelle

REPÈRE

Se situant dans le prolongement direct des actes du colloque « Les experts sont formels » (GERMES 1992), la note rassemble trois articles publiés antérieurement :

- le premier, en 1995, dans « L'État moderne et l'administration » (LGDG) : « l'expert contre le citoyen » ;
- le second, également en 1995, dans « Science and Public Policy » sur « la crise de l'expertise européenne » ;
- et enfin le troisième, en 1994, dans les actes d'un colloque organisé par le CNRS à Montpellier sur « les stratégies d'expertise des organismes de recherche ».

héritée du cartésianisme à penser la « pluralité » des vérités ou points de vue scientifiques. Il n'est donc pas étonnant qu'au-delà des épisodes de controverses soit fréquemment évoquée en France l'hypothèse « d'une crise structurelle de l'expertise ». Mais il n'est pas aisé de déterminer s'il s'agit d'une « crise de croissance », d'une « crise de légitimité démocratique », d'une « crise de crédibilité scientifique » ou d'une « crise de statut » – liée à la transition institutionnelle en cours.

ZOOM

Vers une démocratie cognitive

Qu'est-ce que peut signifier la notion de « démocratie cognitive » ? On peut en dessiner quelques-unes des conditions essentielles :

- du côté des médias : un effort de pédagogie et de distanciation par rapport à l'événement ;
- du côté des scientifiques : une éthique de l'objectivation et de l'autonomie qui mettent le savoir à l'abri de toute forme d'expropriation par les groupes de pression ou les moyens de communication ; et un souci réel de débat public des connaissances ;
- du côté du système éducatif, la généralisation à tous de l'enseignement scientifique ;
- du côté du technicien, une plus grande ouverture aux aspects sociaux et éthiques des problèmes dont il a la charge ;
- du côté de l'opinion, une acculturation au doute et à l'idée que la connaissance ne se confond pas avec l'accumulation de certitudes toutes faites ; ce qui suppose aussi une certaine acceptation du droit à l'erreur pour le politique ;
- du côté de l'État, la transparence des objectifs et des informations, et surtout l'acceptation de la pluralité de l'expertise comme instrument majeur de la démocratie – ce qui implique la volonté tenace de réduire partout les obstacles qui s'opposent au développement de la contre-expertise ;
- et enfin du côté des institutions, la mise en place de règles permettant d'éviter la confusion des pouvoirs et de redonner toute sa place à la responsabilité politique et à la participation des citoyens dans les procédures de décision ; ainsi que la création de structures et de procédures permettant d'assurer un véritable contrôle démocratique des choix scientifiques et techniques.

Extrait de la note

Donner un statut à l'expert ou à l'expertise ?

Sauf exception, l'expert n'a pas de définition bien établie : le terme recouvre, de fait, un « fourre-tout » hétéroclite de fonctions allant de la star médiatique au fonctionnaire spécialisé en passant par le scientifique reconnu, la commission *ad hoc*, le consultant international, l'agence indépendante... On peut concevoir l'utilité d'une telle confusion puisque le rôle de l'expert est d'être un médiateur entre différents systèmes : intérêts, opinions, décisions, connaissances... Mais cet amalgame érode la confiance sans laquelle l'expertise perd une bonne part de son sens et il serait nécessaire d'aller vers une différenciation et une clarification beaucoup mieux affirmée des fonctions, des statuts, des institutions, des procédures... La question qui se pose néanmoins est de savoir si cette indispensable clarification devrait passer d'abord par un meilleur cadrage des procédures d'expertise et de débat scientifique ou plutôt par une différenciation beaucoup plus nette des statuts et fonctions des experts ou organismes d'expertise – commission d'éthique ; commissions de sages, Offices parlementaires d'évaluation technologique, agences indépendantes, conférences de consensus, etc. *A priori*, la première solution est la plus simple.

Construire progressivement une « démocratie cognitive »

Même redéfinie et mieux cadrée, l'expertise ne peut être la seule réponse à la complexification croissante des décisions. L'impossibilité dans beaucoup de domaines de l'environnement de se référer à une objectivité extérieure incontestable impose de resituer cette expertise dans un cadre démocratique plus large, laissant toute sa place à l'expression des différents intérêts en présence. Encore faut-il, pour qu'une telle démocratie puisse fonctionner, qu'un certain nombre de règles communes ou de conditions préalables soient acceptées ou mises en place. C'est ce qu'Edgar Morin appelle une « démocratie cognitive ». La note en dessine, pour conclure, quelques-uns des traits essentiels.

Mise en perspective

Posée en 1989 par le colloque d'Arc-et-Senans, la question de l'expertise a fait, à nouveau, l'objet de débats importants lors du Grenelle de l'environnement – avec, parmi d'autres avancées, la reconnaissance de l'expertise apportée par les associations et la société civile, à côté de savoirs scientifiques ou techniques plus constitués.

Le citoyen savant

Développer une culture démocratique du doute

Axe 2

Titre : Le citoyen savant : l'épistémologie et la sociologie de la connaissance face à l'incertitude scientifique dans le domaine de l'environnement

Auteur : Renaud MacGilchrist

Edition : Rapports de recherche (SRETIE, ministère de l'Environnement), 151 pages

Année : 1994

Maîtres d'ouvrages : Groupe de prospective Environnement et CPVS (pour le service de la recherche du ministère de l'Environnement)

Mots-clés : épistémologie, sociologie de la connaissance, savoirs profanes, décision en situation d'incertitude ou d'ignorance, expertise, controverses scientifiques, rationalité limitée, théorie des jeux, démocratie cognitive, logique floue, effet de serre

Contexte et enjeux

Écrit en 1993, *Le Citoyen savant* a la particularité d'être à la fois une recherche et un ouvrage de pédagogie à destination des « non-experts » – responsables publics ou citoyens qui souhaiteraient s'engager dans les débats démocratiques portant sur des questions scientifiques. Sa problématique s'inscrit dans le prolongement d'une des questions posées lors du colloque d'Arc-et-Senans, « Les experts sont formels » : *comment rendre possible une implication citoyenne dans les controverses scientifiques ?* S'éloignant des réponses classiques en termes de procédure et de statut de l'expertise, la recherche se positionne délibérément en amont des institutions en s'attachant à articuler trois approches souvent séparées : l'épistémologie, la sociologie des connaissances, et les théories de la décision en situation d'incertitude ou d'ignorance. Adoptant comme fil conducteur le cas spécifique des controverses sur l'effet de serre, l'auteur en appelle à un effort commun et croisé de réflexivité dans lequel chacun des acteurs concernés – les scientifiques, les responsables politiques et les citoyens – prendrait conscience des limites rationnelles qui sont celles des autres face au doute et à l'incertitude.

Analyses et enseignements

L'originalité de l'ouvrage – par rapport à une longue tradition de travaux sur la démocratisation de la science – est de situer la discussion « au cœur du triangle que forment la sociologie de la connaissance, l'épistémologie et la théorie de la décision ». Il s'agit plus précisément d'examiner les processus sociaux qui – au sein de trois mondes scientifique, politique et social – permettent de légitimer soit le savoir, soit la décision... et de rendre transparentes les différentes formes de rationalité qui se

REPÈRE

L'ouvrage se présente comme un document pédagogique avec de nombreux encarts ou illustrations. Il est structuré autour de six grandes parties :

- les relations savoir-pouvoir
- les fondements multiples de la crédibilité scientifique
- les normes et l'éthique dans l'usage des savoirs scientifiques
- la décision en situation d'incertitude et d'ignorance
- les jeux comme outils d'exploration scientifique et de débats
- « Vers le citoyen savant » (recommandations)

construisent face à l'incertitude. L'hypothèse sous-jacente à toute la recherche est, en effet, qu'une meilleure compréhension mutuelle de ces « rationalités limitées » devrait faciliter un dialogue démocratique entre le scientifique, l'homme politique et le citoyen... D'où le titre de « citoyen savant ».

Si la longue partie consacrée aux théories de la décision en situation d'incertitude ou d'ignorance est relativement classique – tout en étant particulièrement complète et didactique – les analyses très argumentées qui sont faites sur les justifications de la crédibilité scientifique et sur la formation de l'opinion des non-experts sont, elles, beaucoup plus inattendues et inédites. C'est sur elles qu'on focalisera donc cette synthèse.

Une crédibilité scientifique écartelée entre plusieurs registres de justification

Dans les controverses, certaines théories apparaissent comme plus crédibles que d'autres. La difficulté est que cette crédibilité scientifique est écartelée entre plusieurs registres de fondation possibles : la « fiabilité empirique », c'est-à-dire le rapport à la réalité (« axe de Popper ») ; le « niveau de formalisme » et de légitimité dans la communauté des pairs (« axe de Hilbert ») et enfin la « richesse scientifique » ou le pouvoir de conviction (« axe de Wittgenstein »). Pour être entièrement crédible, une théorie doit être à la fois vérifiable, reconnue par les pairs et compréhensible. Dans beaucoup de cas malheureusement, comme l'illustre l'exemple de l'effet de serre, ces trois conditions ne peuvent être réunies simultanément : les communautés de pairs ne sont pas insensibles aux effets de mode et des scientifiques reconnus et bons pédagogues peuvent très efficacement défendre les théories fausses. Avant toute considération stratégique, il est important de rendre transparentes ces contradictions possibles entre formes de crédibilité scientifique.

Une aversion générale au doute

Le citoyen, comme le politique, sont – en général – allergiques au doute. Cela se manifeste de plusieurs façons dont la recherche fait une analyse détaillée. D'abord, l'inertie des croyances : chaque individu ou responsable politique cherche d'abord à corroborer ses connaissances ou ses opinions acquises et à ignorer ou faciliter les informations qui pourraient les infirmer (refus de la « dissonance » cognitive). Ensuite, les « appariements sélectifs » : les croyances se renforcent au sein de groupes qui ont tendance à se refermer sur eux-mêmes et à affirmer leurs différences. Enfin, le conformisme – la tendance à se conformer aux normes et à adopter les points de vue majoritaires... même s'ils sont « absurdes » (« effet de Sheriff », « effet d'Asch », « histoire de l'empereur chinois », etc.). Tout cela favorise des dérives dans l'appréhension des informations scientifiques : simplification, idéologisation, radicalisation... et finalement, désintérêt général. Une indifférence que renforce l'attitude des médias.

Le citoyen savant

Les outils d'aide à la décision et les principes d'action en situation d'incertitude (principe de précaution, « minimum regret », « catastrophisme éclairé », etc.) ne sont pas en eux-mêmes suffisants pour surmonter les problèmes que pose à la démocratie cette aversion au doute et à la « dissonance cognitive ». Il faut, selon l'auteur, contribuer à la formation d'une nouvelle forme de citoyenneté : « le citoyen savant ». Cela passe, en particulier, par la généralisation de la culture scientifique, l'acceptation du pluralisme des idées, la protection des opinions minoritaires et la formation au questionnement, ce que favorisent efficacement les conférences de consensus. On rejoint la proposition faite ailleurs sur l'urgence d'une « démocratie cognitive ».

Prévention des risques naturels : De quoi les experts sont-ils responsables ?

Du principe de précaution au principe du parapluie

Titre : Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?

Auteurs : (Direction d'ouvrage) Geneviève Decrop (Futur antérieur), Jean-Pierre Galland (CPVS)

Edition : *Édition de l'Aube*, 202 pages

Année : 1998

Maître d'ouvrage : CPVS

Mots-clés : expertise scientifique, risques territoriaux, responsabilité, indépendance de l'expertise, incertitude scientifique, négociation sociale et politique, aversion aux risques, principe de précaution

Contexte et enjeux

Dans les années 1990, suite à quelques « affaires » retentissantes en France (« sang contaminé », procès « Furiani »), les experts scientifiques s'inquiètent de leur possible mise en cause pénale.

Cette « résurgence sociale de l'accusation » intervient dans un contexte où la certitude scientifique et l'extériorité à la décision attachées à l'expertise se trouvent de plus en plus ébranlées.

Face à ce constat, le CPVS a décidé d'organiser une réflexion – à travers un séminaire qui s'est déroulé sur deux ans sur la pratique de l'expertise scientifique en France, ses rapports à la décision et sa place dans la démocratie, au prisme de cette question, nouvelle, de la responsabilité des experts.

Analyses et enseignements

Les modalités d'exercice de l'expertise

Un rappel historique montre que « l'expert scientifique » se démarque de manière importante de la figure de l'expert « traditionnel » (judiciaire, professionnel) :

- d'une part, il est utilisé, non plus pour dire le vrai sur une situation passée, mais plutôt pour mobiliser son savoir et anticiper l'avenir ; il intervient le plus souvent en tant qu'auxiliaire de la décision publique, et non plus tellement pour le règlement de conflits d'ordre privé ;
- d'autre part, davantage que de sa propre expérience, il tire sa légitimité des avancées de la science.

REPÈRE

Cet ouvrage restitue les actes du séminaire « Les risques de l'expertise ; actes d'expertise et responsabilités » qui s'est tenu au ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, entre avril 1994 et février 1996.

Ce séminaire, co organisé et animé par Geneviève Decrop (Futur antérieur), Jean-Pierre Galland (CPVS) et Claude Gilbert (CNRS), s'est centré sur certaines formes d'expertise, essentiellement celles rendues dans le domaine des risques « territorialisés ».

L'ouvrage s'organise en trois sections : les modalités d'exercice de l'expertise ; la « boîte noire » de l'expertise (les outils de l'expert) ; l'expert et la responsabilité. La conclusion générale se confronte à la question, alors émergente, du « principe de précaution ».

À partir des années 1970, l'emprise croissante de la « technocratie » et la « scientification » du politique commencent à être simultanément dénoncées, dans la mesure où, dans le cas de la France, l'expert appartient le plus souvent à l'administration, en particulier aux grands corps de l'État.

Au début des années 1980, l'expertise scientifique commence cependant à se contractualiser et à s'autonomiser de la fonction d'autorité. Ce faisant, l'acte d'expertise lui-même tend à devenir visible ; le revers de cette évolution résidant dans une fragilisation de l'expert, de plus en plus fréquemment entraîné à conseiller explicitement des décisions publiques « à risque ».

La « boîte noire » de l'expertise : les outils de l'expert

Le produit emblématique de cette expertise, tournée vers la prévision, est probablement la modélisation. Mais si la modélisation fait partie de la « cuisine » de l'expert, elle ne peut être le support d'une communication sociale sur le risque.

ZOOM

Le glissement de la Séchilienne

« La recrudescence d'éboulements et de chutes de rochers sur la RN 91 au cours de l'hiver et du printemps 1985 menaçant la sécurité des usagers a motivé la mise en place d'une mission d'expert [...] cette démarche a nécessité du temps (six mois environ) pour la recherche des données, leur analyse et leur interprétation. Pendant cette période, la connaissance du phénomène était encore très partielle, plaçant ainsi l'expert dans la situation très inconfortable de devoir contribuer à la gestion d'un risque dont il découvre progressivement l'importance. La poursuite des investigations et des études a révélé, puis ultérieurement confirmé, l'existence d'un phénomène d'instabilité du versant rocheux à une plus grande échelle déterminant un risque d'éboulement catastrophique [...] Cela illustre la difficulté et l'incertitude du diagnostic initial en situation de crise ».

Louis Rochet, « Prévision, pronostic et simulation des risques la modélisation », extraits p. 89-90

Dans le cas du glissement de Séchilienne, auquel se réfère Louis Rochet, ce problème a été la source de graves distorsions de communication qui ont nourri une crise sociale prolongée.

Ainsi, l'expert affronte une double difficulté : d'un côté l'incertitude scientifique – irréductible quel que soit le déploiement technologique (et d'autant plus difficile à admettre pour le public) – et de l'autre les aléas de la prise en compte politique des risques diagnostiqués.

L'itinéraire d'expertise que décrit Claude Charlier montre cependant que cet obstacle peut être surmonté. On découvre ainsi que c'est dans l'échange dûment négocié des informations que s'est construite la prévention du risque en montagne, tenant compte tant de l'expertise scientifique que de celle des acteurs de terrain, nivologues ou montagnards chevronnés.

L'expert et la responsabilité

Pour améliorer sans cesse le fonctionnement des systèmes à risques (nucléaire, industrie, transport), la logique de l'ingénieur fiabiliste est de mettre de côté l'idée de la faute lors de l'analyse des accidents, au profit d'une investigation toujours plus fine de la « chaîne de causalité » ayant mené à tel ou tel dysfonctionnement. Cette logique de l'ingénieur se heurte désormais à la logique judiciaire sur ces questions, car comme l'explique Nicolas Dodier à partir de l'exemple des accidents du travail, l'attitude morale en matière d'explication des accidents demande qu'un coup d'arrêt soit donné, à un moment, dans la régression a priori infinie des causes d'un accident.

Mais derrière la « résurgence sociale de l'accusation », une question de fond est posée : les sociétés modernes, en manifestant une aversion grandissante aux risques, ne déterminent-elles pas fortement a priori ce que doit être « la vérité de l'expert » ?

Dans un contexte où les dirigeants font l'épreuve de la « prédiction » de Jérôme Ravetz – « des décisions politiques dures devant désormais s'appuyer sur des certitudes scientifiques molles » – on pourrait arriver à une situation paradoxale où le risque pénal viendrait exercer une force contraire au « principe de précaution », retournant celui-ci dans le sens du « principe du parapluie ».

Les modèles, obstacles et enjeux de leur critique

Peut-on discuter démocratiquement des modèles ?

Titre : Les modèles, obstacles et enjeux de leur critique

Auteur(s) : Nicolas Bouleau, Olivier Coutard et K. Chatzis, laboratoire techniques territoires et société (LATTS), Ecole nationale des ponts et chaussées

Edition : Rapports de Recherche pour le CPVS et publication de l'ENPC « Langages scientifiques et pensées critiques », 95 pages (pour la publication finale)

Année : 2004

Maître(s) d'ouvrage(s) :

CPVS et Ecole des ponts et chaussées

Mots-clés : modélisation, décision publique, épistémologie, usage des modèles, critique des modèles, démocratisation, expertise pluraliste des points de vue

Axe 2

Contexte et enjeux

Dans le cadre de ses travaux de prévision, le Centre de prospective s'est intéressé à l'usage de la modélisation dans la décision publique. La présente recherche « **Modélisation et décisions publiques : quels enjeux de la critique ?** », menée par le LATTS, porte sur les conditions pratiques d'une mise en débat des modèles. Elle conduit notamment à s'interroger sur les modalités selon lesquelles il est possible de réconcilier le caractère « ésotérique » du contenu des modèles utilisés par les décideurs et les exigences d'une décision publique placée sous les signes de l'intérêt général et de la participation démocratique.

La réflexion a été poursuivie lors d'un colloque co-organisé à Cerisy en 2002 par le LATTS et la DRAST sur le thème « Langages scientifiques et pensées critiques ». L'enjeu du colloque était de questionner la « valeur » et la place du modèle dans la construction des connaissances et de la décision. En particulier, les organisateurs se sont interrogés sur la valeur objective et intrinsèque d'un modèle. Ne faut-il pas, pour qu'un modèle soit pertinent et socialement utile, qu'il soit confronté à d'autres modèles ? L'essai qui vient en complément du rapport de recherche problématise et prolonge ce questionnement.

Analyses et enseignements

La recherche de Nicolas Bouleau, Olivier Coutard et K. Chatzis montre les limites auxquelles se heurte par la modélisation dans des sociétés clivées en « deux cultures », littéraire et scientifique. À partir de ce constat,

REPÈRE

Le rapport de recherche se présente comme un essai, avec un postulat de départ et la construction progressive d'une démarche aboutissant à des propositions.

À travers des exemples, sont mises en évidence les caractéristiques de la modélisation et ce que cette activité sous-entend. Puis la notion de modèle est décortiquée grâce à des références théoriques à divers champs disciplinaires – linguistique, mathématiques, sociologie, philosophie. Des propositions de solutions sont présentées, pour rendre ces services appropriables par le débat démocratique, avant une courte conclusion.

L'ouvrage final s'appuie essentiellement sur le colloque « Langage et pensées critiques » organisé à Cerisy. Il comprend quatre parties : les enjeux de la modélisation (1), le rôle de la contre-expertise (2), l'institutionnalisation de la critique (3) et « vers un nouveau positivisme » (4).

les auteurs formulent la thèse selon laquelle c'est notamment par la critique des modèles que l'on pourra dépasser les apories et les impasses d'un usage trop technocratique.

ZOOM

Donner aux citoyens les moyens d'entrer dans les « boîtes noires » des modèles

Loin d'être une application mécanique et univoque des connaissances scientifiques aux problèmes pratiques, la modélisation constitue une représentation partisane (au bon sens du terme) : au sein de multiples possibilités d'expression et de représentations, le modèle constitue un parti pris qui reflète, entre autres, les objectifs que l'on se fixe, les moyens (la quantité et la précision des données, par exemple) dont on dispose, l'incertitude plus ou moins grande qui pèse sur les connaissances du moment. Par définition outil partial et partiel, le modèle ne peut être critiqué de façon effective et socialement utile que par les contre-modèles concurrents, construits sur des principes différents. C'est le moyen concret et efficace de relativiser un modèle et de mettre en évidence le parti pris qui lui est constitutif. Si la contre-modélisation paraît comme la seule voie permettant une critique effective d'un modèle donné, plusieurs conséquences en découlent pour la démocratisation des décisions publiques. Celle-ci exige ainsi la construction des espaces suscitant et accueillant la confrontation de différents modèles concurrents sur la question faisant l'objet de la décision. Et pour que ces espaces soient le plus accueillants possible, démocratisation oblige, il faudra que la modélisation soit devenue la propriété du plus grand nombre. Des ingénieurs bien sûr, qui sont les professionnels en quelque sorte de la modélisation : d'où la nécessité d'introduire et de développer la modélisation dans l'enseignement des écoles d'ingénieurs, peu intéressés jusqu'à présent par ce type de démarche. Mais l'augmentation du nombre de professionnels capables de maîtriser la démarche modélisatrice et de jouer le jeu de la contre-modélisation n'est qu'un premier pas. Si l'on croit que la démocratisation des décisions publiques est un enjeu important pour nos sociétés, le « profane », le simple citoyen, doit être en mesure de s'approprier, lui aussi, la démarche modélisatrice : même si, contrairement à l'ingénieur, il n'entretient pas avec la modélisation une relation professionnelle, il doit être en mesure d'en saisir les enjeux, d'avoir sur elle un regard critique informé et, pourquoi pas, de l'alimenter de ses savoir-faire et compétences locaux. La question de l'enseignement de la modélisation, comme tournure d'esprit et compétence générale du citoyen, se pose alors également pour les institutions qui ne sont pas spécialisées dans la formation des ingénieurs (collèges et lycées, universités).

Extrait de l'introduction, p. 1-2

Un dialogue difficile entre spécialistes et non-spécialistes

Pour les auteurs, le débat sur la modélisation reflète la division entre des cultures littéraire et scientifique qui n'arrivent pas à entrer en dialogue et à se fructifier mutuellement. Les non-spécialistes voient le plus souvent dans le recours aux modèles une forme de soumission de la décision aux pouvoirs technocratiques de l'expert. Ce type de critique à l'égard des modèles s'avère peu efficace, car il ne tient pas compte des conditions concrètes qui sont celles de la rationalisation et de la légitimation des décisions. Les spécialistes, de leur côté, n'acceptent comme critiques que celles qui entrent dans des procédures fermées de validation ou de « purification » interne, en revendiquant la légitimité qu'offre une connaissance sûre, universelle et désintéressée.

Les obstacles à la critique

Les auteurs proposent de chercher la réponse aux limites induites par la modélisation dans la critique. Cependant, ils mettent en garde sur le fait que la critique ouverte des modèles et leurs usages dans les décisions publiques est une opération difficile qui doit être repensée. Une opération qui n'est cependant pas impossible si l'on accepte de faire entrer la modélisation dans le champ des controverses à la fois scientifiques et politiques.

Les enjeux de la critique

La modélisation doit être considérée, au bon sens du terme, comme une représentation partisane au sein de multiples possibilités d'expression et de représentations. Le modèle constitue en effet un parti pris qui reflète, entre autres, les objectifs que l'on se fixe, les moyens et données dont on dispose, et l'incertitude plus ou moins grande qui pèse sur les connaissances du moment. Par définition outil partial et partiel, le modèle est par nature discutable dans sa construction et ses hypothèses. Pour les auteurs de la recherche, la voie la plus efficace pour organiser cette discussion est de mettre en concurrence plusieurs modèles ; de construire des « contre-modèles » différents.

La « contre-modélisation » apparaît comme la voie la plus efficace d'une critique des modèles. Cette voie exige la constitution d'espaces publics ouverts à la confrontation de plusieurs modèles concurrents sur les questions faisant l'objet de la décision. Afin que cet espace devienne le plus « accueillant » possible, il faut que la modélisation soit une propriété du plus grand nombre. Des ingénieurs aux habitants et citoyens en passant par les décideurs publics, chacun doit être en situation de saisir les enjeux des modèles proposés, de suggérer des questions et des hypothèses et même d'ajouter éventuellement des dimensions nouvelles tirées des expériences et savoir-faire « locaux ».

AXE

3

*De la prospective de
l'environnement au
développement
durable*

A • Prospective et politique de l'environnement

Le futur de l'environnement au XXI^e siècle : une synthèse prospective

Poids de l'héritage, continuités et ruptures

Axe 3

Titre : L'environnement au XXI^e siècle, entre continuités et ruptures.

Une synthèse prospective

Auteur(s) : J. Theys

Edition : Note CPVS Série « Environnement », 84 pages

Année : 1997

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : prospective de l'environnement, démocratie et long terme, poids de l'héritage, thèmes émergents, nouveaux risques, transmission démographique, globalisation, gouvernance mondiale, gouvernabilité

Contexte et enjeux

La problématique de l'environnement qui constitue, à la fin des années 1990, l'agenda des politiques publiques, s'est très largement construite entre les années 1960 et 1980 en deux vagues successives bien distinctes mettant d'abord l'accent sur les dimensions locales et nationales (pollution de l'air, eau, déchets, etc.) puis internationales (climat, désertification, océans...). À trois ans de l'an 2000 et à l'occasion du colloque de Fontevraud, la question que posent les quatre articles rassemblés dans cette note du CPVS est la suivante : faut-il considérer que le XXI^e siècle sera dans la continuité des trois ou quatre décennies précédentes ou doit-on anticiper de fortes ruptures par rapport au passé ?

Les réponses à cette interrogation sont abordées sous deux angles successifs : celui, plutôt « physique », de l'émergence ou de nouvelles thématiques ou de nouveaux risques ; et celui, plus politique, des transformations de la gouvernance.

Analyses et enseignements

Sans sous-estimer le poids très lourd des enjeux mis sur l'agenda politique à la conférence de Rio – climat, biodiversité, désertification... – la note met l'accent sur le

REPÈRE

Écrite comme une contribution au colloque de Fontevraud, la note rassemble quatre articles écrits entre 1993 et 1997 :

- le premier, « *L'Environnement au XXI^e siècle* » est une version modifiée d'une synthèse réalisée à la demande de l'Unesco, publiée ensuite dans la revue *Futuribles* ;
- le second : « *Quelle forme de gouvernement pour les changements globaux* » a servi de papier introductif à un colloque organisé à Laxenburg (IIASA) par le programme « *Human dimension of global change* » ;
- le troisième : « *Le développement durable à la recherche d'un gouvernail* » a été publié en 1993 dans un numéro thématique du *Monde diplomatique* ;
- le dernier porte sur le thème « *Démocratie et gouvernabilité à long terme* ».

risque qu'il y aurait pour les politiques de l'environnement à considérer le XXI^e siècle comme se situant dans la simple continuité (ou dans l'amplification) des dynamiques passées. Il faut aussi envisager les décennies futures comme étant en rupture par rapport aux précédentes, rupture dans les priorités thématiques à prendre en compte, mais aussi rupture dans les conditions d'une gouvernance efficace.

ZOOM

Passer d'une logique de flux à une logique de stock

On connaît l'héritage que le XIX^e siècle avait légué aux pays les plus anciennement industrialisés : villes noircies par la poussière, rivières transformées en égouts, développement de la tuberculose et de la silicose, régions marquées par la mono-industrie du charbon et de l'acier, ressources exploitées de façon minière...

Sans doute le XX^e siècle laissera-t-il au suivant une conscience beaucoup plus grande des problèmes d'environnement, ainsi que des techniques ou des institutions déjà bien éprouvées.

Mais notre siècle léguera aussi aux générations futures beaucoup de problèmes non traités et, dans une très large mesure, « stockés », « mis en réserve », dans les milieux naturels ou les infrastructures : déchets toxiques ou nucléaires non ou mal éliminés ; métaux lourds ou pollution chimique diffuse « emmagasinés » dans les sols, les sédiments ou les océans ; bâtiments à « désamianter » ou centrales nucléaires à « démanteler » ; réseaux d'eau vieilliss ; CFC ou gaz à effets de serre accumulés dans la haute atmosphère ; espaces et paysages profondément artificialisés ou déstructurés ; stocks de pêche appauvris ou sols érodés par une exploitation trop intensive ; friches agricoles ou industrielles...

Cette énumération suggère, en réalité, une des transformations majeures que devrait connaître la problématique de l'environnement au siècle prochain : alors que la priorité a été, jusqu'ici, légitimement donnée au traitement des « flux » (émissions de pollution ou prélèvements de ressources), le siècle à venir devra accorder une attention beaucoup plus grande à la gestion ou à la restauration des « stocks ».

Extraits, p. 11-12

Des ruptures prévisibles dans les thématiques

Si beaucoup de problèmes déjà présents à la fin des années 1990 vont le rester longtemps avec pour certains (comme le climat) une forte amplification – il faut anticiper pour le premier tiers du XXI^e siècle l'émergence d'une « nouvelle génération » de risques venant s'ajouter aux deux premières « vagues » apparues après les années 1980. Liée, notamment, aux nouvelles technologies (nouvelles énergies, nanotechnologies, biotechnologies, nouveaux matériaux...), aux effets de synergie entre « polluants en trace » et à la multiplication des conflits sur les ressources, **cette troisième génération de risques** posera des problèmes d'information et d'expertise encore plus difficiles à résoudre que dans les périodes passées. Le XXI^e siècle sera, par ailleurs, confronté à deux autres défis face auxquels les politiques publiques semblent, également, mal préparées. D'une part le poids croissant des « héritages » et des problèmes de « stocks » : friches industrielles ou urbaines, toxiques accumulés dans les sols, les sédiments les océans ou l'atmosphère. D'autre part, la polarisation des risques sur les pays ou les territoires les moins à même de s'en protéger : Afrique, Asie du Sud, littoraux surpeuplés, etc., une polarisation accentuée par la globalisation...

Un risque structurel d'« ingouvernabilité »

L'évolution vers des problèmes écologiques se posant, à des échelles de plus en plus globales, avec des effets de plus en plus diffus et incertains va poser des problèmes de gouvernance pour lesquels il est difficile d'envisager des solutions institutionnelles ou des instruments à la fois réalistes et efficaces. Ni les formes classiques de participation, ni la mise en place d'instruments de marché, ni la régulation par l'information ne suffiront pour compenser l'absence de gouvernement (ou même d'intérêt) mondial et celle des « générations futures » dans la prise de décisions. Le défi majeur pour l'environnement au XXI^e siècle sera donc celui d'une nouvelle organisation de la démocratie. Plusieurs pistes allant dans ce sens sont envisagées en conclusion – dont l'une met l'accent sur le rôle majeur que devraient pouvoir jouer à l'avenir les grandes régions continentales (Communauté européenne, Mercosur, ASEAN...), dans une gouvernance « multi-échelle ».

A • Prospective et politique de l'environnement

L'environnement au XXI^e siècle : visions du futur et changements politiques

Les démocraties sont-elles capables de gérer le long terme écologique ?

Titre : L'environnement au XXI^e siècle : visions du futur et changements politiques

Auteur(s) : Collectif sous la direction de Jacques Theys

Edition : Cahier du GERMES n°15, 16 et 17

Années : vol. 1, novembre 1998, 640 pages
Vol. 2, juillet 2000, 662 pages
Vol. 3, juillet 2000, 782 pages

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS (pour le ministère de l'Environnement) et Association GERMES

Mots-clés : prospective de l'environnement, risques émergents, mesure du développement durable, science et incertitude, gouvernance et gouvernabilité, démocratie et long terme, principe de précaution, gouvernance globale et géopolitique, prospective de l'action publique, scénarios

Contexte et enjeux

Un peu plus de trois ans avant le changement du millénaire, l'association Germes et le CPVS se sont associés à une dizaine de partenaires nationaux et internationaux (dont l'Unesco et la Commission européenne) pour organiser à Fontevraud une confrontation très ouverte des hypothèses ou visions portées par les acteurs ou les experts sur l'évolution de l'environnement et des politiques correspondantes pour le XXI^e siècle. Plus de 500 participants originaires d'une trentaine de pays se sont ainsi réunis en séances plénières et dans une trentaine d'ateliers thématiques. Rassemblées dans trois volumes de 2 000 pages, les contributions des uns et des autres couvrent presque tous les champs de la prospective de l'environnement autour de deux questions essentielles : en quoi les problèmes d'environnement du XXI^e siècle seront-ils, ou pas, différents de ceux du siècle qui l'a précédé ; et dans quelle mesure les institutions démocratiques seront-elles, ou pas, capables de conduire les politiques de long terme nécessaires pour y faire face ?

Analyses et enseignements

Il est difficile de résumer en une page près de deux cents communications allant de la présentation de travaux spécifiquement prospectifs (à l'instar des scénarios globaux de Gallopin, Hamond, Raskin, etc.) à des prises de position plus conceptuelles ou disciplinaires. Trois idées majeures émergent néanmoins de l'ensemble : la conviction

REPÈRE

*Issu d'un colloque organisé fin 1996 à Fontevraud – à l'initiative du CPVS et de l'Association Germes – les trois tomes de « L'environnement au XXI^e siècle » rassemblent près de 200 contributions d'auteurs originaires d'une trentaine de pays. Le premier volume, intitulé « **Enjeux** » réunit les interventions en séances plénières et les conclusions. Le second, « **Visions du futur** », est centré sur la prospective et les scénarios. Le troisième, « **Long terme et démocratie** », s'interroge sur les conditions d'une meilleure prise en compte par les démocraties du long terme écologique.*

que les problèmes d'environnement du XXI^e siècle seront de nature sensiblement différente de ceux du XX^e siècle ; une absence de consensus sur les formes de régulation les mieux adaptées pour les prendre en compte le plus efficacement ; et enfin, des inquiétudes sur l'aptitude des institutions démocratiques actuelles.

Le changement de siècle marquera aussi un changement dans les problématiques de l'environnement

Par leur nature, leur échelle, leur gravité, leur localisation, les problèmes d'environnement du XXI^e siècle différeront profondément de ceux du siècle précédent. Cette transformation ne sera pas seulement la conséquence de l'émergence des problèmes globaux – effet de serre, érosion de la biodiversité à l'échelle mondiale, etc. – mais d'un ensemble beaucoup plus large de mutations aussi bien technologiques (nanotechnologies, nouvelles énergies...) que géopolitiques ou liées aux systèmes de mesure eux-mêmes. Dans beaucoup de domaines, l'ordre de grandeur des impacts liés aux activités humaines deviendra supérieur à ceux liés aux dynamiques naturelles – ce qui posera concrètement la question des limites.

ZOOM

Quelques intervenants

Parmi les 200 auteurs des trois ouvrages, on citera pour illustrer la diversité des points de vue exprimés :

- *comme auteurs français :*
C. Lepage, D. Bourg, B. Barraque, M. Beaud, G. Binde, P.H. Bourrelier, P. Calame, J.P. Barde, M. Godet, O. Godard, C. Gilbert, C. Larrue, B. Barraque, S. Faucheux, G. Cynthia-Gobin, M. Raymond-Gouilloux, L. Mermet, P. Lascoumes, C. Philibert, J. Margat, J.M. Orfeuil, P. Roqueplo, N. Tenzer, R. Passet, S. Ost, O. Soubeyran, Y. Rumpala, F. Vivien, J.C. Lefeuvre, J. Theys, J. Varet, R. Urien ;
- *comme auteurs étrangers :*
A. Agarwal, R. Ayres, J. Gupta, T. Banuri, A. Hamond, F. Di Castri, P. De Jong, L. Hoffman, L. Krämer, G. Majone, P. Malaska, D.B. Dalal-Clayton, N. Haigh, A. Liberatore, M. Janicke, J. Ravetz, A. Markandya, K. V. Moltke, M. Olembo, S. Rayner, J.V. Tatenhove, P. Wapner, J. Spangenberg, E. Shove, P. Raskin, K. Valaslakis, H. Vainio, M. Enthoven, G.C. Gallopin, J. Szarka, J. Conrad.

Des controverses sur l'efficacité future des « nouvelles régulation » (dont le « développement durable »)

Le nouveau siècle va également s'accompagner de transformations importantes dans les modes de « régulation » politique de l'environnement. Dans une des communications présentée, Jan Van Tatenhove, professeur à l'Université de Nimègue, synthétise cette évolution sous le terme de « modernisation réflexive » qui pour lui prend la forme d'une tension entre un processus d'« homogénéisation », lié à la perte de centralité des États et au rôle des autorités locales, des régimes internationaux, des ONG... Les conséquences possibles de ce passage à de nouvelles formes de « gouvernance » font néanmoins l'objet de fortes controverses tout au long des trois ouvrages – avec, en particulier, l'expression d'un fort scepticisme sur les perspectives ouvertes par le « développement durable », dans sa forme économique actuelle.

Des doutes sur la capacité des démocraties à prendre en compte le long terme écologique

Cette interrogation sur le « développement durable » n'est naturellement pas sans lien avec les doutes exprimés sur la capacité des démocraties à prendre en compte le long terme écologique. Ni les modes de calcul économique, ni le fonctionnement du cycle politique, ni l'impatience du public, ni les logiques de communication ne favorisent une prise en compte sérieuse du long terme. Et Hans Jonas est ainsi allé jusqu'à dire que « démocratie » et « souci du long terme » étaient antinomiques. C'est dans une perspective voisine que G. Majone défend, dans l'ouvrage le rôle des « institutions non majoritaires » du type « agence indépendante » ou « trustees » à l'américaine. Le message essentiel issu du colloque va néanmoins plutôt en sens contraire – avec l'idée que « la prise en compte des générations futures relève d'une maturité politique de la société dont seule la démocratie peut favoriser l'émergence » – à condition qu'elle soit capable d'inventer les institutions nécessaires à la gestion à long terme des « biens communs ».

Mise en perspective

Presque tous les thèmes qui ont émergé au milieu des années 2000 étaient déjà « en germes » dans les interventions du colloque de Fontevraud, par exemple sur les nouvelles façons de mesurer la croissance (Commission Stiglitz) ou les effets redistributifs d'une éventuelle taxe carbone...

A • Prospective et politiques de l'environnement

L'environnement futur en Europe de l'Est et de l'Ouest : impacts de différents scénarios de développement

L'Europe dépendante du reste du monde

Titre : L'environnement futur en Europe de l'Est et de l'Ouest : impacts de différents scénarios de développement

Auteurs : W.M. Stigliani, G. Brouwer, R.E. Munn, R. Shaw et M. Antonovski (IIASA)

Edition : Publication de l'IIASA, Executive report n° 15 (en français et en anglais) et rapport final, 121 pages

Année : 1989

Maître(s) d'ouvrage(s) : Groupe de prospective environnement et ministère de l'Environnement des Pays-Bas

Mots-clés : prospective de l'environnement européen, scénarios de développement, systèmes de pré-alerte, « bombes » chimiques à retardement, changement climatique, policy exercises

Contexte et enjeux

Au moment où se terminaient les travaux de la Commission Bruntland et suite à la publication par l'Institut international d'analyse de système appliqué (IIASA) de l'ouvrage de référence *Sustainable development of the biosphere*, les ministères néerlandais et français de l'Environnement (groupe de prospective) ont demandé à cet institut de réaliser une analyse des conséquences pour l'environnement européen de différents scénarios contrastés de développement à l'horizon 2030.

L'originalité de la démarche est d'avoir, pour la première fois, tenté de resituer les problèmes écologiques spécifiques de l'Europe dans un cadre planétaire plus global – avec, comme question centrale, celle de l'autonomie ou de la dépendance des stratégies européennes par rapport au reste du monde.

Analyses et enseignements

« *L'environnement futur en Europe de l'Est et de l'Ouest* » se distingue des autres travaux de prospective de trois façons différentes. D'abord il résulte d'un dialogue

REPÈRE

Courte synthèse des monographies réalisées par l'IIASA dans le cadre du projet : « Les futurs de l'environnement en Europe », l'ouvrage, publié en français et en anglais, est accompagné d'un executive summary de quinze pages. Il présente les conséquences prévisibles sur une quinzaine de grands enjeux écologiques de quatre scénarios de développement qui mettent tout particulièrement l'accent sur la (non-) articulation entre politique européenne et régulation globale. Des recommandations sont faites en conclusion, notamment sur la mise en place d'un système d'alerte précoce sur les risques majeurs futurs.

soigneusement structuré entre scientifiques et responsables politiques. Ensuite il met l'accent sur un petit nombre d'enjeux considérés comme particulièrement stratégiques pour les Européens de l'Ouest comme de l'Est. Enfin il articule systématiquement trois échelles d'analyse différentes : le monde, l'Europe et des territoires spécifiques. Tout cela permet de déduire quelques recommandations claires pour la politique européenne.

Un dialogue structuré entre scientifiques et politiques

La démarche s'inspire de l'expérience précédemment acquise par l'IIASA en matière de dialogue entre science et politique à travers les *policy exercises*. Il s'agit de faire réagir un panel d'acteurs à des dilemmes ou des conjectures proposés par les scientifiques pour ensuite co-construire les scénarios intégrant à la fois des hypothèses de décisions et une analyse de leurs conséquences. Pour chaque problème ou enjeu choisi, on dispose ainsi de la chronique des événements qui conduisent, en 2030, à la situation considérée comme la plus probable.

ZOOM

Les bombes à retardement chimiques

« L'accumulation et la libération soudaine des produits chimiques artificiels nocifs peuvent se produire de bien des façons dans l'environnement. De plus, surpris par le phénomène, le public autant que les autorités risquent de n'en prendre conscience et de n'y réagir qu'une fois la plus grande partie des dommages survenus. Idéalement, il faudrait disposer de programmes de surveillance, d'expérimentation et recherche à long terme et sur une grande échelle pour reconnaître les produits chimiques nocifs et en prévoir les accumulations avant qu'elles ne se produisent. Les stratégies actuelles ne conviennent habituellement pas puisqu'elles s'attachent à des sources de pollutions chimiques bien connues comme le nitrate, le sulfate et d'autres. Il y a toutefois dans l'environnement des produits chimiques dont nous ne connaissons à peu près rien du point de vue de l'émission. Nous avons fait la preuve par le passé qu'il était généralement très difficile d'obtenir des fonds pour mettre en place des programmes de surveillance à long terme des nouvelles substances chimiques dont nous ignorons à peu près tout de la toxicité ou des voies écologiques qu'elles empruntent. ».

Extrait, p. 66

Le choix de dix enjeux prioritaires

L'analyse se focalise sur une dizaine d'enjeux prioritaires : les ressources en eau en relation avec le changement climatique ; l'acidification des sols et des lacs ; l'évolution des forêts (avec un risque de pénurie de bois) ; l'extension des « friches » agricoles ou industrielles ; l'évolution du niveau de la mer ; la pollution des côtes ; la possibilité de « bombes chimiques à retardement » accumulées dans les sols ; la dissémination de sources toxiques ; l'impact des transports ; la perte de fonctionnalité des sols et de biodiversité (liée à l'étalement urbain) ; et enfin les questions d'énergie et de pollution liées aux épisodes chauds d'été. Cette focalisation, qui résulte d'un travail de hiérarchisation réalisée par l'IIASA, est en elle-même un résultat important de la recherche.

Une Europe dépendante des progrès environnementaux extérieurs

Quatre scénarios sont imaginés croisant des hypothèses contrastées de croissance et d'implication respective de l'Europe et du reste du monde dans les politiques écologiques. La principale conclusion qui en est tirée est que **l'amélioration de l'environnement en Europe dépendra en large partie des efforts qui seront faits hors de l'Europe** – ce qui veut dire qu'une politique européenne active ne suffira pas pour obtenir des progrès significatifs pour la dizaine d'enjeux considérés. Ce pronostic est dû, pour un fait non négligeable, à l'importance du changement climatique comme facteur d'évolution globale de l'ensemble de l'environnement (même si une modulation s'impose selon les enjeux).

Il en résulte une recommandation majeure qui est d'aller vers une intervention diplomatique de l'Europe beaucoup plus active à l'échelle mondiale. À cela s'ajoutent des propositions plus ponctuelles telles que la mise en place d'une « comptabilité matière-énergie » à l'échelle européenne ou de « systèmes de pré-alerte » permettant d'anticiper, à partir de signes précurseurs, des possibles ruptures majeures.

Mise en perspective

Vingt ans après, la recherche reste d'actualité notamment parce qu'elle met l'accent sur des « ruptures majeures non impossibles », dont la liste mérite d'être revisitée, et qu'elle met bien en évidence la dépendance de l'environnement européen par rapport aux progrès faits à l'échelle mondiale.

A • Prospective et politique de l'environnement

Éléments pour une prospective mondiale de l'eau à horizon 2025

Le troisième âge de l'eau

Axe 3

Titre : Éléments pour une prospective mondiale de l'eau à horizon 2025

Auteur(s) : Jacques Theys

Edition : Dossier CPVS et Direction de la prospective de l'UNESCO, 25 pages

Année : 2001

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS et Direction de la prospective de l'UNESCO

Mots-clés : prospective de l'eau, stress hydrique, pénurie d'eau absolue et relative, changement climatique, dessalement de l'eau de mer, impact des barrages, vulnérabilité des nappes, guerres de l'eau, accès à l'eau

Contexte et enjeux

Après le relatif échec de la « Décennie Internationale de l'eau », lancée à la conférence de Mar del Plata (1977), et le mutisme de la conférence de Rio sur le thème de l'eau, la fin des années 1990 et le début des années 2000 marquent un fort réinvestissement de la Communauté internationale sur cet enjeu à l'échelle mondiale – avec les conférences de Marrakech (1997) ou de la Haye (2000), l'élaboration d'une « Vision mondiale de l'Eau » et la décision de faire de 2003 « L'année internationale de l'eau ». C'est dans ce contexte que le CPVS a été sollicité par la Direction de la prospective de l'UNESCO pour contribuer à une prospective mondiale de l'eau à l'horizon 2025. La synthèse réalisée – réduite à 25 pages – a comme spécificité, par rapport à d'autres exercices comparables, de ne pas se limiter à la question des ressources mais d'accorder une importance égale à d'autres enjeux comme l'accès aux équipements (dimension sociale), la qualité des écosystèmes (dimension écologique) ou les risques de conflits (dimension géopolitique).

Analyses et enseignements

Si elle était convenablement répartie et protégée ou si elle pouvait facilement se transporter, l'eau douce disponible pourrait « confortablement » répondre aux besoins d'une planète de 10 milliards d'habitants. Mais dans une majorité des situations, les hommes disposent

REPÈRE

Après une introduction consacrée « aux trois âges de l'eau », le dossier est structuré en six parties :

- 1) une prospective des ressources disponibles (« moins d'eau pour ceux qui en manquent déjà ») ;
- 2) l'accroissement des vulnérabilités écologiques (impact des barrages...) ;
- 3) les risques de conflits géopolitiques autour de l'eau ;
- 4) les inégalités d'accès à l'eau (« l'eau pour tous : un mirage ? ») ;
- 5) l'arbitrage entre les besoins des villes et des campagnes (pour l'irrigation) ;
- 6) et enfin, la présentation de trois scénarios « pour une transition maîtrisée ».

rarement de l'eau qu'il leur faut, quand il faut et où il faut. Pendant des millénaires, les sociétés ont adapté leur mode de vie ou leur habitat à cette inégalité fondamentale dans la répartition de la ressource. Il a fallu attendre les XIX^e et XX^e siècles et une pression économique et démographique sans précédent pour que l'humanité cherche à s'affranchir de cette contrainte et passe, après la phase de « cueillette » à une seconde étape de la conquête de l'eau, celle de la mobilisation à grande échelle : des millions de kilomètres de réseaux ont été construits, la capacité de stockage des barrages a été multipliée par 400, les rejets d'eau usée par 20 à 30... Mais cette stratégie d'artificialisation à grande échelle a ses limites et s'impose désormais « un troisième âge de l'eau » qui permettra de faire face aux besoins d'une population accrue de 2,5 milliards d'habitants d'ici à 2025, mais aussi de garantir aux plus pauvres un droit d'accès minimum à une eau potable et salubre, d'éviter des conflits accrus autour de cette ressource, et surtout d'éviter une dégradation irréversible des écosystèmes aquatiques. C'est cette transition vers « **un troisième âge de l'eau** » que le dossier s'attarde à définir, après une synthèse de tendances majeures à l'horizon 2025.

Moins d'eau pour ceux qui en manquent déjà

Compte tenu des évolutions démographiques et de celle des besoins (+ 40 % entre 1995 et 2025), c'est presque 45 % de la population mondiale qui pourrait souffrir en 2025 d'une situation de pénurie ou de stress hydrique – c'est-à-dire disposer de moins de 1 700 m³d'eau par an et par habitant. 33 pays représentant une population de plus de 2,3 milliards d'habitants pourraient ainsi avoir besoin d'exploiter leurs ressources à plus de 50 % – au lieu de 21 en 1995 (et 350 millions d'habitants). Les inégalités déjà très importantes entre pays vont donc s'accroître, d'autant que vont s'ajouter à la démographie et à la croissance des besoins les effets du changement climatique. En Inde, au Pakistan, en Méditerranée, la ligne de partage entre zone tropicale humide, zone semi-aride et zone tempérée va être fortement déplacée, introduisant de nouvelles ruptures que les gestionnaires de l'eau vont devoir anticiper.

Des limites écologiques à l'artificialisation (des) cycle(s) de l'eau

Une part importante de la solution à ces problèmes de pénurie viendra des nouvelles technologies (irrigation, dessalement...), et de politiques actives d'investissement non seulement à l'échelle locale (« petit cycle de l'eau ») mais aussi à l'échelle régionale, avec la perspective de transfert d'eau à longue distance (« grand cycle de l'eau »).

Mais il faudra tenir compte des limites écologiques à l'artificialisation croissante des cours d'eau et des cycles hydriques : près de deux tiers des grands fleuves sont déjà fragmentés par des barrages ; 20 % des terres irriguées sont affectées par des problèmes de salinisation, 50 % des rivières et des lacs en Asie et en Amérique du Nord sont concernées par l'eutrophisation ; la moitié des habitants des villes sont dépendantes des nappes phréatiques – en raison de la mauvaise qualité des cours d'eau...

Un accès à l'eau lié plus à des problèmes de développement qu'à ses inégalités géographiques

Les constats précédents ne doivent pas faire oublier que ce sont essentiellement les différences de développement – bien avant les disponibilités aux ressources – qui expliquent les inégalités d'accès à l'eau potable ou à l'assainissement. Pour réduire à 5 % la proportion de ceux qui n'ont pas accès à l'eau potable (25 % en 1995) ou à l'assainissement (50 % en 1995), il faudrait, selon la « Vision mondiale de l'Eau », dépenser près de 75 milliards de dollars par an, soit deux fois et demie les sommes consacrées en 2000. Encore faudra-t-il trouver des systèmes socialement acceptables de paiement de cet accès avec ces solutions qui suscitent un très large débat.

Trois scénarios de transition

Pour éviter des impasses écologiques ou sociales graves, ou d'éventuels conflits géopolitiques, (« guerres de l'eau »), des arbitrages difficiles vont devoir être faits – par exemple entre irrigation et satisfaction des besoins urbains et industriels ; avec, naturellement, d'importantes différences entre pays développés de zones tempérées ou humides, pays en développement des zones intertropicales et pays de la zone subtropicale aride ou semi-aride. Trois scénarios de transition sont envisageables : **un scénario « business as usual »** de construction de nouvelles infrastructures financées par des prêts internationaux et des subventions publiques. **Un scénario d'innovation technologique** et de partenariat entre entreprises privées et ONG (prise en charge des besoins non solvables). Et enfin un **scénario de « développement soutenable »** mettant l'accent sur des solutions appropriées au niveau local et un changement en profondeur des modes de vie et des systèmes de valeur, tandis que l'évolution tendancielle conduit à plus de conflits et d'instabilités écologiques. C'est sans doute la combinaison des deux derniers scénarios qui semble, en définitive, la solution « alternative » la plus réaliste.

A • Prospective et politique de l'environnement

Société immatérielle et mutation des valeurs

Une prospective des valeurs écologiques

Titre : Société immatérielle et mutation des valeurs

Auteur : Jacques Theys

Edition : N° 1 des Notes du CPVS (série « environnement »), 24 pages

Année : 1994

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS et Datar

Mots-clés : prospective des valeurs, valeurs écologiques, environnementalisme, société immatérielle, demande d'environnement, rapports aux territoires, individualisme, post-matérialisme, compensation symbolique

Axe 3

Contexte et enjeux

Si l'évolution des valeurs et des représentations fait périodiquement l'objet d'enquêtes et de monographies, rares sont les travaux de prospective qui portent explicitement sur ce domaine – tant les incertitudes y sont fortes. Rédigée en 1993 dans le cadre du groupe de prospective de la Datar « Aménagement du territoire et environnement » (co-animé par l'auteur et René Passet), la présente note constitue une exception à la règle. Partant de l'hypothèse que « l'émergence de l'immatériel » allait constituer une caractéristique majeure de l'évolution de la société française à l'horizon 2020, il a paru en effet intéressant à ce groupe d'en explorer les conséquences, non seulement sur les problèmes écologiques futurs, mais aussi sur la demande et la représentation de l'environnement et des territoires. Il s'en dégage une vision ambivalente de l'évolution des valeurs écologiques à l'horizon 2020.

Analyses et enseignements

Cet essai de prospective de la demande d'environnement prend comme point de départ les travaux de Ronald Inglehart sur les relations entre développement économique et changements culturels ou politiques. Celui-ci fait l'hypothèse d'un mouvement historique en deux temps :

REPÈRE

La note propose une prospective de la « demande d'environnement » à l'horizon 2020 – en liant celle-ci à la société de l'information et à l'émergence de l'immatériel. Elle comprend quatre volets. D'abord une interrogation en deux temps sur l'évolution générale des valeurs dans une société « postmoderne » (« serons-nous tous demain post-matérialistes ? » et « la confusion postmoderne »). Ensuite une analyse des conséquences possibles de ces changements sur les représentations du territoire (« le territoire désinvesti-surinvesti ») puis sur l'environnement (« vers une banalisation de la demande écologique »).

dans un premier temps le processus de modernisation conduit à substituer aux valeurs traditionnelles des valeurs « solidaristes » ou « bureaucratiques » ; puis dans un second temps, les valeurs « post-matérialistes » remplacent celles de la modernité, à mesure que les contraintes économiques se réduisent et que les services et l'accès à l'information jouent un rôle croissant.

Si de 1970 à 1990 les valeurs post-matérialistes ont effectivement connu une progression continue dans les sociétés européennes (passant de 10 à 20 %), rien ne dit cependant, selon l'auteur, que cette tendance va s'accélérer dans le futur. Des effets de génération jouent un rôle important et les classes d'âge qui ont connu la crise peuvent ne pas être aussi sensibles à l'environnement que leurs parents nés après la Seconde Guerre mondiale. À cela s'ajoute une caractéristique propre à la France – et qui la distingue, par exemple, des pays scandinaves – qui est de se situer exactement à la croisée des quatre grands systèmes de valeurs distingués par Inglehart : « traditionnel », « matérialiste », « bureaucratique » et « post-matérialiste » (voir ci-dessous).

Cela conduit à privilégier une seconde hypothèse qui est plutôt celle de la confusion des valeurs dans une société « postmoderne » dominée par l'immatériel, la multiplication

des informations, et le jeu des émotions. Même si elle est très sensible au contexte économique, il est possible qu'à long terme la demande d'environnement se banalise, mais à partir de préoccupations essentiellement tirées par le souci de soi, les risques pour la santé, ou l'accès individuel à un environnement de qualité (ce qu'on constate, par exemple, dans les motivations d'achat pour les produits « bio »).

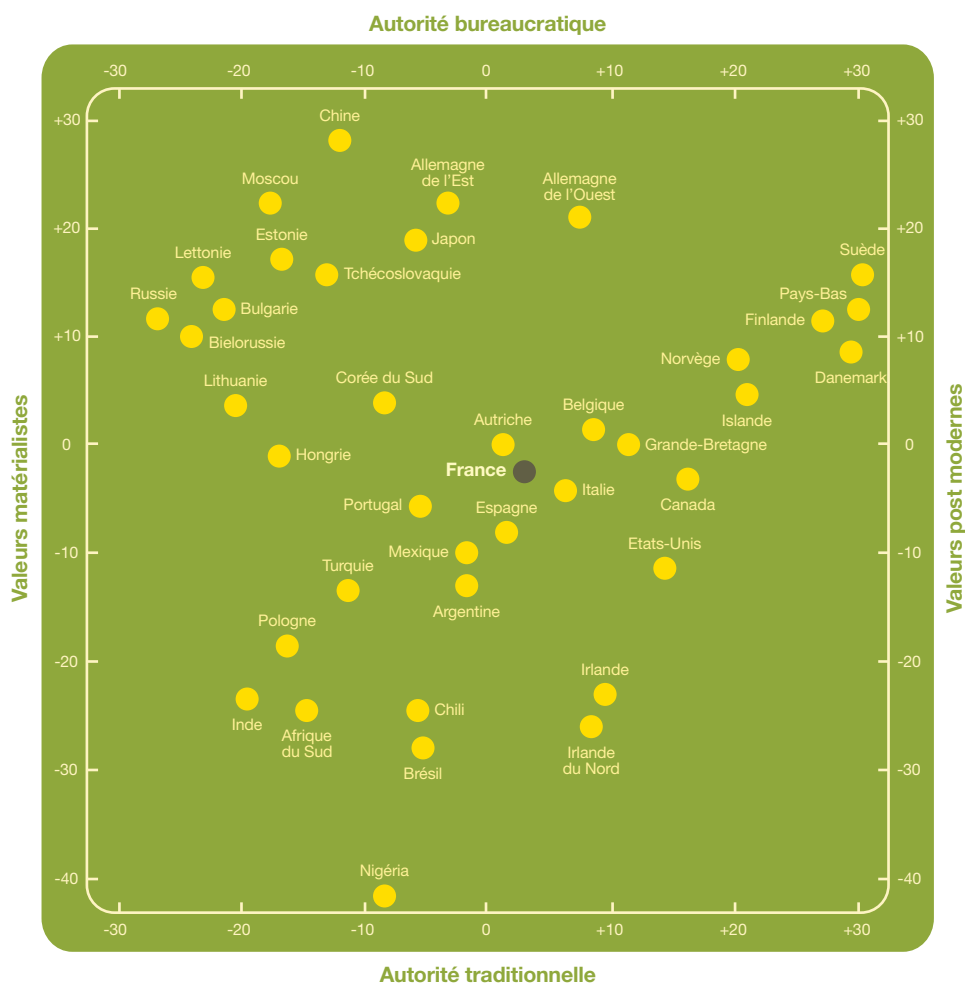
Autrement dit, la demande de « bien d'environnement », autrefois proche dans sa forme, de celle de « biens de luxe » ira vers une certaine forme de « normalisation », l'environnement devenant un bien comme un autre – ce qui veut dire aussi qu'on pourrait passer d'une logique d'engagement « militant » à une logique marchande d'usagers ou de consommateurs...

Mise en perspective

Si les craintes liées au changement de génération ont été infirmées, les tendances anticipées dans cette note se sont révélées, dans l'ensemble, assez proches de la réalité – avec des infléchissements liés à l'émergence du changement climatique comme problème majeur d'opinion.

ZOOM

La France « écartelée » entre quatre systèmes de valeur



Source : World value survey - 1990-1991 (R. INGLEHART). Ces positions sont définies à partir d'une analyse factorielle des réponses moyennes données par des personnes interrogées dans 40 pays

A • Prospective et politique de l'environnement

La politique française de l'environnement

Évaluation de la première génération, 1971-1995

Axe 3

Titre : La politique française de l'environnement, évaluation de la première génération (1971-1995)

Auteurs : Collectif sous la direction de Bernard Barraqué et de Jacques Theys

Edition : Éditions Recherches, 390 pages

Année : 1998

Maître(s) d'ouvrage(s) : Groupe de Prospective du Ministère de l'Environnement et CPVS

Mots-clés : politique de l'environnement, évaluation des politiques publiques, intégration de l'environnement dans l'appareil administratif, politique comparée, parcs nationaux, lutte contre le bruit, politique de l'eau, risques industriels, pollutions agricoles

Contexte et enjeux

Largement pratiquée aux États-Unis des années 1960, l'évaluation *a posteriori* des politiques publiques s'est développée en France au milieu des années 1980, dans un contexte et en réaction à une critique croissante de l'efficacité de l'État. Certains domaines sectoriels de l'environnement, comme celui de l'eau, ont, à la même époque, fait l'objet de ces évaluations ; mais il n'existait pas, avant le présent ouvrage, d'analyse globale de cette politique. Outre son caractère inédit, l'originalité de cet exercice d'évaluation, qui couvre tous les champs de l'environnement, est de croiser plusieurs regards sur les politiques menées entre 1971 et 1995 : celui des chercheurs, celui des praticiens et celui de spécialistes européens des politiques publiques, qui comparent l'approche française à celle de leur pays respectif. S'en dégage une vision claire de ce qui fait la spécificité de la politique française avant la transformation des années 1990.

Analyses et enseignements

Les années 1970-1990, sur lesquelles porte l'ouvrage correspondent à la première génération des politiques françaises de l'environnement. Avant 1971, il existe des législations partielles, par exemple sur les parcs nationaux, mais pas de politique d'ensemble. Après 1991 – et le « Plan

REPÈRE

Issu d'un séminaire de deux ans, organisé par le Groupe de prospective « environnement » (CPVS) et l'Association GERMES, l'ouvrage est structuré autour de trois parties. D'abord, une synthèse sur l'ensemble de la politique de l'environnement menée entre 1970 et 1992, écrite par J. Theys, accompagnée de quelques éclairages complémentaires. Puis, une série d'évaluations thématiques portant sur l'eau, le bruit, l'air, les déchets, la protection de la nature, les risques industriels... Et enfin une dernière partie qui analyse l'intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles (agriculture, politiques urbaines...) ou l'appareil administratif français (D. Jodelet et C. Scipion). Au total, ce sont plus de 25 auteurs qui contribuent à cette publication de référence.

vert » – s’amorce une seconde génération marquée à la fois par le poids des réglementations européennes et internationales et l’intégration de l’environnement au cœur de l’appareil administratif « classique ».

ZOOM

Avec le plan national pour l’environnement, publié en 1990, s’achève une première phase de la politique de l’environnement : celle de la fondation.

Ce plan ne se réduit pas à un catalogue ordonné d’objectifs pour les années 1990 : il propose un aggiornamento de l’ensemble du dispositif institutionnel sur lequel reposait en France la gestion de l’environnement depuis deux décennies : avec, en particulier, la mise en place d’une véritable administration autonome au niveau régional, des propositions fiscales, et la création de nouvelles agences (Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie, Institut français de l’environnement, INERIS, etc.). Suivront ensuite toute une « nouvelle vague » de lois sur l’eau, les déchets, les paysages, l’air, le tout dans une perspective de doublement des efforts financiers consentis dans ce domaine.

Porteur d’une nouvelle dynamique, le Plan de 1990 est aussi le constat d’un échec. La politique d’environnement des origines avait deux ambitions, sans doute démesurées : corriger les « défaillances du marché » ; et en même temps, dépasser le « corporatisme sectoriel » sur lequel se structurent traditionnellement les politiques publiques françaises en prenant en charge les « effets pervers » liés à cette sectorisation. Pour avoir une chance de succès, il aurait fallu soit une volonté interministérielle très forte ; soit des structures communautaires de gestion en biens communs des ressources puissantes ; soit une opinion exigeante, pouvant s’exprimer à travers des procédures démocratiques ouvertes. Or aucune de ces conditions n’était réunie. Et le plan de 1990 en prendra acte.

Il n’en reste pas moins un paradoxe : en apparence exsangue, illégitime, marginale, la politique de l’environnement des années 1970-1990 aura pourtant réussi à ébranler les certitudes les mieux établies et finalement à modifier en profondeur la culture d’une bonne partie de l’administration et, sans doute, de la société française.

Toutes les contributions mettent en évidence les difficultés rencontrées par les politiques de l’environnement pendant cette période de « fondation ». Né comme une administration de mission, le ministère de l’Environnement n’a jamais disposé de l’autorité réglementaire ou des moyens financiers incitatifs lui donnant une légitimité suffisante dans son rôle « naturel » de coordination et d’intégration. Il n’a pas, non plus, eu les attributs d’une administration sectorielle, et en particulier pas de véritables services territoriaux, ou de corps spécifiques. L’hypothèse sous-jacente à cette construction institutionnelle était que la gestion de l’environnement devait, pour l’essentiel, être assurée par les administrations existantes. Or, comme le montre la contribution de D. Jodelet et C. Scipion, cette intégration sectorielle ne s’est pas faite.

Paradoxalement, la centralisation du système administratif français a permis une gestion « sans normes » laissant aux services déconcentrés, et en particulier aux services des installations classées, une grande souplesse dans la négociation des contraintes environnementales imposées aux différents acteurs. La conséquence, relativement étonnante pour les évaluateurs, est que le système mis en place pendant ces vingt premières années a finalement été relativement « coût-efficace » à moyen terme, en permettant « d’écarter les pointes », et d’éviter les risques les plus intolérables. Il a en revanche conduit à des situations très inégales selon les secteurs et selon les territoires concernés – et mal préparé l’avenir en privilégiant les actions de « rattrapage ».

Mise en perspective

Après cette évaluation de la première phase des politiques de l’environnement, il reste à faire celle de la période qui a commencé en 1991 et s’est achevée avec le « Grenelle de l’environnement ».

A • Prospective et politique de l'environnement

Trajectoires institutionnelles et choix des instruments de politique publique

L'expérience américaine des permis d'émission négociables dans le domaine de la pollution atmosphérique est-elle transposable à la France ?

Titre : Trajectoires institutionnelles et choix des instruments de politique publique

Auteurs : C. Cros et O. Godard (CIRED et Association 3E)

Edition : Rapport de recherche, 121 pages

Année : 1996

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS et Groupe de prospective du ministère de l'Environnement (programme « Prospective et veille scientifique »)

Mots-clés : permis d'émission, pollution atmosphérique, choix des instruments, transférabilité des politiques nationales, politique américaine de l'environnement, installations classées

Axe 3

Contexte et enjeux

Pendant longtemps, les États-Unis ont été le seul pays à faire fonctionner des marchés de permis négociables en complément d'un système de réglementation de la pollution atmosphérique (SO₂) particulièrement contraignant. Expérimenté à partir de la fin des années 1970 sous des formes multiples (« bulles », compensations locales, etc.), ce dispositif a été institutionnalisé par un amendement au *Clean air Act* de 1990. C'est peu après cette date que – parallèlement à d'autres réflexions sur la taxe carbone – la question s'est naturellement posée de la transposition en France d'un tel instrument.

Partant du constat de la faible utilisation dans notre pays des incitations économiques, la présente recherche fait une analyse de toutes les opportunités ou de tous les obstacles qui pourraient freiner ou favoriser concrètement la transposition en France de l'expérience américaine. Il apparaît qu'une des conditions essentielles de celles-ci est sa complémentarité avec les dispositifs institutionnels existants : d'où le croisement proposé dans le titre entre choix des instruments et trajectoire institutionnelle.

Analyses et enseignements

Les marchés de permis, outils de flexibilité

L'introduction des marchés de permis négociables aux États-Unis a répondu à la nécessité d'introduire plus de

flexibilité dans un dispositif de régulation de la pollution atmosphérique excessivement contraignant. En 1995, date de la recherche, il était encore difficile d'en évaluer l'efficacité réelle, mais les analyses disponibles laissaient augurer une réduction sensible des coûts de dépollution pour les grands producteurs d'énergie. En France, ce besoin de dispositifs complémentaires à la réglementation apparaît cependant moins évident : le système des autorisations géré par les DRIRE laisse déjà une place importante à la négociation « au coup par coup » avec les industriels. La mise en place de marchés de permis négociables permettrait néanmoins d'élargir cette « négociation à deux » entre la DRIRE et les industriels, soit à l'ensemble des installations d'un même site (systèmes de « bulles »), soit à tous les établissements d'une même entreprise (compensation interne), soit à toutes les entreprises d'un même territoire (compensation territoriale externe). De nouvelles marges d'efficacité et de souplesse pourraient ainsi être ouvertes.

REPÈRE

Après une analyse théorique des avantages et inconvénients liés à la mise en œuvre des marchés de permis négociables, la recherche présente l'expérience américaine puis s'attache à définir les conclusions de sa transposition en France, en considérant d'abord la question de sa « légalité » (obstacles juridiques), puis celle de son articulation avec les cadres réglementaires ou institutionnels existants. Elle s'appuie pour cela sur une enquête réalisée auprès des acteurs « du monde de la pollution » (DRIRE, entreprises, associations, etc.) – dont les résultats sont présentés en conclusion.

Un « terrain » et un contexte globalement favorables à une transposition

La transposition en France de l'expérience américaine ne devrait pas *a priori* se heurter à des obstacles juridiques ou institutionnels majeurs. Si les autorisations administratives sont en principe inaccessibles, l'expérience montre qu'elles font, dans certains cas, l'objet de transactions marchandes (exemple des licences de taxis). L'évolution du contexte est – quant à elle – plutôt favorable à l'introduction d'un système de permis, qu'il s'agisse de la fixation d'objectifs chiffrés de réduction par pays à l'échelle de l'Europe élargie (Commission économique pour l'Europe), des tendances à la déréglementation, de l'amélioration des systèmes

d'information, du développement des agences (Ademe, etc.) ou de la mise en place effective de systèmes de compensation dans l'industrie du raffinage ou à l'échelle d'EDF (circulaire du 1^{er} mars 1993). Le terrain économique, « culturel » et institutionnel est donc plutôt porteur d'opportunités que de freins.

L'opposition ou l'absence d'intérêt des acteurs économiques

Malgré ce contexte *a priori* favorable, l'enquête réalisée auprès des acteurs « du monde de la pollution » fait apparaître une opinion majoritairement opposée à l'introduction de permis négociables et ceci pour plusieurs raisons différentes :

- d'abord une réticence « morale » au principe même de la marchandisation des droits à polluer qui semble culturellement très forte
- l'inadaptation de l'instrument à la spécificité des PME-PMI (coûts de transaction ou de contrôle trop élevés)
- les contradictions entre l'approche sectorielle des marchés de droit et le souci d'une « gestion intégrée » des polluants
- l'incompatibilité des systèmes de permis avec les objectifs de qualité au niveau local (sauf superposition de marchés locaux et nationaux)
- la trop grande incertitude liée à l'instabilité du coût des permis
- la crainte que ceux-ci ne constituent une « désincitation » à toute innovation de rupture
- et enfin la difficulté, pour tous les acteurs interrogés, à imaginer une régulation sans intervention de l'État

Même importants, tous ces arguments invoqués négativement apparaissent cependant pour les chercheurs moins importants qu'une dernière explication, finalement décisive : **si les acteurs ne sont pas favorables aux marchés de droits, c'est parce qu'ils sont globalement satisfaits du dispositif institutionnel existant** et qu'ils pensent que celui-ci est capable de s'adapter pour répondre aux mêmes exigences que celles qui pourraient justifier la création de permis négociables. En d'autres termes, le choix d'un nouvel instrument – comme les systèmes de permis – s'explique beaucoup plus par sa place dans les trajectoires institutionnelles passées (perception d'un « manque ») que par ses avantages comparés, mesurés dans l'absolu.

Mise en perspective

Aujourd'hui, la mise en place de marchés de permis se situe dans une perspective extrêmement différente puisqu'il s'agit de « réguler » une pollution globale et non locale (le dioxyde de carbone) dans un contexte qui n'est plus national mais européen et mondial. Plusieurs des arguments invoqués contre les marchés de droits ne se justifient donc plus. Restent cependant plusieurs interrogations, dont celle de l'impact des systèmes d'échange de permis sur l'innovation, une question très importante dans la période actuelle de transition technologique.

ZOOM

Permis négociables et innovation technique

« L'effet positif des permis négociables sur l'innovation technique doit être nuancé sous deux aspects. Le premier a trait à l'écart d'appréciation selon les niveaux d'analyse considérés : l'impact peut être positif au niveau de telle ou telle firme individuelle et moins prononcé au niveau de l'ensemble de la population des firmes ainsi régulées. Le second concerne l'effet de l'incertitude sur la disponibilité future et le prix de marchés des permis. Explicitons ces deux points. À certains égards, la logique des permis négociables est celle de vases communicants. Plus certaines firmes adoptent un comportement innovant afin de réduire leur pollution, plus elles dégagent de permis qui deviennent disponibles pour l'usage d'autrui, autrui qui pourra alors satisfaire les exigences qui pèsent sur lui, non par l'innovation mais par l'acquisition de permis supplémentaires. En d'autres termes, si l'instrument stimule les vendeurs potentiels à innover, il stimule également les acheteurs potentiels à éviter ou reporter à plus tard le choix de l'innovation comme stratégie de réponse. Au total, l'effet global sur l'innovation va être commandé davantage par le taux moyen d'effort de réduction de la pollution attendu des firmes pour une année donnée (la contrainte de rationnement) que par le fait que les permis attribués soient négociables. Cette dernière permet seulement d'optimiser la répartition de l'effort d'innovation sur la population des firmes).

Il existe aussi des configurations où l'approche réglementaire peut s'avérer plus favorable au progrès technique que les permis négociables. Il faut, pour les saisir, se tourner du côté de l'offre de techniques (firmes d'ingénierie, producteurs d'équipements) et non plus de la demande (entreprises polluantes). Si le développement de certaines techniques nouvelles dépend de l'existence de niches initiales, puis de la possibilité de dérouler des effets d'apprentissage et d'exploiter des rendements d'échelle, la normalisation technologique peut contribuer à structurer durablement les marchés pour ces techniques et à leur permettre d'atteindre [...] leur plein potentiel. En ce cas un arbitrage économique se présente entre les gains d'une décision technologique décentralisée qui permet une meilleure adaptation aux circonstances propres à chaque source polluante, mais qui reste dépendant de la dynamique de l'offre de technologies, et les gains d'une standardisation technologique qui permet d'envisager des gains d'échelle et d'apprentissage supérieurs (effets en retour sur la dynamique de l'offre). Pour reprendre les distinctions introduites dans l'introduction de cette étude, nous sommes en présence d'un cas de conflit possible entre un critère d'efficacité allocative statique et un critère d'efficacité générative. » On peut craindre en conclusion que les marchés de permis ne favorisent pas les technologies « de rupture ».

Extraits

A • Prospective et politique de l'environnement

Quelles perspectives pour l'industrie française de l'environnement ?

Un secteur en attente d'une stratégie publique

Axe 3

Titre : L'industrie de l'environnement en France

Auteur(s) : Dominique Drouet (RDI)

Edition : Édition Armand Colin, Collection U, 164 pages

Années : septembre 1997

Maître(s) d'ouvrage(s) : Ademe (service Économie et prospective), Groupe de Prospective environnement (programme Développement durable du ministère de l'Environnement) et agence de l'eau Seine-Normandie

Mots-clés : industrie de l'environnement, technologies propres, marchés de l'environnement, distribution d'eau, recyclage et traitement des déchets, dépollution de l'air, compétitivité industrielle, activités de prévention, investissements internationaux, nouvelles énergies, spécialisation régionale

Contexte et enjeux

Au milieu des années 1990, l'industrie française de l'environnement, définie de manière stricte, représente un peu plus de 50 milliards de francs de valeur ajoutée et 220 000 emplois directs. Ces chiffres la rapprochent, dans sa composante service (45 %), de l'ensemble de la production et de la distribution d'électricité ; ou, dans sa composante manufacturière (30 %), de la moitié du secteur de la construction aéronautique ou encore trois fois la fabrication de matériels ferroviaires. Si l'on ajoute que deux des sociétés travaillent dans ce domaine font partie des dix leaders mondiaux, on peut penser que c'est un secteur d'activité où la France est relativement bien positionnée au niveau international. Mais l'analyse des tendances à moyen ou long terme fait aussi apparaître des faiblesses inquiétantes.

C'est pour évaluer ces forces et ces faiblesses que l'Ademe, le Groupe de prospective « Environnement », et l'Agence de l'eau Seine-Normandie se sont associés pour financer la réalisation d'un ouvrage de référence sur

l'industrie de l'environnement en France. Rédigé par Dominique Drouet et publié par les éditions Belin, celui-ci reprend plusieurs recherches menées antérieurement pour le compte de ces mêmes organismes, mais a comme intérêt supplémentaire de pousser la réflexion prospective et stratégique beaucoup plus loin que n'avaient pu le faire ces études.

REPÈRE

Publié aux éditions Armand Colin, dans une collection à vocation pédagogique, le livre de Dominique Drouet, L'Industrie de l'environnement en France, est structuré en trois grandes parties :

- la première aborde les problèmes spécifiques de définition et de mesure auxquels se heurte l'analyse de ce secteur industriel ;
- la seconde décrit, de manière très précise, les acteurs et la structure de l'industrie de l'environnement en France, au milieu des années 1990 ;
- la troisième, plus prospective, analyse les facteurs de transformation à moyen et long terme et s'attache à évaluer les forces et faiblesses de l'industrie française par rapport à ses concurrents.

Analyses et enseignements

Par la richesse et la précision des informations qu'il rassemble, le livre publié par D. Drouet constitue un ouvrage de référence sur l'industrie française de l'environnement. Si les statistiques – qui datent du milieu des années 1990 – ont naturellement vieilli ; les conclusions de la partie proprement prospective restent, elles, d'actualité. On se limitera à en évoquer deux, pour leur intérêt stratégique.

Des forces évidentes, mais aussi beaucoup de faiblesses, notamment dans une perspective à long terme

Avec deux groupes de taille mondiale dans les services, l'industrie française de l'environnement dispose d'atouts compétitifs incontestables – notamment sur les marchés traditionnels, encore en phase d'expansion (bien que relativement fermés). Grâce à leur expérience et à leur taille, ces groupes peuvent proposer des solutions techniques diversifiées permettant de faire des gains de productivité appréciables, ainsi que des montages financiers adaptés aux besoins des collectivités locales. Mais cette situation

masque par ailleurs des handicaps préoccupants. D'abord la faiblesse de la composante proprement industrielle de cette activité – qui ne représente, en France, qu'à peine 30 % de l'ensemble ; à la différence, par exemple, de l'Allemagne ou du Japon.

Ensuite, la grande dispersion des intervenants qui, en dehors des deux grands groupes cités comprennent très peu de leaders mondiaux à l'exportation. Enfin, un manque d'anticipation des marchés futurs et des évolutions réglementaires. C'est le cas, en particulier, pour toute la composante préventive des politiques de l'environnement (l'« ingénierie préventive ») et pour les technologies liées aux énergies nouvelles ou aux carburants alternatifs. Forte de cette capacité d'anticipation, on constate une forte propension de l'industrie française à dépendre des technologies extérieures – les taux de dépendance pouvant atteindre 50 % à 70 % dans de nombreux créneaux.

Tout cela témoigne d'un manque global de mobilisation de l'industrie dans un secteur où la France pourrait a priori valoriser des atouts potentiels non négligeables (normes élevées, recherche publique compétente, qualité des territoires...)

Un secteur en attente de stratégie publique

Il existe dans le cas de l'environnement un lien très étroit entre configuration des marchés, dynamiques technologiques et politiques publiques – avec le besoin de stratégies concertées entre pouvoirs publics et entreprises. On constate cependant dans les cas français que l'industrie de l'environnement est encore trop peu considérée comme « une force industrialisante » – à l'image des efforts accomplis en Allemagne depuis le milieu des années 1980 ou des orientations affichées depuis les années 1990 en Suède, aux Pays-Bas ou au Danemark. La multiplication des rachats d'entreprise par des grands groupes internationaux montre pourtant qu'il s'agit d'un secteur considéré comme stratégique par des acteurs majeurs de l'économie mondiale, et qu'il y a là un enjeu considérable pour le futur de l'économie française. L'industrie de l'environnement est en attente d'une stratégie publique globale allant bien au-delà des incitations ponctuelles à la création d'emplois mises en place par les ministères de l'Environnement successifs – une stratégie que l'ouvrage, en conclusion, tente d'esquisser.

ZOOM

Les axes majeurs de la stratégie danoise de promotion des industries de l'environnement (1994)

- *Développer un cadre réglementaire dans le domaine de l'environnement facile à anticiper et bien articulé aux normes internationales. En évaluer les enjeux industriels.*
- *Faire de la demande intérieure une force centrale de développement de la compétitivité internationale des entreprises danoises du secteur. Investir de nouveaux thèmes (énergie, etc.).*
- *Promouvoir les activités internationales de l'offre danoise en améliorant l'accès aux financements de projet (fonds européens, Banque mondiale, etc.).*
- *Influencer les normes internationales pour qu'elles appliquent le plus possible les objectifs danois. Être actif dans la gouvernance mondiale.*
- *Promouvoir la commercialisation de la totalité du potentiel de connaissance, d'expertise et d'information accumulé par les acteurs du secteur.*
- *Améliorer les opportunités d'intervention sur les marchés internationaux en renforçant les coopérations entre entreprises et la veille technologique et commerciale.*

Réf. : page 130

B • Énergie et effet de serre

Transports et effets de serre à l'horizon 2030

Analyse d'un scénario de rupture

Titre : Le secteur des transports en France à l'horizon 2030 selon le scénario « État protecteur de l'environnement » du Commissariat général du plan. Analyse des mesures à mettre en place, effet sur les émissions de CO₂, coût et acceptabilité sociale

Auteurs : C. Barbier (CNRS-Ecodev), L. Cauret (Inestene), C. Vlassopoulou (Univ. d'Amiens, Curapp-CNRS)

Edition : Les cahiers du CLIP, n° 14

Année : 2001

Maître(s) d'ouvrage(s) : Ademe, DRAST-CPVS, Institut français du pétrole

Mots-clés : efficacité énergétique, prospective de l'énergie, politique des transports, transport et effet de serre, fiscalité carbone, transferts monaux, *feebates*, consommations unitaires, carburants alternatifs, politique urbaine, évaluation des politiques publiques, incitations à l'innovation

Axe 3

Contexte et enjeux

En 1998 le gouvernement demande au Commissariat général au plan d'élaborer des scénarios contrastés d'évolution de la demande et de l'offre d'énergie à l'horizon 2020. Parmi les trois scénarios proposés, le troisième, intitulé « État protecteur de l'environnement » (S3) se distingue clairement des perspectives tendanciennes en visant pour 2020 une stabilisation des émissions de gaz à effet de serre grâce à une politique à la fois volontariste et mobilisant tous les leviers possibles : réglementaires, fiscaux ou territoriaux.

Avec des émissions en forte croissance, représentant déjà plus du tiers du total, les transports apparaissent comme étant le secteur où un tel scénario de rupture sera le plus difficile à mettre en œuvre. C'est pourquoi il est alors demandé au CLIP Énergie, réseau reconnu de chercheurs travaillant sur l'énergie, d'évaluer, pour ce seul secteur des transports l'impact sur les émissions de CO₂, le coût économique et l'acceptabilité sociale des mesures envisagées par le Commissariat général au plan, étendues à l'horizon 2030. La comparaison avec le scénario considéré comme le plus « probable » (« société de marché ») permet, en conclusion de la recherche, de proposer une hiérarchie des actions publiques les plus efficaces et les plus acceptables à l'horizon 2030.

Analyses et enseignements

L'évaluation faite par le CLIP se limite aux mesures proposées par le Commissariat général au plan, mais elle permet d'en préciser beaucoup plus fortement le contenu, et surtout d'en analyser très finement les conditions réelles de mise en œuvre.

REPÈRE

Ce rapport fait partie des Cahiers du CLIP (Club d'Ingénierie Prospective Énergie et Environnement, réunissant producteurs et consommateurs d'énergie). Il a été cofinancé par l'Ademe dans le cadre du Predit, le CPVS-(DRAST) et l'IFP.

Dans une première partie, sont présentées les principales caractéristiques du scénario S3 « État protecteur de l'Environnement » proposé par le Commissariat général du plan avec un bilan énergétique des différents modes de transport (données chiffrées), et certains aspects méthodologiques. Dans les parties suivantes sont analysées les mesures prises dans le scénario S3, regroupées en cinq catégories : mesures fiscales, mesures réglementaires, incitations à l'usage des carburants alternatifs, offres d'infrastructures et politique urbaine. Enfin, une synthèse de l'ensemble des mesures prises isolément dans les chapitres précédents permet d'avancer des éléments de conclusion.

La typologie des mesures évaluées

Les mesures contenues dans le scénario « État protecteur de l'environnement » sont nombreuses, et concernent tous les registres de l'action publique. On peut en distinguer quatre catégories :

- *des mesures fiscales* : alignement de la TIPP diesel sur celle existante pour l'essence, taxe à l'essieu, régime de *feebates*, incitations à l'usage de carburants alternatifs (GPL, véhicule électrique, etc.) ;
- *des mesures réglementaires* : renforcement des normes d'émission, limitations de vitesse, respect des réglementations (contrôle-sanction) ;
- *une réorientation des investissements publics* : baisse des investissements routiers, hausse des investissements ferroviaires et sur les voies d'eau, renforcement des programmes de recherche sur les transports alternatifs (R&D) ;
- *un changement des politiques urbaines* : amélioration des transports collectifs, maîtrise des petits déplacements (vélo), politique de stationnement, freins à la périurbanisation, etc.

Un scénario économiquement viable et socialement acceptable, mais aux effets trop décalés dans le temps

La principale valeur ajoutée de la recherche est de proposer une estimation détaillée des coûts et bénéfices de chacune des mesures précédentes. Plus globalement, le

coût total de la mise en œuvre du scénario est estimé à une fourchette allant de 400 à 600 milliards de francs (60 à 90 milliards d'euros) pour l'ensemble de la période 1995-2030, pour un gain de CO₂ de l'ordre de 80 millions de tonnes.

Le surplus de recettes fiscales attendues étant de l'ordre de 1 500 milliards de francs (environ 230 milliards d'euros), les dépenses à consentir pour stabiliser à l'horizon 2030 les émissions de CO₂ dues au transport ne devraient ainsi représenter qu'un tiers des recettes supplémentaires liées à ces mêmes actions.

Une enquête faite auprès des principaux acteurs concernés montre qu'aucune des mesures proposées ne fait l'objet d'une opposition très forte, même si l'on constate des degrés d'acceptabilité assez différents selon les actions envisagées (voir l'encart). Il y a, en revanche, des doutes sur la faisabilité immédiate des mesures et sur l'adhésion qu'elles pourraient rencontrer à court terme, sachant que la plupart d'entre elles n'auront d'effet qu'à l'horizon d'une ou plusieurs décennies, et que leur efficacité dépend de leur mise en œuvre simultanée. Il faudrait que l'État puisse donner des signes clairs sur le long terme... mais il ne pourra le faire que si le contexte à moyen terme le lui permet.

Au total, seules deux mesures sont finalement unanimement avalisées : le développement du transport collectif urbain, pour le transport de voyageurs et celui de l'offre ferroviaire appuyé par une politique ambitieuse, pour le transport de marchandises. C'est, naturellement, très insuffisant pour atteindre l'objectif attendu des émissions de CO₂ en 2030.

ZOOM

Bilan des mesures adoptées dans le scénario Environnement

| | Effet CO ₂ | Coût pour les pouvoirs publics | Acceptabilités |
|---|-----------------------|--------------------------------|----------------|
| Hausse de la fiscalité sur les carburants | AA | AA | C |
| Hausse de la taxe à l'essieu | A | A | B |
| Régime de feebates | AA | B | B |
| Limitations de vitesse et respect des réglementations | A | n.d. | A |
| Renforcement des normes sur les carburants | C | B | AA |
| Incitations à l'usage de carburants alternatifs | AA | C | A |
| Limitation de la croissance du réseau autoroutier | A | B | A |
| Développement du Voyageurs | A | CC | AA |
| Réseau ferroviaire Marchandises | AA | C | AA |
| Augmentation de l'offre de transport public | A | CC | AA |
| Politique de stationnement | A | B | B |
| Maîtrise des petits déplacements | A | C | B |
| Frein à la périurbanisation | A | n.d. | C |

L'impact CO₂ et les coûts sont cumulés sur la période 1994-2030.

- AA** Plus de 5 Mt de CO₂ évitées, plus de 100 GF de recettes fiscales, opinion favorable de l'ensemble des acteurs.
- A** Entre 0 et 5 Mt de CO₂ évitées, entre 0 et 100 GF de recettes fiscales, opinion favorable de la majorité des acteurs.
- B** Coût négligeable, opinion partagée des acteurs ou pas d'avis tranché.
- C** Entre 0 et 5 Mt de CO₂ supplémentaires, coût entre 0 et 100 GF, opinion défavorable de la majorité des acteurs exprimés.
- CC** Coût de plus de 100 GF.

Tableau extrait p. 98

B • Énergie et effet de serre

Efficacité énergétique comparée des différents modes de transport

Prendre en compte les conditions réelles d'utilisation

Titre : Efficacité énergétique des modes de transport
Auteur(s) : Enerdata
Edition : Rapport de recherche, 123 pages
Année : 2004

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS et CGPC – Conseil général des ponts et chaussées
Mots-clés : efficacité énergétique, rationalisation, consommation théorique, conditions réelles d'utilisation, transport de voyageurs, transport de marchandises, transports urbain, interurbain et longue distance

Axe 3

Contexte et enjeux

L'amélioration du bilan énergétique et environnemental des transports passe par une meilleure connaissance des consommations des différents modes, mais les données théoriques fournies par les constructeurs ne renseignent que sur la composante strictement technique de l'efficacité énergétique. Or, on sait qu'en pratique, les conditions réelles d'utilisation peuvent modifier très sensiblement ces performances.

Le travail réalisé par Enerdata dans le cadre de cette recherche s'attache donc à croiser les diverses sources de données disponibles afin de construire des indicateurs exprimant l'efficacité des divers modes de transports, non plus en termes absolus, mais relativement au contexte et au type d'utilisation ainsi que par aire géographique pertinente (urbaine, régionale, interrégionale).

Analyses et enseignements

Ce travail d'évaluation s'appuie sur les statistiques mises à disposition annuellement (trafics et consommations d'énergie observés ; « bilan de circulation ») par les services du ministère pour la Commission des comptes transport

de la nation (CCTN) sur les données théoriques de consommations unitaires du modèle IMPACT de l'Ademe (version 1998) ainsi que sur les données des grandes compagnies nationales (SNCF et Air France) et les informations fournies par « Voies navigables françaises » (VNF).

REPÈRE

Ce travail est une contribution du programme d'étude établi en 2002 par le Codiren (Comité des directeurs pour l'énergie) du ministère de l'Équipement.

Dans une première partie, il dresse un état des lieux de l'efficacité énergétique des différents modes de transport (voyageurs et marchandises) en fonction de l'aire géographique concernée.

Suit, dans une seconde partie, une analyse de l'influence des conditions d'utilisation (vitesses et taux de charge) sur le bilan précédent.

La troisième partie du rapport s'attache enfin à mesurer les performances relatives de « systèmes » de transport (combinant plusieurs modes) au regard de différents besoins génériques (distances des trajets) et toujours par aire géographique.

Transport de voyageurs : une forte sensibilité aux types de trajet

En zone urbaine, la comparaison des différents modes de déplacement des voyageurs montre que les transports ferroviaires sont en moyenne les plus efficaces, mais avec de fortes disparités selon les situations – ce constat étant toutefois plus nuancé si l'on mesure l'efficacité en énergie primaire.

L'autobus est en moyenne 2 fois plus efficace que la voiture, mais les performances moyennes enregistrées par les midibus (autobus à gabarit réduit) et minibus sont très mauvaises.

La voiture est en moyenne de 2 à 5 fois plus énergivore au passager-kilomètre transporté que les transports collectifs – le diesel se révélant légèrement moins « gourmand » que l'essence.

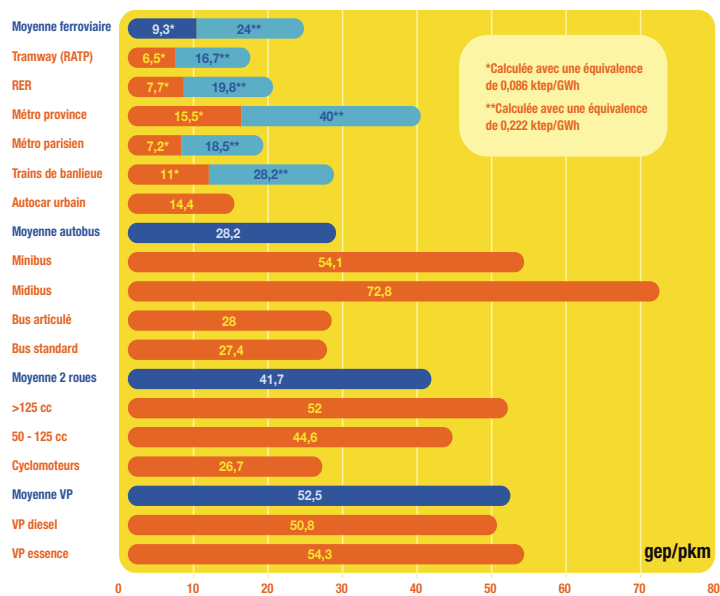
Pour les trajets régionaux, le car est en moyenne le mode le plus efficace, et le TER en général (hors TER électriques) le moins efficace, y compris vis-à-vis de la voiture. Cet écart est essentiellement dû aux TER à propulsion thermique.

À longue distance, l'autocar et le TGV apparaissent comme les « champions » de l'efficacité énergétique ; il existe un rapport d'efficacité énergétique de 1 à 4 entre TGV/autocar et voiture. Le TGV est aussi efficace que l'autocar mais avec un rapport efficacité/vitesse bien meilleur.

L'avion reste, toujours en moyenne, le mode le plus consommateur d'énergie au passager-kilomètre transporté, mais il est peu comparable aux autres modes du fait de ses spécificités en termes de vitesse et d'infrastructures (sauf dans certains cas au TGV).

ZOOM

Efficacité comparée des modes – trajets urbains (en gramme équivalent pétrole par passager-kilomètre)



Extrait, p. 56

Transport de marchandises à longue distance : prime au rail et à la voie d'eau

L'évaluation en conditions réelles d'utilisation met en évidence un rapport de 1 à 8 entre l'efficacité énergétique du fer et de la voie d'eau, qui sont assez proches, et celle de la route.

Le fer est en moyenne le plus efficace, mais il existe de fortes différences selon les modes de traction et l'organisation des convois. Le transport par wagon isolé est beaucoup moins efficace que la moyenne du fer. Le transport routier est au final de loin le plus énergivore – ses performances étant toutefois proportionnelles au PTAC (poids total autorisé en charge).

Mise en perspective

L'intérêt majeur de cette recherche est de confirmer au moyen des données quantitatives accessibles que l'efficacité énergétique n'est pas seulement une question technique mais qu'elle dépend aussi des usages. Ce constat fait en 2004 à propos des transports est aujourd'hui au centre des débats sur les performances énergétiques dans le secteur de l'habitat.

B • Énergie et effet de serre

Détente : trois scénarios de transition énergétique pour la France

Entre nucléaire et effet de serre : quelles marges de liberté ?

Axe 3

Titre : Détente : trois scénarios de transition énergétique pour la France

Auteurs : Pierre Radanne et Antoine Bonduelle (INESTENE)

Edition : Rapports de recherche pour l'Ademe et le ministère de l'Environnement et article publié dans *Futuribles* (n° 189, juillet 1994)

Année : 1994, 256 pages + annexes

Maître(s) d'ouvrage(s) : Groupe de prospective environnement, Programme ECLAT-ESCG (service de la recherche du ministère de l'Environnement) et Ademe

Mots-clés : politique de l'énergie, scénarios énergétiques, effet de serre, énergie nucléaire, raréfaction de pétrole, intensité énergétique, énergies renouvelables, économies d'énergie, décarbonisation, transports et habitat durables

Contexte et enjeux

Dès la fin des années 1980 – avant même la création du GIEC et la Conférence de Rio – la question de l'effet de serre devient un thème majeur des préoccupations publiques, comme en témoigne, par exemple, sa place importante dans l'Agenda de la réunion du G7 organisé en 1989 à la Grande Arche, à l'occasion du bicentenaire de la Révolution française. En France, l'émergence de ce problème s'accompagne de controverses importantes sur la contribution des différentes énergies, et notamment du nucléaire, à la réduction des émissions de CO₂. C'est pour éclairer le débat que le ministre de l'Environnement demande en 1991 au programme « Économie et société face aux changements globaux » (ECLAT-ESCG) – piloté par le groupe de prospective – ainsi qu'à l'Ademe d'engager une recherche permettant de comparer différents scénarios de transition énergétique pour la France à l'horizon 2010-2015. Ce projet mené par l'INESTE (Pierre Radanne et Antoine Bonduelle) a comme originalité d'envisager un **scénario de « sortie de nucléaire »**. Il ne sera publié qu'en 1994 dans un contexte très différent de celui qui existait au moment du lancement des travaux.

Analyses et enseignements

Par rapport à d'autres travaux de prospective énergétique, l'originalité du programme DETENTE est de mettre l'accent – sans *a priori* – sur l'existence ou pas de marges de liberté pour des politiques énergie-effet de serre très contrastées. Contrairement à l'idée généralement

REPÈRE

Le projet DETENTE (« Diminution des émissions de CO₂ et des tensions sur l'environnement induites par les transformations énergétiques) aborde la question énergie-effet de serre sous un angle très large à la fois sectoriel (évaluation de l'offre et de la demande d'énergie) et transversal (transformation des systèmes de production et des modes de vie).

*Le rapport final de recherche comprend à la fois des monographies par domaine (énergie, habitat, transport...) et la présentation de huit scénarios à l'horizon 2010, parmi lesquels trois font l'objet d'une attention particulière. L'article publié en 1994 dans le n° 189 de *Futuribles* en fait une synthèse très utile.*

répandue, il montre que ces marges de manœuvre sont, à l'horizon de vingt ans (1990-2010), relativement importantes – y compris pour un scénario qui combinerait réduction du CO₂ et réduction de l'usage du nucléaire. L'analyse explore huit scénarios possibles, mais la comparaison porte essentiellement sur trois d'entre eux.

Trois scénarios très contrastés

Même s'ils reposent sur les mêmes hypothèses macroéconomiques les trois scénarios majeurs sur lesquels portent les comparaisons proposent des visions très différentes de l'avenir énergétique français à l'horizon 2010-2015 :

- le premier combine la poursuite de la politique nucléaire en cours, une pénétration accrue de l'électricité et un ralentissement des efforts en matière d'économie d'énergie ou de transports collectifs (lié à une crise des financements publics) ;
- le second envisage, au contraire, l'adoption d'une politique très active d'économie d'énergie, en même temps qu'un « rééquilibrage » entre la part du nucléaire et celle des autres énergies « décarbonées » (cogénération et énergies renouvelables en particulier) ;
- enfin le troisième fait l'hypothèse d'une politique encore plus volontariste de sobriété énergétique (notamment dans le domaine des transports) et surtout d'un remplacement progressif de l'électricité d'origine nucléaire par d'autres énergies (cogénération, turbines à gaz, ressources renouvelables, etc.). La « sortie du nucléaire » envisagée ici se fait par non-remplacement des réacteurs arrivés en fin de vie en 2020 ou par

anticipation du retrait du réseau des plus récents (pour la moitié du parc). À l'horizon 2010, la moitié des besoins « potentiels » en électricité sont fournis par ces « autres » énergies, la moitié par des économies.

Des impacts très importants en termes de structure énergétique, mais plus limités pour les émissions de CO₂

Comme le montre le tableau placé en encart, les trois scénarios induisent des différences très grandes en termes de consommation et de production d'énergie, mais beaucoup moindres en termes d'émissions de gaz à effet de serre (l'hypothèse de « sortie du nucléaire » conduisant, sur ce dernier plan, à des résultats assez comparables à celle de la politique « tendancielle », scénario 1). Si la modélisation permet, finalement, de conclure à l'existence de fortes marges de manœuvre en matière de politiques énergétiques, peu de détails sont donnés sur les chemins de transition permettant de conduire aux images finales proposées.

Mise en perspective

En faisant l'hypothèse d'une durée de vie des centrales nucléaires de 25 ans, la recherche sous-estimait les difficultés d'une transition énergétique. En 2009, la consommation primaire d'énergie et les émissions de CO₂ ont été assez proches du scénario 2, ce qui peut aussi s'expliquer par une croissance économique plus faible que celle prévue par les auteurs de DETENTE (2,5 à 3 %).

ZOOM

Les trois scénarios en quelques chiffres

| | 1990 | Scénario 1 (2010) Poursuite du nucléaire sans politique renforcée d'économie d'énergie | Scénario 2 (2010) Rééquilibrage en faveur de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables | Scénario 3 (2010) « Sortie du nucléaire » et sobriété énergétique forte | Chiffres constatés en 2009 |
|--|------|---|--|--|----------------------------|
| Consommation d'énergie finale (MTep) | 185 | 256 | 200 | 179 | |
| Production électrique (TWh) | 420 | 695 | 500 | 360 | 540 |
| Consommation d'énergies primaires (MTep) | 220 | 312 | 240 | 201 | 260 |
| Émissions de CO ₂ (millions de tonnes de carbone) | 112* | 131 | 106 | 120 | 105 |

* 380 en MT de CO₂

○ • Développement durable

Le développement durable urbain au Canada

Aux origines de la ville durable

Titre : Le développement durable urbain en débat : réflexions à partir de l'exemple canadien

Auteur(s) : J. Theys (responsable de publication), M. Gariépy, M. Bonneville, F. Scherrer, V.W. McLaren, C.F. Marchand, C. Gagnon, G. Sénécal, M. Gaudreau, R.L. Doering, C. De Laet, P. Jacobs, N. Brunet, D.H. Sherwood, G. Dupuy, P. Veltz, B. Duhem.

Edition : *Techniques, territoires et société*, n° 30, 73 pages

Année : 1995

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS et

Aperau - Association pour la promotion de l'enseignement et de la recherche en aménagement et urbanisme, avec le soutien du Plan urbain et du PIR-Villes

Mots-clés : développement durable urbain, Canada, perception du temps, planification urbaine, gouvernance, inégalités écologiques

Axe 3

Contexte et enjeux

La notion de développement durable urbain se prête à de nombreuses interprétations et lui conférer un contenu opérationnel s'avère malaisé et complexe. C'est entre autres pour débattre de ces difficultés qu'un colloque – l'un des premiers consacrés à la « ville durable » – est organisé en 1993 par l'Aperau pour confronter les points de vue de chercheurs et de professionnels des politiques urbaines au Canada et en France.

Les différentes contributions, regroupées dans ce numéro de *Techniques, territoires et société*, tentent d'évaluer l'incidence réelle du développement durable sur l'aménagement urbain et régional canadien, d'approfondir la réflexion sur sa dimension temporelle et d'analyser les contradictions possibles entre deux des impératifs du développement durable, écologique et démocratique.

Analyses et enseignements

Les contributions rassemblées dans cet ouvrage font apparaître différentes visions du développement durable urbain, lesquelles se structurent autour de trois axes principaux : l'articulation des échelles spatiales, la prise en compte de la temporalité et les modes de gouvernance.

Différentes approches du développement durable urbain au Canada

Le développement durable fait souvent l'objet d'interprétations englobantes mais, appliqué aux villes, il révèle au contraire son caractère fondamentalement composite. Michel Gariépy distingue par exemple trois objectifs en possible interaction (l'intégrité écologique, la justice sociale et la prise en compte des besoins des générations futures), tandis que Christiane Gagnon met en lumière trois démarches intellectuelles concurrentes (l'approche écologique, l'approche humaniste et l'approche planificatrice).

REPÈRE

Les contributions de ce numéro de Techniques, territoires et société sont issues du colloque « Les temps de l'action dans l'aménagement et la question du développement durable » (6^{es} entretiens du Centre Jacques Cartier, décembre 1993, Lyon) organisé par l'Aperau, association réunissant les Instituts d'urbanisme français. Après une introduction de Franck Scherrer posant la question de l'émergence du développement durable urbain en Amérique du Nord, les diverses contributions examinent le traitement spécifique dont il y fait l'objet.

Suivant ce premier constat, le discours canadien sur le développement durable urbain s'oriente dans deux directions distinctes. La première tend vers une analyse critique de ces tensions internes, le risque existant notamment de voir certaines politiques urbaines, menées au nom de l'intégrité écologique, renforcer des inégalités spatiales et sociales (G. Sénécal et M. Gaudreau). La seconde, quant à elle, cherche à dépasser ces tensions, se rapprochant de la démarche de la planification stratégique, mais de façon plus globale et sans doute plus utopique.

ZOOM

« Villes durables » et inégalités spatiales et sociales

« Quand on analyse [l']évolution des morphologies urbaines à la lumière des objectifs du développement durable, beaucoup d'éléments négatifs apparaissent. (...) Pour ce qui est des transports par exemple, l'étalement urbain est synonyme d'augmentation des distances de déplacements donc des consommations d'énergie, de difficultés pour les modes de transport les plus "écologiques" (marche, vélo, transports collectifs), de fortes inégalités de dessertes, inégalités spatiales et inégalités sociales (n'oublions pas qu'il y a 25 % des Français, et il y en aura toujours, qui ne peuvent avoir recours à l'automobile), de coûts économiques, sociaux et environnementaux élevés pour les infrastructures qui tout à la fois suivent et permettent cet étalement. (...) Le problème, pour la France en tout cas, c'est que le desserrement est très hétérogène, qu'il va de pair avec la spécialisation de l'espace, n'exclut pas certaines polarisations fortes (emploi, interconnexions de transports...) (...). »

B. Duhem, extrait, p. 73

L'articulation des échelles locales et globales

Pour Christiane Gagnon, c'est aux communautés locales de décider pour elles-mêmes de critères de durabilité. Mais comme le suggèrent R.L. Doering, en traitant de l'éco-région liée à l'aménagement du Grand Toronto, ainsi que C. De Laet et P. Jacobs, en insistant sur le renforcement des réseaux d'échange entre villes du Nord et du Sud, les projets de développement durable urbain induisent des processus tant ascendants que descendants et bouleversent la hiérarchie des échelles, du local au global.

La perception de la temporalité

Selon Franck Sherrer, le décalage le plus marquant entre l'approche canadienne et l'approche européenne réside dans la perception de la temporalité, et plus précisément de la longue durée, notion quasi absente des textes canadiens, mais omniprésente dans les travaux de recherche français.

On pense en particulier à la prise en compte des besoins des générations futures, ou du moins de leur liberté de choix à venir (P. Velz), dont une des conséquences directes réside dans la priorité à donner aux options d'aménagement les plus ouvertes, reconfigurables pour d'autres usages et selon d'autres normes d'efficacité à venir.

Gouvernance et prise de décision

Enfin, l'exemple canadien met en valeur l'importance d'une participation active des acteurs économiques, politiques et sociaux, pour définir – le plus en amont possible – des choix viables à long terme. Les auteurs insistent en particulier sur la nécessaire transparence des processus de décision face au risque de concurrence voire de contradiction entre les intérêts négociés aux différentes échelles.

C • Développement durable

Développement durable, villes et territoires

Innover et décloisonner pour anticiper les ruptures

Titre : Développement durable,
villes et territoires
Auteur : Jacques Theys
Edition : Note CPVS n°13, 135 pages
Année : 2000

Maître(s) d'ouvrage(s) : DRAST - CPVS
Mots-clés : aménagement durable, ville durable,
indicateurs, écologie industrielle, événements
extrêmes, développement non durable, inégalités
écologiques, économie d'espace, risques

Axe 3

Contexte et enjeux

Le tournant des années 1990-2000 correspond à une date importante pour le Développement Durable en France. C'est le moment où après une longue période d'indifférence et de scepticisme le terme commence à susciter un intérêt réel, notamment dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement. C'est aussi, sur le plan institutionnel, une période au cours de laquelle « écologie » et « aménagement du territoire » sont associés dans un même ministère.

Beaucoup de difficultés se posent néanmoins alors pour donner un contenu opératoire à un concept qui reste, à l'évidence beaucoup trop large et imprécis – et c'est dans ce contexte, à la fois d'intérêt et d'interrogation, que se situe le présent document. Son objet est essentiellement de répondre à un besoin de clarification, tant sur la notion que sur les instruments – et ceci autour de quatre volets : « l'aménagement durable du territoire », « la ville durable », « les indicateurs », et « l'écologie industrielle ».

Analyses et enseignements

Il est difficile de résumer en quelques mots la dizaine d'articles rassemblés dans le document allant des « Contradictions de la ville durable » (écrit pour la revue *Le Débat*) à « Quelles perspectives pour l'écologie

industrielle ? » (synthèse d'un colloque organisé par l'université technologique de Troyes). Trois messages s'en dégagent néanmoins tout particulièrement :

L'ambiguïté d'un principe normatif sans normes

En principe le développement durable tel que le définit le rapport Bruntland suppose l'existence de « normes » permettant d'arbitrer les conflits d'intérêts entre générations et de gérer les contradictions entre les trois dimensions du développement – économique, social et écologique – or ces normes, en particulier dans le domaine de l'aménagement du territoire ne peuvent être définies scientifiquement : on est incapable, par exemple, de définir

REPÈRE

Construite autour d'un texte central : « Un nouveau principe pour l'aménagement du territoire : le développement durable et la confusion des bons sentiments », le document rassemble une dizaine d'articles écrits par l'auteur à la fin des années 1990 soit seul soit en collaboration. Il est structuré en quatre parties consacrées successivement à l'aménagement du territoire, à « la ville durable », aux « indicateurs » et à « l'innovation et la recherche » (avec un volet important sur l'écologie industrielle). Deux de ces textes portent sur les « inégalités écologiques ».

un seuil convenable en matière de « capacité de charge des milieux » ou de donner un sens précis aux notions de « capital critique » ou de « résilience ». D'où l'accent mis sur les démarches procédurales (Agendas 21 notamment) qui

débouchent sur un kaléidoscope d'initiatives locales dont il est difficile d'évaluer l'efficacité ou la réelle nouveauté. Face à la tentation de substituer à cette absence de normes des indicateurs souvent choisis de manière aléatoire, il serait plus raisonnable de commencer d'abord par un approfondissement de la notion de « développement durable », ce que la note tente de faire.

ZOOM

Quelques tendances manifestement « non soutenables » de l'évolution du territoire français (liste établie en 1999)

Si l'on s'en tient à deux critères : impasses évidentes pour les générations présentes et réduction irréversible des marges de choix pour le futur, on aboutit, finalement, à une liste relativement restreinte de ces situations « insoutenables » :

- *la tendance, qui semble aujourd'hui acceptée, à un « apartheid » urbain et à la concentration dans environ un millier de quartiers des inégalités économiques, sociales et écologiques les plus graves*
- *le legs massif aux générations futures de problèmes écologiques actuellement sans solution (changement climatique, traitement des déchets nucléaires, éventuelle extension des superficies cultivées en plantes transgéniques, etc.)*
- *la création de nouveaux « ghettos » à la périphérie lointaine des villes, ajoutant, aux impacts écologiques liés à l'éclatement urbain, d'importants problèmes sociaux et politiques ;*
- *la possible marginalisation définitive de certaines zones de reconversion industrielle (et la reproduction des mêmes vulnérabilités dans les régions de mono-activité : Chautard, Zuideau, 2000)*
- *une agglomération parisienne concentrant d'ici trente ans 13 millions d'habitants et plus du tiers de la richesse nationale*
- *la poursuite d'une croissance rapide, de la mobilité « carbone » motorisée, dans et hors des villes, source d'irréversibilités écologiques et climatiques majeures*
- *la concentration des infrastructures, des activités et des populations dans le sud-est de la France (couloir rhodanien, vallées et massifs alpins touristiques, littoral méditerranéen, etc.), c'est-à-dire dans les régions à la fois les plus vulnérables et écologiquement les plus riches de France*
- *l'artificialisation non maîtrisée du littoral et des estuaires qui pourraient perdre leur caractère attractif si elle se poursuivait au rythme actuel (nouvelle augmentation d'un tiers d'ici vingt ans)*
- *l'aggravation continue de la pollution agricole en Bretagne ou en Gascogne et ses effets régionaux sur la filière agroalimentaire et le tourisme*
- *les risques de triple impasse (sociale, économique, écologique) résultant d'une surexploitation des ressources ou d'un suréquipement dans certaines filières professionnelles (pêcheurs, transporteurs routiers, exploitants de carrière, producteurs de porc ou de volaille)*
- *la vulnérabilité excessive de certains territoires (littoral, zones inondables, zones exposées, etc.) aux catastrophes naturelles climatiques ou technologiques*
- *les pertes de valeur ou contraintes irréversibles liées à la disparition de certains « capitaux critiques » (espaces protégés remarquables, patrimoines naturels ou culturels irremplaçables, espèces endémiques menacées, nappes souterraines vulnérables, sols encore non artificialisés dans les régions densément construites, etc.)*

Source : J. Theys, 2000

Restructurer l'action publique en distinguant « développement durable » et « développement manifestement non durable »

S'il n'est pas aisé de définir ce qu'est le développement durable, il est, en revanche, relativement facile d'identifier ou d'anticiper des évolutions manifestement non durables – soit qu'elles conduisent à des impasses évidentes, soit qu'elles impliquent une réduction irréversible des marges de choix – et donc une vulnérabilité excessive – pour les générations futures. En croisant ces deux critères, la note propose une liste d'une vingtaine de ces situations en France. Un des enjeux majeurs du développement durable pourrait être de moderniser l'action publique future en recentrant les interventions de l'État sur ces dynamiques manifestement non durables et en confiant à l'ensemble des autres acteurs la responsabilité de conduire démocratiquement un développement durable de leur territoire.

Prendre en compte les aspects sociaux et redistributifs du développement durable

À partir de l'exemple de « South East Los Angeles » (SELA) qui met particulièrement bien en évidence l'importance des **inégalités écologiques** à l'échelle d'une grande région urbaine, la note met l'accent sur la nécessité d'intégrer, beaucoup plus fortement que cela est fait habituellement, les dimensions sociales dans les politiques territoriales de développement durable. Sans cette intégration, celles-ci n'apparaîtront que comme la mise en place d'une « écologie de standing » et se heurteront, à terme, à des oppositions croissantes.

Mise en perspective

Depuis le début des années 2000 les territoires se sont imposés comme les acteurs majeurs du développement durable en France. Mais les limites d'approches éventuellement procédurales sont aussi apparues avec plus de force, d'où l'émergence récente, par exemple, de la thématique des inégalités écologiques (à travers le Pacte de solidarité écologique) ou d'approches plus stratégiques liant développement local et gestion à long terme des « ressources et capitaux » critiques.

C • Développement durable

Le développement urbain soutenable

Un essai de définition

Axe 3

Titre : « Le développement urbain soutenable » et « Quelles stratégies pour un développement durable des villes ? »

Auteur(s) : R. Camagni (université de Bocconi)

Edition : Certu – Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, Actes du Colloque international de la Rochelle, octobre 1998, tomes I, 261 pages et II, 807 pages

Année : tome I, 1999 ; tome II, 2001

Maître(s) d'ouvrage(s) :

CPVS

Mots-clés : système urbain, efficacité allocative de long terme, efficacité distributive, équité environnementale, ville durable

Contexte et enjeux

D'après Roberto Camagni, le discours « traditionnel » sur la ville durable présente deux faiblesses fréquentes : d'une part, celle d'appliquer à la ville des concepts qui ont été essentiellement élaborés pour gérer des ressources naturelles ; et surtout, celle de la pratique, finalement extrêmement pauvre, qui consiste à réduire le développement durable à un simple « collage » des trois dimensions « économique », « sociale » et « écologique » du développement.

Partant de ce constat, les contributions de Roberto Camagni, résumées ci-après, constituent sans doute la tentative aujourd'hui la plus aboutie pour définir ce que peut être une ville durable. Elles mettent en avant le véritable enjeu qu'est la redéfinition radicale des objectifs traditionnels de compétitivité urbaine, de solidarité sociale et de gestion de l'environnement, au profit de finalités qui privilégient leur intégration réelle.

Analyses et enseignements

Constats et enjeux pour un développement urbain durable

En tant que milieu, la ville apparaît comme spécifique, car elle est fondamentalement artificielle, et parce qu'elle est le fruit d'une construction sociale, porteuse de valeurs d'urbanité, d'interaction et d'efficacité économique.

REPÈRE

À l'occasion du Colloque International « Villes du XXI^e siècle » organisé à la Rochelle en 1998 par le CPVS avec le concours d'une dizaine d'autres organismes publics et privés, Roberto Camagni a présenté deux contributions marquantes sur les villes durables qui sont synthétisées ici. Il s'agit du premier essai de définition de cette notion alors émergente de ville durable.

En cela, le système urbain appelle une conception « faible » de la soutenabilité mais, de par son caractère évolutif et complexe, sans application possible d'un modèle optimal prédéfini.

Les différents sous-systèmes (économique, social, physique) composant la ville doivent en effet être considérés dans leurs interactions – tant positives que négatives – et sous l'influence d'effets cumulatifs, non linéaires. C'est pourquoi l'incertitude est inhérente à la réflexion sur la durabilité urbaine et fait appel à une rationalité moins substantielle que procédurale (au sens de H. Simon). Il s'agit donc, pour l'auteur, d'une part de dépasser, en l'intégrant, la vision néoclassique basée sur une logique statique, pour intervenir sur la trajectoire évolutive des systèmes territoriaux ; d'autre part, de maintenir un maximum d'options ouvertes à long terme (principe de précaution) et d'adopter des processus itératifs de décision.

Une définition possible de la durabilité urbaine

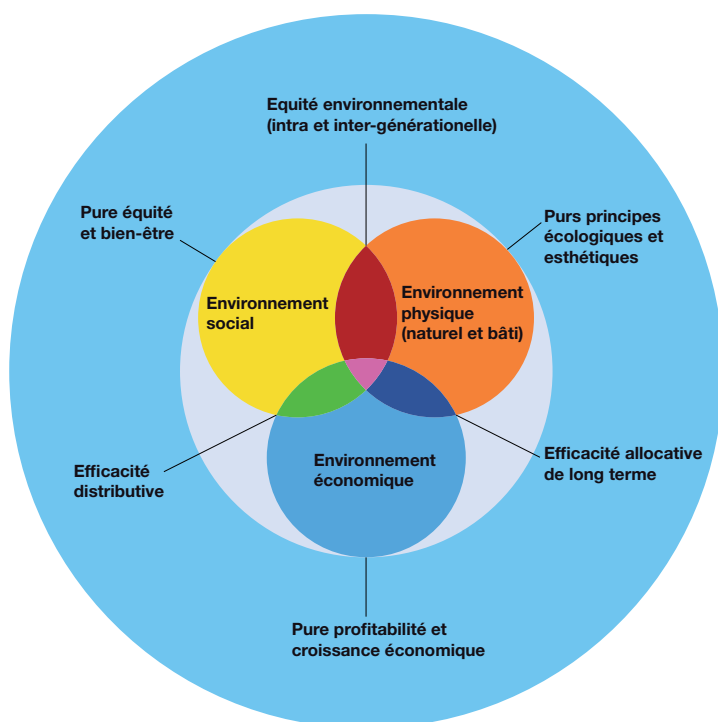
On peut concevoir la durabilité urbaine comme l'intégration des trois sous-systèmes qui forment la ville : le système économique, le système social et le système physique et naturel. Comme le montre le graphique ci-dessous, la durabilité se localise alors à l'intersection de ces trois sous-ensembles : à l'endroit même où se manifestent leurs externalités croisées.

Suivant cette perspective intégrative, les stratégies d'intervention consistent dès lors à envisager trois grands types de régulation visant respectivement :

- l'efficacité allocative de long terme, par l'internalisation des coûts sociaux et la construction d'un marché reflétant ces coûts ;
- l'efficacité distributive de long terme, permettant au plus grand nombre de jouir des services et avantages urbains ;
- l'équité environnementale intra- et intergénérationnelle, tendant à maximiser l'accès des citoyens aux valeurs de l'environnement.

ZOOM

Représentation graphique de la durabilité urbaine



R. Camagni, Actes du Colloque international de la Rochelle, tome II, p. 364

Les défis de la gouvernance urbaine

Une telle stratégie d'intégration suppose une redéfinition des objectifs et des horizons temporels de nos politiques publiques, et implique en conséquence un changement profond du modèle de gouvernance des villes. La ville durable doit permettre l'apprentissage collectif, l'arbitrage des conflits et le partage d'horizons communs. D'où une série de défis d'ordre institutionnel : développer les pratiques de participation, accroître l'intégration horizontale (entre secteurs) mais aussi verticale (entre institutions), intensifier les partenariats public-privé, etc. À quoi s'ajoutent enfin des défis culturels comme l'évaluation systématique des coûts respectifs, pour la collectivité, des différents modèles de développement territorial ou encore la caractérisation de la performance du système urbain sur la longue durée (« demande de ville » ; tâche, densité et forme urbaine ; mixité de l'usage du sol ; etc.).

Mise en perspective

Dix ans après, cette formalisation de la notion de ville durable reste la référence en la matière. Il n'en reste pas moins que, dans la pratique, l'approche qui en est faite reste aujourd'hui le plus souvent cantonnée au seul volet environnemental.

○ • Développement durable

L'aménagement durable : défis et politiques

Comment surmonter les contradictions ?

Titre : L'aménagement durable : défis et politiques

Auteurs : Serge Wachter (dir), Jacques Theys (dir), Patrice Duran, Cyria Emelianoff, Daniel Gaxie, Laurent Davezies, Vincent Renard

Edition : Éditions de l'Aube, 195 pages

Années : octobre 2002

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS-Drast et Datar

Mots-clés : aménagement du territoire, développement durable, inégalités spatiales, inégalités écologiques, solidarités territoriales, gouvernance, institutions, décentralisation, accessibilité, développement local, ressources locales, politiques foncières, ingénierie écologique, débat public, péréquation, évaluation

Axe 3

Contexte et enjeux

Après une longue période d'indifférence et de scepticisme, le développement durable devient, à la fin des années 1990 un des référentiels majeurs pour les politiques d'aménagement du territoire. Cela se traduit par la création du ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, et par la promulgation presque simultanée de trois lois qui inscrivent les objectifs du développement durable dans les institutions et politiques territoriales : la loi Voynet « d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire » (LOADDT, juin 1999) ; la loi Chevènement « sur le renforcement de la coopération intercommunale » (juillet 1999) ; et la loi « solidarité et renouvellement urbain » (SRU, 2000).

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'ouvrage publié en septembre 2002 aux Éditions de l'Aube, *L'aménagement durable – défis et politiques*. Troisième publication issue de la collaboration, amorcée en 1998, entre le Centre de Prospective de la Drast et la Datar, il s'interroge sur les conditions de pérennisation de cette association entre développement durable et aménagement, et sur la profondeur des transformations induites par les trois lois précédentes. *L'aménagement durable est-il un oxymore sans contenu, ou l'horizon indépassable des politiques futures d'aménagement du territoire ?* Pour répondre à cette question la démarche propose de revenir à quelques problèmes structurels de l'aménagement : les régulations foncières, les dynamiques de développement local, la maîtrise des mobilités et de l'accessibilité, la formation des inégalités spatiales ; les ambiguïtés de la gouvernance et les obstacles à l'évaluation ou à la mise en débat des politiques publiques.

Analyses et enseignements

Des six textes qui composent l'ouvrage, seul celui de Cyria Emelianoff traite spécifiquement des relations entre aménagement du territoire et développement durable, en faisant, notamment, une analyse de la loi Voynet de 1999. Cette faiblesse est volontaire. Il s'agit moins, en effet, de faire une description technique de ce qu'est, ou pourrait être, un « aménagement durable » que d'aborder, en amont, les conditions pour qu'une telle politique d'intégration entre aménagement du territoire et développement durable soit réussie, et d'en mettre en évidence les éventuelles contradictions.

Ceci explique la part importante qui est donnée aux questions d'inégalités territoriales, de maîtrise du foncier, ou de conception de l'accessibilité, etc. ; et le fait que la moitié des contributions porte sur les notions de gouvernance et de politique publique dans un contexte de mondialisation et de décentralisation.

REPÈRE

Fruit d'un groupe de travail animé par Serge Wachter et Jacques Theys, du Centre de prospective de la Drast, L'aménagement durable – défis et politiques est le troisième ouvrage issu d'une collaboration engagée en 1998 entre la Datar et le ministère de l'Équipement. Il est structuré autour de sept thèmes différents : les institutions (Daniel Gaxie), l'intégration entre développement durable et aménagement du territoire (Cyria Emelianoff) ; les transformations de l'action publique (Patrice Duran) ; les inégalités et solidarités spatiales (Laurent Davezies) ; l'aménagement urbain et foncier (Vincent Renard) ; la gouvernance de l'environnement (Jacques Theys) et enfin les mutations de l'accessibilité (Serge Wachter).

Pour une conception large du développement durable

L'aménagement durable ne se réduit pas à une meilleure prise en compte de l'environnement ou des risques dans la gestion spatiale, même si c'est un enjeu majeur. Il s'agit, beaucoup plus largement, de promouvoir une nouvelle conception du développement territorial, dépassant les logiques sectorielles ; s'affranchissant de la coupure rural-urbain ; prenant en compte le long terme dans les décisions ; attentif aux qualités sensibles de l'espace vécu, aux vulnérabilités, et aux inégalités écologiques, à l'innovation et à l'emploi. Cela suppose, fondamentalement, de dépasser la vision d'un « espace neutre », support d'activités, pour aller vers la reconnaissance de la multifonctionnalité et de la spécificité de chaque territoire existant (prise en compte des services gratuits rendus par la nature, valorisation des spécificités culturelles, économiques, sociales, écologiques, etc.). Rendre les territoires capables de plus d'autonomie est donc une des préconditions pour les politiques d'aménagement durable – ce qui n'exclut ni la nécessité de politiques nationales plus visibles et affirmées, ni l'importance des dynamiques en cours de « terrestrialisation », à l'échelle locale, des contraintes globales (exemple des politiques climatiques des villes). Dans une première étape, il est important que ces enjeux du développement durable soient mieux compris, ce qui n'est pas le cas au début des années 2000.

Trois enjeux majeurs : équité territoriale, maîtrise du foncier et redéfinition de l'accessibilité

L'intégration du développement durable dans l'aménagement du territoire passera aussi nécessairement par sa capacité à aborder de front trois enjeux majeurs : la

question de l'équité territoriale, la maîtrise du foncier et les contradictions entre « durabilité » et « demande croissante d'accessibilité ». Il convient néanmoins de bien différencier les deux premiers enjeux du troisième. En matière d'égalité territoriale et d'aménagement foncier, les logiques qui sont les plus déterminantes échappent, pour une part importante, aux outils qui sont spécifiquement mis en œuvre par la Datar, ou les politiques nationales d'aménagement du territoire : redistribution fiscale, transferts sociaux, droit de l'urbanisme, mobilité démographie, etc. Le développement durable peut donc être un moyen efficace pour réarticuler ces deux enjeux à l'aménagement du territoire, par exemple en recentrant l'action de l'État sur les « territoires non durables », ou en redonnant une plus grande cohérence aux politiques foncières (extension de la contractualisation, responsabilisation des propriétaires, meilleure articulation entre droit des sols, fiscalité et durabilité). Sur le thème de l'accessibilité, la situation est inverse, avec une implication très forte des politiques d'aménagement dans la production d'infrastructures. Sans nier l'importance de celles-ci pour la compétitivité des territoires, il s'agit plutôt, dans ce cas, de promouvoir une *conception plus adaptée à un monde sans pétrole* et donc « décomplexée de la mobilité routière » ; une accessibilité étendue aux espaces collectifs proches (ouverture des espaces), aux productions locales (circuits courts), et aux savoirs, bien culturels ou réseaux de proximité (ce que permet Internet).

Réarticuler « gouvernance » et « gouvernement »

Le développement durable va être sans aucun doute un facteur important de modernisation de l'action publique et d'innovation en matière de gouvernance. Il y a cependant un risque qu'une conception trop procédurale de cette « gouvernance » ne conduise qu'à des décisions virtuelles, et ne fasse qu'accompagner un retrait progressif de l'État du territoire (« le gouvernement à distance »). Trois des contributions (P. Gaxie, P. Duran, J. Theys) insistent donc sur la nécessité, en parallèle, de réaffirmer la dimension proprement politique des interventions de l'État en matière d'aménagement du territoire, et de renforcer l'efficacité de cette intervention. Pourraient y contribuer l'organisation d'un véritable débat public sur la politique d'aménagement du territoire, le resserrement des missions de l'État déconcentré, le retour à une définition plus rigoureuse de la notion de contrat, une pratique plus systématique d'évaluation, une clarification des lignes de partage entre « gouvernance participative » et « gouvernement représentatif ». Dans la même perspective il est important que les politiques futures d'aménagement du territoire s'intéressent autant à la mise en place ou au financement de nouveaux projets qu'à l'évaluation des *effets territoriaux des décisions publiques* ou privées de toute nature – dont les conséquences sur le local sont beaucoup plus importantes et souvent irréversibles (« politique des effets »).

ZOOM

La dimension politique du développement durable

On ne saurait réduire le développement durable à un registre purement instrumental ou formel de rationalité procédurable. Pour reprendre une expression de Max Weber, le développement durable est « orienté en valeur ». De fait, il ne renvoie pas seulement à des arrangements entre acteurs ou à des jeux stratégiques qui cherchent à équilibrer des intérêts. Ses ressorts ne sont pas, ou du moins pas exclusivement, des rapports de forces ou des luttes de pouvoir. Il comporte une dimension substantielle, riche de représentations sociales et de jugements, qui exprime des idées et convictions, qui nourrit des controverses, des prises de position. À ce titre, le développement durable concourt à réhabiliter la dimension proprement politique de l'aménagement qui est avant tout d'élaborer, de hiérarchiser et de choisir des buts collectifs. Dans une ambiance où les experts de la « gouvernance » s'affairent à trouver les meilleures procédures pour développer les « partenariats » et atteindre des performances, on peut se réjouir que le développement durable alimente des interrogations et des débats sur les finalités des politiques territoriales et sur les responsabilités que doivent assumer les divers acteurs qui les conçoivent et les exécutent.

Serge Wachter, page 9

C • Développement durable

Aménagement et développement durable : vers une ingénierie de la prévention ?

Le retard de la France

Axe 3

Titre : Villes durables, aménagement et équipement. Vers l'émergence d'une ingénierie de la prévention ?

Auteur : D. Drouet (RDI)

Edition : Rapport de recherche, 72 pages

Année : 2001

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVST

Mots-clés : ingénierie de la prévention, ingénierie curative, développement durable et aménagement, conception des projets, analyse du cycle de vie, normes ISO, Agendas 21

Contexte et enjeux

Depuis les années 1960-1970, le domaine de l'environnement a vu se développer une *ingénierie curative* visant à trouver des solutions de traitement a posteriori aux problèmes écologiques locaux (eau, déchets, pollution, etc.).

Cette recherche menée par RDI s'interroge sur l'émergence d'une « *ingénierie de la prévention* » plus centrée sur l'intégration en amont des problématiques de développement durable, dans la conception des produits, des technologies de l'aménagement, de l'organisation des villes, etc. Elle fait le constat d'un retard important de l'ingénierie française par rapport à ses concurrents européens.

Analyses et enseignements

Le champ de l'ingénierie de la prévention

La référence à la notion de prévention, classique dans des domaines comme la santé, la maîtrise des risques ou encore la gestion de la pollution, est encore peu utilisée

dans le champ de l'aménagement et de l'équipement. L'objet d'une ingénierie préventive est de proposer des solutions visant à éviter ou à réduire les risques de trajectoires « non durables », par opposition à une l'ingénierie curative qui chercherait à corriger, après coup, des effets négatifs.

L'étude permet tout d'abord d'identifier un ensemble, hétérogène mais important, d'activités relevant de l'ingénierie préventive dans le champ de l'aménagement et de l'équipement. Un classement de ces activités est proposé. Il s'articule autour de quatre grandes catégories :

REPÈRE

La recherche comprend quatre parties. La première vise à définir le champ de l'ingénierie de prévention dans le domaine de l'aménagement et de l'équipement. La seconde est consacrée à l'analyse de l'offre et de la demande françaises en la matière. La troisième partie établit des comparaisons avec d'autres pays du nord de l'Europe. La quatrième partie propose enfin des réflexions sur les conditions de développement d'une ingénierie de la prévention dans le futur.

- aménagement, planification et gestion du territoire (à ses différentes échelles)
- ingénierie des déplacements (visant notamment le découplage entre accessibilité et mobilité automobile)
- conception, construction et gestion des bâtiments, équipements et infrastructures physiques dans une optique de durabilité
- conception des composants industriels, matériaux et technologies intégrés aux bâtiments, équipement, infrastructures et systèmes de transport (« *amont* » industriel)

ZOOM

Classement des prestations d'ingénierie « préventive »

Le cas des bâtiments, équipements et infrastructures

« C - Conception, construction et gestion des bâtiments, équipements et infrastructures physiques dans une optique de durabilité.

C1 - Gestion des patrimoines et des stocks.

Ex. : gestion des parcs immobiliers ; optimisation de l'usage du bâti existant ; reconquête de friches [...] ; conception de procédures favorisant l'amélioration et le renouvellement anticipé des bâtiments et équipement [...].

C2 - Application de méthodologies de comparaison des choix en matière de conception.

Ex. : analyses de Cycle de Vie (ACV) appliquées aux ouvrages [...] ; procédures de conception de bâtiment, équipement, voire de quartiers à « haute qualité environnementale » (HQE) [...] ; outils permettant d'intégrer des critères de « vulnérabilité des systèmes » dans la conception des infrastructures en réseaux (par ex. : eau, énergie...) [...].

C3 - Régulation et optimisation de la gestion des fluides, des déchets et du bâti.

Ex. : mise en application pratique (y compris au plan social) des principes de gestion de la demande (demand side management), pour l'eau et l'énergie ; conseil en économie des fluides (collectivités, particuliers, entreprises) [...]. »

Extrait, p. 16-17

La structuration du marché de l'ingénierie de la prévention

À la question posée dans son intitulé (« *va-t-on vers une ingénierie de la prévention ?* »), la recherche répond positivement.

L'auteur note tout d'abord l'émergence d'une demande. Bien qu'en 2001, il soit encore prématuré de parler d'un véritable marché, plusieurs facteurs moteurs de l'apparition d'une demande sont identifiés. Ils résultent principalement de l'adoption de dispositions législatives, d'initiatives locales (prises isolément ou dans des cadres concertés) et de phénomènes « de rattrapage », notamment vis-à-vis de certains pays européens.

Du côté des entreprises, l'offre nationale d'ingénierie de prévention apparaît reposer surtout sur de petites sociétés d'étude, tandis que les firmes disposant de potentialités plus fortes restent encore peu mobilisées. Le développement de sociétés spécialisées (notamment dans le domaine de la modélisation et des prestations immatérielles), des amorces de rapprochements entre acteurs, mais aussi l'émergence de formations spécifiques liées à la recherche témoignent d'un début de structuration prometteur.

Le rythme de développement des activités d'ingénierie préventive en France, reste néanmoins très lent par rapport à ce qui se passe dans d'autres pays européens, notamment scandinaves. La plupart des prestataires français gardent une vision trop prudente de l'évolution du marché. Cette prudence ne provient pas seulement des insuffisances de la demande, mais aussi d'obstacles plus structurels : influence de différents lobbies dont l'activité serait trouvée freinée par le développement de l'ingénierie préventive (grands distributeurs d'énergie et d'eau, industriels de l'automobile et de la route, etc.) et difficultés d'accès à la recherche ou à la formation, par exemple.

Mise en perspective

Dix ans après, le développement d'une « ingénierie préventive » est devenu un des enjeux majeurs de celui d'une « économie verte ».

○ • Développement durable

Pourquoi les préoccupations sociales et environnementales s'ignorent-elles mutuellement ?

Une interprétation à partir du thème des inégalités écologiques

Axe 3

Titre : Pourquoi les préoccupations sociales et environnementales s'ignorent-elles mutuellement ?

Auteur : Jacques Theys

Edition : Article publié dans un ouvrage collectif *Environnement et inégalités sociales*, Éd. Université de Bruxelles (dir : E. Zacczi et T. Bauler), 216 pages

Année : 2007

Maître(s) d'ouvrage(s) : Université de Bruxelles et CPVS

Mots-clés : inégalités écologiques, justice environnementale, conception de l'environnement, classes moyennes et environnement, transparence, politiques redistributives

Contexte et enjeux

Le thème des inégalités écologiques a émergé dans l'espace public européen peu avant la crise économique (2004-2006) – près d'une quinzaine d'années après celui de la justice environnementale aux États-Unis. On pourrait s'interroger sur les raisons de cette émergence récente. Ce n'est pourtant pas à cette question que cherche à répondre la présente synthèse, mais plutôt à la question inverse : pourquoi a-t-il fallu quarante ans pour que ce thème des inégalités écologiques soit mis sur l'agenda scientifique ou politique... et pour que les pays européens commencent à se préoccuper de l'intégration de l'environnement et du social ? Ou, pour le dire autrement : pourquoi les préoccupations sociales et environnementales sont-elles restées étrangères les unes des autres pendant plus de quarante ans ? À travers les réponses à cette interrogation, c'est aussi, indirectement, la problématique du développement durable qui est mise en débat.

Analyses et enseignements

Associer environnement et inégalités ne va pas de soi : l'idée la plus communément répandue, renforcée par l'émergence des risques globaux, est en effet que « nous sommes tous égaux devant l'environnement ». Pourtant, les quelques travaux qui ont essayé de mesurer ces inégalités, essentiellement aux États-Unis, ont montré que non seulement ces inégalités existent, mais qu'elles sont

REPÈRE

Le texte, issu d'un colloque organisé en novembre 2007 à Bruxelles sur le thème « Environnement et inégalités sociales » prolonge et synthétise plusieurs travaux réalisés précédemment par le CPVS sur le même thème et, notamment, une analyse du cumul des inégalités écologiques et sociales à Los Angeles publiée en 1999 dans la note CPVS n°13 « Développement durable, villes et territoires ».

globalement plus fortes que les inégalités économiques et sociales – avec lesquelles elles se cumulent.

Comment expliquer, dans ces conditions, la non-émergence de cette thématique des inégalités écologiques... et plus globalement de la dimension sociale des problématiques de l'environnement ?

Cinq explications sont avancées :

- d'abord, et c'est une explication essentielle, un mode de construction du champ de l'environnement qui, en ignorant la dimension « subjective » et relationnelle de cette notion, en a, de fait, évacué la composante sociale (raison épistémologique)
- ensuite la manière dont le thème de l'environnement s'est inséré dans le champ politique (à l'articulation des questions du rapport à la technique et à la consommation)
- en troisième lieu, le rôle central joué par les classes moyennes dans l'émergence des questions d'environnement, au tournant des années 1960-1970
- la faible « rentabilité » politique de ce thème des inégalités écologiques (en termes de coût-bénéfice à moyen terme)
- la difficulté à imaginer des moyens d'action efficaces

pour en réduire l'importance ou les impacts (intérêt de politiques spécifiques par rapport à des politiques plus globales de redistribution des revenus ou de lutte contre la ségrégation urbaine...)

C'est à l'intérieur de cette interrogation sur l'efficacité des instruments que se situe tout le débat, né aux États-Unis, sur « la justice environnementale » qui vise, non à supprimer les situations d'inégalités existantes, mais, de manière plus réaliste, à empêcher que les décisions publiques ne les accroissent, en lésant injustement les populations déjà les plus vulnérables ou précaires (minorités ethniques, etc.). C'est une des quelques directions d'action proposées en conclusion.

Mise en perspective

Pris en compte dans plusieurs programmes de recherche lancés depuis 2005, le thème des inégalités écologiques a également été intégré dans le projet de « Pacte de Solidarité écologique » élaboré en 2009-2010 par le MEEDDM. C'est un des volets désormais importants des politiques de développement durable en cours de reconfiguration.

ZOOM

Inégalités écologiques : quelles approches possibles ?

| Sur quoi portent les inégalités ? | | | |
|---|---|--|--|
| Les approches alternatives | Les territoires | Les individus et les groupes sociaux | Les politiques publiques |
| <ul style="list-style-type: none"> • Approches statiques : quelles situations ? | <ul style="list-style-type: none"> • Inégalités écologiques territoriales | <ul style="list-style-type: none"> • Inégalités sociales dans les relations à l'environnement | <ul style="list-style-type: none"> • Distribution inégale des normes, coûts et bénéfices liés aux politiques de l'environnement |
| <ul style="list-style-type: none"> • Approches dynamiques et causales : <ul style="list-style-type: none"> - quelles causes ? - quels processus ? - quelles responsabilités ? - quelles règles de justice ? | <ul style="list-style-type: none"> • Processus de ségrégation ou de concentration spatiale • Transfert des externalités entre territoires | <ul style="list-style-type: none"> • Responsabilités inégales des individus et des groupes sociaux dans la « destruction » de l'environnement (par rapport aux coûts et bénéfices subis ou retirés) | <ul style="list-style-type: none"> • Contestation d'une mesure environnementale créant des injustices sociales et ethniques • Accès inégal à la prise de décision • Justice environnementale aux États-Unis |

Tableau 1, p. 25

 • Développement durable

Scénarios de développement durable pour la France à l'horizon 2010-2030

Cinq sentiers de transition

Titre : Scénarios de développement durable pour la France à l'horizon 2010-2030

Auteurs : Une vingtaine d'auteurs sous la direction de J. Theys et J.M. Salmon (A. Commolet, J.P. Orfeuill ; V. Piveteau, J.D. Montgolfier, J.P. Ceron, D. Drouet, J. Baillon, G. Loigner, C. Emélianoff, R. Layadi, I. Hinterman, S. Fenet, S. Faucheu, M.O. Connor, M. Touaty...)

Edition : Une dizaine de rapports de recherche et une synthèse par Planistat (A. Commolet)

Années : 1996 et 1998

Maître(s) d'ouvrage(s) : Programme de prospective de l'environnement du ministère de l'Environnement (DGAD) et CPVS

Mots-clés : développement durable, scénarios, modèles macroéconomiques, mobilité durable, tourisme durable, éco-industries, bâtiments basse énergie, prospective de la forêt, rapports Nord-Sud, société frugale, développement endogène (Bretagne), énergies alternatives, villes durables, agriculture écologique

Axe 3

Contexte et enjeux

Structure commune aux deux ministères de l'Équipement et de l'Environnement jusqu'en 1997, le CPVS a assuré pour ce dernier le lancement puis l'animation de trois programmes situés à l'interface entre recherche et politiques publiques : d'abord sur les dimensions socio-économiques du changement climatique (programme ECLAT), puis sur la veille scientifique et enfin sur le développement durable. C'est dans ce dernier cadre qu'a été mis en place en 1994 un groupe de prospective ayant pour objet l'élaboration de scénarios de développement durable pour la France aux horizons 2010-2030. Composé essentiellement de chercheurs mais ouvert aux entreprises, associations et administrations, ce groupe s'est appuyé sur une quinzaine de recherches – allant de la modélisation macroéconomique à des « zooms » territoriaux (Bretagne, Méditerranée, etc.) – pour proposer cinq sentiers de transition vers un développement durable du territoire métropolitain.

Analyses et enseignements

Adoptant une conception relativement classique du développement durable – centrée sur l'intégration économie-environnement – les travaux du groupe de prospective réuni de 1994 à 1996 constituent la première

REPÈRE

Issu d'un groupe d'une vingtaine de participants réunis de 1994 à 1996, les travaux réunis sous le titre : « Scénarios de développement durable pour la France à l'horizon 2010-2030 » s'articulent en quatre grands sous-ensembles :

- une série de scénarios macroéconomiques tendanciels à l'horizon 2030
- une dizaine de monographies sectorielles (industrie, agriculture, transports, énergie, etc.)
- deux approches régionales portant respectivement sur la Bretagne et la Méditerranée
- les résultats d'une consultation prospective qualitative qui permet de hiérarchiser des enjeux et de proposer cinq scénarios contrastés

tentative menée en France pour articuler – sous ce thème du développement durable – des scénarios macroéconomiques, des approches sectorielles et des stratégies territoriales. Outre les informations et recommandations très précises et synthétiques qui se dégagent des monographies sectorielles – malheureusement impossibles à détailler – l'ensemble débouche sur une hiérarchisation sans ambiguïté des enjeux futurs du développement durable en France et sur l'hypothèse d'une grande diversité des chemins de transition possibles vers cet objectif dans le contexte des années 1990-2010-2030.

Une hiérarchisation sans ambiguïté des enjeux futurs du développement durable et des marges de manœuvre disponibles

Pour les experts, une attention prioritaire doit être portée à deux grandes catégories d'enjeux bien distincts : ceux qui découlent des transformations très profondes attendues du territoire et ceux qui résultent des conséquences pour la France des évolutions possibles à l'échelle mondiale.

ZOOM

Cinq scénarios de développement durable pour la France à l'horizon 2030

Le premier, « **Scénario du double dividende** », met l'accent, dans une logique d'efficacité « gagnant-gagnant », sur des stratégies de rationalisation économique et technique à court terme (réduction des gaspillages, création d'écotaxes, Agendas 21 locaux, etc.). Le deuxième, « **Renaissance verte** », fait l'hypothèse d'un nouveau cycle de croissance économique forte et d'innovation qui donnerait une place majeure aux activités économiques et aux emplois liés à l'environnement dans les décennies à venir (avec un marché de l'ordre de 1 500 milliards de dollars en 2030). Le troisième, « **Société frugale** », privilégie une approche très normative de la conservation (de matière, d'énergie, d'espace) à l'instar des propositions faites par le Wuppertal Institute en Allemagne (division des consommations de ressources par quatre, puis par dix, dématérialisation radicale de l'économie...). Le quatrième, « **Développement alternatif** », fait l'hypothèse de changements majeurs dans les modes de vie, le temps de travail, la répartition des activités sur le territoire, les rapports Nord-Sud, et la structure des activités – avec des inflexions fortes dans les politiques de transport, d'énergie, d'urbanisme, de production agricole – et dans la fiscalité. Enfin, le dernier, « **Ouverture du futur et résilience** », essaie de maximiser les marges de manœuvre et les possibilités d'adaptation pour les générations futures (limitation des choix totalement irréversibles, maximisation de la flexibilité, réduction de la vulnérabilité, pluralité technologique, etc.).

Ces deux « pôles » de préoccupation sont en effet inscrits dans ce qui apparaît comme devant être les grands moteurs de changement à l'horizon 2010-2030 : une planète à 7,5 milliards d'habitants en 2010, le vieillissement démographique en Europe, le basculement de l'économie mondiale vers l'Asie-Pacifique, une croissance ralentie tirée par les services et l'émergence d'une nouvelle vague technologique (NTIC, biotechnologies). Si de multiples défis liés à la mondialisation sont évoqués : accélération de l'effet de serre, pression sur les ressources (en particulier énergétiques), demande de protéines, délocalisation de l'industrie, croissance des inégalités, part croissante des grands groupes, montée du sentiment identitaire, etc., ce sont des enjeux liés à l'aménagement du territoire qui apparaissent comme décisifs pour le développement durable à l'horizon des années 2010-2030 : l'étalement urbain, la croissance de la mobilité, le renforcement de la ségrégation, la polarisation du développement sur les métropoles, la concentration des populations sur les territoires les plus vulnérables, ou encore la baisse du nombre d'agriculteurs (300 000).

Face à ces défis, les marges de manœuvre les plus facilement mobilisables semblent résider dans les politiques contractuelles (1), les incitations fiscales (2), la recherche développement (3), la transparence et l'information (4) et enfin l'intervention de la démocratie participative (5). Il n'est pas certain néanmoins que la combinaison de ces instruments de gouvernance suffise pour assurer une transition nécessaire vers un développement durable de la France.

Cinq scénarios contrastés de transition

En allant au-delà de ces marges de manœuvre « classiques », la démarche menée par le groupe de prospective débouche sur la proposition de cinq scénarios contrastés de transition vers un développement durable pour la France en 2030. Seul cependant le premier scénario « du double dividende » a donné lieu à des évaluations quantitatives précises, avec (par exemple) comme perspective une réduction de 25% des émissions françaises de CO₂ en 2030.

Mise en perspective

Si la décision prise en 1997, d'interrompre la coopération – mise en œuvre au sein du CPVS – entre le ministère de l'Équipement et celui de l'Environnement a empêché toute valorisation de ce programme, une large part des analyses et des informations collectées dans les monographies ont pu être ultérieurement réutilisées pour des travaux plus ponctuels.



AXE

4

Prospective des transports et de la mobilité

A • Mobilité longue distance et prospective globale des transports

Prospective de la mobilité en Europe

Des ruptures sont-elles envisageables ?

Titre : Prospective de la mobilité en Europe
Auteur : Hervé Huntzinger (TETRA)
Edition : 2001 Plus, n° 45
Année : 1989

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS
Mots-clés : prospective de la mobilité, politique des transports, tarification, fiscalité des transports, normes d'émission, fret routier et ferroviaire

Axe 4

Contexte et enjeux

Les années 1990 sont marquées, comme les deux décennies précédentes par une explosion des mobilités mécanisées et, en particulier, des déplacements automobiles et du transport routier de marchandises. Tous les pays européens sont confrontés aux mêmes défis : concilier développement économique et environnement, liberté des usagers et intérêt collectif, droit au transport et augmentation des coûts. Mais pour répondre à de tels enjeux, seuls quelques-uns tels la Suisse, les Pays-Bas ou encore l'Allemagne ont véritablement tenté d'intégrer l'idée de rupture dans leurs politiques de transports, et dans leurs travaux de prospective.

Hervé Huntzinger retrace dans ce numéro de *2001 Plus* publié en 1998, les démarches prospectives engagées par ces trois pays mais aussi la Grande-Bretagne dans le domaine de la mobilité. Il présente les différentes options envisagées, et analyse les marges de manœuvre et les impacts attendus au plan économique et environnemental.

Analyses et enseignements

Convergence et divergence des approches prospectives selon les pays

Les quatre pays européens analysés ont une approche différente de la prospective et de la notion de « rupture ».

Aux Pays-Bas et en Allemagne, les démarches prospectives sont traditionnellement intégrées aux travaux de planification des transports et d'élaboration des schémas nationaux d'infrastructures. L'idée de « rupture » est globalement acceptée mais doit rester fondamentalement compatible avec le rôle stratégique que les transports jouent dans leurs économies.

En Suisse, le « changement de vision » semble également acquis, mais reste peu visible en pratique. L'accent est surtout mis sur le transport de marchandises et la réflexion est essentiellement basée sur différentes hypothèses d'intégration dans l'Europe ou d'innovation dans les politiques publiques.

En Grande-Bretagne, enfin, la croyance même en la possibilité d'un changement radical n'est pas partagée. L'enjeu est donc, pour les « prospectivistes », de rendre

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus est tiré d'un rapport de recherche de décembre 1996 sur la prospective de la mobilité en France et à l'étranger, commandité par le CPVS avec l'aide de la SNCF. Après avoir présenté l'évolution historique et les prévisions du trafic passagers et marchandises ainsi que les enjeux politiques qui y sont rattachés, ce travail présente les différents scénarios disponibles et en commente les résultats. Il propose, dans sa dernière partie une réflexion sur les outils dont les pouvoirs publics disposent ou pourraient se saisir pour susciter de réelles ruptures dans le champ de la mobilité.

crédible ce point de vue tout en explorant tout le champ des possibles.

Sur le plan technique, les travaux de prospective menés dans ces quatre pays reposent toutefois sur une méthode à peu près équivalente, qui identifie trois grands générateurs de déplacements : les variables de contexte de nature économique, parmi lesquelles la croissance et la mondialisation (en Suisse, en Allemagne et aux Pays-Bas, des scénarios macroéconomiques sont ainsi couplés aux modèles de transports) ; les structures de localisation des populations et des activités, qui interviennent toutefois comme une donnée de second rang ; et pour finir les lois de comportement des ménages et des entreprises vis-à-vis de la mobilité, qui sont traitées comme des paramètres intangibles (invariance des comportements par rapport au passé).

Des scénarios de rupture partielle

En ce qui concerne la mobilité des voyageurs, les scénarios « alternatifs » élaborés dans ces pays font apparaître la possibilité d'une réduction importante du rythme de croissance de la mobilité à l'horizon 2015. Le rythme de croissance obtenu est au moins divisé par deux, sans que l'on observe toutefois de réels transferts modaux vers le chemin de fer ou les transports collectifs (sauf en Suisse).

Pour le transport de marchandises en revanche, ces exercices prospectifs ne prévoient pas de telle rupture, sans doute à cause du rôle de « plaque tournante » que ces différents pays – et en particulier l'Allemagne et les Pays-Bas – entendent continuer de jouer à moyen terme. Ceci étant, le mode ferré préserve sa part de marché, ce qui constitue une véritable inflexion par rapport aux tendances passées.

Des leviers d'action principalement économiques et réglementaires

Du point de vue de l'action des pouvoirs publics, l'intervention sur les prix, par internalisation et/ou taxation (fiscalité sur les carburants, coût du stationnement, péages urbains, etc.), est au centre de tous les scénarios. Aux Pays-Bas, en Allemagne et en Grande-Bretagne, les scénarios principaux considèrent tous à l'horizon 2010/2015 une augmentation du coût de la mobilité routière comprise entre + 30 % et + 60 %. Mais l'auteur note que le péage de congestion reste toujours « l'Arlésienne ».

Un second groupe d'instruments considéré comme efficace rassemble les politiques territoriales (développement des transports collectifs, aménagement, urbanisme, etc.) ainsi que la réglementation (durcissement des normes d'émission, diminution de la vitesse moyenne sur route, restriction de la circulation en centre-ville, etc.). Si l'idée d'un resserrement des zones d'habitat et des lieux d'activités est évoquée dans presque tous les scénarios, les responsables politiques restent généralement sceptiques sur l'efficacité de la planification spatiale. L'auteur suggère, sur ce point, d'explorer des voies plus modestes et plus multiformes notamment en zone urbaine (partage de la voirie, « zones 30 », politiques de stationnement, etc.)

Mise en perspective

Les prévisions de mobilité faites dans les années 1990 envisageaient déjà un infléchissement de tendances par rapport aux décennies précédentes, dans les sens d'un certain ralentissement. Mais ni la multiplication par trois ou quatre du prix du pétrole, ni la crise économique n'étaient anticipés !

ZOOM

Évolution des mobilités selon les pays par rapport à la base 100 en 1990 dans les scénarios tendanciels

1 TENDANCIEL "DURABLE" • 2 TENDANCIEL SANS INFLEXION

| Variables | Allemagne (2010) | | Grande-Bretagne (2015) | | Pays-bas (2015) | | Suisse |
|------------------------------|------------------|-----|------------------------|---------|--------------------|----------|-------------------------|
| | 1 | 2 | SMC (1) | BAU (2) | Gamme de scénarios | | |
| Scénarios | | | | | Panier 1 | Panier 2 | Un seul scénario global |
| Mobilité voyageurs | | | | | | | |
| • routiers (VP) | 118 | 130 | 111 | 146 | 134 | 122 | 127 |
| • chemin de fer | 183 | 141 | 210 | 90 | 121 | 140 | 233 |
| • TC urbains | 158 | 127 | 14 | | | | |
| P.I.B. (2015) | 180 | | | | | | |
| Mobilité marchandises | | | | | | | |
| • routiers (PL) | 130 | 199 | 182 | 225 | 145 | 140 | 195 |
| • chemin de fer | 259 | 187 | 300 | 70 | | | 175 |

Tableau 9, page 35

A • Mobilité longue distance et prospective globale des transports

Contexte géopolitique et évolution du système de transport à 2050

Quatre scénarios exploratoires

Titre : Élaboration de scénarios exploratoires sur les transports à l'horizon 2050

Auteur(s) : V. Lamblin (Futuribles)

Edition : Rapport d'étude, 174 pages

Année : 2005

Maître(s) d'ouvrage(s) : CGPC – Conseil général des ponts et chaussées, avec l'appui du Predit – Programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres et du CPVS

Mots-clés : mobilité, périurbanisation, système de transport, infrastructures, fret, régulation environnementale, géopolitique, crise énergétique, taxation du CO₂

Axe 4

Contexte et enjeux

Au-delà des dynamiques propres à l'économie française et aux comportements des acteurs nationaux, la place et l'évolution à long terme du système de transport dépendent de plus en plus des grandes tendances prévisibles au niveau mondial : évolution démographique, défis écologiques globaux, mondialisation financière et nouvelle division internationale du travail (Chine, Inde), etc.

C'est donc à partir de différentes visions prospectives de ce cadre géopolitique global que la présente étude, réalisée par Futuribles à la demande du CGPC, propose de bâtir quatre scénarios de contexte pour le système de transport à l'horizon 2050.

Analyses et enseignements

La construction des quatre scénarios imaginés par Futuribles et le groupe de travail du CGPC tient compte avant tout des possibles mutations des activités économiques, de leur répartition géographique et des flux qui les matérialisent, ainsi que du type de régulation environnementale, tant au niveau des États qu'au niveau global.

Scénario 1 : « industrie environnementale »

Le premier scénario se caractérise par une coopération mondiale pour la maîtrise des technologies énergétiques et la lutte contre l'effet de serre ainsi que par une politique européenne plus intégrée. Cette évolution conduit à une certaine concentration, notamment en France, des industries de première transformation les plus énergivores (atout du nucléaire). Les flux de fret tendent à se massifier

sur les grands axes transeuropéens et les zones portuaires, ce qui confère à ces dernières une nouvelle attractivité. Mais les pôles secondaires proches des grands centres urbains, qui concentrent de leur côté les activités de services, bénéficient le plus des migrations (internes et externes).

Scénario 2 « tendancier récessif »

Le deuxième scénario correspond à une situation de compétition économique entre les grandes régions mondiales et à des crises d'approvisionnement énergétique, dans lesquelles l'Europe gère et protège ses acquis et régresse sensiblement par rapport à l'Asie. Il conjugue un vieillissement marqué de la population et un chômage persistant, ce qui conduit une part importante de la population française à opter pour un habitat en milieu périurbain diffus, en particulier au profit des régions qui

REPÈRE

Cette étude réalisée par Futuribles pour le compte du CGPC a été menée avec le concours financier du Predit et du CPVS.

Le travail a été ponctué en 2004 par deux séminaires qui ont permis, d'une part, de déterminer le système de variables à prendre en compte, et d'autre part, d'élaborer la structure des scénarios. Ceux-ci ont été enrichis puis présentés de manière qualitative tout en ayant fait l'objet d'un chiffrage minimal (croissance, taux d'emploi, démographie, etc.).

Le rapport comporte six chapitres présentant successivement le système pris pour référence et ses variables, les hypothèses d'évolution (contexte mondial et européen, demande et offre de transport), puis les scénarios globaux et leurs enseignements.

perdent aujourd’hui de la population malgré cette forte périurbanisation. Les contraintes économiques induisent une baisse des flux de transport (avec aussi une très faible croissance des flux de longue distance liés aux touristes extra-européens).

Scénario 3 « puissance européenne »

Le troisième scénario est fondé sur l’intégration économique du pourtour méditerranéen et de la CEI au bloc européen, rapprochement qui profite à la fois au développement de ces régions et à la sécurité européenne et se traduit globalement par une croissance économique plus forte. Sur le territoire français, l’attractivité des régions situées au sud et à l’ouest ne se dément pas, si bien que la partie méridionale concentre l’essentiel de la croissance de la mobilité quotidienne des personnes et, logiquement, toujours une part importante de la mobilité touristique. La périurbanisation y est forte. Cette évolution se conjugue à une intensification des échanges avec la rive sud de la Méditerranée et une croissance forte qui amplifient la pression des flux sur les axes nord-sud.

Scénario 4 « retour au local »

Le dernier scénario fait le pari d’un développement endogène de l’Europe visant, notamment, à préserver la sécurité et l’emploi, avec une forte intégration européenne marquée par un relatif protectionnisme. En France, ce contexte bénéficie aux centres urbains secondaires et aux villes-centres. D’autres régions que celles du sud et de l’ouest deviennent attractives, en fonction des

spécialisations et synergies régionales qu’elles ont su trouver. Les flux terrestres de fret s’organisent davantage à une échelle interrégionale. La mobilité quotidienne est réduite par une nouvelle densification des espaces urbains mais très largement compensée par une forte mobilité touristique.

À noter qu’au final, les risques d’inflexion du système, liés principalement aux évolutions du prix des hydrocarbures, aux enjeux sociaux (retraites, santé) ou à une réaction politique forte aux événements climatiques apparaissent nettement plus probables aux auteurs à un horizon de 20 ans qu’à 50 ans. D’autre part, le ralentissement démographique, le taux de motorisation qui atteint une asymptote, le vieillissement de la population et la disponibilité d’un réseau d’infrastructures déjà bien maillé, sont autant de raisons qui les incitent à considérer que la croissance de la mobilité des personnes sera beaucoup moins forte d’ici à 2050 que par le passé.

Mise en perspective

Centré sur les dimensions géopolitiques, ce rapport de Futuribles ne constitue qu’un des volets de la démarche menée par le Conseil général des ponts et chaussées sur l’évolution des transports à l’horizon 2050. Malgré les évolutions majeures du contexte qui ont eu lieu depuis 2005 (crise financière et économique, Conférence de Copenhague, etc.), la structure des scénarios reste en 2010 très pertinente, avec une tendance désormais plus proche du scénario 2.

ZOOM

Synthèse des scénarios

| Variables | | Références 2000 | Scénario 2050 (Valeurs 2050 ou indicateur de croissance 2050/2000) | | | |
|------------------------------|----------|-----------------|--|-------------------------------------|--|---|
| Scénarios | | | SC1 Industrie environnement | SC2 Europe stagnante | SC3 Puissance européenne | SC4 Retour au local |
| 1 - Contexte mondiale | | | Régulation mondiale Kyoto II | Domination Asie-Pacifique | Multipolaire, sans régulation | Domination Asie-Pacifique |
| • Régulation | | | Taxe CO ₂ mondiale : 60 \$ / baril | Pas de régulation | Taxe CO ₂ Europ. : 30 \$ / baril | Taxe CO ₂ Europ. : 30 \$ / baril |
| • Prix énergie TTC | | | 90 \$ le baril | 60 \$ le baril | 60 \$ le baril I (Eur. : 90\$) | 60 \$ le baril I (Eur. : 90\$) |
| • Technologie auto | | | Hybrides rechargeable | Moteurs classiques | Intermédiaire | Intermédiaire |
| • Tech. Carburants | | | (séquestration) électricité + biomasse | Charbon, gaz | Adaptation régionale | Adaptation régionale |
| • CO ₂ /VL x km | 180 g/km | | 90 (35g CO ₂ /VL x km) | 120 g CO ₂ /VL x km) | 100 g CO ₂ /VL x km) | 100 g CO ₂ /VL x km) |
| 2 - Contexte européen | | | Europe politique - industrielle | Europe à minima | Partenariat pourtour Europe | Europe politique - sociale |
| • Prod. Industrielle | | | Concentration ports, métropoles | délocalisations | Délocalisation industries de MO, concentration sur grands pôles des industries High tech. + dev. tertiaire | Relocalisation, Filières spéc./ régions mais déconcentrées (petites unités de production) |
| • Réseaux RTE | | | oui (LGV, autoroutes, mer, fret fer) | non | Non mais nouvelles infrastructures possibles | oui |
| • Tourisme lointain | | | Croissance Eur. ralentie | Croissance forte tourisme asiatique | Croissance forte (Eur. et autres) | Croissance moyenne (Eur. et autres) |
| 3 - Contexte national | | | | | | |
| Population M.hab | 58 | | 67 | 59 | 67 | 70 |
| dont migrations | 50000/an | | 100000/an | 50000/an | 100000/an | 100000/an |
| Ind.Population | 100 | | 116 | 110 | 116 | 121 |
| part 15 - 64 ans | 65 % | | 56 % | 52 % | 56 % | 58 % |
| Tx.emploi 15 - 64 | 61 % | | 65 % | 60 % | 70 % | 75 % |
| Actifs occupés | 23,3 | | 24,4 | 18,4 | 26,3 | 30,5 |
| Ind. Emplois | 100 | | 105 | 90 | 113 | 131 |

V. Lamblin, p. 128

A • Mobilité longue distance et prospective globale des transports

Fret 2030

Va-t-on vers des ruptures majeures dans le transport de marchandises ?

Titre : Prospective fret 2030
Auteur(s) : Samarcande Transport-Logistique-Territoire sous la direction de P. Dhuong et R. Savy et groupe de prospective « Fret 2030 »
Edition : Rapport de recherche, 208 pages
Année : 2008

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS et Predit 3 – Programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (groupes 6 et 11)
Mots-clés : transport de fret, Europe, demande de transport, croissance économique, découplage, régulations publiques, logistique, technologie, tarification, réglementation, transport routier, modes alternatifs, relocalisation, « droits à circuler », prix du pétrole

Axe 4

Contexte et enjeux

Le transport de fret revêt un caractère à la fois très contraint, très complexe dans son organisation et relativement « rigide ». Si l'on croise ces facteurs d'inertie avec la difficulté à mettre en place des systèmes efficaces de coordination entre acteurs – et donc à construire une politique – on peut se poser la question de la « gouvernabilité » du système et des marges de manœuvre existant pour des scénarios d'évolution ouvrant la place à des alternatives.

Pourtant, c'est bien la transformation de ce secteur tout entier qui tend aujourd'hui à mobiliser la réflexion. Et c'est précisément dans cette logique que le groupe de travail « Fret 2030 » a engagé en 2003 un exercice de prospective sur l'évolution du transport de marchandises à l'horizon 2030. Aucun des quatre scénarios auquel aboutit ce travail n'est impossible, ce qui justifie sans doute que les acteurs concernés s'y préparent.

Analyses et enseignements

En plus d'un scénario tendanciel, quatre scénarios normatifs – résultant du croisement des deux dimensions que sont la maîtrise de la demande de transport et les modalités de la régulation publique, aux échelles locale/régionale, nationale, européenne et mondiale – ont été élaborés par le groupe. Ils peuvent se décrire, très succinctement, de la manière suivante.

Scénario 1 : « La firme mondiale »

Ce premier scénario table sur une croissance du trafic routier sans véritable régulation publique. Les ajustements s'opèrent grâce aux forces du marché et aux progrès réalisés en matière de logistique. Soutenues par l'efficacité des innovations technologiques, les évolutions supposent que les TIC et les nouvelles motorisations propres permettent d'apporter une réponse structurelle aux dysfonctionnements du transport de marchandises.

Scénario 2 : « Régulation par l'économie »

Ce second scénario, proche du « Livre blanc » européen, part du principe que les problèmes du transport de fret peuvent faire l'objet d'une régulation économique efficace au travers de diverses tarifications touchant la route et le ferroviaire. L'économie de marché et les signaux prix restent prédominants, mais cette régulation économique est

REPÈRE

Ce travail est le fruit de la réflexion d'un groupe de prospective constitué en 2004 à l'initiative du CPVS et du Predit et composé d'une quinzaine d'experts, de chercheurs, de professionnels et de responsables de l'administration. L'ensemble de la démarche, placée sous la responsabilité de S. Wachter et J. Theys, fait l'objet du présent rapport qui en détaille successivement les principales étapes en six parties : méthode et cadre d'analyse ; rétrospective et état des lieux ; principales tendances ; ruptures et bifurcations ; scénarios ; et enfin synthèse et recommandations.

secondée par une réglementation vigoureuse et par un volontarisme public permettant d'investir dans les modes alternatifs à la route (ferroviaire, etc.).

Scénario 3 : « Petites Europes »

Ce troisième scénario fait l'hypothèse d'une très forte augmentation du prix du pétrole et plus généralement d'un fort renchérissement du coût global des transports. Cette situation conduit dès lors à un net découplage entre la demande de transport et la croissance économique, à une remise en cause du juste-à-temps et à une relocalisation progressive du système productif et de distribution à l'échelle des sous-régions européennes (les « Petites Europes »).

Scénario 4 : « peak oil »

Ce dernier scénario repose sur l'idée d'une récurrence des crises liées à la raréfaction du pétrole. Dans ce contexte, un système de rationnement et de quotas se met en place qui donne lieu à l'instauration d'un marché de « droits à circuler ». D'où une réduction importante des trafics, en particulier sur les axes aujourd'hui les plus congestionnés.

Au final, les quatre scénarios aboutissent à des images certes très différentes mais quantitativement moins contrastées qu'on ne pouvait s'imaginer. Entre les scénarios 1 et 4, le volume de transport de marchandises à l'horizon 2030 marque un écart maximal de 39 %, avec des taux de croissance de respectivement 49 % et 11 % par rapport à la situation en 2002. Les conséquences sur l'organisation propre du système de fret sont également importantes avec des répartitions modales assez contrastées (variant dans un rapport de 1 à 2 pour le fer et de 1 à 3 pour la voie d'eau entre les scénarios 1 et 4). Toutefois, dans tous les cas, le transport routier reste largement majoritaire, sa « part de marché » en 2030 n'allant pas en deçà de 70 %.

Mise en perspective

L'une des originalités majeures de « Fret 2030 » par rapport à d'autres recensions comparables de prospective est d'avoir imaginé, à travers le scénario 3 intitulé « Les Petites Europes », un véritable scénario de rupture reposant sur une transformation en profondeur des modèles de production, de consommation et de localisation des activités.

ZOOM

Les quatre scénarios « Fret 2030 »

| | | 2 - Formes de régulation | |
|--|--------------------------------------|--|---|
| | | Pas de régulation publique | Régulation publique forte |
| 1 - Relations croissance - demande de transport | Couplage croissance-traffic | Scénario 1 Dynamisme entrepreneurial | Scénario 2 Régulation par les instruments économiques |
| | Découplage croissance-traffic | Scénario 3 Développement endogène | Scénario 4 Gestion par le rationnement |
| | | Scénario tendanciel proche de celui des prévisions existantes (SES). Croissance sensible du trafic sur les infrastructures majeures. Régulation par l'optimisation logistique et par les nouvelles technologies (notamment NTIC). Réduction des émissions polluantes grâce aux progrès techniques (camions du futur...). | Forte augmentation de la demande de transport. Régulation par l'économie seulement applicable à l'échelle européenne. Tarification de l'usage des infrastructures et intégration des coûts externes (option UE - Livre blanc, modèle allemand ou suisse). Politique d'offre très volontariste en matière de modes de transport alternatifs à la source. |
| | | Hypothèse d'une très forte augmentation des prix de l'énergie - notamment des hydrocarbures - et d'une congestion croissante des infrastructures de transport. Un nouveau modèle de croissance et d'aménagement du territoire est mis en place qui réduit les flux de marchandises à la source et conduit à une recomposition de la production limitant la circulation des marchandises. La conséquence en est une organisation du système productif privilégiant les relations de proximité et une « endogénéisation » de l'économie à l'échelle des régions. | La récurrence des crises liées à la pénurie de pétrole et la volonté de réduire fortement les émissions de gaz à effet de serre conduisent à la mise en place de <i>quotas</i> , à la distribution de droits de circulation et à une logique de rationnement. Ce scénario aboutit à une limitation du transport de marchandises, notamment routier et peut favoriser un report modal vers les modes alternatifs, notamment le fer, et le transport maritime. |

A • Mobilité longue distance et prospective globale des transports

La mobilité au carrefour des valeurs de la société

Entre droit individuel et bien collectif

Titre : La mobilité au carrefour des valeurs de la société

Auteurs : rapport collectif sous la direction de F. Ascher (ARDU - association pour la recherche et le développement en urbanisme, Institut français d'urbanisme)

Edition : rapport ARDU, 209 pages

Année : 2002

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS et CGPC

Mots-clés : modes de vie, temps libre, aménagement du territoire, liberté de déplacement, mobilité voyageurs, mobilité marchandises, accessibilité, lien social

Axe 4

Contexte et enjeux

La mobilité est au cœur des dynamiques d'évolution de la société moderne. Elle incarne des valeurs essentielles comme la liberté ou le changement.

C'est aussi une valeur sociale de plus en plus controversée, avec un conflit entre ceux qui considèrent qu'il s'agit d'un droit individuel et ceux qui y voient plutôt un « bien collectif » à partager.

Les textes regroupés dans ce document visent à approfondir cette question de la mobilité, au sens le plus large. Ils tentent ainsi d'explicitier les controverses, en termes de valeur ou de coût social, qui lui sont liées, en pointant à la fois les déterminants de la mobilité en général et les liens entre mobilité, évolution de la société ou de l'économie, et politiques publiques.

Analyses et enseignements

La mobilité ne peut, ni ne doit, être considérée comme phénomène « en soi » exclusivement technique, que les politiques publiques pourraient réguler à leur gré. Au contraire, la levée ou, à défaut, la clarification des controverses liées à la mobilité nécessite d'analyser cette dernière comme l'expression d'autres phénomènes sociaux, tels que les modes de vie, l'affirmation de valeurs, les pratiques sociales et, naturellement, l'économie.

Mobilités et modes de vie

Sous l'angle des modes de vie, la controverse centrale est celle qui oppose la mobilité comme droit et liberté individuelle à la mobilité comme bien collectif à partager. La recherche évoque par ailleurs la possible contradiction entre problématiques du temps libre (vacances, temps libre « autonome », « à côté du travail ») et organisation des mobilités à travers l'impact sur l'imaginaire et la pratique

REPÈRE

Les matériaux présentés dans ce rapport proviennent pour l'essentiel d'un séminaire d'une dizaine de séances organisées en 2002 à l'initiative du CGPC, avec l'appui du CPVS et de l'ARDU. Différentes thématiques relatives à la mobilité des voyageurs et des marchandises y sont traitées :

- la mobilité et les modes de vie ;
- les mobilités résidentielles, familiales, professionnelles ;
- mobilité et économie ;
- mobilités et aménagement ;

En seconde partie, plusieurs contributions thématiques interrogent :

- les relations temps-vitesse ;
- les coûts de la mobilité ;
- l'intégration ville-mobilité urbaine ;
- le découplage croissance et mobilité des marchandises ;
- l'impact des nouvelles technologies.

Le choix des contributions a été déterminé par le souci de regrouper non pas des spécialistes de la mobilité mais des chercheurs issus des différents horizons disciplinaires interpellés par cette question.

des territoires. Enfin, sont également analysés les liens qu'entretiennent mondialisation et mobilités, à travers la mise en évidence d'une part, du caractère équivoque, multiple et contradictoire, de ces liens, et d'autre part, du caractère inévitable de leurs interactions.

La question du découplage

Une autre réflexion concerne les relations existantes entre l'évolution du système productif et l'évolution du système de transport. L'analyse met en évidence le paradoxe du « découplage », culturel et décisionnel, existant entre transports et économie. Il empêche les entreprises et les collectivités publiques d'aborder la question d'un éventuel « découplage » réel entre croissance économique et croissance du transport routier.

ZOOM

Le droit à la mobilité et aménagement urbain

« Dans le contexte actuel de révolution urbaine, la répartition du sol public des villes devient problématique. Pour le moment, on assiste à une sorte de guerre de tranchées entre les piétons, les vélos, les taxis, les bus, les sites propres, etc. La tentation des autorités est d'augmenter [...] les infrastructures ou du moins de les saturer par un principe de mise en lanières de l'espace. Ce principe consiste à créer des voies pour chacune des mobilités. »

Bernard Reichen, Extraits, p. 150-151

Des contradictions dans l'aménagement

Dans le registre de l'aménagement, plusieurs contradictions sont aussi pointées, telle l'incapacité des gestionnaires à se détacher de modèles simplifiés de la ville et à prendre en compte les modes de transports autres que les transports collectifs ou la voiture, se montrant de fait mal équipés pour penser des notions comme la mobilité subie ou la mobilité (voire l'immobilité) volontaire. Un autre paradoxe concerne la propension des politiques urbaines à rechercher une certaine densité urbaine, tout en conservant dans le même temps une priorité pour la vitesse, donnant lieu à d'importants investissements en infrastructures de transport et à une extension de la ville.

Mise en perspective

Le séminaire dont le présent rapport constitue la présynthèse avant publication définitive dans le cahier n° 2 du CGPC, a l'intérêt d'aborder de front une question récurrente qui est au cœur de toutes les politiques et stratégies d'acteurs en matière de mobilité. Cette question centrale qui a trait aux systèmes de représentations et aux valeurs reste néanmoins aujourd'hui totalement ouverte, malgré l'importance croissante prise par la thématique du développement durable.

A • Mobilité longue distance et prospective globale des transports

Le développement des infrastructures dans la zone Asie-Pacifique

Avantages et limites du partenariat public-privé

Titre : Le développement des infrastructures dans la zone Asie-Pacifique

Auteurs : E. Baye (Économie et humanisme)

Édition : 2001 Plus, n° 39, 51 pages

Année : 1996

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : infrastructures, équipements collectifs, services urbains, régionalisation, opérateurs de service

Axe 4

Contexte et enjeux

Depuis les années 1990, l'Asie ressemble à ce qu'étaient les États-Unis ou l'Europe après la Seconde Guerre mondiale, sauf qu'elle est dix fois plus grande et qu'elle se développe dix fois plus vite.

Ce numéro de *2001 Plus* rend compte de cette explosion sous l'angle des infrastructures. Il en explicite les raisons et en évoque les conséquences possibles, en termes de géopolitique et de développement durable.

Analyses et enseignements

Des dynamiques régionales complexes

L'évolution de la zone Asie-Pacifique résulte d'abord de la confrontation de dynamiques contraires, participant tant de l'affirmation d'identités nationales fortes que de la reconnaissance d'interdépendances multiples – commerciale, politique, économique et culturelle. De fait, l'émergence de forces centripètes, concourant en principe à la multiplication de projets d'infrastructures entre pays se heurte à l'affirmation de facteurs plus structurels (barrières géopolitiques ou politiques) – d'où découlent des tendances contradictoires, poussant à la fois à la « globalisation » et à l'éclatement autour de « zones d'influence » restreintes.

Des retards à combler

Dans les pays de la zone, les retards accumulés dans la mise en place d'infrastructures et de services urbains performants ont été historiquement nombreux, l'initiative privée s'étant limitée à investir dans les secteurs présentant une rentabilité à court terme évidente (infrastructures portuaires par exemple).

Dans les années 1990, les pouvoirs publics se sont néanmoins résolus à agir, face à une situation perçue comme un frein à une croissance forte et à la naissance de mouvements d'opinion concernés par la qualité des services urbains. Les dynamiques d'investissement récentes et surtout les prévisions sont à cet égard impressionnantes !

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus, datant de 1996, a été réalisé par Éric Baye. Il présente les perspectives de développement des infrastructures en Asie de l'Est.

Le numéro comprend quatre parties. Des éléments pour un cadre d'analyse sont tout d'abord présentés. La seconde partie concerne les projets portés par les planificateurs asiatiques face à la croissance. Est ensuite abordée la participation du secteur privé au financement et à la gestion des infrastructures. La dernière partie se focalise sur les incidences de ces évolutions sur les sociétés d'Asie de l'Est.

Partenariats public-privé et financement des infrastructures

Cette multiplication des projets suscite le besoin et l'apparition de nouveaux acteurs économiques et financiers en large partie extérieurs aux différents pays concernés.

Alors que le financement et la gestion des réseaux urbains et interurbains étaient traditionnellement confiés aux autorités centrales, entreprises publiques et collectivités locales, un nouveau système de financement et de gestion des infrastructures commence à se développer. Il prend plusieurs formes : participation accrue des capitaux privés et réforme des entreprises publiques, ouverture à la concurrence (téléphonie en Malaisie et aux Philippines, transports aériens au Japon) et plus généralement transformation profonde du cadre réglementaire (réglementations indonésiennes de 1994, *Industrial Guiding Catalogue for Foreign Investment* en Chine en 1995, etc.).

Quelles conséquences à long terme ?

L'émergence de ces groupes privés aura évidemment des conséquences durables sur les sociétés et le développement économique des pays et de la zone concernée. Les obstacles (incertitudes macroéconomiques,

géopolitiques, etc.) restent néanmoins nombreux pour parvenir à une coopération efficace entre l'ensemble des acteurs ou pays. Ils témoignent que les moteurs de la « dynamique infrastructurelle » restent encore fragiles.

Plusieurs questions restent ouvertes : la fracture entre l'Asie maritime et l'Asie continentale va-t-elle perdurer ? Les infrastructures sont-elles en mesure de contrebalancer l'orientation de l'Asie-Pacifique vers les régions extérieures voisines ? Les projets dans le domaine des infrastructures sont-ils de nature à remettre en question la prééminence économique du Japon dans la zone ? Quel modèle de développement sous-jacent à cet investissement massif dans les infrastructures ? Quelles conséquences sur les sociétés locales, la qualité urbaine et l'environnement ?

Mise en perspective

Depuis le moment où cette synthèse a été réalisée, l'Asie est devenue, de très loin, la première région pour le développement des infrastructures dans le monde sans que puisse être entièrement levée la contrainte liée aux obstacles géographiques – qui restent un frein à la construction de grands projets intracontinentaux et sans prise en compte satisfaisante de l'environnement.

ZOOM

Quelques estimations des besoins d'investissement en Asie-Pacifique au milieu des années 90.

| INVESTISSEMENTS ANNONCÉS | SOURCES |
|---|--|
| Les besoins d'investissements dans le domaine des infrastructures en Asie de l'Est devraient atteindre de 1,2 à 1,5 trillion de dollars au cours de la prochaine décennie. | Banque mondiale, in "Infrastructure Development in East Asia and Pacific", 1995, p 1. |
| L' Asie devrait connaître un besoin d'investissements de \$500bn pour faire face à la demande d'électricité dans les années 90. | Banque asiatique de développement (d'après Chen, 1994, P. 28). |
| L' Asie dépensera \$273M par jour pour les infrastructures. | Publicité du groupe malaisien YTL (construction / génie civil). |
| L' Asie dépensera \$2500bn pour les infrastructures d'ici l'an 2000. | Long Term Credit Bank of Japan. |
| L' Extrême-Orient devra investir près de \$500bn dans le domaine de l'énergie d'ici 2003, afin de faire face à une croissance de la demande de 20 GW par an (a). La banque asiatique les évalue à \$500/350bn d'ici 2000 (b). | (a) Agence Internationale de l'Energie Atomique (d'après East Asian Affairs N°45, janvier 1994). (b) cité par Lee Keon Woo, 1994. |
| L' Extrême-Orient devrait investir \$154bn d'ici l'an 2000. Une autre source indique \$200bn (Inde comprise). | Union Internationale des Télécommunications. Autre source : Far Eastern Economic Review (nov.1994) |
| Le marché annuel de l'environnement en Asie est estimé à \$3bn d'ici l'an 2000. Mais ce chiffre pourrait doubler d'ici la fin de la décennie. | Société Financière Internationale (d'après la Far Eastern Economic Review du 24 nov. 1994, p. 36). |

Tableau, p. 12

A • Mobilité longue distance et prospective globale des transports

Prospective du financement des transports

Une impasse financière majeure à l'horizon 2030

Titre : Le financement du système de transport terrestre à l'horizon 2030

Auteurs : A. Babeau, S. Borie, S. De Susanne, L. Fel (BIPE), R. Hellot (dir), E. Waelbroeck-Rocha

Édition : Rapport de recherche du BIPE pour le ministère de l'Équipement, 220 pages
Année : 2008

Maître(s) d'ouvrage(s) : Groupe politique des transports du PREDIT (mission transports du MEEDDM et Ademe) et CPVS-DRAST

Mots-clés : politique des transports, financement des transports, tarification, fiscalité, TIPP, normes d'émission, investissements publics, coût de maintenance des réseaux, versement transport, péages, schémas d'infrastructures

Axe 4

Contexte et enjeux

Le secteur des transports a connu une croissance continue depuis plusieurs décennies, avec le développement simultané des réseaux urbains et interurbains. Même si la croissance des investissements routiers devrait se ralentir, l'objectif de diviser par quatre les émissions de CO₂ à l'horizon 2050 va, à nouveau, supposer un surcroît de dépenses publiques dans les transports collectifs. Dans un contexte de désendettement budgétaire – tant au niveau national que local – on peut se demander si les financements nécessaires seront supportables par la collectivité.

Réalisée à l'initiative du groupe « Politique des transports » du PREDIT – avec un appui complémentaire du CPVS – cette recherche prospective du BIPE a pour objet d'évaluer deux scénarios contrastés de financement des transports terrestre à l'horizon 2030. Le premier, « au fil de l'eau », prolonge les tendances existantes (en 2007) en matière de croissance et de mobilité. Le second – qui se situe dans une perspective de développement durable – intègre les décisions du Grenelle. Chacun de ces deux scénarios est décliné en deux variantes : l'une à structure de financement inchangée par rapport à la situation actuelle ; l'autre à structure modifiée pour viser un financement global et pérenne du système.

Analyses et enseignements

Un financement non soutenable à l'horizon 2030, malgré une utilisation ambiguë de la TIPP

Alors que les infrastructures routières, longtemps restées la priorité des pouvoirs publics, ont été financées en grande partie par les péages ; le ferroviaire, dont la part a augmenté lors du lancement de lignes TGV, l'a été par l'endettement. En matière de transports urbains collectifs, les investissements importants n'ont malgré tout pas résolu les problèmes d'engorgement des centres-villes. L'équilibre financier que tentait de garantir l'AFITF (organisme créé pour gérer les investissements de l'État central dans les transports) a été fragilisé par la disparition de sa principale ressource, les recettes issues des concessions d'autoroute.

REPÈRE

Après une longue partie consacrée à l'analyse rétrospective des modes de financement des transports et à une évaluation de la situation au milieu des années 2000, le rapport du BIPE propose deux scénarios contrastés dont il estime ensuite, les besoins en termes de financement (pour les nouveaux investissements, le fonctionnement, et la maintenance des réseaux). Après avoir mis en évidence les impasses financières liées au premier scénario, il fait dans sa dernière partie des propositions de nouveaux outils financiers pour un développement durable des transports à l'horizon 2030.

Face à ces problèmes croissants, les administrations publiques centrales (APU) se sont progressivement désengagées du financement des transports, alourdissant la charge des APUL (collectivités locales), ce qui n'est pas soutenable à terme.

L'évaluation de l'écart entre les dépenses et les recettes publiques dépend en grande partie de la manière dont on envisage la TIPP (taxe sur les importations de pétrole). Créée à l'origine pour réduire la dépendance de la France au pétrole, celle-ci a été implicitement utilisée pour financer les infrastructures de transport, mais l'équilibre financier qui a ainsi pu être réalisé (en y ajoutant la TVA) est en partie conventionnel (voir encart).

Quel que soit le scénario futur envisagé, l'équilibre financier n'est pas assuré avec l'actuelle structure de financement. L'enjeu est donc de trouver de nouvelles ressources, soit du côté des usagers, soit du côté des collectivités locales et des partenaires industriels privés. Pour les auteurs du rapport, la liaison à faire – ou à ne pas faire – avec la TIPP reste un enjeu crucial pour le financement futur des transports.

Le scénario « au fil de l'eau » : un endettement croissant de l'État

Dans la variante 1 du scénario « au fil de l'eau », l'écart de financement à charge des APU augmente sensiblement entre 2006 et 2030, atteignant les 1 270 milliards d'euros au total sur la période. L'équilibre financier ne pourra être atteint qu'en créant de nouveaux instruments de financement ou en puisant dans les recettes de la TIPP. Cependant cette canalisation des ressources vers les transports réduira la part des autres financements affectés aux services publics (éducation, protection sociale, etc.). Si la variante 2 prévoit que l'alignement de la TIPP gazole sur la TIPP essence augmentera les recettes liées aux

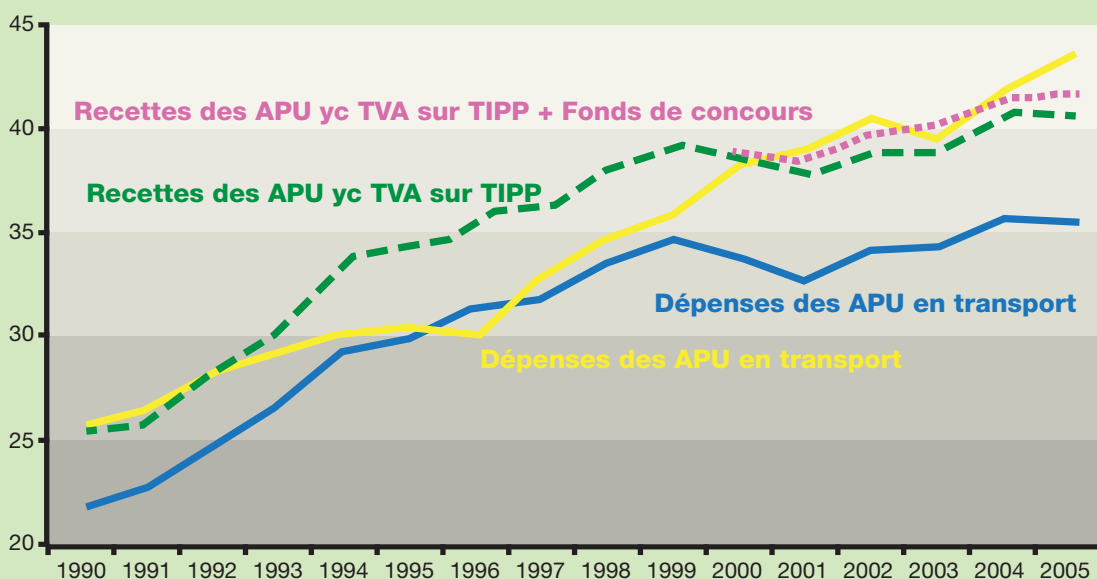
transports, elle suggère avant tout une réorientation d'une partie de ces recettes vers les APUL pour financer les transports urbains. En tout état de cause, selon cette évolution tendancielle d'avant Grenelle, le financement des transports à long terme ne pourra pas être assuré sans un endettement croissant de l'État.

Le scénario « développement durable » : pas de financement viable sans fiscalité écologique

Le second scénario, de développement durable met l'accent sur les nouvelles technologies, l'aménagement durable du territoire, le développement du transport collectif, une modification des comportements des usagers. Dans la variante 1, les contributions des particuliers et entreprises, et les recettes liées à la TIPP sont en recul par rapport au scénario « au fil de l'eau » (baisse de consommation de carburant). Pour équilibrer cette diminution des recettes et financer les dépenses envisagées conformément aux décisions du Grenelle, sans recourir à l'endettement de l'État, une réduction des coûts est nécessaire (systèmes de transport mieux organisés, hausse de la productivité, transports collectifs moins coûteux etc.), mais non suffisante. Les auteurs proposent donc un accroissement des recettes par l'introduction de nouveaux instruments économiques principalement mobilisables par les collectivités locales : quota familial de CO₂, taxe carbone, taxes sur l'utilisation de la voirie, hausse des taxes foncières, (modulée en fonction des localisations), de la taxe de séjour. Au-delà de ces outils fiscaux, une augmentation du coût direct pour les usagers leur semble cependant inévitable pour atteindre l'objectif Facteur 4 de réduction du CO₂ (hausse des tarifs des transports collectifs, des péages routiers, augmentation de la contribution directe des entreprises, taxe à l'essieu), à condition d'orienter également ces recettes vers les collectivités locales (variante 2).

ZOOM

Comparaison des dépenses et des recettes des APU en transport (euros courants)



Source : SESP, INSEE, analyse BIPE, extrait de « La lettre du BIPE », sept. 2008, p. 3.

B • Prospective de la mobilité urbaine

Se déplacer au quotidien dans 30 ans

L'un des premiers débats prospectifs sur la mobilité

Titre : Se déplacer au quotidien dans trente ans – Éléments pour un débat

Auteurs : Une vingtaine d'auteurs

Édition : La Documentation française

Année : Actes du colloque du 22 et 23 mars 1994

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS, Ademe, Inrets

Mots-clés : mobilité, déplacements quotidiens, automobile, prospective, urbanisme, pollution atmosphérique, étalement urbain, régulation

Axe 4

Contexte et enjeux

Au début des années 1990, usagers et pouvoirs publics consacrent plus de 1 000 milliards de francs à la route. Dans le même temps, les Français dépensent le sixième de leur budget pour leurs déplacements, et plus des trois quarts sont imputables à la mobilité quotidienne. Il s'agit donc d'une question majeure tant pour l'économie que pour les modes de vie.

En mars 1994, la Drast, l'Ademe et l'Inrets se sont associés pour organiser un des premiers colloques sur le thème de la prospective de la mobilité quotidienne, autour de questions touchant l'offre, la demande, les logiques d'acteurs et les régulations.

Analyses et enseignements

Il est difficile de rendre compte de la diversité des thèmes abordés : de la mutation du travail et des rythmes sociaux, aux innovations technologiques, en passant par

l'évolution des villes, les régulations économiques ou encore l'influence des enjeux énergétiques ou environnementaux. On se limitera donc à quelques éléments correspondant à chacune des quatre grandes parties de l'ouvrage.

Quels futurs possibles pour la demande de transport ?

S'agissant de l'évolution de la demande de transport, c'est la tendance forte à l'élargissement du domaine

REPÈRE

Cette publication de la Documentation française constitue les actes du colloque « Se déplacer au quotidien dans trente ans – Éléments pour un débat », des 22 et 23 mars 1994.

Le document se compose de quatre parties. Il apporte successivement des éléments prospectifs sur la demande de déplacement, l'offre de transport, les enjeux globaux liés à la mobilité et enfin sur les régulations possibles de la mobilité.

d'interaction spatiale des individus, du fait de l'individuation des comportements professionnels et personnels (diversification des activités, augmentation des loisirs, « dérégulation » familiale, etc.), qui ressort des débats. Pour éviter, dans ce contexte, le primat de la route et l'exclusion sociale, les leviers fiscaux sont une piste évoquée. Plus incertaine apparaît en revanche la réintroduction de relations de proximité dans un contexte de développement de la sphère « métropolitaine », faite d'échanges à grande portée. D'où l'importance de résoudre les problèmes énergétiques posés par la forte intensification prévisible des déplacements urbains.

L'un des articles majeurs de cette première partie prospective, écrit par J.P. Orfeuil, A. Bieber et H. Massot (Inrets), propose **trois scénarios sur les futurs de la mobilité et de la ville en France : un scénario « saint-simonien »** construit autour de la reproduction future des options du développement francilien observées des années 1960 à 1980 ; un **scénario « rhénan »** par référence au credo de la « ville à portée de main » de la planification allemande et un scénario « californien », expression d'une culture libérale, y compris dans la gestion d'un espace si abondant qu'il est plus une ressource qu'une contrainte.

Les transformations attendues de l'offre : entre nouvelles technologies et mutualisation

Concernant l'offre de transport, c'est l'orientation vers un parc automobile varié, privilégiant les innovations en faveur de l'environnement (véhicule électrique, hybride thermique-électrique, etc.) qui est mise en avant. Pour les

transports collectifs urbains, le souhait est que la conception du réseau se fasse en étroite relation avec les choix urbanistiques pour favoriser l'émergence de « centralités secondaires » dans des bassins de vie élargis et les forêts mutualisées de mobilité (voiture partagée...). On note cependant une interrogation sur la capacité de l'urbanisme à restaurer les modes de transport de proximité (deux-roues et marche à pied) dans de bonnes conditions de sécurité. De même, la question reste posée du devenir des interactions entre télécommunications et transports.

Les principaux enjeux locaux

S'agissant des répercussions de la densification du trafic automobile sur l'environnement, l'accent est mis sur les recherches relatives aux motorisations et carburants pour limiter la progression des pollutions atmosphériques ; la mesure des émissions issues des sources mobiles en agglomération devant parallèlement être améliorée.

Un enjeu complémentaire est perçu dans l'amélioration des systèmes de décision en matière de transports collectifs. Les pistes de progrès évoquées portent, en particulier, sur la limitation du particularisme local : partage des coûts des équipements par la ville-centre et les communes périphériques (mise en cohérence des différents pouvoirs décentralisés) ; ou encore recours à contraintes réglementaires pour éviter un urbanisme incontrôlé dans les secteurs périurbains et « rurbains ».

Enfin, un dernier enjeu mis en avant concerne le rôle du commerce dans la dynamique urbaine et la vitalité des quartiers. Pour maintenir les commerces de proximité dans les centres-villes, des mesures d'accessibilité pour les voitures particulières sont mises en place qui se heurtent aux politiques en faveur d'une mobilité durable ; c'est néanmoins une solution préférable au développement des grandes surfaces en périphérie. Plus généralement, le principe d'une approche intégrée des trois niveaux (urbain, régional et interrégional) pour optimiser les réseaux de transport est clairement plébiscité.

Les régulations possibles

L'évolution vers des prix des transports reflétant mieux les coûts réels est une piste évoquée très largement pour limiter l'extension urbaine et la « mobilité contrainte » ; l'acceptabilité par l'opinion devant cependant être testée. L'intercommunalité est également mentionnée comme outil de régulation de cette « fuite des villes à la campagne ». Un autre exemple de régulation envisagée réside dans une plus grande mise en cohérence entre politiques d'urbanisme et politiques de déplacements (pour éviter par exemple qu'une mesure de stationnement gratuit vienne à l'encontre d'une politique visant à favoriser l'usage des transports publics).

ZOOM

Compenser les subventions à la mobilité par un péage urbain

« Un péage perçu sur l'usage de l'automobile en ville pour financer les transports collectifs serait non seulement équitable mais aussi efficace pour tirer le meilleur parti de notre voirie [...]. En l'absence d'un tel péage, on peut dire que l'usage de l'automobile, comme celui des transports collectifs, est [...] subventionné [...]. La superposition de cette subvention à la mobilité et du gradient du prix des terrains (...) constitue une incitation forte à aller trouver loin des loyers plus faibles, ce qui encourage le développement d'un urbanisme de moins en moins dense, générateur d'une demande pour des déplacements de plus en plus longs. De tels déplacements ne peuvent être satisfaits que par l'automobile car les transports collectifs ne sont compétitifs que dans un urbanisme suffisamment dense. (...) [Mais] est-il "durable" de développer à la périphérie de nos cités un urbanisme invivable sans automobile lorsque les centres-villes deviennent invivables à cause de l'automobile ? »

Extrait Y. Martin, p. 196-197

B • Prospective de la mobilité urbaine

Scénarios d'évolution de la mobilité urbaine à l'horizon 2020-2030

Cinq conceptions contrastées de l'action publique

Titre : Mobilité urbaine : cinq scénarios pour un débat

Auteurs : (dir.) S. Wachter, J. Theys (CPVST), Y. Crozet (Laboratoire d'étude des transports), J.-P. Orfeuill (Institut d'urbanisme de Paris) et M. Wiel

Édition : CERTU, 210 pages

Année : octobre 2005

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVST et Mission transports (DRAST et PREDIT)

Mots-clés : mobilité, transports urbains, tarification des déplacements, droits à circuler, citoyenneté, inégalités d'accès, intégration des stratégies de coopération, politique urbaine et de transport

Axe 4

Contexte et enjeux

Cet ouvrage présente des scénarios contrastés d'évolution de la mobilité urbaine. Leur originalité est d'être essentiellement structurée autour de visions contrastées de l'action publique. Leur vocation est, en effet, d'abord, de comparer différentes options possibles de politiques ou d'interactions entre acteurs publics et privés. Il ne s'agit pas de déterminer l'impact possible sur la mobilité de variables multiples – comme la croissance, la démographie, les modes de vie, l'urbanisation ou le prix de l'énergie – mais de tester la plausibilité ou les conditions de mise en œuvre d'outils ou de principes d'action, en allant jusqu'au bout de leur logique – d'où l'idée « d'images caricaturales ».

Analyses et enseignements

Les cinq scénarios se différencient autour de deux lignes de clivage ou de questionnements extrêmement simples : souhaite-t-on ou pas « maîtriser » la mobilité locale ? Fait-on plutôt confiance aux comportements individuels ou aux régulations publiques pour répondre aux conséquences qui en résultent ?

Les quatre scénarios de base

Le premier scénario, « **Homo technicus** », met l'accent sur la capacité des innovations technologiques (performance des véhicules, « route intelligente », etc.) à répondre avec succès à un essor important de la mobilité urbaine, par ailleurs largement souhaité socialement. Ainsi, les transports collectifs se développent au rythme

REPÈRE

Cet ouvrage est le produit d'une réflexion menée par un groupe d'une dizaine d'experts (groupe de Batz) qui a été lancée par le CPVST en 2000 et par le PREDIT sur les perspectives et enjeux de la mobilité urbaine à l'horizon 2030. Il avait été précédé par une note du CPVS (n°15) rédigée en 2001.

La première partie de l'ouvrage propose une série de tendances et un état des lieux de la mobilité urbaine en France. La seconde partie, que nous présentons ici, explore le futur de la mobilité urbaine à travers cinq scénarios contrastés.

Une conclusion en tire des recommandations en termes d'action publique.

des avancées technologiques qui permettent des gains de vitesse et répondent aux exigences croissantes en matière de qualité de service. Ce scénario s'apparente à une sorte de « **fil de l'eau** » où la confiance dans la technique reporte sur les ingénieurs et les financements publics les efforts nécessaires à la promotion d'une mobilité soutenable.

Le deuxième scénario, « **Homo œconomicus** », se fonde sur l'outil économique du signal prix et sur la confiance en la capacité des prix à susciter le « bon » comportement des usagers. En l'occurrence, pour l'automobiliste, cela implique que le prix reflète non seulement la consommation de carburant et l'utilisation des infrastructures mais aussi les coûts externes supportés par la collectivité. Ce scénario interroge aussi le bien-fondé des importantes subventions versées aux entreprises de transport urbain. Il n'est pas pour autant « libéral » car il suppose une intervention non négligeable de l'État pour déterminer les coûts et les modes de tarification et pour mettre en place les aides sociales destinées à pallier les inégalités générées.

Le troisième scénario, « **Homo contractor** » constitue une réponse alternative à celle de la vérité des prix. Il met au centre de son déroulement un outil de régulation économique, dans la filiation de F. Hayek et R. Coase, qui donne la possibilité à des individus ou à des entreprises d'échanger librement des « droits à circuler » en fonction de leurs programmes d'activités. La distribution de ces droits doit être équitable (un homme, un droit) et suppose que ceux-ci soient rationnés. Clairement « libéral », ce scénario pourrait s'appliquer en cas de contrainte forte (comme une crise énergétique aiguë).

Le quatrième scénario, « **Homo politicus** », est plus « classique ». Comme le précédent, il suppose l'acceptation d'une nécessaire réduction de la mobilité mais il préfère la voie collective et politique de régulation. Il met l'accent sur la capacité des institutions et de la décentralisation à mettre dans les mains des pouvoirs locaux les moyens d'agir simultanément sur les transports et l'aménagement, à travers une « transaction urbaine » impliquant élus et électeurs.

Le « 5^e scénario »

Sur la base des scénarios précédents, le dernier scénario, « **Homo civis** », correspond à celui pourrait être le « scénario du souhaitable ». Il appelle à une réflexion originale sur le sens de la citoyenneté urbaine et suppose une responsabilité partagée entre les pouvoirs publics et les « générateurs de mobilité » pour parvenir à une gestion conjointe de la demande de mobilité, dans la lignée des Plans de mobilité d'entreprises qui ont commencé à se développer au début des années 2000.

Il envisage également, du côté de l'offre de mobilité, des formules innovantes se situant entre les transports publics en réseau et l'automobile privée. Au-delà des innovations en termes organisationnels ou de services, ce scénario fait le pari que les déplacements urbains, outre les déterminants économiques ou technologiques, seront dominés demain par deux évolutions : d'un côté, par la capacité (compétence politique) et par la volonté des acteurs impliqués dans la gestion de la mobilité de trouver des solutions conjointes et concertées ; de l'autre, par la prise de conscience de chacun que le déplacement urbain est un fait collectif exigeant une bonne dose de comportement civique.

ZOOM

La structure de base des quatre premiers scénarios

| LES CHOIX COLLECTIFS ("politics") LES PROGRAMMES ("policy") | Recours préférentiels aux organisations et à des processus collectifs de régulation | Recours préférentiels aux marchés et à des incitations individuelles |
|---|---|--|
| Maintien, voire accroissement de la mobilité des personnes et des marchandises | Scénario 1 : HOMO TECHNICUS « Volontarisme technologique » | Scénario 2 : HOMO ECONOMICUS « Régulations économiques » |
| Recherche d'une réduction de la mobilité des personnes et des marchandises | Scénario 4 : HOMO POLITICUS « Maîtrise de la mobilité par une transaction urbaine » | Scénario 3 : HOMO CONTRACTOR « Maîtrise de la mobilité par des transactions privées » |

B • Prospective de la mobilité urbaine

Mobilité et vie quotidienne

Comprendre les modes de vie pour concevoir des politiques de transport plus efficaces

Titre : Mobilité et vie quotidienne : synthèse et questions de recherche

Auteur(s) : V. Kaufman (EPFL – Ecole Polytechnique fédérale de Lausanne)

Edition : 2001 Plus, n° 48, 64 pages

Année : 1999

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : modes de vies, mobilité quotidienne, écomobilité, mobilité résidentielle, politique des transports, mobilité de loisir, migrations alternantes

Axe 4

Contexte et enjeux

La mobilité urbaine n'est pas encore un champ constitué des sciences sociales. De là résultent directement au moins deux problèmes. D'une part, un certain éparpillement du savoir scientifique et la nécessité pour la recherche d'emprunter à des champs voisins. D'autre part, le manque de bases solides pour fonder l'intervention publique et progresser dans la maîtrise des déplacements à l'échelle des villes ou des territoires métropolitains.

Partant d'un tel constat, l'objectif de ce numéro de 2001 Plus, réalisé par V. Kaufman, est de contribuer à fournir un cadre théorique approprié à l'étude spécifique de la mobilité urbaine. L'approche proposée s'efforce en particulier de rattacher la réflexion sur les politiques locales de transports à une vision à la fois plus fine et moins parcellisée des multiples pratiques de déplacements (mobilité quotidienne, mobilité « voyage », mobilité résidentielle, migrations, etc.).

Analyses et enseignements

La nécessité d'une approche transversale des mobilités

Les différentes formes de mobilité spatiale correspondent chacune à des temps sociaux spécifiques, des sphères d'activités particulières (sphère du travail, de l'engagement,

des activités domestiques, du temps libre), tout en entretenant entre elles des rapports variés de causalité, de complémentarité, de substitution, d'incompatibilité, etc. C'est pourquoi V. Kaufman insiste dans ce travail sur la nécessité, pour une meilleure compréhension des mécanismes qui régissent au quotidien les usages des différents modes de transport, d'une approche résolument transversale. À travers une analyse qui intègre à la fois la morphologie urbaine, la sociologie de la famille, les inégalités sociales, aussi bien que le rôle de l'expertise et des rapports sciences-société, l'auteur démontre ainsi l'importance du système de mobilité dans la structuration des modes de vie,

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus dresse un état des lieux des analyses consacrées à la mobilité urbaine en s'appuyant pour partie sur une recherche commandée par la « Mission transports » de la DRAST, et intitulée « Mobilité urbaine et déplacements non motorisés : situation actuelle, évolution, pratiques et choix modal ».

Il comprend quatre parties. La première consiste en un état des savoirs et des concepts. La seconde s'intéresse aux problématiques liant la mobilité urbaine à quatre autres champs d'étude : l'urbain, la famille, les inégalités sociales et le rapport société-technique. La troisième partie aborde la question du report modal telle qu'elle est posée par les pouvoirs publics et les experts. La quatrième partie propose enfin quelques pistes de recherche.

en même temps qu'il révèle le rôle déterminant que jouent ces derniers dans la réussite ou l'échec des politiques de transports au niveau local.

L'importance de la mobilité dans la segmentation des modes de vie

Compte tenu des différences d'accessibilité des divers modes et réseaux de transport, il est en effet possible de faire correspondre à l'échelle sociale, une « échelle des modes de

vie » respectant la « hiérarchie des vitesses » (réelles ou représentées) dont est largement empreint notre système de valeur. Le mode de vie « métropolitain » se situerait au sommet de cette hiérarchie, suivi de près par le mode de vie dit « californien », tous deux se caractérisant par un relatif affranchissement vis-à-vis des contraintes de l'espace-temps ainsi que par l'usage intensif des transports motorisés. Viendraient ensuite les modes de vie « citadin » et « villageois » qui impliquent quant à eux une plus grande proximité spatiale et apparaissent en cela dévalorisés, car rendus synonymes de contrainte et de captivité.

Le rôle des modes de vie dans le succès ou l'échec des politiques locales de transports

Selon la grille d'interprétation proposée par V. Kaufman, l'échec des politiques publiques de transport s'expliquerait notamment par le primat, chez leurs concepteurs, du modèle du choix rationnel. Or, les pratiques de mobilité quotidienne sont, à l'échelle individuelle, loin de trouver une explication dans le seul calcul économique.

Dès lors, l'analyse transversale de la mobilité permettrait d'apporter des solutions plus convaincantes aux problèmes d'efficacité rencontrés par l'intervention publique en matière de déplacements urbains. Car les questions auxquelles elle serait susceptible de répondre sont précisément celles sur lesquelles bute l'action : certains types d'aménagements favorisent-ils certains modes de vie (notamment « citadin »)? Comment se combinent les habitudes modales de la vie quotidienne ? Dans quelles conditions les chaînes de déplacements « doux » peuvent-elles être plus fréquentes ?

Mise en perspective

La synthèse de V. Kaufman constitue encore actuellement une référence car elle est la seule à aborder les relations modes de vie-mobilité dans leur globalité, sans se limiter strictement à la question des déplacements quotidiens. Elle met aussi l'accent sur les difficultés qu'ont les acteurs locaux à aborder de front la question des modes de vie.

ZOOM

Trois exemples d'échecs des politiques publiques

Les stratégies visant à favoriser l'utilisation d'autres moyens de transport que l'automobile n'ont d'une manière générale pas atteint leurs objectifs :

« • Les politiques de mixité urbaine menées dès la fin des années 1960 pour notamment limiter la pendularité et retrouver une proximité habitat-emploi se sont heurtées au constat que la mobilité résidentielle ne vise que rarement à se rapprocher du lieu de travail, d'autant plus lorsque plusieurs personnes sont professionnellement actives dans un ménage et ne travaillent pas au même endroit.

• Le principe d'amélioration de l'offre de transports publics, [...] n'a pas donné les résultats escomptés. Malgré l'amélioration massive de l'offre de transports publics [...] dans de nombreuses agglomérations, les études de suivi débouchent généralement sur le constat que les nouveaux usagers sont issus pour un tiers d'anciens piétons ou d'anciens cyclistes, pour un deuxième tiers de personnes qui ne se déplaçaient pas auparavant et pour un troisième tiers d'anciens passagers et conducteurs de voiture particulière, soit moins de 10 % de conducteurs.

• La ville des courtes distances [...], [qui vise à] développer un urbanisme des courtes distances favorisant l'utilisation de la marche et du vélo [...], va limiter la portée spatiale des déplacements. Si l'apport [...] est évident sur le plan de la qualité de vie, en revanche son impact sur la mobilité quotidienne des habitants n'est pas démontré, et les expériences pilotes réalisées se sont révélées décevantes à ce niveau. »

Extrait, p. 34

B • Prospective de la mobilité urbaine

Mobilités et sociabilités dans la ville

L'éclatement des territoires de la vie quotidienne

Titre : Mobilités et sociabilités dans la ville.
Impacts des mobilités sur le lien social
en milieu urbain

Auteur(s) : A. Largo-Poirier (AREA – Association
pour la recherche en économie appliquée)

Edition : Rapport de recherche pour le CPVS,
179 pages
Année : 1997

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : mobilités, sociabilités,
sociologie urbaine, sociologie du
voisinage, « effet de localité »,
enquêtes statistiques, sociologie des
réseaux, individuation, ville
parcellaire, trajectoires urbaines
quotidiennes

Axe 4

Contexte et enjeux

La recherche restituée dans ce rapport présente une synthèse originale des différents modes d'appréhension du lien entre ville et sociabilités (la vie au quotidien des citoyens, leurs déplacements, leurs relations ou encore leur usage des équipements), sous l'angle privilégié de la sociologie. L'étude présente une analyse de ce lien, tel qu'il apparaît dans deux enquêtes INSEE réalisées en 1988 et 1995.

L'étude révèle ainsi le décalage qui existe entre, d'une part, les études quantitatives qui interrogent les sociabilités urbaines à partir du quartier de résidence, et d'autre part la réalité des multiples « *trajectoires quotidiennes* » et « *trajectoires de vie* » de l'individu. Elle montre par ailleurs qu'il est essentiel de faire le lien entre les mécanismes institutionnels de production de l'espace urbain et la vie quotidienne des citoyens.

Analyses et enseignements

Le déplacement progressif du regard sur la ville

On considère généralement que la sociologie urbaine est née à Chicago au tournant du XX^e siècle. À cette époque, les recherches se sont d'abord intéressées au quartier, considéré

comme l'espace quotidien du citoyen. Les travaux ont aussi débouché dans les années 1950-1960 sur une série d'études monographiques, dites « études de communautés », centrées sur l'hypothèse d'un « effet de localité ». On retrouve par la suite cette approche dans les années 1980, notamment en France, et dans la plupart des études quantitatives, où le lien entre ville et relations sociales est généralement analysé par les statisticiens à partir des caractéristiques de l'espace de résidence.

REPÈRE

Cette recherche réalisée en 1997 par Anne Largo-Poitier de l'AREA pour le CPVS fournit un état de l'art de la littérature scientifique concernant la relation ville-sociabilités-mobilité, de l'École de Chicago aux tenants de la sociologie des réseaux en passant par les monographies de quartiers populaires réalisées dans les années 1950-1965 aux États-Unis.

Mettant « en miroir » deux enquêtes Insee (l'enquête Loisirs 1988 et l'enquête « Transports et genres de vie » 1995), et l'analyse des histoires de vie d'une soixantaine de femmes résidant en banlieue parisienne, elle s'attache par ailleurs à analyser les relations entre formes de sociabilité et déplacements.

Du quartier à la ville : les trajectoires individuelles du citadin

La sociologie des réseaux qui émerge par la suite aux États-Unis marque un renversement de la problématique. Pour appréhender le réseau de sociabilité de l'individu, les chercheurs américains considèrent qu'il faut suivre ses « *trajectoires* » et les relations qu'il tisse en fonction de ses préférences et des contraintes du milieu. Sous l'effet de nouvelles mobilités (sociales, spatiales) et de l'éclatement de la vie quotidienne en de multiples espaces, révélateur d'une « *ville parcellaire* », le lieu de résidence n'est plus

implique la disparition des forces instituantes, l'auteur évoque le phénomène d'« *individuation* », plutôt que d'individualisme. En effet, la fragmentation des espaces de la vie quotidienne du citadin bouleverse fondamentalement le mode de relation à l'autre. C'est à l'individu qu'il revient de tisser au quotidien ses relations.

L'exemple des trajectoires de vie de femmes en Île-de-France

L'enquête « Transports et genres de vie » confirme le constat d'une disjonction entre l'appropriation de l'espace urbain par les hommes et par les femmes. Sur une journée de semaine type, les femmes sont beaucoup plus nombreuses que les hommes à réaliser des déplacements multiples (travail, enfants et courses). Parmi ses divers apports, l'enquête a permis d'identifier deux types d'appropriation de l'espace urbain par des Franciliennes : l'éclatement (figure majeure) et le ramassement. Dans le premier cas, la personne passe d'une polarité à l'autre (travail, consommation, résidence et lieu de vie des enfants). Les temps de mobilité sont alors vécus comme autant de « temps morts », sources d'hypertension, voire d'effritement de la sociabilité. Dans le second cas, la suppression de la polarité « travail » ou le fait de travailler dans le quartier a tendance à ramasser l'espace de vie quotidienne sur le quartier de résidence. Toutefois, pour les femmes occupant un emploi précaire, les provisions, qui ne peuvent être faites à proximité compte tenu des prix, deviennent souvent la polarité centrale.

Retour sur les voisinages urbains

Au terme de cette analyse, l'auteur revient finalement sur le quartier. À partir des trajectoires urbaines quotidiennes et des trajectoires de vie individuelles, elle identifie plusieurs types de voisinages urbains dans les banlieues de la région parisienne : « *précaire* », voire « *impossible* », dominant au sein des classes populaires ou moyennes ; « *bon voisinage* » caractéristique des classes moyennes et supérieures en ascension sociale, où les trajectoires individuelles se construisent ailleurs (travail, école, etc.) ; « *voisinage engagé* » attaché à l'existence d'une position sociale stable, d'un accomplissement de soi, où le quartier est vu comme un espace d'action possible (activités associatives).

ZOOM

Sociabilités urbaines en banlieue parisienne

« Classiquement, l'analyse des sociabilités passe par une typologie des relations. Les distinctions envisagées sont diverses : selon le contenu (sociabilité familiale, de travail, de voisinage, etc.), selon le degré de proximité au foyer (sociabilité ouverte/fermée (M. Forsé, 1981)), selon les modes de ritualisation de la rencontre (sociabilité formelle/non formelle (M. Bozon, 1981)), etc. À la lecture des récits de vie des femmes interrogées dans l'enquête "Transports et genres de vie", une autre distinction apparaît discriminante en milieu urbain. Deux groupes de femmes peuvent être distingués selon le mode d'insertion de la sociabilité dans leur vie quotidienne : celles dont la sociabilité est exceptionnelle, c'est-à-dire qu'elle se solde par quelques rencontres mensuelles, voire annuelles, mais qui ne peut se lire en creux dans leurs trajets quotidiens, et celles dont la sociabilité est routinisée, c'est-à-dire insérée dans leur vie de tous les jours et inductrice de déplacements. Cette sociabilité routinisée traduit un véritable travail du citadin sur son espace de vie quotidienne. »

Extrait, p. 75

qu'un « *point d'arrêt* » parmi les espaces d'appartenance du citadin. Cela n'est pas surprenant pour les sociologues des réseaux, pour qui les relations débordent toujours les territoires et les groupes sociaux définis institutionnellement. Les réseaux de relations comme les mobilités des citadins étant de plus en plus produits par l'individu, sans que cela

B • Prospective de la mobilité urbaine

La forme et le flux

Figures urbaines et architecturales de la mobilité

Titre : La forme et le flux,
figures urbaines et architecturales
de la mobilité

Auteur : Serge Wachter (CPVST)

Édition : Note du CPVS, n° 18, 65 pages

Année : 2003

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS-DRAST

Mots-clés : intégration urbanisme transports,
formes urbaines, théorie des circulations urbaines,
urbanisme de dalles, mégastructures, utopies
urbaines, modèle barcelonais, ville durable,
tournant urbanistique

Axe 4

Contexte et enjeux

Au centre des préoccupations de la « ville durable » il y a le souci de mieux articuler l'urbanisme et les politiques de mobilité. Cette intégration est souvent abordée pour l'angle de la gouvernance ou de la déssectorialisation des politiques publiques. Mais il ne faut pas oublier que cette question de l'articulation entre formes urbaines et flux de transport a été depuis longtemps une composante importante de la pensée architecturale et urbaine, notamment à travers la conception des réseaux et de la voirie.

L'influence de la voirie dans la constitution des tissus urbains n'a pas toujours été évaluée à sa juste mesure. La présente note CPVS de Serge Wachter montre cependant, par une analyse historique, qu'il n'y a pas de conception de la ville qui puisse s'abstraire d'une conception de la mobilité et inversement. Mais surtout, que ce souci d'intégration a été depuis longtemps au cœur de l'approche architecturale, ce qui suggère, sans doute implicitement, que c'est peut-être aujourd'hui encore vers les architectes qu'il faut se tourner pour penser simultanément ce que pourraient être la ville et la mobilité de demain.

Analyses et enseignements

L'avènement des réseaux modernes au XIX^e siècle

La seconde moitié du XIX^e siècle marque une révolution dans les rapports entre la mobilité et les formes urbaines. La ville se modernise grâce aux réseaux, au premier rang

desquels figurent les réseaux de voirie. La vitesse et la fluidité de circulation sont recherchées, ce qui se répercute sur la morphologie urbaine. Haussmann et Cerdà formalisent et expérimentent de nouvelles façons d'articuler la mobilité ou les circulations avec la ville et l'architecture. À Barcelone et Paris triomphe ainsi un urbanisme « d'îlots ».

Entre utopies urbaines et grands ensembles : un modèle urbain dominé par la logique des flux

Après la seconde moitié du XXI^e siècle, la recherche continuellement croissante de fluidité et de vitesse va donner lieu à de nouvelles inventions morphologiques. La voirie sera dissociée du bâti et les circulations motorisées séparées des circulations piétonnes. Le Corbusier d'un côté et Frank Lloyd Wright de l'autre conçoivent des utopies urbaines dans lesquelles les flux et les trafics sont considérés comme essentiels. Ils s'opposent toutefois sur la gestion de la densité : tandis que le second prône la « dédensification », le premier souhaite un renforcement des densités sur le modèle de la « cité-jardin verticale ».

REPÈRE

Publié dans une note du CPVS de 2003, ce texte fait un tour d'horizon historique des évolutions intervenues dans l'urbanisme et l'architecture, dans leur relation à la mobilité.

La note relate tout d'abord le rôle des circulations et des formes urbaines dans la naissance des réseaux modernes. Elle aborde ensuite le débat sur la densité urbaine. La partie suivante évoque les caractéristiques de la ville mobile. Enfin une dernière partie est consacrée aux enjeux et controverses relatifs à la forme urbaine de la ville durable.

Dans le même temps, la voiture individuelle commence à affirmer sa suprématie et les infrastructures de voirie deviennent les premiers facteurs de constitution et de structuration du tissu urbain.

ZOOM

Redéfinir la place de la nature et celle des routes dans la ville

« Dans leur tentative d'intégrer la nature dans la résidence et d'interpréter le rôle que joue l'architecture dans son rapport au territoire, F.L. Wright et Le Corbusier parviennent en définitive à des "paradigmes" de modernité urbaine opposés. Les formes urbaines qu'ils projettent sont en effet radicalement différentes. La dispersion prônée par l'un est symétriquement opposée à la concentration préconisée par l'autre.

Néanmoins, les deux schémas sont des réponses apportées au même problème, celui soulevé par la gestion et le contrôle de la densité dans la ville contemporaine.

De fait, on peut dire que paradoxalement les visions antagoniques et les projets des deux architectes se rejoignent, car ils portent essentiellement sur le rôle que joue la densité dans l'organisation physique et sociale des tissus urbains.

Une autre convergence entre les deux approches peut être soulignée. Elle concerne le rôle de la mobilité et des transports dans l'organisation urbaine et ses incidences pour l'élaboration d'un langage architectural. Sur ce point, on retrouve dans les deux approches une subordination de la forme au flux, une importance prééminente accordée aux déplacements et aux transports dans le fonctionnement et la morphologie de la ville moderne. »

page 28

« Au lieu de faire la ville, de commander la forme urbaine, les routes doivent au contraire se mettre au service de la ville et contribuer à l'amélioration de l'urbanité.

Tout d'abord, lutter contre l'excès de fonctionnalisme routier suppose de penser les réseaux dans leurs interactions avec l'espace public et la forme urbaine désirable souhaitée. Cela paraît évident mais le souci de lier ces deux aspects de l'aménagement de la ville ne résulte pas qu'une génération spontanée. Il suppose un changement de référentiel et un effort de concertation de la part des responsables de ces domaines dans les diverses administrations locales et nationales. "La route doit se (ré)concilier avec la ville" et pour cela les ingénieurs routiers et les urbanistes doivent mieux dialoguer. Cette mutation doit conduire à voir la conception et la réalisation des infrastructures comme l'élément ou la partie d'un projet urbain. Mieux encore, il convient de « concevoir les infrastructures comme des projets urbains ». Cela signifie beaucoup de choses au premier rang desquelles, la voirie doit être capable de s'intégrer de façon harmonieuse dans la ville et elle doit ajouter un supplément d'urbanité à la vie des quartiers.

Ainsi, l'un des grands enjeux de l'urbanisme du début du XXI^e siècle, est de faire en sorte que "les infrastructures initialement conçues dans la seule perspective des flux soient réintégrées dans la logique urbaine". »

page 51

Le dogme de la séparation des trafics motorisés et des déplacements des piétons va ainsi triompher durant la période de construction des grands ensembles d'habitat social des années 1960-1970. Les théories urbaines de Le Corbusier et du mouvement moderne vont s'appliquer de manière généralisée trente ans après avoir été inventées. Cette vision des circulations urbaines aura une influence déterminante dans le domaine de la conception urbaine et de l'architecture. L'urbanisme de dalles et les mégastuctures se développeront dans la plupart des villes européennes.

Le temps de la rupture et de la ville durable

Un autre modèle émerge vers la fin des années 1970 qui va préfigurer la « ville durable ». On peut le qualifier de « modèle néo-barcelonais ». Celui-ci n'institue plus comme principe indépassable la séparation fonctionnelle des voies. Au contraire, il préconise une mixité de la voirie, qui peut accueillir les circulations lentes et rapides et un alignement du bâti à partir de la voie. D'autre part, il prône un retour à un urbanisme d'îlots dont l'élément structurant doit être la rue. Cela va donner naissance à un courant que l'on nomme « nouvelle architecture urbaine ».

Cette approche remet en selle, si l'on peut dire, la forme historique de la ville fondée sur la rue et l'îlot qui était celle du XIX^e siècle. Ses références et préférences vont plutôt vers la ville compacte que vers la ville périphérique ou émergente. La forme urbaine de la ville durable puise ses sources dans ce retour aux formes classiques de la ville, qui est davantage celle de la marche à pied – « la ville à portée de main » – que celle des circulations motorisées, ce qui ne va pas sans poser de problèmes et soulever des contradictions. En effet, c'est la ville périphérique qui est aujourd'hui en pleine expansion et accueille les nouvelles activités économiques et c'est sans doute vers ces nouveaux tissus qu'il convient de se tourner en priorité pour inventer de nouvelles formes d'urbanité. L'architecture et l'urbanisme de demain devront relever ce défi : aménager la ville diffuse et explorer des manières inédites de vivre ensemble dans les périphéries tout en se situant dans l'horizon de la ville durable et économe.

Mise en perspective

Ce texte constitue une réponse intéressante à l'une des questions que pose aujourd'hui la ville durable : dans quelle mesure celle-ci constitue ou pas un réel « tournant urbanistique » ?

B • Prospective de la mobilité urbaine

Les politiques de déplacement urbain en quête d'innovation

Le rôle des dynamiques institutionnelles et de l'expertise

Titre : Les politiques de déplacement urbain en quête d'innovation

Auteur(s) : B. Jouve (Rives-ENTPE – École nationale des travaux publics de l'Etat), coordinateur, V. Kauffmann (université de Lancaster), F. Di Ciomo (LTTS-ENPC, Laboratoire technique, territoires et sociétés - Ecole nationale des ponts et chaussées), O. Falthäuser (université technique de Munich), M. Schreiner (SSP Consult) et M. Wofram (université de Stuttgart)

Edition : 2001 Plus, n° 58, 52 pages

Année : 2002

Maître(s) d'ouvrage(s) :

CPVS

Mots-clés : politiques de déplacement urbain, politique de transports, gouvernance, expertise, décentralisation, participation citoyenne, urbanisme, ville-centre, innovation sociale, jeux d'acteur

Axe 4

Contexte et enjeux

La gestion des déplacements urbains s'est longtemps limitée à une collection de mesures sectorielles dont on sait qu'elles ne suffisent pas à résoudre les problèmes récurrents que connaissent la plupart des grandes villes en matière de congestion, de pollution atmosphérique ou d'accessibilité. En dépit d'investissements souvent importants consentis dans les années 1990, c'est un domaine de l'action publique qui est resté régulièrement au centre du débat local, l'innovation observée en la matière ne semblant pas à la hauteur des difficultés rencontrées.

À travers une démarche comparative, ce numéro de 2001 Plus s'interroge donc sur les conditions d'une telle innovation. Plus spécifiquement, il examine les expériences menées dans cinq villes européennes (Genève, Naples, Munich, Stuttgart et Lyon) et, pour chacune d'elles, s'attache à mettre en évidence les facteurs institutionnels politiques ou sociaux à l'origine de processus innovants.

Analyses et enseignements

L'une des originalités de ce travail est donc de mettre en évidence les conditions de nature sociopolitique qui, dans

les cinq villes étudiées, ont rendu possibles ou au contraire freiné des innovations aussi décisives pour les politiques locales de transports que la création d'autorités d'agglomération ou la mise en place de procédures participatives. Et s'il ne fallait retenir qu'une seule conclusion, ce serait la synthèse quelque peu paradoxale à laquelle aboutit Bernard Jouve en s'efforçant ainsi de rapprocher les conditions d'exercice de l'action publique de son contenu.

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus découle, pour l'essentiel, d'une recherche lancée en 2000 à l'initiative du CPVS. Après une première partie qui présente le cadre d'analyse puis dresse une série de constats d'ensemble, cinq études de cas traitent successivement : du Plan « Circulation 2000 » débattu à Genève, de la politique de transports publics à Naples, du projet « Mobinet » à Munich, de la gestion des transports dans la région de Stuttgart et, enfin, de la préparation du PDU de Lyon.

Ce travail a mobilisé cinq laboratoires français et européens. La coordination du document comme celle de la recherche ont été assurées par Bernard Jouve, de l'ENTPE.

Une transformation profonde du registre politique local

D'un côté, remarque-t-il, on constate que presque toutes les villes étudiées ont fait un effort considérable d'innovation dans les modes d'action, dans les procédures, dans les institutions – si bien que le cadre opératoire dans lequel ces politiques publiques sont pensées, élaborées, et mises en œuvre n'a plus rien à voir avec ce qu'il était dix ans avant. Et ce changement rapide, qui revient à donner une place plus grande au pragmatisme et à la négociation, révèle des transformations sans doute plus profondes :

ZOOM

La cohérence entre transports et urbanisme : une innovation nécessairement institutionnelle

« Ainsi que le montrent les exemples de Stuttgart et de Naples, les politiques d'urbanisme et de transports collectifs doivent être de la compétence d'une même institution pour pouvoir être efficacement articulées. La gouvernance urbaine, comme mode de régulation politique et administratif se développant dans des champs fragmentés, ne peut tout résoudre. En témoigne le cas de Lyon où la procédure du plan des déplacements urbains (PDU) s'est de fait traduite par une politique ambitieuse en faveur des transports collectifs de surface en site propre mais où, en raison de conflits institutionnels, aucune cohérence n'a été possible entre la révision du plan d'occupation des sols du Grand Lyon et les choix du PDU. Dans de telles situations conflictuelles, s'en remettre à la recherche de solutions négociées n'apparaît pas satisfaisant. »

B. Jouve, extrait, p. 9

« Recomposition à la tête des exécutifs locaux et métropolitains et réduction des oppositions idéologiques et partisans ; recherche du compromis dans les processus

décisionnels ; dépendance accrue des élus des communes-centres par rapport aux communes périphériques, aux groupes sociaux organisés et à un corps électoral jugeant de plus en plus l'action des élus "sur pièce". »

L'inertie du contenu des politiques publiques

Mais de l'autre côté, il subsiste une extraordinaire stabilité des types de solutions adoptées : on en reste, le plus souvent, à l'opposition classique entre voitures particulières et transports collectifs – les autres manières de faire, plus complexes, restant marginalisées. Et selon l'auteur, ce paradoxe trouve l'essentiel de son explication dans le mode de production de l'expertise, et dans la difficulté à intégrer des solutions complexes dans un processus politique nécessairement contraint par le temps. L'innovation institutionnelle est insuffisante si elle ne s'accompagne pas d'un renouvellement des formes d'expertise.

Il faut donc, conclut-il, *« tenir les deux bouts de la chaîne, ou, en empruntant à Condorcet, techniciser la chose publique tout en rendant démocratique le débat technique »*. Autrement dit, et cela pourrait s'appliquer à bien d'autres domaines que la mobilité urbaine, les questions des institutions, de la « gouvernance », du débat public, de la démocratie, ou encore de la décentralisation, ne sont pas séparables de celles qui portent sur la technique, l'expertise, les compétences ou la recherche, et devraient pouvoir trouver des solutions communes dans une pratique moins frileuse de l'expérimentation.

Mise en perspective

La recherche pose implicitement la question de l'autonomie technique et politique des acteurs locaux dans le choix des politiques de transports : comment articuler les logiques de « benchmarking » tendant à généraliser les modèles « qui marchent » (comme le tramway...) avec la spécificité des situations et des préférences locales ?

B • Prospective de la mobilité urbaine

L'acceptabilité du péage urbain à Londres

La stratégie du maire Livingstone

Titre : Tarification de la circulation en zone urbaine : le cas du péage urbain de Londres
Auteur(s) : B. Bureau (Ecole des Mines de Paris)
Edition : Dossier CPVS, 112 pages
Année : 2004

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS
Mots-clés : péage urbain, congestion, équité, acceptabilité sociale, consultation publique, valeur du temps

Axe 4

Contexte et enjeux

Afin de faire face aux effets négatifs de la congestion routière, de nombreuses métropoles s'interrogent sur les instruments permettant de réduire l'usage de l'automobile en ville. Le péage urbain est régulièrement cité comme un outil efficace dans la mesure où il permet de décourager l'usage de la voiture tout en procurant des recettes susceptibles d'être réinvesties dans le développement de modes de transports plus écologiques. Mais un tel dispositif fait aussi l'objet de nombreuses polémiques. Et ses opposants critiquent un système de taxation qui menace potentiellement l'économie locale, discrimine les habitants en fonction de leurs revenus et, au final, remet en cause la liberté de circuler dans les centres-villes.

À Londres, le péage de zone a pourtant rencontré un relatif consensus. Pourquoi a-t-il été accepté à Londres, alors qu'ailleurs, il est généralement refusé ? La présente synthèse, issue d'un rapport du CPVS de 2004, revient sur les raisons et les conditions d'une telle acceptabilité, avant et après la mise en place dudit péage, en février 2003.

Analyses et enseignements

Objectifs du dispositif

Le péage de zone choisi à Londres vise à réduire l'usage de l'automobile en incitant les habitants à emprunter les transports en commun. Il ne concerne, depuis l'origine, qu'une superficie limitée : une partie du centre-ville (21 km², soit 1,3% de la superficie du Grand

Londres). Les recettes attendues doivent néanmoins permettre d'améliorer le système de transports collectifs pour tous les Londoniens. Il est par ailleurs escompté qu'une congestion et des flux routiers moindres augmentent sensiblement l'attractivité de la ville et améliorent autant la compétitivité des entreprises que la qualité de l'environnement local (notamment en matière de pollution atmosphérique et sonore).

Consultation et information en amont

La stratégie adoptée par le maire Ken Livingstone pour convaincre les Londoniens de l'intérêt d'un péage peut se résumer en deux mots : « consultation » et « information ».

Dès 2000, un questionnaire est envoyé aux municipalités, entreprises et associations locales pour connaître leur point de vue sur ce projet. Les réponses

REPÈRE

Suite aux travaux lancés en 2000-2002 sur la « prospective de l'automobile » et sur la « prospective de la mobilité urbaine », le CPVS a demandé à Benjamin Bureau de faire une première évaluation, dans le cadre plus large d'un mémoire de DEA, des conséquences de la mise en œuvre du péage urbain à Londres, quelques mois après son instauration.

Ce dossier propose une synthèse des informations relatives au concept de péage urbain, présente les premiers impacts observés sur le comportement des automobilistes et analyse les principaux éléments de débat soulevés par l'introduction d'un tel dispositif.

montrent un soutien important à la démarche. Une consultation publique est organisée en 2001, laquelle n'entraîne qu'une modification mineure des visées initiales.

L'autre volet de la stratégie réside dans le lancement d'une grande campagne d'information durant 5 mois. Cet effort notable de publicité est complété par des opérations de « marketing direct » et de relations publiques. Un centre d'appel téléphonique et un site Internet sont également créés pour répondre aux questions des usagers (voir zoom).

Un accord majoritaire des différents acteurs concernés

Dès l'origine du projet de péage, une grande majorité des municipalités du Grand Londres se montrent favorables à sa mise en œuvre, de même que la plupart des entreprises interrogées, principalement en raison des gains de temps attendus. Trois mois après l'instauration du péage, ces acteurs ont confirmé leur point de vue à l'occasion d'une enquête.

De leur côté, les acteurs politiques ainsi que les commerçants, globalement opposés au projet, se sont quant à eux révélés moins critiques quelques mois seulement après l'instauration du péage, même si des réserves continuaient d'être exprimées.

Enfin, concernant les habitants du Grand Londres, la réaction a toujours été positive. Dès 1999, 67 % des Londoniens déclaraient qu'un tel projet était souhaitable, à condition toutefois d'affecter les recettes du péage à l'amélioration des transports collectifs. Trois mois après sa mise en place, 67 % des habitants se déclaraient satisfaits. Un an après, l'accord restait majoritaire mais n'atteignait plus que 57 %.

Les raisons de l'acceptation du péage par les Londoniens

La diminution des pertes de temps subies par les entreprises mais aussi par les usagers des bus constitue une première explication. D'une manière générale, la réaffectation des recettes en faveur des transports en commun semble ainsi constituer un point particulièrement positif. En second lieu, et pour beaucoup d'usagers, l'amélioration sensible de la qualité de l'environnement en centre-ville s'avère être une réelle source de satisfaction. Enfin, il est probable que les campagnes d'information menées en amont du projet l'aient été avec une remarquable efficacité.

Toutefois, une raison sans doute plus cruciale à une telle acceptabilité réside aussi dans le fait qu'avant même l'instauration du péage, seuls 11 % des personnes entrant chaque matin dans le centre de Londres le faisaient en voiture. Pour 90 % des usagers du centre-ville, la mise en place d'un péage urbain ne s'est donc traduite par aucune taxe et ne leur a procuré que des gains en matière de services de transport. En conséquence, ce système est perçu comme positif par les bas revenus tout en restant tolérable par les hauts revenus, lesquels peuvent bénéficier d'un service, certes payant, mais procurant des avantages substantiels au regard des coûts de congestion ainsi évités.

Mise en perspective

Réalisée quelques mois après l'introduction du péage londonien, cette première synthèse a pour principal intérêt d'avoir porté d'emblée sur les questions d'acceptabilité. Ont suivi beaucoup d'autres travaux dans une perspective cette fois plus économique et sous la forme de bilans coûts-avantages. Or moins d'une dizaine d'années après, et suite à l'élection d'un nouveau maire, l'acceptation d'un tel zonage – étendu en 2007 aux quartiers aisés de l'Ouest mais en passe de retrouver son périmètre initial suite au changement de municipalité – continue de faire débat.

ZOOM

Principales modifications introduites à la suite de la consultation

| Obstacles | Proposition initiale, juillet 2001 | Consultation – questions soulevées | Proposition finale, mars 2002 |
|--|--|--|---|
| Montant de la taxe et horaires d'application | 5 livres par voiture ou camionnette, 15 livres par camion; 7h à 19h en semaine | Hostilité à la surtaxe des camions, dont les déplacements sont le plus souvent indispensables. Un taux unique de taxation pourrait avoir un effet régressif. Un système de péage intégral pose des problèmes techniques. | 5 livres pour tous les véhicules. La taxe s'applique à chaque véhicule chaque jour, ce qui permet plus d'un déplacement du même véhicule dans la journée. 7h à 18h30 en semaine |
| Exonérations et réductions | Seize catégories d'exonérations et de réductions | Difficultés considérables. Certains ne voulaient aucune exonération et d'autres en voulaient bien davantage. Les déplacements essentiels ne sauraient être définis individuellement. Certaines modifications en faveur des écoles, des organismes bénévoles, de certains agents du NHS- National Health Service et de patients, des pompiers et des handicapés (détenteurs de la carte bleue de personne handicapée) | Certaines modifications apportées aux catégories et d'autres concernant les résidents (réduction de 90 %), extension de la zone de réduction à trois petits secteurs situés à l'extérieur de la zone de taxation. Les véhicules de location privés et les mini-taxis seront également exonérés, de même que les véhicules à combustibles alternatifs, les véhicules de dépannage et de remorquage et les véhicules des services d'urgence |

Extrait du tableau p. 76-77. Source : D. Banister, (2003). Pragmatisme critique et tarification de l'encombrement de Londres, Revue Internationale des Sciences Sociales, Unesco, 176, p. 277-295.

C • Prospective automobile

Automobile, environnement et société

Vers une rupture majeure dans le rapport à la voiture ?

Titre : Séminaire « Automobile, environnement et société à l'horizon 2010-2020 », 21 et 22 janvier 2003

Auteurs : Groupe « Prospective et usages sociaux de l'automobile », sous la direction de C. Lamure, J. Theys, et E. de Vendevre

Édition : Dossiers CPVS

Année : 2003

Maître(s) d'ouvrage(s) :

CPVS

Mots-clés : automobile, motorisation, mobilité, politiques publiques, scénarios

Axe 4

Contexte et enjeux

Pour compléter des recherches portant sur les aspects technologiques de l'automobile, la Drast prend l'initiative en 1998 de mettre en place un groupe de prospective sur les usages sociaux de l'automobile dont la présidence est confiée à Claude Lamure. L'un des objectifs fixés à ce travail est de construire des scénarios contrastés sur les évolutions possibles de l'automobile à l'horizon 2010-2020, dans ses relations avec la sécurité, l'environnement et la société.

Le séminaire « Automobile, environnement et société » constitue la synthèse de ce programme mené de 1999 à 2002. Il met l'accent sur les tendances et ruptures de long terme en éclairant les travaux du groupe par des interventions d'acteurs économiques du secteur (équipementiers, constructeurs, pétroliers, etc.).

Analyses et enseignements

Les grandes tendances

Les principales conclusions du groupe sont reprises ici :

- à horizon 2020, l'Europe de l'Ouest va connaître une croissance plus modérée de la motorisation dans un

marché de renouvellement, contrairement à l'Asie et à l'Amérique latine qui devraient connaître une explosion de leurs marchés ;

- dans ce contexte de modération, la part occupée par la voiture restera globalement stable mais les coûts d'utilisation associés pourraient fortement augmenter, notamment pour les catégories d'usagers les plus précaires, contrairement au coût d'achat (avec la perspective de voitures low-cost) ;

REPÈRE

Au cours d'une quinzaine de séances – qui ont donné lieu à autant de publications spécifiques – le groupe de travail « Prospective et usages sociaux de l'automobile », initié en 1999 par le CPVS, a réuni près d'une centaine d'intervenants et 300 participants pour dresser un état des lieux détaillé sur des thèmes tels que la demande de mobilité, l'évolution du coût et de l'accès à l'automobile, les représentations et systèmes de valeur, ou encore les enjeux liés à l'environnement et la sécurité.

Ce travail a fait l'objet d'une conclusion lors du séminaire « Automobile, environnement et société », qui s'est tenu les 21 et 22 janvier 2003 et a rassemblé une centaine de participants (chercheurs, universitaires, représentants d'entreprises, de l'administration, des collectivités locales, de la société civile, etc.). Ce colloque s'est conclu par la construction de cinq scénarios.

- la perspective d'un passage de l'automobile à l'« automobilité », c'est-à-dire une complémentarité entre les différents modes de transport, paraît encore lointaine. Dans l'immédiat, c'est surtout à la contrainte publique qu'il est fait appel pour changer les comportements, même si l'acceptabilité de telles mesures reste faible en France. La représentation de la mobilité chez la génération des trentenaires vient cependant nuancer ce constat, dans le sens probable du développement des alternatives à l'automobile (voir l'encart) ;
- enfin, dans les domaines de la sécurité et de l'environnement, la notion de co-responsabilité entre usagers, constructeurs et pouvoirs publics devrait se développer.

ZOOM

Le portrait d'une trentenaire : vers un changement d'attitude par rapport à la mobilité ?

« Cette jeune fille libre, vivant seule en ville, voyage beaucoup pour son plaisir et change souvent de travail. Après un parcours chahuté, elle a maintenant un bon salaire dans une grande entreprise. Elle préserve sa forme, sa santé, sa créativité, son moral, sa foi en soi. Elle est plus ou moins décidée à ne jamais acheter de voiture... Ce portrait révèle des modes de vie et des attitudes ayant des incidences sur la mobilité et les transports : la montée spectaculaire de la vie en solo c'est-à-dire non familiale, la vie dans les grandes villes pour plus de la moitié des jeunes, leur sens de la propriété peu marqué, leur solvabilité menacée dans les dix prochaines années, leur sensibilité aux craintes sur la santé et l'environnement. »

*Marie-Thérèse Antoine (Cesem opinion)
et Charles Wassmer (Peugeot/prospective : marketing
d'anticipation) (les tendances prévisibles)*

Extrait, p. 19

Cinq scénarios contrastés pour l'avenir de l'automobile

Cinq scénarios ont été esquissés dans le cadre d'un travail en atelier :

- « **le tout-automobile pour tous** », où l'automobile bon marché est mise au service de la croissance économique mais aussi de la justice sociale (la démocratisation de la voiture est un facteur d'émancipation généralisée et d'élévation du bien-être social) – et qui pose notamment la question de la dissociation entre l'usage et la propriété de l'automobile dans les centres-villes ;
- « **l'automobile "maîtrisée"** », qui en reste à des politiques locales timides mêlant fiscalité environnementale, contrôles, action sur les centres-villes, développement des services à la mobilité, et pose la question d'autorités organisatrices d'agglomération, et de gouvernance ;
- « **l'automobile "high-tech"** » : une nouvelle génération d'automobiles, qui dessine une phase de transition s'appuyant sur la révolution du tout-électrique et un nouveau schéma de conception des véhicules, centré sur la fonction « déplacement », nécessitant une évolution des perceptions et représentations collectives ;
- « **la mobilité partagée dans une société durable** », qui met l'accent sur les notions d'urbanité et d'accessibilité urbaine et dont l'idée est d'échapper à la dépendance automobile et d'optimiser la diversité des modes selon leurs « domaines d'excellence » dans une perspective de gestion collective ;
- « **la crise de l'automobile** », qui repose sur la conjonction d'un triplement du prix du carburant, d'un effondrement de la demande dans les pays développés, d'une baisse de la productivité des industries européennes supplantées par celle des pays émergents, et d'un changement des valeurs liées à l'automobile.

À travers la diversité de ces scénarios, c'est globalement le consensus sur l'automobile, qui avait marqué les cinquante dernières années, qui est remis en cause.

Approche géographique des marchés émergents de l'automobile

Les cas de l'Inde, de la Chine et de l'Afrique du Sud

Titre : Les marchés émergents de l'automobile : une approche géographique (Inde, Chine et Afrique du Sud)
Auteur(s) : François Bost, Jean-François Doulet et Frédéric Landy
Edition : 2001 Plus, n° 60
Année : 2002

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVST
Mots-clés : automobile, marchés émergents, aménagement du territoire, géographie, Inde, Chine, Afrique du Sud, inégalités

Axe 4

Contexte et enjeux

L'automobile demeure dans la plupart des pays en voie de développement un produit nouveau incarnant par excellence l'accès à la modernité et pour lequel le consommateur est prêt à lourdement s'endetter. Cet engouement contemporain se traduit dans ces pays par l'envolée du marché et du parc automobile, et ce à la grande différence des pays industrialisés où les marchés stagnent depuis le début des années 1980. Rares sont les constructeurs étrangers qui n'y aient pas encore pris position, soit par le développement de leurs flux à l'export, soit, de plus en plus souvent, par la création de filiales de production locale.

L'étude de ces marchés émergents de l'automobile amène à s'interroger sur leurs modes d'insertion dans les rouages de l'économie mondialisée, mais aussi sur les mutations de l'organisation territoriale de ces pays induites par leur développement économique. C'est pourquoi les auteurs ont choisi de focaliser leur analyse sur trois cas. La première étude de cas porte sur les enjeux de la mobilité urbaine dans les métropoles chinoises et sur le rôle de l'automobile dans l'industrialisation du pays. La deuxième s'intéresse aux rapports entre l'automobile et l'aménagement du territoire dans le cas indien. Enfin, la troisième étude est consacrée à l'Afrique du Sud, seul véritable pays émergent africain dont la motorisation est importante, et la capacité industrielle forte.

Analyses et enseignements

Industrie, aménagement du territoire et pollution en Inde

En Inde, l'automobile bénéficie à une élite sociale, mais également à une élite régionale : l'Inde des unités de production automobile correspond à l'Inde des quatre mégapoles. Quant à l'Inde des meilleures ventes automobiles, elle se compose de l'Inde de l'Ouest, la plus industrialisée (Maharashtra-Gujarat), et de l'Inde du Nord, dans laquelle se trouvent Delhi mais aussi la plus grande richesse agricole du pays (Punjab-Haryana). Le marché le plus faible correspond aux espaces laissés pour compte dans l'évolution récente de la géographie économique de l'Inde. On voit notamment que Calcutta ne peut suffire à « tirer » l'État dont elle est la capitale – le Bengale

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus présente un état des lieux de l'évolution du marché de l'automobile, sur le double plan économique, avec l'émergence à l'échelle mondiale des pays du Sud, et géographique, avec le bouleversement de l'aménagement du territoire qui s'ensuit au sein de ces pays. L'étude fait le choix de présenter, dans trois parties successives, trois études de cas focalisées sur l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud, afin de livrer une analyse approfondie de ces mutations.

occidental – alors que Mumbai et Pune ont des effets d'entraînement remarquables sur un Maharashtra dont bien des zones sont pourtant extrêmement sous-développées. Il apparaît ainsi que l'automobile est un facteur autant qu'un symptôme de l'accroissement des inégalités régionales. Les risques de la concentration spatiale sont d'autant plus grands, pour la production comme pour le marché automobile, que les espaces métropolitains semblent d'ores et déjà saturés. La pollution atmosphérique n'est qu'un indice parmi d'autres de l'étranglement des infrastructures de base en Inde (routes, énergie) et des déficiences en matière de politique urbaine et de transports, voire même en matière de civisme des acteurs. Au-delà des limitations économiques de l'Inde pour l'investissement automobile, c'est bien la "bonne gouvernance" du pays qui est en question.

ZOOM

Les perspectives de désenclavement et d'intégration régionale par l'automobilité

« À l'échelle nationale et régionale, les espaces non encore atteints par l'automobile se réduisent, en effet, un peu plus chaque année dans ces pays émergents sous l'effet d'une politique d'aménagement du territoire et d'équipement routier placée au rang des priorités nationales et soutenue par les grands programmes d'aide multilatérale ou bilatérale. (...) L'essor de la circulation automobile se traduit par le renforcement du réseau routier, qui augmente à son tour l'automobilisation, et ainsi de suite. On est, cependant, encore loin dans la grande majorité de ces pays des "systèmes de routes" tels que l'on peut les trouver dans les pays industrialisés (routes bitumées et parfaitement interconnectées, réseaux de stations-service, garages, signalisation, etc.), dans la mesure où les liaisons interurbaines sont encore déficientes et la part des pistes plus ou moins carrossables demeure très importante. De surcroît, l'automobile doit encore souvent composer avec les modes de transport traditionnels qui se sont souvent appropriés les routes et perturbent la fluidité de la circulation : traction animale, bicyclette (...), motocyclettes, (...) marche à pied le long des routes qui reste le moyen de transport le plus habituel. Quoi qu'il en soit, l'"automobilité" (...) ouvre des perspectives inespérées de désenclavement et de meilleure intégration régionale, surtout dans les grands pays inégalement peuplés, où les faibles densités rendent tout autre mode de transport peu rentable. »

Extrait, p. 8

L'automobile en Chine : entre opportunités productives et contraintes métropolitaines

L'automobile, entrée dans les grandes villes chinoises au cours des années 1990, est dorénavant une donnée incontournable dans les processus nouveaux de développement urbain en Chine. La grande ville chinoise est entrée dans la nouvelle ère de l'automobile (*qiche shidai*), qui lui lance indéniablement des défis importants. Les réponses à apporter impliquent de mettre sur pied de véritables projets urbains qui intégreraient la mobilité dans son ensemble. L'enjeu est de passer de l'approche quantitative qui a marqué les années 1980-1990 (augmentation de la superficie viaire, multiplication des voies autoroutières, etc.) à une approche plus qualitative (amélioration du cadre de vie et des conditions générales de la mobilité). Contrairement à l'Inde, qui cherche à produire des automobiles adaptées à son marché spécifique (voitures *low cost*), la Chine a choisi de s'intégrer dans le marché mondial, d'abord en attirant des entreprises internationales, puis en développant ses capacités propres. Elle pourrait devenir rapidement le premier marché dans le monde.

Afrique du Sud : la stratégie fragile d'un pays enclavé

Si l'éloignement géographique des lieux de production des pays industrialisés et des grands marchés de consommation pourrait la condamner *a priori*, l'industrie automobile sud-africaine connaît paradoxalement un profond renouveau, de nature à la pérenniser durablement grâce aux très importants investissements consentis. Le fait d'être totalement aux mains de grands constructeurs internationaux explique cette mutation rapide. Cependant, le positionnement stratégique de ce pays se révèle fragile car celui-ci ne peut prétendre s'inscrire dans le cadre de la division régionale et verticale du travail, au même titre que l'Europe de l'Est vis-à-vis de l'Union européenne, ou encore du Mexique vis-à-vis des États-Unis. Le risque est alors de voir l'Afrique du Sud se transformer en pays satellite intégré dans les stratégies globales des groupes en raison de sa sous-capacité de production (en lien avec la taille restreinte de son marché domestique), dans le seul but de répondre aux afflux de la demande sur les grands marchés de consommation. En dépit de son appartenance à la Southern African Development Community (SADC), l'Afrique du Sud ne peut pour le moment prétendre de jouer un rôle de tremplin régional, au même titre que le Brésil dans le cadre du Mercosur.

Automobile et sécurité routière

Vers une rupture dans les politiques publiques ?

Titre : Automobile et sécurité routière : vers une rupture dans les politiques publiques ?
Auteur(s) : Ouvrage collectif sous la direction d'Éliane de Vendevre (CPVS, DRAST)
Edition : *Dossiers CPVS*, n° 3, compte-rendu de la réunion du groupe « Prospective et usages sociaux de l'automobile »
Année : 2001

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS (groupe : « prospective et usages sociaux de l'automobile »)
Mots-clés : sécurité routière, insécurité routière, accidents de la route, automobile, comportements à risque, risque zéro, contrôle-sanction, vitesse routière, radars, conduite automobile

Axe 4

Contexte et enjeux

Après le pic des années 1966-1970, les accidents de la route ont connu en France une réduction progressive, due notamment aux améliorations techniques (ceinture de sécurité, véhicules plus sûrs, etc.) – sans que cela permette, néanmoins, à notre pays d'atteindre des niveaux de sécurité comparables à beaucoup de pays européens voisins (Allemagne, Grande-Bretagne, Scandinavie, etc.). C'est dans ce contexte de plafonnement des performances en matière de sécurité routière que le groupe « Prospective et usages sociaux de l'automobile », animé par le CPVS, et présidé par C. Lamure, a pris l'initiative d'organiser début 2001 un colloque pluridisciplinaire pour essayer d'évaluer la possibilité de ruptures réelles en matière de sécurité routière au cours de la première décennie 2000. Deux pistes ont été particulièrement explorées : celle de la politique suédoise du « risque zéro », et celle d'un renforcement significatif de la « chaîne de contrôle sanction », jugée comme insuffisamment efficace en France.

Analyses et enseignements

Outre l'exploration des deux modalités possibles de rupture dans la politique de sécurité routière française – « *risque zéro* » ou « *renforcement des contrôles*

sanctions » –, le dossier comprend des éléments d'information intéressants sur les indicateurs et sur l'émergence d'une politique européenne.

L'approche suédoise du risque zéro : un modèle possible à l'échelle européenne ?

En Suède, la politique de sécurité s'est orientée depuis 1997 vers une « *vision zéro* ». Il s'agit d'une nouvelle approche éthique, selon laquelle la vie et la santé sont

REPÈRE

Ce dossier reprend le compte-rendu de la 14^e séance du groupe Prospective et usages sociaux de l'automobile, mis en place par la DRAST et le CGPC en 1998, réunion qui s'est tenue au ministère de l'Équipement le 6 avril 2001.

Quatre axes de questionnement sont abordés.

- 1 Va-t-on vers des changements majeurs dans les concepts en matière de politique de sécurité routière ?*
- 2 Peut-on envisager (ou non) des transformations significatives dans la mise en œuvre du droit et dans le contrôle des infractions et des sanctions ?*
- 3 Peut-on prévoir l'émergence ou l'affirmation d'une politique européenne en matière de sécurité routière ?*
- 4 Peut-on envisager des nouvelles technologies qui apporteront des solutions au problème de l'insécurité routière ?*

au-dessus de tout et ne peuvent être échangées contre les avantages du système de transport routier (tels que la vitesse). La responsabilité de la sécurité est partagée entre les acteurs du système et les individus, la « philosophie » de la sécurité étant basée sur l'hypothèse d'une défaillance toujours possible de l'être humain. Tous les moyens – techniques ou autres – doivent être mobilisés.

La Commission européenne se place également dans cette approche. Un programme pour la sécurité routière a été établi pour la période 2002-2010. L'objectif affiché est d'avoir à long terme un transport routier aussi sûr que les autres modes de transport, et d'imposer le concept de « *vision zéro* ». La responsabilité d'améliorer la sécurité routière est considérée comme devant être partagée entre le niveau européen (compétent pour l'harmonisation des règles techniques et du permis de conduire), les niveaux nationaux, régionaux et locaux, et le secteur privé.

Les solutions proposées ne sont pas que de nature technique, elles s'ouvrent également à trois autres dimensions :

- le contrôle et la sanction ;
- la sûreté et la lisibilité des infrastructures (approche systémique, et non centrée sur chaque véhicule) ;
- et enfin, le changement d'indicateurs, en visant d'une meilleure prise en compte des blessés.

Vers une rupture dans le contrôle-sanction en France ?

En France, la politique de lutte contre l'insécurité routière repose sur deux grands principes : d'abord, la sécurité

routière est une composante de la sécurité publique en général. Ensuite, la politique de sécurité routière doit être plus « citoyenne », c'est-à-dire fondée sur des partenariats solides dans lesquels l'État doit prendre toute sa part sans détenir le monopole de l'initiative et de l'action.

L'analyse de la chaîne de contrôle-sanction des infractions accidentogènes au Code de la route révèle l'échec de la répression des excès de vitesse en France. On constate en effet des problèmes inhérents au système de contrôle tels que des indulgences de la part des contrôleurs (sorties sans paiement) ou des négligences de la part des contrôlés (non-paiement des amendes). M.C. Jayet (INRETS) relève toutefois que si le système judiciaire de contrôle/sanction français se révèle inefficace c'est avant tout parce qu'on y a introduit un principe de contrôle systématique pour lequel il n'a pas été conçu. N'étant pas spécialisées, ni la justice, ni les forces de police ne sont à même de traiter un grand nombre d'infractions. C'est pourquoi elle suggère d'adopter un régime de sanctions administratives, permettant de « *sortir du pénal* » toutes ces infractions qui produisent des contentieux de masse.

Alors que la politique du risque zéro supposerait des investissements très importants des collectivités locales (et des constructeurs), une des voies possibles pour aller vers une véritable rupture dans les tendances constatées en France, en matière de sécurité routière, serait d'aller beaucoup plus loin en matière de contrôle et de sanction, avec un fort renforcement des moyens de police routière, la mise en place de radars, l'augmentation des amendes et leur recouvrement automatique, et une baisse des limites de vitesse autorisées.

C'est sans doute un des seuls moyens de diviser par deux le nombre de tués ou blessés sur la route, et de provoquer un véritable changement culturel dans le rapport des Français à la route.

Comme en Suède, une meilleure connaissance des blessures liées aux accidents de la route est, sans doute, une des préconditions pour que s'opère un tel changement.

Mise en perspective

Le renforcement de la politique de contrôle-sanction décidé après 2002 a, en effet, permis de diviser par deux le nombre de victimes des accidents de la route en moins d'une décennie.

ZOOM

Prendre en compte les blessés et pas seulement les morts dans l'accidentologie

« Le renouvellement de la recherche, comme de la prévention, passe aussi par la façon d'analyser et d'évaluer le risque. À côté des études sur les données ou les PV d'accidents pris isolément, il y a place pour des travaux sur les catégories de risque par types de mobilité, ou traitant le risque dans la globalité de ses effets sociaux que le concept de "risque zéro" introduit avec le critère de dommages divers aux personnes. Cela suppose d'aller les voir dans les hôpitaux. Ne plus raisonner seulement en nombre de tués implique une transformation profonde des mentalités de tous. »

Marie-Chantal Jayet, INRETS, extrait de la Conclusion, p. 36



AXE

5

Les futurs de la ville, de l'habitat et des territoires

A • Prospective des modes de vie

Radioscopie de la France en mutation

Quatre-vingts ans d'évolution de la société et des territoires : 1950-2030

Titre : Radioscopie de la France en mutation, 1950-2030. L'évolution socio-économique, les modes de vie, les territoires, les villes, la mobilité et l'environnement en 40 dimensions
Auteur(s) : (Dir.) Hugues de Jovenel, Véronique Lamblin, Jacques Theys
Edition : Groupe Futuribles
Année : 2003

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS avec la contribution de l'IFEN et de la DATAR

Mots-clés : socio-économie, modes de vie, territoires, villes, mobilité, environnement, mutations de longue période, séries longues, prospective sociétale

Axe 5

Contexte et enjeux

L'analyse sur longue période des données quantitatives sur les évolutions des territoires, des villes, de la mobilité et de l'environnement en France révèle-t-elle des « ruptures » ou au contraire une certaine continuité ? Et quels sont les apports possibles de l'histoire longue pour la prospective ?

C'est à ces questions que le groupe Futuribles a tenté de répondre, à la demande du CPVS, de l'IFEN et de la DATAR, à travers une étude menée 2003. Cette démarche, d'une richesse inédite, a nécessité de reconstituer des séries longues depuis 1950 et, en conséquence, de procéder à un véritable travail d'archiviste, de numériser les données et de les harmoniser, en particulier pour la période antérieure aux années 1970. Sur le plan de la prospective et/ou de la prévision, un travail de recensement important des travaux a pu être entrepris, complété par des interviews d'experts.

Analyses et enseignements

Ce travail avait avant tout deux objectifs : réinscrire les travaux de prospective de la fin des années 1990-début des années 2000 dans une histoire longue et créer une

REPÈRE

Cette étude sur le thème « Rétrospective et prospective des tendances d'évolution des territoires, des villes, de la mobilité et de l'environnement en France sur longue période, 1950-2030 » a été réalisée par la société Futuribles. Elle lui a été confiée par un comité de pilotage réunissant le CPVS, l'IFEN et la DATAR.

Mené sous la direction d'Hugues de Jovenel, de Véronique Lamblin et de Jacques Theys, le travail a été réalisé par une vingtaine d'experts.

Le rapport se structure autour de six grandes parties consacrées respectivement au contexte socio-économique, aux modes de vie, à l'espace français, à la ville, à la mobilité et enfin à l'environnement. Au total, l'ouvrage est découpé en 40 sous-thématiques allant de la démographie à la sensibilité écologique.

base commune de références pour appuyer la prospective à venir. La démarche a confirmé qu'il existait relativement peu de prospectives comportant des simulations en termes chiffrés sur l'ensemble des items considérés, y compris sur les variables *a priori* quantifiables, et que, faute de « socle de départ » commun, il n'était pas toujours simple de comparer des projections établies sur la base d'hypothèses, et souvent de méthodes, foncièrement différentes.

L'exercice a également révélé de fortes disparités entre les différents thèmes, avec une très forte concentration de travaux sur la démographie, la taille des ménages, les localisations, l'emploi, et inversement, une faiblesse considérable sur les aspects relatifs à l'environnement, aux systèmes de valeurs, aux pratiques et aux usages.

Enfin, cette étude a mis en évidence que les travaux de prospective étaient relativement déconnectés de l'analyse

sociologique (au sens général du terme), car à bien observer les grandes tendances, on constate que si les aspects relatifs à la démographie ou à l'économie sont bien pris en compte, les autres variables sont peu intégrées. Un constat qui pourrait inspirer de nouveaux travaux.

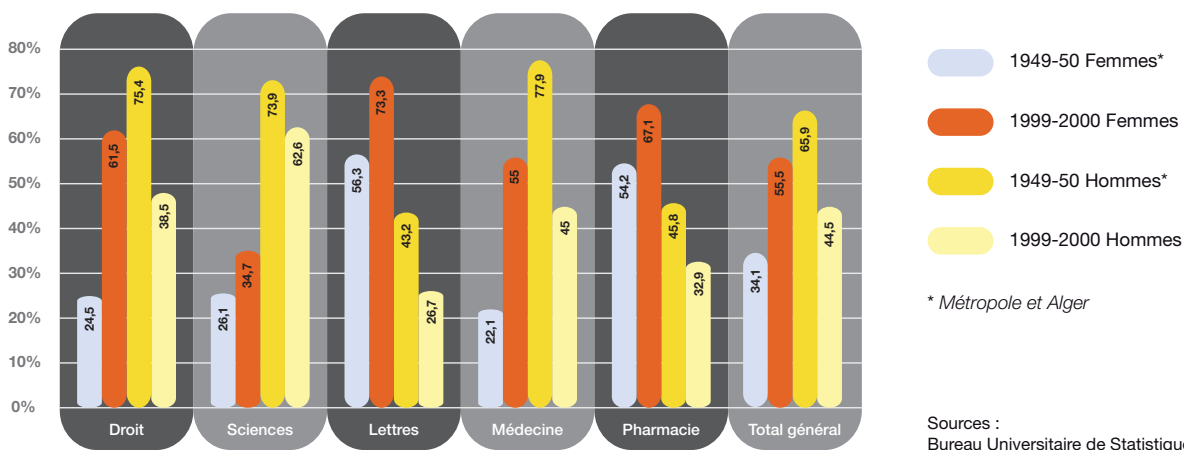
Mise en perspective

Si les hypothèses prospectives faites sur chaque thème sont naturellement marquées par le contexte de la fin des années 1990, très différent d'aujourd'hui, l'ensemble des séries reconstituées pour la période 1950-2000 constitue un outil de travail très utile pour tous ceux qui s'intéressent aux dynamiques d'évolution, dans les décennies à venir, de la société française...

ZOOM

« Une des révolutions majeures qu'a connues la société française à partir des années 1970 a été le changement de la place des femmes dans le monde du travail, ou de l'éducation, et plus généralement l'évolution de leur rôle social, dans tous les domaines. Mais cette "révolution" qui n'avait pas été convenablement anticipée par les prospectivistes reste inachevée, comme en témoigne, en 2001, la représentation des femmes dans les institutions politiques : 6 % au Sénat, 6,6 % dans les conseils généraux, 8 % à la tête des municipalités, et 10 % à l'Assemblée nationale... »

Évolution de la proposition des femmes dans les effectifs d'étudiants par discipline universitaire



Pour le futur, à l'heure où commencent à se mettre en œuvre des politiques de parité, quatre scénarios contrastés peuvent ébauchés :

- **le statu quo.** [...] Le volontarisme politique échoue à entraîner dans son sillage un changement notable de représentations et des pratiques. La parité garantit une égalité formelle, mais elle est détournée... [...]
- **la "guerre des sexes".** [...] Face à l'immobilisme et à une politique d'évitement, l'exacerbation des revendications en faveur des femmes, prend la forme d'un nouveau communautarisme agressif, suscitant, en réaction celui des hommes [...]. La judiciarisation des conflits s'accélère, avec des conséquences graves dans les entreprises et les familles...
- **le retour de la femme au foyer.** [...] Cette hypothèse n'est peut-être pas un cas d'école [...] Il est d'ailleurs loisible d'observer un tel phénomène en Scandinavie... [...]. L'évolution vers des valeurs plus conservatrices, une situation de crise économique grave peuvent y contribuer. Mais, à l'examen du processus en cours de libération des femmes, il est probable, si le cas se présente un jour, qu'il s'agira d'un choix assumé. qui pourrait, d'ailleurs, concerner tous les genres (et donc une partie des hommes et des femmes [...]).
- **une parité culturellement assumée, transformatrice des modes de vie.** [...] L'objectif formel de parité, mis en place dans une première étape, devient obsolète en raison du changement des générations [...]. L'égalité hommes-femmes s'accompagne d'une transformation en profondeur des usages du temps (nous rapprochant des pays nordiques) et des rôles familiaux (implication des hommes dans l'éducation des enfants, les tâches ménagères...) [...]. C'est toute la société qui est transformée. »

B • Logement et habitat

Quels futurs pour le bâtiment et la construction : les travaux du club Bativille

Un exemple de prospective partenariale

Titre : travaux du club Bativille : dossiers 1 à 5

Auteurs : Luc Bourdeau, Marc Weckstein (CSTB), Albert Dupagne, Christophe Gobin, Pierre Sarat et Thérèse Spector

Édition : Cahier du CSTB (prospective)

Année : 1995 à 2001

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS/ministère de l'Équipement, du logement et des transports ; Ademe ; Centre technique et scientifique du bâtiment (CSTB)

Mots-clés : prospective du bâtiment, prospective de la construction, domotique, bâtiment durable, énergie et bâtiment, confort, recyclage des matériaux, cycle de vie, accès au logement, ville durable, architecture durable, filières constructives, innovation

Axe 5

Contexte et enjeux

Jusqu'au seuil des années 1990, il n'existait que très peu de travaux portant explicitement sur la prospective du bâtiment et de la construction, ceux de F. Ascher faisant exception. C'est ce qui décida en 1991 l'Ademe et le CSTB à réaliser, avec l'appui du Gerpa, ce qui reste encore une des prospectives de référence dans ce domaine : Bâtiment 2030. Suite à l'intérêt suscité par cette première étude, le Centre de prospective de la Drast s'est associé aux deux organismes précédents pour mettre en place un Club de prospective – ouvert aux acteurs publics et privés sur la base d'études cofinancées par les uns et les autres. Mis en place en 1994 le Club fonctionna jusqu'en 2001, avec comme préoccupation majeure d'intégrer prospective urbaine et prospective du bâtiment. Il permit d'accompagner la mutation vers un habitat et une construction « durables », mais aussi de construire de nouvelles passerelles entre les approches techniques, socio-économiques ou territoriales du bâtiment.

Analyses et enseignements

Étalés sur une période de six ans, les travaux de Bativille concernent presque tous les champs de la prospective du bâtiment et de la construction, l'avenir des métiers, la demande future de logement, les freins à l'innovation, la domotique, les relations à la prospective urbaine, etc. Faute de pouvoir rendre compte en détail de cette diversité, on ne reprendra ici que l'essai de hiérarchisation des enjeux majeurs pour le futur qui conclut cette réflexion collective.

Sont mis en évidence dans cette conclusion six grands enjeux *considérés comme devant être les plus structurants à l'horizon 2010-2020.*

Le passage d'une activité de flux (et de production) à une activité de stock (et de gestion des usages)

La caractéristique du secteur de la construction est d'être détaché de la vie « économique » et « patrimoniale » des produits qu'il réalise. Il y a une véritable coupure entre le produit et ses usages, entre le cycle court de la construction et le cycle très long des usages de l'habitat. Dans une période où le parc vieillit et où les besoins fonctionnels (sociaux, environnementaux, etc.) varient de plus en plus vite, où la composition des familles et les modes de vie changent aussi de plus en plus rapidement, *cette coupure apparaît*

REPÈRE

Menés entre 1995 et 2001, les travaux du Club Bativille se présentent comme un ensemble de notes, de dossiers, et exceptionnellement d'études. Préparés essentiellement pour un usage interne, ils n'ont pas fait l'objet d'un rassemblement final. Parmi ces travaux on peut noter, en particulier, trois études : une « prospective des jeux d'acteurs dans la construction » (1995) ; une enquête sur « la demande future de bâtiment » (déc. 1996, avec le concours de la DAEI) ; et une synthèse sur « les enjeux futurs pour le secteur du bâtiment » (2001). S'y ajoutent des dossiers diffusés plus largement par le CSTB ; et notamment le dossier 4 sur « les indicateurs de construction durable » (1999) et le dossier 5 intitulé « construire quels enjeux demain ? », qui peut être considéré comme une synthèse.

comme obsolète, et économiquement « dommageable », car dans le coût global du logement (sur toute sa durée de vie), la part liée à la construction est très minoritaire. Comme cela est aujourd'hui le cas dans le secteur automobile, le secteur de la construction devrait plus s'impliquer dans les usages de l'habitat et raisonner beaucoup plus en termes de valeur d'usage, de cycle de vie, de maintenance, de flexibilité, de vulnérabilité, de résilience, etc. Ce qui signifierait passer d'une logique de flux de production à une logique de gestion des stocks et donc de service. Cela voudrait dire, aussi, introduire pour l'acheteur une plus grande transparence dans les coûts d'utilisation de ce qu'il acquiert (dépenses futures d'entretien, d'énergie, etc.).

Le défi de l'immatériel dans un secteur matériel

À moyen terme, les TIC auront beaucoup plus d'influence sur les méthodes de conception et la mobilité urbaine que sur le bâti lui-même. Mais il est probable qu'après 2020 le changement de génération et la très grande diversité des nouveaux usages des nouvelles technologies de la communication (télé-surveillance, e-commerce, e-service, télétravail, régulation du confort intérieur, santé à distance, etc.) vont aussi avoir des conséquences majeures sur la nature et la forme des logements et des bâtiments tertiaires demandés. Le secteur de la construction ne semble pas être préparé à l'éventualité d'un tel changement.

L'extension des populations vulnérables : exclus, pauvres, personnes âgées dépendantes, minorités ethniques

Face à l'extension attendue des populations les plus vulnérables, exclus, pauvres, personnes âgées dépendantes, minorités ethniques, ni l'État, ni le marché ne sont en situation de pouvoir apporter des solutions efficaces à long terme. La solution qui consisterait à faire du logement un bien public, garant de la cohésion sociale, est socialement et économiquement difficilement réalisable. La création d'un marché de logements « low cost » ou spécialement conçus pour les personnes âgées est quant à elle peu souhaitable. Une option intermédiaire pourrait être d'étendre le rôle des associations, et de développer les systèmes coopératifs. À plus court terme, le secteur de la construction pourrait jouer un rôle social majeur en s'impliquant beaucoup plus dans l'amélioration de l'habitat existant, ce qui renvoie à l'enjeu précédent de « gestion du stock ».

Un changement de modèle urbain

À partir de 1975, le modèle de la « ville émergente » est devenu le modèle urbain dominant en France. Il est difficile de discerner ce qui, dans cette évolution, a correspondu à une demande réelle des habitants ou à une contrainte subie. Si la ville émergente est souvent associée à l'idée de « libre choix » de « ville à la carte », de « ville accessible », il n'est pas évident que les modes et conditions de vie des populations modestes ou moyennes – auxquelles s'adressent prioritairement les offres suburbaines actuelles – correspondent à cette image. Il y a, au contraire, un

risque qu'à plus long terme, avec l'augmentation possible des coûts des transports, les périphéries éloignées deviennent à leur tour des « ghettos urbains », avec un patrimoine fortement dévalorisé. Pour éviter cette situation, l'évolution vers un modèle urbain polycentrique, « à la rhénane », semble inévitable, ou en tout cas souhaitable. Là encore, il est important que le secteur de la construction anticipe cette possible rupture.

Les impacts, mal perçus, de la mondialisation

Une idée reçue serait que le secteur du bâtiment et de la construction n'est pas concerné par la mondialisation et ses effets. Or il s'agit, au contraire, d'un risque majeur auquel ce secteur va être exposé. Plusieurs facteurs expliquent cette importance pour le futur : la tendance à segmenter les opérations et les marchés et à mondialiser les opérations les plus grandes (par exemple en architecture), l'internationalisation d'une part croissante du foncier, la concurrence des pays à bas coût dans l'ingénierie et les services immatériels, l'importance de la qualité du cadre de vie et de l'accès au logement dans les migrations ou l'attractivité des cadres, l'explosion de l'urbanisation dans les pays du Sud... et surtout, la *financiarisation de l'immobilier*. S'il y a là des opportunités importantes pour le secteur – ce sont aussi, en perspective, autant de facteurs d'instabilité et de vulnérabilité pour le futur – qui restent insuffisamment perçus.

L'impératif du développement durable

Bativille ne fait que confirmer ce qui était déjà très présent dans la prospective Bâtiment 2030 : l'effet très structurant à long terme sur le bâtiment, l'habitat et la construction de l'impératif du développement durable. Par rapport à ce premier exercice, il met plus spécifiquement l'accent sur la santé, l'énergie, la rareté des ressources, les effets externes des opérations de construction et de la localisation de l'habitat, et sur la notion de cycle de vie. La question est cependant posée des interprétations qu'il faut donner à ce terme très variable selon les pays et les cultures. Entre le respect strict des contraintes réglementaires, trop limitatif, et une stratégie « idéale » qui élargirait à l'infini les critères à prendre en compte, une voie intermédiaire pourrait être de lier normes de développement durable et augmentation de la valeur. Il n'y aura, en effet, de progrès réels dans ce domaine que s'ils entraînent pour les usagers (entreprises, consommateurs, acteurs locaux, etc.) une augmentation de la valeur de leurs biens (d'où l'importance des labels...). L'exemple de l'énergie est sur ce plan le plus probant.

Mise en perspective

Si l'on accepte la question de l'adaptation au changement climatique, Bativille avait mis en évidence la plupart des enjeux qui restent aujourd'hui d'actualité, et en particulier, pour la première fois, ceux liés à la mondialisation et à la financiarisation de l'immobilier.

B • Logement et habitat

Les politiques du logement en Europe à la fin des années 1990

Tendances communes et divergences

Titre : Les politiques du logement en Europe

Auteur(s) : A.M. Fribourg (MELT – ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports), L. Ghekière (Observatoire européen du logement social)

Edition : 2001 Plus, n°44, 57 pages

Année : 1998

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS et Datar

Mots-clés : politiques du logement, maîtrise du foncier, accession à la propriété, quartiers en difficulté, pauvreté, logement social, droit au logement, renouvellement urbain, libéralisation, privatisation, marchés de l'immobilier

Axe 5

Contexte et enjeux

À la fin des années 1970, les politiques du logement connaissent en Europe des ruptures importantes. Les besoins massifs liés à la reconstruction et au développement d'après-guerre étant à peu près satisfaits, les États, confrontés à la crise économique, cherchent à se désengager financièrement : les politiques sont recentrées et plus ciblées sur les catégories les plus pauvres.

Les contributions d'Anne-Marie Fribourg et Laurent Ghekière partent de cette rupture pour retracer l'évolution des politiques européennes du logement du milieu des années 1970 à la fin des années 1990. Sont mises en évidence à la fois les tendances communes et quelques divergences profondes.

Analyses et enseignements

Un désengagement général des États européens, s'accompagnant d'un reciblage des aides.

Le trait commun qui caractérise les politiques du logement menées en Europe dans les années 1990 est une

tendance générale au désengagement des États qui s'accompagne des quatre formes différentes de « recentrage » :

- des efforts (inégaux) pour contrôler les coûts de construction, et donc faciliter l'accès au logement ;
- une « banalisation » du logement social ;
- un réinvestissement sur le parc existant ;
- et enfin, un encouragement général à la propriété, avec comme préoccupation d'orienter l'épargne des ménages vers le secteur du logement.

REPÈRE

Initialement rédigé pour la Datar, le texte d'Anne-Marie Fribourg, largement repris pour ce dossier, commence d'abord par un état comparatif de l'évolution des parcs de logement dans différents pays européens, puis s'intéresse, à la répartition des compétences en matière de logement ; avant de présenter et d'évaluer les politiques mises en place dans les années 1990.

Il est complété par une monographie rédigée par Laurent Ghekière consacrée à la réforme de la politique du logement social en Allemagne.

Au-delà, un *recyclage des aides* est entrepris vers les plus démunis. Les politiques d'accès à la propriété sont plus spécifiquement orientées vers cette catégorie de la population. Des mesures nouvelles sont prises en direction des sans-abri – lutte contre la vacance de logement, prévention ou limitation des expulsions ou garanties aux personnes les plus vulnérables.

De manière plus marginale, mais de façon beaucoup plus volontariste qu'en France, des actions visant à accélérer le renouvellement urbain dans les territoires les plus exposés à la ségrégation sociale sont financées dans plusieurs pays. Elles visent, en particulier, à augmenter le confort des logements sans hausse de loyer, à améliorer l'environnement et à développer les services de proximité – et l'emploi local.

Dans l'ensemble des pays apparaît cependant une *très grande difficulté à articuler les différents volets, souvent contradictoires, de la politique du logement* : réduction du nombre de sans-abri, accès au logement des plus démunis, soutien à l'accès à la propriété et maîtrise des marchés fonciers et immobiliers. En l'absence d'une politique active de régulation de ces marchés, les classes moyennes se reportent sur le logement social au moment où les tendances à la dérégulation et les orientations publiques exigent que ce logement soit réservé en priorité aux catégories les plus démunies. Écartelé entre plusieurs logiques (rentabilité, renouvellement, réduction de la pauvreté), le logement social est menacé « d'explosion ».

Des « modèles nationaux » très profondément différents

Au-delà de ces tendances communes subsistent des différences nationales très profondes. Les parcs locatifs sociaux sont quasi inexistantes en Grèce, en Espagne et au Luxembourg – à l'opposé des Pays-Bas, où ce parc est très important. Il y a à cela des raisons en partie historiques : dans les pays où il a été important (Pays-Bas, Grande-Bretagne, France...), la fonction première du logement social a été de loger les salariés dont l'industrie locale avait besoin. On retrouve les mêmes différences pour ce qui est du *droit au logement*. Dans des pays comme la Belgique, la Finlande, la France ou la Suède, il s'agit d'un droit constitutionnel ou inscrit dans la loi. Au Danemark, aux Pays-Bas, en Grande-Bretagne ou en Allemagne, c'est plutôt une fonction confiée aux autorités locales – au nom de la lutte contre le vagabondage (Allemagne) ou de l'assistance sociale aux démunis. Comme en Grande-Bretagne, il s'agit plutôt de garantir un hébergement (par exemple dans une association) qu'un logement permanent. Partout l'écart entre le droit et la réalité est d'ailleurs important.

On remarque enfin de grandes différences dans la capacité des pays à maîtriser la *spéculation foncière* : si les prix sont convenablement maîtrisés en Allemagne, il en est tout différemment, depuis le milieu des années 1990 en France et en Grande-Bretagne.

ZOOM

Le rôle des différents niveaux de décision dans les politiques de logement social (années 1990)

| PAYS | RESPONSABILITÉ | FINANCEMENT | EXÉCUTION |
|-------------|----------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| Allemagne | État fédéral | État/Länder | Länder/Communes |
| Autriche | État fédéral | État/Länder | Länder/Communes |
| Belgique | Régions | Régions | Régions/Communes |
| Danemark | État | État/Communes | Communes |
| Espagne | État/Communautés autonomes | État/Communautés autonomes | Communautés autonomes/Communes |
| Finlande | État | État | État/Communes |
| France | État | État | État/Communes |
| Grèce | État | État | État |
| Irlande | État | État | Communes |
| Italie | État/Régions | État/Régions | Régions/Communes |
| Luxembourg | État | État/Régions | État/Communes |
| Pays-Bas | État | État | Communes |
| Portugal | État | État | État/Communes |
| Royaume-Uni | État | État | État/Communes |
| Suède | État | État | État/Communes |

B • Logement et habitat

Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus

La stratégie du gouvernement néerlandais pour les années 1990

Titre : Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus aux Pays-Bas

Auteur(s) : J.C. Boyer

Edition : 2001 Plus, n° 25, 12 pages

Année : 1991

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : habitat social, concertation, décentralisation, ménages en difficulté, Pays-Bas, réforme, négociation, corps intermédiaires

Axe 5

Contexte et enjeux

À la fin des années 1980, dans un contexte de ralentissement de la croissance démographique et de réduction de la construction neuve, le gouvernement néerlandais souhaite redéfinir sa politique du logement social. Son projet fait apparaître de fortes inflexions : réduction des dépenses de l'État et notamment des « aides à la pierre », décentralisation des responsabilités (vers les communes et les sociétés d'habitat) et meilleur ciblage des aides vers les ménages en difficulté. L'objectif affiché est d'évincer du parc social les ménages à revenus trop élevés qui occupaient à l'époque un tiers de ces logements dans les provinces les plus urbanisées. L'approche quantitative du problème du logement cède ainsi la place à une approche qualitative et « distributive » plus complexe à maîtriser, notamment en ce qui concerne les ménages à faibles revenus.

Ce numéro de 2001 Plus rend compte des enjeux relatifs à ce projet politique. Comment décentraliser la gestion du parc social tout en réduisant les budgets dédiés ? Comment renouveler les ménages bénéficiaires en jouant sur les prix des loyers et l'attractivité des logements ? Quel doit être le nouveau rôle de l'État pour s'assurer d'une bonne application de la politique auprès des acteurs ?

Analyses et enseignements

L'analyse du projet faite par l'auteur met en exergue trois principales caractéristiques, en rupture avec les politiques précédentes : décentralisation, sélectivité des attributions en fonction du revenu et modalités de mise en œuvre.

Décentralisation ou désengagement de l'État ?

La volonté de décentraliser les responsabilités apparaît dans des conditions quelque peu ambiguës puisque l'État ne cache pas sa volonté d'un certain désengagement

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus, réalisé par Jean-Claude Boyer en 1991, traite de la politique néerlandaise en matière de logement social. Il analyse les principales caractéristiques de ce projet puis présente des extraits de la « Note sur le logement dans les années 1990 » rédigée par le gouvernement néerlandais pour tracer les orientations de sa politique à moyen terme : « les grandes lignes de la nouvelle politique », « les priorités sociales du gouvernement », « pour une meilleure adéquation du loyer au revenu » et « une politique plus rigoureuse d'attribution des logements sociaux ».

financier, notamment pour les « aides à la pierre ». Une augmentation sensible des loyers est prévue ainsi qu'une meilleure adéquation du loyer aux revenus. Afin de ne pas laisser sans défense les locataires face aux propriétaires, le gouvernement propose d'aider les associations de locataires à se renforcer et de promouvoir aux différents échelons des procédures de concertation pouvant aboutir à une « cogestion » de la politique du logement.

Une politique sélective en fonction du revenu

De nombreuses aides étaient généreusement attribuées par le passé aux ménages qui n'en avaient pas vraiment besoin, qu'il s'agisse d'aides à l'accession ou surtout

d'aides pour les bas loyers dans le secteur social. L'objectif est donc de limiter le droit aux aides publiques à la moitié des ménages dans un premier temps, cette proportion devant tomber à 40 % en l'an 2000 ; une telle politique apparaît (techniquement) facile à mettre en œuvre pour les aides à la personne, mais un peu plus délicate pour les aides à la pierre. D'où la place considérable tenue dans le rapport par le problème des ménages qui habitent « trop bon marché » et par les moyens de réduire ces déséquilibres.

La solution réside dans les politiques d'attribution des logements sociaux, qui dépendent aux Pays-Bas des communes et des sociétés d'habitat, mais aussi dans une rotation plus rapide des habitants à l'intérieur de l'ensemble du parc de logements. Obtenir une plus grande fluidité du marché global de l'habitat semble faisable, dans la mesure où l'écart entre les loyers du secteur social et du secteur libre est loin d'être aussi important que dans les grandes villes françaises ; le « retour au centre » était, à l'époque, timide et récent, et la hausse des prix immobiliers qui en résultait n'avait pas encore submergé un parc ancien d'ailleurs d'inégale qualité.

Une mise en œuvre prudente

La préparation de cette politique s'est accompagnée d'une large concertation : sept organes consultatifs ont formulé un avis, tandis que près de 80 « corps intermédiaires » (collectivités territoriales principalement, mais aussi des associations et des groupes d'intérêts spécialisés) ont réagi aux propositions du gouvernement.

Par cette démarche, l'État a compris d'une part qu'il ne pouvait décentraliser les charges sans décentraliser en même temps le pouvoir d'initiative, et d'autre part que la collaboration des autorités locales lui était nécessaire. Plutôt que de vouloir imposer des décisions, il conseille, oriente et organise la concertation. Il garde tout de même ce pouvoir de pression que représentent les subventions affectées, dont le poids reste très lourd dans le budget des communes néerlandaises, ainsi conduites plus facilement à la table de négociation.

ZOOM

Changer la politique d'attribution des logements : le pari du gouvernement

« Chaque année, 5 à 15 % (selon les catégories de logements) du stock est remis sur le marché. Le taux de mobilité est de loin le plus élevé dans les logements locatifs dont le loyer mensuel est supérieur à 450 florins (1 350 FF). Dans les logements en propriété, le taux de mobilité dépasse en revanche à peine 5 %. Mais il est frappant de trouver aussi des taux de mobilité très bas dans les maisons individuelles locatives à faible loyer [...]. À l'évidence, cette catégorie de logements est très recherchée, et leurs occupants ont peu de raisons de déménager. Une bonne partie d'entre eux sont d'ailleurs des personnes âgées [...]. Les déséquilibres dans la répartition de l'espace habitable peuvent être réduits par une politique adaptée. Si les nouveaux programmes de logements correspondent aux aspirations de ceux qui habitent « trop bon marché », le résultat recherché peut être atteint. Les logements locatifs ainsi libérés pourront être affectés en fonction de critères sociaux, notamment à ceux qui veulent déménager d'un logement trop cher à un logement meilleur marché. On estime qu'une politique adaptée permettrait de reloger plus de 200 000 de ceux qui habitent « trop bon marché » dans des logements plus chers, locatifs ou en accession [...]. »

Extrait, p. 3

B • Logement et habitat

La seconde génération des régies de quartier

Un outil de resocialisation plus que d'insertion économique

Titre : Entre économie et territoire : des régies de quartier, creuset de lien civil

Auteurs : B. Eme, en collaboration avec L. Gardin et M.-F. Gounouf (CRIDA-LSCI)

Édition : 2001 Plus, n°34

Année : 1995

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS et programme urbanisme, construction, architecture (PUCA)

Mots-clés : lien social, espace vécu, régie de quartier, emploi, insertion sociale, insertion territoriale

Axe 5

Contexte et enjeux

À l'origine, les régies de quartier ont été mises en place pour répondre aux difficultés de fonctionnement des cités d'habitat social. Fruit d'une expérimentation sociale dont l'émergence remonte à la fin des années 1970, elles ont connu un nouveau développement au début des années 1990, souvent à l'initiative des offices HLM ou des municipalités.

Les régies de quartier s'assignent comme objectif de produire de l'insertion socio-professionnelle pour les habitants du quartier, à partir d'une situation de travail salarié dans une structure économique, productrice de biens et services. Dans ce numéro de 2001 Plus, Bernard Eme montre que si cet objectif est loin d'être entièrement réalisé, les régies produisent en revanche « un savoir civil, et par voie de conséquence, un lien civil » essentiels qui permettent de restaurer un certain nombre de normes indispensables à la vie sociale et de codes propres à la vie quotidienne.

Analyses et enseignements

Particularités de l'insertion proposée par les régies de quartier

L'« insertion par l'économique », à laquelle s'attachent les régies de quartier, met en tension les registres de l'économique et du social : le registre économique est conçu comme un ensemble de moyens en vue de la finalité sociale d'insertion de catégories de population dites en

REPÈRE

Ce numéro 2001 Plus rédigé en 1995 par Bernard Eme synthétise les contributions des équipes ayant participé au programme de recherche lancé en 1992 par le Plan urbain et paru à la Documentation française sous le titre « Les régies de quartier, expérience et développement ».

Après avoir présenté les types de régies de la « seconde génération » ainsi que les types d'activités et la distribution des emplois, le document analyse la notion d'insertion des régies, notamment sous l'angle des territoires et du lien civil.

difficulté, de leur adaptation au marché du travail dans lequel elles doivent s'inscrire ou se réinscrire. À cette imbrication de l'économique et du social, les régies de quartier ajoutent une dimension particulière : celle de l'inscription territoriale de leur fonction de « sas » vers le marché du travail puisqu'elles sont implantées dans l'espace vécu (le quartier) des personnes qui bénéficient de leurs services.

Mais cet objectif d'insertion sociale par l'économique dans l'espace de proximité est loin d'être entièrement atteint, car il aboutit souvent à un renforcement de l'enfermement territorial.

ZOOM

Les effets pervers des fonctions d'insertion locale par les régies

« Pour nombre de jeunes de ces quartiers, l'insertion peut être avant tout analysée comme un processus socio-culturel, psychologique de transformation des cadres spatio-temporels de leur monde vécu familial. La territorialité subie, intériorisée ou imposée telle qu'elle ressort des histoires vécues racontées par les encadrants, n'est autre que la territorialité socio-culturelle, symbolique, psychologique de leur vécu : l'impossibilité par exemple de tel jeune ou de tel autre à rejoindre l'entreprise qui lui offrait un emploi [...] de l'autre côté de l'agglomération ou dans une autre ville. Toujours au dernier moment, un incident, une catastrophe venait casser le scénario prévu malgré le repérage fait avec un encadrant, les indications de parcours fournies par tel autre encadrant. Le fait que des jeunes puissent trouver un travail à la régie est analysé par beaucoup d'habitants adultes comme un effet pervers conduisant à un renforcement de leur enfermement territorial. La possibilité d'un emploi à la régie, même très provisoire et aléatoire, dispense de chercher ou de chercher ailleurs : "ils attendent du travail de la régie. Ils attendent leur tour et ne bougent plus". »

Extrait, p. 21

Les finalités des régies de quartier : au-delà de la seule dimension économique

Les régies de quartier vont cependant au-delà de cette dimension économique. Elles revendiquent une pluralité de fonctions. En effet, la légitimité de produire de l'insertion est assise sur d'autres enjeux liés précisément à l'implantation des régies dans l'espace vécu des habitants. Ces enjeux sont ceux de la régulation du fonctionnement du territoire urbain et le développement d'une citoyenneté locale des habitants.

Ainsi, le projet des régies de quartier se fonde sur l'idée qu'une certaine forme d'économie de proximité est un outil qui permet d'aller au-delà de la seule dimension économique, de poursuivre et d'articuler de manière cohérente trois principales finalités :

- une finalité technico-urbaine à travers la gestion territoriale des services urbains par les habitants eux-mêmes ; la délégation de ces services réintroduit ainsi une grande partie de l'économie du quartier dans la vie quotidienne des habitants ;
- une finalité socio-économique d'insertion sociale et professionnelle des habitants du quartier à partir de la production de ces services urbains – mais aussi d'autres biens et services – par ces mêmes habitants ;
- une finalité socio-politique d'implication de ces mêmes habitants dans les enjeux quotidiens de leur vie ; en les plaçant en position de fondateurs et de décideurs au sein des régies, il s'agit de les faire accéder à une position civique d'acteurs dans une instance représentative de l'intérêt général.

Ainsi, la fonction économique des régies et la distribution de travail permettent le déploiement d'un registre qui échappe aux acteurs institutionnels ou professionnels, celui du lien civil grâce auquel un espace d'habitat se redéploie comme espace vécu d'interconnaissance et de respect mutuel. Sous le terme d'insertion qui, avant tout, signifie obtention d'une autonomie par un travail dans son espace de vie, se cache la création de citoyenneté.

B • Logement et habitat

Le rôle des associations dans le logement social

Les exemples de Londres, Rome, Berlin et Barcelone

Titre : Le logement social dans la métropole européenne : le rôle des associations

Auteur : Y. Maury (ENTPE)

Édition : 2001 Plus, n°66, 85 pages

Année : 2006

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : logement social, association, sans-abri, habitat, recyclage urbain, coopérative, Londres, Rome, Barcelone, Berlin

Axe 5

Contexte et enjeux

Dans les années 1980, le désengagement de l'État de la production de logements se conjugue avec l'élargissement de la crise économique. Face à cette crise du logement social, en France, plusieurs associations, issues majoritairement du secteur de l'accompagnement social, se positionnent en ressource auprès des demandeurs en grande difficulté et acquièrent avec la loi Besson de 1990 une reconnaissance officielle d'acteurs de la politique publique du logement. Mais ces structures « hybrides », à la fois fortement dépendantes des cadres institutionnels et en même temps garantes d'une forme d'autonomie locale dans l'exercice de leurs missions, opèrent un brouillage des frontières traditionnelles qui alimente le débat persistant sur les politiques menées dans ce domaine.

C'est au final cette problématique de la production et de la prise en charge du logement social par les associations que questionne cette publication de 2001 Plus qui offre un regard croisé sur les façons de faire dans quatre métropoles européennes (Londres, Rome, Berlin et Barcelone) et en particulier sur l'expérience d'acteurs non institutionnels (associations de locataires, coopératives de logements populaires, etc.) qui ont tenté d'apporter des réponses innovantes en la matière.

Analyses et enseignements

À travers ces quatre études de cas, Y. Maury décrit en effet l'émergence de dispositifs originaux incluant de nouvelles responsabilités pour le tiers secteur. Même si ces dispositifs restent encore peu formalisés et présentent des

caractéristiques différenciées, l'auteur y voit apparaître les contours d'un modèle alternatif basé sur la coopération.

Les positionnements diversifiés des associations

Schématiquement, le positionnement des associations oscille entre trois figures principales :

- la « **prestation de services** » réglée par des procédures de mise en concurrence, l'octroi de subventions étant subordonné à un usage précis et à l'acceptation d'un contrat. C'est en partie le cas à Londres où des associations locales (*Housing associations*) travaillent pour les *Local Authorities* dans le cadre de conventions *ad hoc*, révisables annuellement en fonction de l'atteinte ou non d'objectifs fixés préalablement. De même, à Rome, c'est en répondant à des appels d'offres que des coopératives « autorécupèrent » des logements populaires anciennement squattés par la population ;

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus a été rédigé par Yann Maury en 2006. L'analyse comparée qu'il propose s'appuie sur un programme de recherche mené sur ce thème à l'initiative du CPVS depuis plusieurs années et sur les conclusions d'un colloque tenu à Lyon en 2005 (« Faut-il réinventer le logement social et populaire en Europe ? »). Après une analyse du rôle des associations dans le logement social, une approche comparée des quatre métropoles est présentée. L'introduction générale et les remarques conclusives de Sébastien Maujean (CPVS) offrent une mise en perspective qui interroge les apports et limites des approches du logement social et son évolution, en termes de « modèles d'intervention publique ».

- le « **gouvernement à distance** », où l'association locale constitue un auxiliaire ou un prolongement de l'action publique et bénéficie le plus souvent d'une subvention structurelle ;
- le « **contrat social** » renouvelé épisodiquement dans le cadre d'un partenariat « équilibré ».

Au final, les expériences rapportées au fil de ces études de cas montrent à la fois les dangers réels existants, à l'instar du risque d'instrumentalisation par le marché, et d'indéniables réussites, du traitement du logement des sans-abri (*Temporary Housing* à Londres) à l'autoproduction mutualisée de logements très bon marché (coopératives d'autoconstruction à Rome). Mais plutôt qu'à deux idéologies qui s'affrontent, on a affaire à une « mise en tension » qui paraît indissociable de l'essor des dispositifs de gouvernance locale.

Vers un modèle alternatif coopératif décentralisé

Selon Yann Maury, les expériences londonienne et romaine illustrent l'émergence d'un nouveau modèle où les acteurs tentent de répondre en partie à la crise du logement.

Ce modèle se caractérise tout d'abord par le recyclage du patrimoine existant, qu'il soit public (Rome) ou privé (Londres). La faiblesse des coûts du recyclage le rend « abordable » aux personnes mal ou peu solvables. En outre, la dispersion des propriétés sous convention opère

au sein de territoires urbains diversifiés et évite ainsi la constitution de ghettos communautaires.

Ce modèle nécessite aussi le recours à une ressource publique qui prend la forme, dans les deux cas cités, d'interventions légales, qu'elles soient de portée nationale (Londres) ou locale (Rome). On y note également le rôle des ressources non marchandes qui relèvent de la sociabilité primaire « donner, recevoir, rendre », à l'instar des coopératives romaines fonctionnant sur le mode de l'« entraide de proximité ».

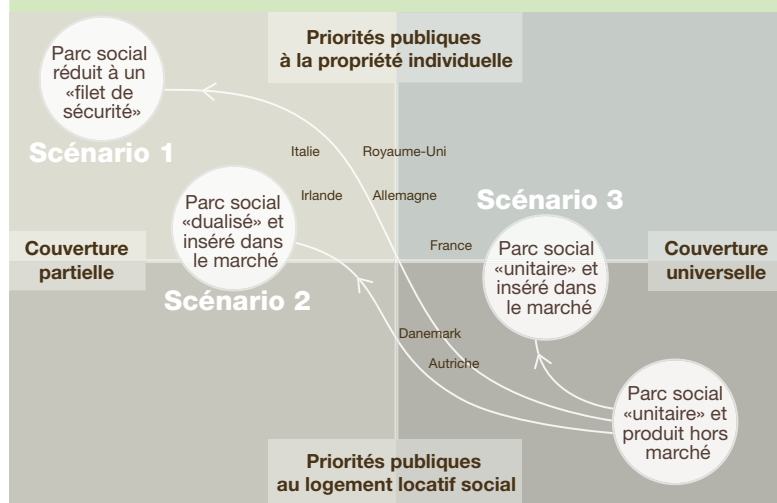
On relève enfin que le secteur professionnel associé à ces deux expériences est très peu formalisé et ne donne pas lieu à la constitution de grandes organisations centralisées. Dans le cas du « *temporary housing* » à Londres, un portefeuille patrimonial est constitué auprès de milliers de propriétaires privés conventionnés. S'agissant des coopératives romaines d'autorécupération, le patrimoine des communes ou des régions est légalement concédé à des groupes humains de petite taille, mais très fortement coalisés autour d'unions locales d'usagers.

Mise en perspective

Le programme de recherche dans lequel s'intègre cette publication a permis de consolider un réseau international intégrant à la fois les habitants, les associations et les bailleurs sociaux. Ces expériences pourraient être utilement prolongées dans le domaine de l'habitat écologique et des économies d'énergie.

ZOOM

Rôle et place du parc social vis-à-vis des marchés du logement : trois modèles de trajectoires



« La réponse du premier scénario vise à renforcer les logiques concurrentielles dans le but d'assurer le bon fonctionnement et la fluidité du marché du logement [...] En l'absence de soutien spécifique au marché locatif, la demande s'oriente ici vers l'accession à la propriété. Dans les deux autres modèles, la politique du logement vise au contraire à neutraliser les avantages concurrentiels des différents segments par le biais d'aides croisées [...] [avec] ces deux cas respectifs : soit un parc locatif dont une part résiduelle, à vocation "très sociale", échappe aux critères concurrentiels de gestion ; soit un parc locatif soutenu comme un tout dans ses objectifs de continuité résidentielle, voire de mixité sociale. ».

Source : d'après H. Van der Heijden, « Social Rented Housing in Western Europe : Developments and Expectations », *Urban Studies*, 2002, 39, 2, p. 327-340.

Sébastien Maujean, extrait p. 7

C • Prospective urbaine

La prospective des villes

Un état des lieux en 1997

Titre : La prospective et la ville : un état des lieux
Auteur(s) : Thérèse Spector (CPVS)
Edition : *Notes du Centre de prospective et de veille scientifique*, n° 7, puis revue *Futuribles*
Année : 1997

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS-DRAST, ministère de l'Équipement
Mots-clés : prospective, futur des villes, métropoles, modes de vie, théories de l'urbanisme, utopies urbaines, croissance urbaine, éclatement urbain, villes globales

Axe 5

Contexte et enjeux

Les années 1990, après l'éclipse de la décennie précédente, tentent d'imaginer ce que sera la ville de demain : les concepts de « ville éclatée », de « ville globale », de « ville numérique », de « ville rétrécie », de « mobilité » ou encore de « ville durable » naissent à cette époque et sont repris tous azimuts. L'avenir des villes – leurs tailles, leurs fonctions, leurs formes – pose question alors que l'urbanisation est une tendance lourde tant en France qu'à une échelle mondiale.

Thérèse Spector dans ce numéro des *Notes du Centre de prospective et de veille scientifique* de 1997 fait un état des lieux de la prospective urbaine avant le Colloque de La Rochelle de 1998, « Villes du XXI^e siècle ». À partir d'un état de la littérature et des travaux en cours, ce document cherche à décrypter s'il se dégage de la communauté scientifique un certain nombre de consensus sur la manière d'imaginer la ville de demain, ou si on se trouve face à un imaginaire éclaté. Si l'on a affaire à des divergences de fond ou simplement de forme.

Analyses et enseignements

Les principaux thèmes de la prospective urbaine

Ce qui caractérise les années 1990, c'est que le foisonnement de réflexions sur la ville part des disciplines variées, dont ce n'est pas toujours le centre d'intérêt premier. Pour classer et analyser ces différents points de vue, T. Spector a choisi de les regrouper sous des thèmes qui reviennent de façon systématique dans la littérature :

comment nommer l'urbanisation croissante du territoire : métropolisation, métapolisation, mégapolisation ? Ces termes sont-ils échangeables ou recouvrent-ils des concepts différents ? Peut-on encore parler de ville ou doit-on parler de phénomène urbain généralisé ? Les villes sont-elles encore dépendantes de leur territoire ? Quel est le rôle de la société civile, des instances publiques ? Les villes sont-elles éclatées ? Que deviendront les villes petites et moyennes ? Que dire de la ségrégation sociale, de la mobilité face à l'éclatement urbain ? Comment définir la ville durable ? Comment les TIC vont-elles influencer sur le développement urbain, et de quelles façons vont-elles intervenir dans nos modes de vie ?

Si dans les ouvrages analysés, la métropole et la métropole sont l'une et l'autre induites par les mutations de l'économie et sa mondialisation, la métropole semble être un concept plus descriptif ; la métropole, un concept plus dynamique, à contenu économique et politique ; la ville globale concerne des sites exceptionnels et peu nombreux qui abritent les

REPÈRE

En introduction, T. Spector propose une « cartographie » des lieux où s'élabore la prospective des villes dans les institutions et entreprises publiques ou privées. Elle synthétise ensuite les réflexions existantes sur le devenir de la ville (visions prospectives regroupées sous 15 thématiques non hiérarchisées) et sur les déterminants de son évolution (travaux de microéconomie, sociologie). Des encarts insérés dans le texte présentent de façon plus précise quelques ouvrages. En annexe, C. Robert (Institut français d'urbanisme) retrace les grandes lignes de la pensée architecturale sur la ville, et est exposée une synthèse prospective de l'OCDE.

*Les grandes lignes de ce document seront reprises dans la revue *Futuribles* (n° 229 de mars 1998).*

services spécialisés indispensables aux grandes firmes. La mégapole est un concept essentiellement démographique. Elle fait référence à une dimension millionnaire des villes sans liaison nécessaire à l'économie.

Quelques scénarios de prospective urbaine ?

Le XXI^e siècle sera majoritairement urbain. Dans un premier type de scénario, on assisterait à une révolution de même nature que le passage du nomadisme à la sédentarité. Or, si la pauvreté a toujours été majoritaire à l'échelle de la planète, elle se retrouvait essentiellement dans les campagnes. La « pauvreté majoritaire » va dorénavant s'installer en ville, ce qui va changer le caractère de ces dernières. Hier et encore aujourd'hui lieux d'exception, les villes deviendront demain des lieux ordinaires de vie pour une majorité d'individus. Conséquence prévisible : la ville ne jouera plus son rôle d'intégrateur et de creuset multiculturel et ethnique. On peut, de ce fait, imaginer la multiplication de scénarios comprenant des enclaves fortifiées pour riches (déjà à l'œuvre à Los Angeles ou São Paulo). Dans ce scénario, les fonctions les plus prestigieuses ont tendance à prendre leurs distances par rapport aux mégapoles constituées. Les centres de commandement de l'économie fuyant les *downtowns* paupérisées préfigurent un divorce possible entre l'économie mondiale et la concentration urbaine.

ZOOM

2100 Récit du prochain siècle (Thierry Gaudin)

« 2100 récit du prochain siècle, ouvrage édité sous la direction de Thierry Gaudin, envisage l'évolution des villes à l'horizon 2100 comme la succession dialectique de trois scénarios consécutifs. Les années 2000-2030 sont celles de la montée des sauvages urbains. Cette phase se caractérise par l'exode rural généralisé vers les mégapoles, la pauvreté, la désintégration sociale, la montée des intégrismes, l'affaiblissement du contrôle social, l'omniprésence de systèmes mafieux et la multiplication des protections de toutes sortes. Les années 2030-2060 sont celles du déclin des mégapoles. Les habitants des mégapoles fuient vers les villes moyennes voire vers les petites unités urbaines, bien reliées entre elles par des transports rapides, libérées par des télécommunications performantes. Les années 2060-2100 consacrent le passage aux villes invisibles. Le pouvoir municipal reprend un nouvel essor, les villes se spécialisent et, par ce moyen deviennent mondiales. Certaines sont construites dans les océans ou dans l'espace. La civilisation des loisirs est à son apogée et chaque ville joue sur sa spécificité. Le citoyen nomade vit un mouvement migratoire qui se combine aux festivités proposées par les villes de la planète. Les lieux d'élection se développent de façon organisée ou spontanée, donnant naissance à une ville ou une agglomération éphémère. Ainsi, émergent les villes invisibles en pleine lumière. »

encart présentant un ouvrage de T. Gaudin, extrait p. 14

Mais plusieurs scénarios de fonctionnement différent ont aussi été développés. Des mégapoles, villes multimillionnaires, zones de peuplement urbain qui croissent en dehors de toute logique économique, et qui induisent, du fait du rassemblement humain, une économie de type informelle, une économie « invertie ». Des villes globales, centres de commande de l'économie mondiale, fonctionnant en réseau horizontal entre grandes villes, au détriment de relations verticales avec leur arrière-pays, voire ignorant ces relations. Des villes petites ou moyennes, indépendantes les unes des autres ou en réseau, vraies ou fausses petites villes ou nouveaux villages correspondant à un besoin qu'a l'homme de se situer dans un espace mesurable et repérable, de circonscrire son espace de la vie courante, de redonner la priorité à une autonomie quotidienne.

Par ailleurs, les réponses à la question « va-t-on vers des villes éclatées ? » ne sont pas uniformes. Tout dépend de la définition que l'on donne à ce concept. Pour certains, la ville éclatée est celle qui est soumise à une évolution différenciée des modes de vie, les habitants utilisant aussi bien la commune que les espaces les plus éloignés pour leur travail et leur temps libre. Cette évolution est elle-même liée à la multiplication des grandes surfaces à la périphérie, au développement de la motorisation... Pour d'autres, la ville éclatée est celle qui renferme des ghettos, des zones de non-droit. Ces ghettos peuvent se situer en périphérie, au sein de la métropole, ou encore dans les villes-centres. Pour d'autres enfin, la ville éclatée est celle de l'étalement urbain. On peut l'imaginer comme la généralisation du périurbain.

Les projets urbains se veulent une réponse aux excès d'une ville éclatée, au désordre, à l'incohérence qui crée un mal-vivre. Le concept de ville durable cherche à renouer avec la centralité, la mixité fonctionnelle et sociale, à établir des liens entre le passé, le présent et l'avenir : à rétablir des coutures, là où se sont opérées des coupures morphologiques. Il s'agit, sans doute, du paradigme dominant de demain, au moins en Europe...

Mise en perspective

Si l'on excepte les questions liées à l'énergie, au climat, à la résilience urbaine, tous les thèmes prospectifs d'aujourd'hui sont déjà présents dans les années 1990. Avec, sans doute, une différence qui désormais s'accroît entre villes « du Nord » et villes « du Sud »... Il est à noter que la note évoque déjà l'émergence des *shrinking cities*, un phénomène qui est amplifié par la crise d'aujourd'hui...

Pour toutes ces raisons, il s'agit donc encore d'un document de référence.

● Prospective urbaine

La ville éclatée

Un scénario « à l'américaine » est-il évitable ?

Titre : La ville éclatée

Auteurs : Ouvrage collectif sous la direction de Nicole May, Pierre Vetz (LATTS), Josée Landrieu (Mission prospective, équipement) et Thérèse Spector (CPVS)

Édition : Édition de l'Aube, 351 pages

Année : 1998

Maître(s) d'ouvrage(s) : Mission prospective (DAEI), CPVS (ministère de l'Équipement)

Mots-clés : ville éclatée, ségrégation, étalement urbain, inégalités socio-spatiales, mobilité, services publics, réseaux, rapport salarial, régulations urbaines, gouvernance, modèles d'intégration, démocratie locale

Axe 5

Contexte et enjeux

« La ville éclatée » marque une étape importante dans le changement de perception qui s'opère au cours des années 1990 sur la réalité urbaine en France. On sort de la représentation traditionnelle d'une « ville à l'européenne » – compacte, multifonctionnelle, intégrative, rassemblée autour d'un pouvoir local identifiable – pour se rendre compte d'une réalité toute différente, faite de ségrégation sociale et ethnique, d'étalement urbain, de réseaux complexes qui s'enchevêtrent, de « gouvernance » sans gouvernement – la réalité de régions urbaines sans frontières bien définies qui se présentent comme un immense et indéchiffrable kaléidoscope... Au-delà des bouleversements sociaux qu'elle entraîne, cette transformation des villes interpelle des institutions publiques, mais aussi, l'ensemble de la société : comment la puissance publique et les responsables politiques peuvent-ils encore agir dans un tel contexte ? Quelles régulations collectives nouvelles faut-il mettre en place ?

C'est pour essayer de répondre à ces questions que les deux services de prospective du ministère de l'Équipement, la Mission prospective (à l'initiative du projet) et le CPVS,

se sont pour la première fois associés pour organiser, en 1995-1996, un séminaire – avec l'appui du laboratoire « Techniques territoires et société » (LATTS) de l'École des ponts. La synthèse publiée en 1998 aux Éditions de l'Aube rassemble à la fois les contributions d'une vingtaine de chercheurs reconnus et quelques témoignages de villes (Saint-Denis, Toulouse, Rueil-Malmaison, etc.).

REPÈRE

Cet ouvrage collectif interroge, au-delà de son apparente évidence, l'objet « ville éclatée » et trace quelques perspectives pour redéfinir des formes de régulation urbaine collectives. La réflexion commune se déploie selon six trames. Éclatement, divisions, ségrégations, où est la nouveauté ? Face à l'élargissement et à l'éclatement des espaces de vie des citoyens, comment repenser des échelles géographiques d'action pertinentes ? Quelles sont les implications, sociales et spatiales, des mutations engagées des services collectifs urbains ? Quelles sont les relations entre l'évolution des villes, les nouvelles logiques d'entreprise et l'éclatement du rapport salarial ? Comment reposer, au-delà de clichés simplificateurs, la question cruciale du « modèle d'intégration » ? Quels schémas de gouvernement – de « gouvernance » – pour la ville de demain ?

Analyses et enseignements

Au-delà de la crise des banlieues, l'ouvrage aborde le thème de l'éclatement urbain sous toutes ses facettes en s'interrogeant à la fois sur la réalité ou sur la nouveauté du phénomène et sur les modalités de régulation collective à mettre en œuvre pour y faire face – en termes d'ingénierie institutionnelle ou de gouvernance et de jeux d'acteurs.

Le constat : ville éclatée ou société éclatée ?

Sur la réalité de l'éclatement urbain, le constat est unanime. Les effets combinés de la vitesse, de la ségrégation urbaine, du marché foncier, de la spécialisation fonctionnelle et de « l'individualisation » conduisent à des territoires urbains de plus en plus étendus, discontinus, hétérogènes, socialement et fonctionnellement fragmentés. La richesse y côtoie des îlots de pauvreté. L'éclatement social redouble l'éclatement spatial. Cet espace en « archipel » est certes aussi celui de la mobilité, des interdépendances croisées, de l'interconnexion généralisée... mais cette richesse virtuelle des relations semble se payer d'une dissolution de la ville sur elle-même. Une des manifestations majeures de cet éclatement est la rupture de « l'unité de lieu » entre sphères de la vie des individus et des groupes : vie familiale, professionnelle, associative, etc. À Saint-Denis, par exemple, près des trois quarts des 38 000 actifs travaillent en dehors de la commune... qui, à l'inverse, accueille autant d'actifs venus de l'extérieur. Si l'on ajoute les effets de coupure liés aux infrastructures, la disparition des petits commerces et des cinémas, le désinvestissement dans la vie civique... on peut s'interroger sur ce qui peut rester de « l'autonomie communale » et de la ville « classique ».

Là où les chercheurs divergent, c'est, en revanche, sur la nouveauté et la spécificité proprement territoriale et spatiale du phénomène. Les logiques de ségrégation sont anciennes (S. Moret) et l'on peut se demander si l'on n'attribue pas à la ville des processus qui ont certes une expression spatialisée, mais dont la dynamique de fond

n'est en rien urbaine ou territoriale (L. Davezies). À travers cette interrogation, la question qui s'est posée est celle du sens et de la portée qui doivent être donnés aux politiques d'amélioration des quartiers et plus généralement, d'équité territoriale : compte tenu de l'hétérogénéité très grande des situations individuelles et de la mobilité croissante, faut-il définir des objectifs d'équité à partir des territoires ou plutôt à partir des personnes ? Tout cela a des implications considérables en termes d'organisation des services publics.

Quelles marges de manœuvre pour l'action collective ?

De manière générale, l'action publique apparaît comme très mal adaptée à cette situation « d'éclatement urbain » ; et les marges de manœuvre qui permettraient de mettre en place des régulations collectives plus efficaces semblent réduites – ou même difficiles à imaginer. Si l'on voit se dessiner un consensus sur la nécessité d'une instance d'agglomération – à l'échelle du bassin d'emploi ou de son « noyau » – aucune solution miracle ne se dégage ni sur l'échelle institutionnelle la plus pertinente, ni sur la distribution optimale des compétences entre chaque niveau, ni sur l'application du principe de « subsidiarité ». Le thème de la « gouvernance » ne fait pas, non plus, l'unanimité car il apparaît plus lié à un pragmatisme managérial qu'au registre de l'action politique démocratique. Finalement les solutions les mieux adaptées apparaissent plus du côté de l'organisation de l'action collective (rôle des associations, des services publics, des syndicats, des entreprises...) que du côté de l'organisation institutionnelle (intercommunalités, etc.).

Vers un scénario à l'américaine ?

La notion de « ville éclatée » fait naturellement référence à l'évolution qui s'est produite dans les grandes villes américaines. Pour les auteurs de l'ouvrage, il ne s'agit pas cependant d'opposer à la nostalgie de la ville européenne traditionnelle (en partie mythique !) le spectre menaçant d'un scénario « à l'américaine ». Cette dichotomie apparaît comme trop réductrice – comme l'est l'opposition également faite entre « modèle d'intégration républicain » et « modèle communautariste ». Entre les deux, il semble qu'il y ait la place pour des « régulations urbaines » intermédiaires associant « multi-appartenance », démocratie de projet et accès équitable aux services publics.

Certains cependant, comme François Ascher, sont plus pessimistes. Ils mettent en évidence « un décalage de plus en plus important entre la ville vécue et la ville politique » et évoquent la probabilité de crises multiples : « crise de la civilité », « crise des communautés », « crise des commodités et services urbains », « crise de la citoyenneté », « crise de l'identité locale ou régionale » et enfin, la plus menaçante, une « crise de la citoyenneté ». Un scénario à l'américaine n'est donc pas finalement exclu...

ZOOM

Une large mobilisation de la communauté scientifique

Les auteurs sont des acteurs publics et privés et des chercheurs de diverses disciplines. François Ascher, Jean-Roland Barthélémy, Marie-Laure Beaufils, Daniel Béhar, Alain Bourdin, Frédéric de Coninck, Olivier Coutard, Laurent Davezies, Jacques Donzelot, Marie-Pierre Establie, Philippe Estèbe, Alain Garès, Stephen Graham, Marie-Christine Jaillet, Danielle Kaisergruber, Yves Janvier, Yves Lancelot, Josée Landrieu, Philippe de Lara, Christian Lefèvre, Marguerite Leflaive, Jacques Marsaud, Marie-Hélène Massot, Nicole May, Georges Mercadal, Frédéric Moret, Edmond Préteceille, Corinne Siino, Thérèse Spector, Pierre Veltz.

Document, p. 13

C • Prospective urbaine

Villes du XXI^e siècle : entre villes et métropoles, rupture ou continuité ?

La prospective urbaine au tournant du millénaire

Titre : Villes du XXI^e siècle : entre villes et métropoles, rupture ou continuité ?

Auteurs : 130 contributeurs sous la direction de Thérèse Spector ; François Ménard et Jacques Theys

Édition : Deux ouvrages publiés par le CERTU (collection Débats n° 21 et 32)

Année : tome 1 (Synthèse) mai 1999, 261 pages ;
tome 2 (Formes urbaines, Mobilité, Villes Durables, Gouvernance) juillet 2001, 810 pages

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS (METL)

Mots-clés : prospective urbaine, villes globales, métropolisation, mondialisation, liens sociaux, ségrégation, modes de vie, mobilité, condition de vie, formes urbaines, conceptions architecturales, utopies urbaines, innovations technologiques, villes durables, villes vulnérables, gouvernance urbaine

Axe 5

Contexte et enjeux

Parallèlement au colloque organisé à Fontevraud sur « l'environnement au XXI^e siècle », il est apparu pertinent, à deux ans du changement de millénaire, d'organiser dans la même perspective transversale et internationale, une confrontation très large sur « *les villes du XXI^e siècle* ». Les années 2000 ont marqué, en effet, un tournant majeur dans le phénomène d'urbanisation à l'échelle mondiale – avec le franchissement du seuil symbolique de 50% de la population vivant désormais dans les villes. Co-organisé par le CPVS et une dizaine d'organismes nationaux ou internationaux – dont l'Unesco et le British Council – cette confrontation, qui a réuni plus de 300 participants de 26 pays différents, a eu lieu en octobre 1998 à la Rochelle. Si l'ambition première (dont rendent compte partiellement les deux ouvrages d'actes publiés) était de faire un « état des lieux » de la prospective urbaine au seuil de l'année 2000, l'ensemble des communications est plus particulièrement centré sur deux questions majeures :

y a-t-il continuité ou rupture radicale entre la ville « traditionnelle » et les métropoles multimillionnaires qui seront celles du XXI^e siècle, et quelles leçons peut-on tirer des villes du Sud pour « réinventer » ce que seront les villes au siècle prochain ?

REPÈRE

Les deux ouvrages d'actes publiés en mai 1999 et juillet 2001 par le Certu ne reprennent qu'une part des 130 contributions au colloque de la Rochelle. Le premier tome « Entre villes et métropoles, rupture ou continuité » est un ouvrage de synthèse qui rassemble les interventions en séances plénières et la liste de toutes les communications. Le second : « Quelles villes voulons-nous, quelles villes aurons-nous ? » couvre les thèmes : « formes urbaines », « mobilité », « villes durables », et « gouvernance ». Le tome 3 qui devait rendre compte des thèmes « mondialisation » et « liens sociaux » n'a jamais été publié.

Analyses et enseignements

Le besoin d'une prospective de rupture

Même si le temps des villes est, à l'évidence beaucoup plus long que celui de la prospective, et les histoires urbaines très différentes d'un continent à un autre, l'idée majoritaire qui se dégage des communications présentées à la Rochelle est qu'il faut envisager les villes du XXI^e siècle plutôt dans une perspective de rupture que dans la continuité du passé – une rupture qui concerne toutes les dimensions : la taille, la géographie, les fonctions urbaines, les modes de vie, les formes de gouvernance, les relations à la technologie et aux ressources, etc. Si l'on tient compte, en outre, de ce que l'essentiel de l'urbanisation se fera dans le Sud (avec, au contraire, dans le Nord, la possibilité d'une « rétractation » d'un nombre croissant d'agglomérations), il est essentiel que le regard prospectif se déplace vers ces villes du Sud – ce qui, naturellement, renforce un peu plus la nécessité d'aborder de front l'hypothèse de ruptures majeures.

Quatre grandes tendances communes

Sans prétendre vouloir résumer en quelques lignes les cent trente communications, il est néanmoins possible de dégager dans cet ensemble très divers trois ou quatre grands messages généraux qui font consensus :

ZOOM

Une confrontation sans équivalent en Europe

Le but du colloque de la Rochelle n'était pas d'aboutir à un consensus sur des scénarios ou des tendances mais d'organiser une confrontation ouverte d'idées prospectives. Les deux ouvrages publiés ne valent donc que par la diversité et la qualité des auteurs rassemblés. Faute de pouvoir tous les citer, on se limitera à quelques personnalités qui illustrent ce souci d'ouverture :

- *du côté des intervenants étrangers : Peter Hall, Joseph Konvitz (OCDE), Saskia Sassen, Michael Storper, Allen J. Scott, Michel Cohen, Melvin Weber, Guanting Chen, Vladimir Kolosov, Alan Mabin, Kent de Lima, Athanase Borda, A.G. Onibokun, John Friedman, Heng Chyekiang, Manuel Gausa, Heinrich Mading, Michael Bach, J. Jonkhof, John Farrow, Judy Hillman, Roberto Camagni, Rob Atkinson, J.P. Elong Mbassi, Britt Olofsdotter ;*
- *du côté français : François Ascher, Marc Wiel, A. Masbovski, Georges Cavalier, Jacques Donzelot, A. Bailly, Vincent Fouchier, François Geindre, Cynthia Ghora-Gobin, F. Scherrer, Francis Godard, Marie-Christine Jaillet, Bernard Jouve, Vincent Kaufman, Jacques Levy, Josée Landrieu, Claude Jacquier, Jean Pierre Orfeuill, P. Estebe, Anne Querrien, Nicole Rousier, André Bruston, Pierre Veltz, Félix Damette, Guy Burgel, Yves Chalas, Thérèse Saint-Julien*

- même si dans beaucoup de villes du Sud, notamment africaines, la démographie précède souvent l'économie, c'est un fait désormais avéré que la mondialisation économique et financière nourrit la dynamique urbaine et la métropolisation. Elle favorise l'émergence de vastes « villes-régions », moteurs de l'économie mondiale ; émergence qui s'accompagne d'un fort accroissement des inégalités sociales et spatiales et d'un risque important de découplage entre villes, ou entre ville et campagne. Seuls les mécanismes de redistribution mis en œuvre à l'échelle des États pourront réduire ces inégalités ou ces risques – les budgets locaux n'opérant que des redistributions très limitées ;
- dans un monde où la performance est essentielle et où les riches ont de moins en moins besoin des pauvres, les fondements démocratiques sont gravement mis en cause et les menaces de désintégration sociale prennent, au Nord comme au Sud, une tournure partout préoccupante. Non seulement la ségrégation ne cesse de s'accroître, mais il y a un risque de voir se développer des phénomènes plus graves encore de ruptures ou de sécessions urbaines. La question se pose avec d'autant plus d'acuité que les crises du travail ou du welfare state vont conférer à la ville et au local des responsabilités accrues dans la construction du lien social ;
- l'étalement des agglomérations – ou plutôt la complexification et l'accélération de cet étalement (amorcé dans les années 1970) – remet en partie en cause le modèle d'urbanité que constitue ce qu'il est convenu d'appeler « la ville européenne », sans que l'on puisse dire dans quelle mesure le modèle de ville durable qui s'est mis en place dans les pays du Nord depuis la fin des années 1990 sera ou non à même d'apporter une réponse satisfaisante aux questions multiples qui en expliquent la dynamique. Une des conditions évoquées pour ce projet de développement durable réussi serait sans doute de le rendre plus « désirable » qu'il ne l'est actuellement. Mais cette nécessité de rechercher l'adhésion du public risque d'entrer en contradiction avec les urgences écologiques et celles de villes globalement de plus en plus vulnérables ;
- dans la plupart des pays, les échelles de gestion des villes ne sont plus celles des interdépendances sociales, économiques et écologiques réelles. Il y a donc un risque majeur de « mauvaise gouvernance » alors même que toutes les analyses font du « bon gouvernement des villes » la condition essentielle d'une réussite des villes dans les domaines abordés dans le colloque : la performance économique, l'innovation, le développement durable, la citoyenneté ou un accès plus équitable aux aménités urbaines. De tous les enjeux évoqués, c'est sans doute le plus urgent à aborder.

● Prospective urbaine

De la ville à la mégapole

La dialectique de la ville européenne et de la ville émergente

Titre : De la ville à la mégapole : essor ou déclin des villes au XXI^e siècle ?

Auteur(s) : sous la direction de J.C. Burdèse (École d'architecture de Lille), M.J. Roussel et T. Spector (CPVS)

Edition : *Techniques, Territoires et Sociétés*, n° 35, 234 pages

Année : 1998

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : ville, mégapole, forme urbaine, histoire urbaine, métropole, civilisation urbaine, imaginaire urbain, développement durable, pensée urbaine, ville émergente, urbanisation

Axe 5

Contexte et enjeux

Quels sont les mutations et les phénomènes susceptibles de marquer les villes et l'urbain pour le XXI^e siècle ? Comment les transformations à venir des villes vont-elles s'articuler avec la vision traditionnelle de l'urbanité ? Face à ces interrogations, ce numéro de *Techniques, Territoires et Sociétés* de 1998, qui a impliqué de nombreux contributeurs, expose les principales idées et conceptions sur les villes qui sont apparues et qui ont été débattues dans les années 1990 : ville éclatée, ville émergente, ville durable, ville postmoderne... Les auteurs ont souhaité privilégier l'ouverture et la diversité des approches, plus qu'un point de vue doctrinaire unique ; en faisant un détour, sans préjugé, sur d'autres métropoles, d'autres manières de vivre la ville ou de vivre en ville.

Analyses et enseignements

L'analyse met en évidence la nette opposition entre le courant de pensée de la « ville traditionnelle » et celui de « la ville postmoderne », même si le thème de la ville durable fait également l'objet de développements importants.

La ville traditionnelle

La notion de « projet urbain », avec l'unité, la logique centripète et la hiérarchie qu'elle sous-tend, est au cœur de la conception de la ville traditionnelle, courant de

REPÈRE

Cet ouvrage collectif fait suite à un séminaire intitulé « Vers une reconception de la pensée urbaine », organisé en 1996-1997 par le CPVS, et animé par J.C. Burdèse, G. Engrand et S. Trelcat (École d'architecture de Lille). Il s'est inscrit dans la continuité des initiatives lancées par le CPVS sur le thème de la prospective urbaine.

L'ouvrage est organisé en cinq parties :

1. *Continuités et ruptures*
2. *Portraits... (de quelques métropoles mondiales illustratives de la « diversité citadine », Singapour, Istanbul, Los Angeles, Tokyo).*
3. *Fins des utopies, retour de la prospective ?*
4. *La ville durable : une nouvelle utopie ?*
5. *Débats et polémiques (notamment autour de la ville émergente)*

Avec les contributions de : Jean-Claude Burdèse, Bruno Fortier, Jean-Loup Gourdon, Geneviève Dubois-Taine, Françoise Choay, et al.

pensée principalement représentée par Françoise Choay. La continuité urbaine et la cohérence formelle apparaissent comme les figures canoniques du savoir traditionnel sur la ville. À travers les valeurs de cohérence et d'harmonie qu'elle véhicule, la ville traditionnelle a longtemps été le paradigme de la réussite d'une civilisation.

Or, aujourd'hui, avec le développement de la mégapole, la ville se valorise à sa périphérie et se dévalorise au centre : l'économie mondialisée est en voie d'abandonner les territoires urbains de la ville classique.

ZOOM

La crise de la pensée urbaine

« Nous proposons une double défocalisation :

1. se détourner de la ville européenne, poser un regard vers d'autres cieux, d'autres lieux, vers des métropoles que nous lisons comme des non-villes, des non-lieux, négations mêmes de notre cité, lieux de chaos, de métamorphose permanente, et qui pourtant vivent, se développent, « s'équilibrent » : Tokyo, Le Caire, Istanbul, Séoul, Atlanta...

2. surtout, et c'est là l'objet majeur de cette réflexion, se détourner de notre patrimoine disciplinaire (paradigmes, outils, valeurs, habitus...) pour entendre les mutations qui parcourent aujourd'hui les champs scientifiques et les domaines de la création : mathématiques (ordre et chaos, rationalité et irrationalités, catastrophes, idée même de loi mathématique, etc.), physique et physiologie (processus, rythme, temporalité, dissipation, turbulence, régulation, complexité, contingence et nécessité, etc.), philosophie (la fin des « pensées dures », des systèmes, au profit d'une écoute et d'une fidélité à la rencontre, à l'événement, à l'occurrence), mais aussi cinéma, scénographie, musique, roman, etc. »

Jean-Claude Burdèse, « Vers une reconception de la pensée urbaine ? », extrait p. 228

La ville postmoderne

Les tenants de la ville « postmoderne » souhaitent une rupture avec le principe du projet urbain cohérent à la base de la ville « traditionnelle ». Ce principe induit selon eux une recherche de la conservation du passé, du maintien de la ville dans les limites de son unité formelle, ce qui empêche toute innovation. C'est le signe, selon par exemple Jean-

Claude Burdèse, que la pensée urbaine est en panne, puisqu'elle n'est pas à la hauteur de ce qu'il estime être les trois enjeux fondamentaux de la ville :

- la production d'objectifs et de réponses mieux liés aux développements contemporains des agglomérations urbaines et résolument prospectifs ;
- la diffusion d'une didactique du « vivre ensemble », nécessaire au fonctionnement du corps social ;
- la résolution des problèmes concrets de la ville et de sa périphérie.

La légitimité de la ville traditionnelle réside dans la mémoire historique, l'arrêt sur une image mythique. La ville « déjà là » est alors le seul matériau et le seul critère de légitimation possible du travail de conception urbanistique ou architectural. Par ailleurs, selon les tenants de cette approche postmoderne, cette référence éternelle au passé ne peut permettre à la ville d'exercer son rôle d'inculcation de nouvelles valeurs. Enfin, l'approche traditionnelle est perçue comme impuissante à affronter les problèmes de la ville concrète, de la ville contemporaine, en particulier ceux de la périphérie, puisque le principe de projet urbain tend à ne se concentrer que sur l'embellissement de la ville, ou pour le moins à la maintenir dans des limites décentes de cohérence et d'unité.

Ainsi, le courant postmoderne souhaite réintroduire le contemporain, la turbulence, l'événement, le processus, etc. Il propose que les urbanistes assument l'instable, le mobile, les processus de dégradation, les ruptures, etc. Ce sont pour ces raisons que les mégapoles sont promues par les tenants de cette approche, car ils les considèrent comme des lieux de chaos, de métamorphose permanente, d'hétérogénéité et de multiplicité, sources de nouvelles potentialités. Ce courant de pensée propose de se détourner des paradigmes et valeurs de notre patrimoine intellectuel et de s'inspirer plutôt des mathématiques, de la physique, mais aussi du cinéma, de la musique, etc. Il propose de poser un regard sur d'autres villes que sur les villes européennes, telles que Tokyo (que décrit Augustin Berque), Istanbul (Jean-François Pérouse), Los Angeles (Cynthia Ghorra-Gobin), Singapour (Charles Goldblum). À travers cette ouverture à l'autre, l'enjeu est de susciter d'autres façons de réfléchir sur nos propres villes et leurs possibles évolutions, avec, par exemple, comme débouché pratique l'approfondissement et la mise en débat du concept de ville durable.

La refondation mégapolitaine

Les systèmes urbains entre héritage et mondialisation

Titre : La refondation mégapolitaine : une nouvelle phase de l'histoire urbaine ?

Auteur(s) : sous la direction de P. Haeringer (IRD, Paris) et coordonné par M.J. Roussel (CPVS)

Edition : *Techniques, Territoires et Sociétés*, n° 36, avec le soutien d'IRD Éditions, 239 pages

Année : 2002

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS et IRD - Institut de recherche pour le développement

Mots-clés : métropole, mégapole, système résidentiel majoritaire, refondation mégapolitaine, diversité citadine, système autoritaire, modèle urbain, Eurasie

Axe 5

Contexte et enjeux

Chaque ville est structurée par un son modèle d'urbanisation qui lui est propre et singulier. Dans un contexte de mondialisation économique, cette diversité est cependant mise en tension avec une standardisation liée aux logiques et mode de fonctionnement de la « ville mondiale ».

Ce numéro de *Techniques, Territoires et Sociétés* confronte réflexions théoriques et expériences pratiques à travers les figures de Moscou, Shanghai et Hong-Kong, trois des villes les plus emblématiques de l'Eurasie « postcommuniste ». Il vise à analyser pour chacune d'entre elles les processus de « mégapolisation », la tension entre les tendances à l'uniformisation et à la différenciation des modèles d'urbanisation.

Analyses et enseignements

Le système résidentiel majoritaire

Pour aborder le thème de la « diversité citadine » sans tomber dans les artifices ou les impasses de la

monographie ou de la simple comparaison statistique, il fallait un « fil rouge ». C'est la notion de « système résidentiel majoritaire » proposée par Philippe Haeringer qui a joué ce rôle. Il s'agit d'une trame urbaine spécifique et fondamentale de la ville qui semble perdurer même en cas de développement urbain accéléré. L'hypothèse est qu'au-delà du désordre apparent qui semble caractériser le développement des mégapoles, celles-ci continuent, en fait, à se structurer et à se reproduire à partir de la matrice

REPÈRE

Ce numéro est issu des travaux qui ont été présentés dans le cadre du séminaire « La diversité citadine » (ou « Séminaire de la Grande Arche »), initié entre 1999 et 2001 par l'IRD et le CPVS. Dans ce séminaire, trois autres villes avaient été analysées : Istanbul, Téhéran et Le Caire.

Après une introduction de P. Haeringer portant sur les relations entre « systèmes autoritaires » et « refondation urbaine », l'ouvrage examine en profondeur les trois villes choisies : Moscou, Shanghai et Hong-Kong. La dernière partie est consacrée à des tentatives de comparaisons entre ces trois villes.

constituée par le ou les systèmes résidentiels « majoritaires » qui leur sont propres et qui résultent, généralement, d'un long processus de stratification historique.

Les différentes contributions de ce dossier confirment globalement le schéma de départ. Selon Philippe Haeringer, « partout l'extraordinaire surcharge urbaine des cinquante dernières années a été assumée, vaille que vaille, par les matrices traditionnelles des villes, celles qui étaient déjà opérantes en 1950. Les modèles urbains propres à chaque

agglomération se sont exacerbés, poussés jusqu'à leur caricature, mais ils ont généralement tenu, en s'adaptant ». La mégapolisation n'a donc pas fait table rase de la diversité des structures héritées de l'histoire.

La refondation mégapolitaine

Par ailleurs, une autre idée forte est développée : celle de la « refondation mégapolitaine ». Elle apparaît comme une sorte de « contre-modèle », visant à traduire l'articulation de ces deux mouvements antagonistes, les identités historiques locales et les logiques de mondialisation.

Parfois présent depuis longtemps, ce contre-modèle paraît dans tous les cas n'avoir pris son envol qu'au cours des années 1990, en liaison avec les mutations géopolitiques majeures du début de cette décennie. À Shanghai ou Hong-Kong comme à Moscou et Téhéran, mais aussi au Caire et à Istanbul, s'affirme l'ambition d'un renouvellement en profondeur du système urbain qui, si elle reste parfois en pointillés, pourrait bien à terme s'interpréter comme une nouvelle étape de l'histoire urbaine, au moins dans cette moitié orientale du monde, particulièrement concernée par la rupture des équilibres anciens.

Cette « refondation » signifie-t-elle une résurgence de l'utopie et un formidable pari sur l'avenir, ou n'est-elle que la résultante d'une bulle spéculative liée à la mondialisation et à la libéralisation internationale des mouvements de capitaux ? Est-elle susceptible de remettre en cause la pesanteur des modèles urbains traditionnels, ou se limitera-t-elle à la constitution de « *gated communities* » – îlots de privilégiés au milieu de la « pauvreté majoritaire » ? La question reste posée.

Mise en perspective

Au moment où se développe un intérêt grandissant pour le dynamisme des grandes villes du Sud, l'hypothèse défendue à travers la notion de refondation mégapolitaine présente l'originalité de mettre en cause l'idée de modèle urbain mondialisé.

ZOOM

Transformation des fonctions urbaines de Moscou

« Le changement des paradigmes dans le système de gestion de la ville de Moscou, la transition entre des méthodes de gestion basées sur la planification et des méthodes de marketing, l'absence d'une vision globale des perspectives de réaménagement de la capitale, aussi bien du côté des nouvelles stratégies d'entrepreneur que des actions de l'administration locale, ont eu pour résultat des conséquences à la fois positives et négatives. [...]

Le versant négatif, pour Moscou, est le décalage entre une croissance trop rapide des fonctions surimposées (équipements et gestion de haut niveau, commerce de biens exclusifs, logements élitistes, etc.) face à un déclin des fonctions de base (production, logement social, transports urbains, etc.). Les actuels chantiers de reconstruction dans la capitale concernent un nombre limité de zones urbaines. [...] La nouvelle élite des affaires et de la politique tend à s'approprier les zones réhabilitées du centre. Cette tendance conduit à la constitution d'une « super-ville », une ville dans la ville, différente à la fois par son contenu et dans son apparence.

Le versant positif consiste en une offre de nouveaux services et de nouveaux équipements, dont la diversité croissante s'adresse autant aux personnes qu'aux entreprises. On peut y ajouter la construction d'une image attractive de la ville, assortie de formes architecturales variées, résolument différentes des médiocres stéréotypes soviétiques. »

« De l'homogénéité à la diversité, la restructuration sociale à Moscou dans les années 1990 », V. Kolossov, O. Vendina, extrait, p. 73-74

C • Prospective urbaine

L'économie invertie dans les pays du Sud

L'économie informelle moteur d'une nouvelle économie urbaine

Titre : L'économie invertie. Mégapolisation, pauvreté majoritaire et nouvelle économie urbaine

Auteur(s) : P. Haeringer (IRD – Institut de recherche pour le développement)

Edition : 2001 Plus, n° 50, 55 pages

Année : décembre 1999

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : mondialisation, pauvreté, économie invertie, troc, économie informelle, métropolisation, mégalo-poles, artisanat, pays en développement, dynamiques de développement

Axe 5

Contexte et enjeux

Dans les grandes villes du Sud, ce n'est pas la croissance économique qui induit le peuplement urbain, mais le peuplement urbain qui donne naissance à une nouvelle économie urbaine, que l'on peut qualifier pour cette raison d'« économie invertie », et qui constitue le pendant de ce qu'on appelle, par ailleurs, la nouvelle économie mondiale.

Dans ce numéro de *2001 Plus*, Philippe Haeringer analyse les phénomènes de « mégapolisation » à travers les échanges économiques. En partant d'observations faites sur Abidjan, il décrit le développement de cette économie invertie au sein des grandes villes du Sud et propose des pistes d'action pour réarticuler économies informelle et formelle au bénéfice du développement urbain.

Analyses et enseignements

Dans les pays du Sud, la nouvelle économie urbaine comprend différentes sphères économiques qui cohabitent plus ou moins harmonieusement. C'est à partir de l'analyse

des relations entre ces sphères que l'on peut imaginer de nouvelles possibilités de développement à l'échelle des mégalo-poles de ces pays.

La nouvelle économie urbaine : les trois sphères

L'auteur distingue ainsi trois sphères. Une sphère de subsistance (ou économie de l'urgence), où une incessante course vers la monnaie cache une économie de troc (un

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus a été rédigé par Philippe Haeringer en 1999. Il regroupe sept textes, écrits dans des circonstances différentes ou prononcés devant des auditoires divers, mais centrés sur le thème de la « nouvelle économie urbaine ».

Le premier texte interroge les termes de mégapolisation, de métropolisation et de mondialisation et tente d'éclairer leurs relations. Les deux suivants décrivent et illustrent la naissance d'une nouvelle économie urbaine. Enfin, les derniers, s'adressant plus particulièrement aux professionnels de l'aménagement, tirent les conséquences, en termes de recommandations pratiques.

service pour un service). Une sphère de reproduction, simple mais améliorée, qui retrouve à la fois la logique artisanale et le sens d'une économie de marché. Enfin, une sphère entrepreneuriale qui s'intègre dans un cadre plus large, que l'auteur appelle le « cercle des technologies » et que l'on peut interpréter comme la « modernité technique ».

Les deux premiers niveaux étant englobés dans le concept d'économie invertie, c'est de leur confrontation avec cette « modernité » que dépendra un certain bien-être économique, non réductible aux standards et indicateurs habituels du développement. Trop puissante, cette même « modernité » – et la dynamique capitaliste dont elle se nourrit – peut étouffer l'économie invertie et lui substituer un vide dangereux. Trop faible, elle risque de provoquer l'étiollement et la mort de l'économie invertie. Car la « mégapolisation » est un piège. Elle condamne les populations à une lourde dépendance technologique.

ZOOM

L'exemple de l'eau

« Il faut amener l'eau pour la distribuer, mais il ne faut surtout pas oublier de la distribuer, et de la distribuer à tout le monde. On pourrait résumer ainsi le débat.

Pour la première partie du programme, les municipalités sont seules face aux technostructures. Pour la seconde, elles peuvent s'appuyer sur les pratiques sociales, à condition d'avoir pensé à établir une connexion. Pour que le point de connexion soit placé au meilleur endroit du tissu physique et social (afin que la chaîne de distribution se poursuive dans les meilleures conditions), il est nécessaire d'entrer en connaissance et en négociation avec les populations concernées. Les municipalités se retrouvent alors dans un rôle de passeur ou de médiateur entre la technostructure (la société des eaux) et des populations dont le niveau de vie ne permet pas un raccordement individuel généralisé ».

Extrait, chap. II, p. 48 (exposé d'ouverture du 1er forum de l'Alliance mondiale des villes contre la pauvreté, Lyon, octobre 1998)

L'économie informelle est nourrie par la dynamique démographique et les besoins des populations, mais pour qu'il y ait décollage économique, il faut une « bascule » pour aller au-delà des petits emplois et c'est la technologie qui joue ce rôle.

Articuler les économies informelle et formelle

Il est nécessaire de mettre en œuvre des modes d'articulation entre ces deux économies en vue de permettre aux populations pauvres de se développer sur le plan économique et sur le plan de la qualité de vie. Cela passe essentiellement par la construction de réseaux, par un minimum de structuration permettant un développement autonome durable plutôt que par le modèle de l'assistance pure et simple. Philippe Haeringer donne quelques exemples qui peuvent être menés à l'échelle de la ville tout entière avec des moyens financiers modérés.

Concernant le domaine de la voirie, il s'agirait d'articuler une voirie informelle et le réseau de grande circulation en développant une simple voie de désenclavement, ce qui permettrait à court terme de bonifier la vie de tout un quartier. Dans le domaine des ordures ménagères, une coopération fructueuse peut s'établir entre une société concessionnaire, chargée du traitement industriel à l'échelle mégapolitaine, et une collecte primaire assurée par le secteur artisanal. Dans le domaine économique, l'expérience des tout petits prêts, accordés notamment aux femmes, a montré qu'un contact adapté pouvait être établi avec l'institution bancaire. Diverses ouvertures technologiques peuvent être également apportées aux artisanats et petits métiers, pourvu qu'elles ne détruisent pas les stratégies et les logiques de ceux qui les pratiquent.

Enfin, dans le domaine du foncier, une collaboration peut s'établir, si le pouvoir politique l'accepte au niveau des principes, entre les services du cadastre et de l'urbanisme d'une part, les lotisseurs du secteur informel d'autre part, surtout s'ils sont issus des communautés rurales traditionnelles. Plus loin dans le processus d'urbanisation, il devient relativement aisé de définir un protocole d'amélioration concertée lorsque l'on a bien identifié le modèle résidentiel majoritaire que produit chaque ville, et les évolutions vers lesquelles ce modèle tend.

● Prospective urbaine

La prospective urbaine aux États-Unis

Quel avenir pour la civilisation suburbaine ?

Titre : La prospective urbaine aux États-Unis ou les enjeux de la civilisation suburbaine

Auteur(s) : C. Ghorra-Gobin (Institut d'études politiques de Paris)

Edition : 2001 Plus, n° 42, 44 pages

Année : 1997

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : suburbanisation, étalement urbain, inégalités territoriales, justice environnementale, principe de compensation, multiculturalisme, intégration, participation citoyenne, NTIC – Nouvelles technologies de l'information et de la communication

Axe 5

Contexte et enjeux

En 1990, le recensement de la population américaine met en évidence l'émergence d'une société majoritairement suburbaine : les banlieues, autrefois essentiellement résidentielles, ont en effet accueilli dès la fin des années 1960 des emplois nombreux. Dans un contexte où les banlieues ont leurs propres centres et où le territoire suburbain se dessine comme le futur de la civilité américaine, émerge évidemment la question du devenir de la ville.

L'essai de Cynthia Ghorra-Gobin, proposé dans ce numéro de 2001 Plus, s'organise autour d'une réflexion sur les enjeux de la civilisation suburbaine, telle qu'elle est perçue par les chercheurs américains dans les années 1990.

On constate notamment que, même si les débats relatifs aux formes urbaines restent assez étrangers aux Américains, les questions concernant la croissance des inégalités, entre les groupes sociaux, mais surtout entre les territoires, sont présentes tout comme en Europe. De plus, contrairement aux idées reçues, les chercheurs américains ne remettent pas en cause la nécessité de l'intervention des

pouvoirs publics mais davantage ses modalités, pour déplacer l'accent de l'assistance vers le développement économique des territoires.

Analyses et enseignements

Trois thématiques principales ressortent des travaux de prospective urbaine américains à cette époque : la restructuration spatiale de la métropole, la diversité raciale et ethnique croissante de la société et la justice environnementale.

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus réalisé par Cynthia Ghorra-Gobin en 1997 traite de la prospective urbaine aux États-Unis.

Après avoir développé le contexte de la prospective urbaine aux États-Unis, la deuxième partie aborde le lien entre les nouvelles technologies et les inégalités territoriales. La troisième partie traite de la diversité ethnique croissante de la population et des questions liées au multiculturalisme. La dernière partie aborde le thème de la justice environnementale, à travers l'introduction d'une dimension sociale dans le débat sur la protection de l'environnement.

Vers un niveau d'organisation à l'échelle régionale

Les chercheurs américains expliquent pour la plupart l'étalement spatial de la ville et l'urbanisation des franges urbaines par le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, qui ont notamment libéré les entreprises des contraintes spatiales.

Mais ce processus de restructuration a entraîné des inégalités territoriales et des disparités économiques entre la ville (noyau historique) et les nouveaux centres de banlieue, perçues non seulement comme injustes pour les populations, mais aussi dangereuses à moyen terme pour le développement économique des banlieues.

Aussi les réflexions portent-elles sur l'invention d'une « région urbaine » et l'élimination de toute politique d'aménagement susceptible de « subventionner » cet étalement, réclamant l'instauration d'une politique volontariste en faveur d'un niveau d'organisation incluant l'ensemble des territoires de la métropole. Une piste évoquée est d'assurer une meilleure transparence des

coûts par le marché afin de modifier le comportement des individus et des entreprises.

Les enjeux de la recomposition raciale et ethnique des métropoles

Les travaux de prospective insistent également sur la nécessité de redonner à la ville une nouvelle dynamique, en partant des atouts de sa population composée en grande partie de minorités ethniques (qui reviendront démographiquement majoritaires en 2040).

Le projet de société de la nation américaine consiste à refléter sa diversité raciale et ethnique. L'un des objectifs de la recherche est de définir, à l'aide d'outils conceptuels, les termes de ce que pourrait être cette identité à venir, tout en préservant les principes de la démocratie hérités de son histoire et en assurant une cohésion nationale dans la diversité.

Environnement, démocratie de participation et principe de compensation

Cette attention portée à la démocratie se retrouve également dans la dimension sociale de la mobilisation pour l'environnement et son inscription dans un processus de planification urbaine s'appuyant sur l'arsenal législatif et la démocratie de participation, notamment à travers le mouvement en faveur de la « justice environnementale » ou la revendication du principe de compensation.

Ce courant défend en effet l'idée selon laquelle certains individus, plus que d'autres, supportent les effets néfastes de la dégradation de l'environnement, l'articulation de la question environnementale et sociale devenant de fait un impératif.

Mise en perspective

Un des intérêts de cet état des lieux de la prospective urbaine aux États-Unis réalisé au milieu des années 1990 est d'avoir pour la première fois attiré l'attention sur le thème de la « justice environnementale » qui est repris aujourd'hui en France à travers les débats sur les inégalités et la solidarité écologiques.

ZOOM

Au-delà du multiculturalisme : une « color-blind society » ou société post-ethnique

« Aussi David Hollinger revendique l'émergence d'une société à venir qui serait post-ethnique, soit une société ayant dépassé le principe de la reconnaissance de la couleur raciale ou de l'appartenance ethnique. Il propose la création de comités de chercheurs et de politiques afin de modifier progressivement les législations et programmes actuels de la discrimination positive (affirmative action ou AA) jusqu'à leur disparition autour de 2010. Mais y parvenir exige deux conditions essentielles, l'amélioration de l'enseignement scolaire dans les ghettos des centres-villes, ainsi que la promotion d'une culture civique mettant l'accent sur le droit et les responsabilités des individus dans les relations qu'ils ont entre eux et avec l'État. ».

Extrait, p. 22

● Prospective urbaine

Lebensraum Stadt, la ville espace de vie

Deux scénarios pour les villes allemandes en 2020

Titre : Lebensraum Stadt,
la ville espace de vie

Auteur(s) : A. Rouyer et F. Scherrer
(Institut d'urbanisme de Lyon)

Edition : 2001 Plus, n° 40, 40 pages

Année : 1996

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : mobilité, mixité fonctionnelle, urbanité, résistance spatiale, attractivité urbaine, Allemagne, modèle éco-social, technologies de l'information et de la communication

Axe 5

Contexte et enjeux

Au début des années 1990, l'organisation de la mobilité urbaine est devenue dans les grandes villes européennes un enjeu majeur sur les plans sociétal, économique et environnemental. En Allemagne, des travaux marquants ont été réalisés par des groupes de chercheurs qui ont élaboré des scénarios multidimensionnels des futurs possibles des grandes agglomérations, sous l'angle de la mobilité à l'horizon des trente prochaines années. Le programme « Lebensraum Stadt – Ville, espace de vie » de la fondation Gottlieb Daimler und Karl Benz est sans doute le plus représentatif des programmes de prospective urbaine de cette époque.

Les deux scénarios à horizon 2020 présentés ici sont issus de ce programme. Ils fournissent deux images contrastées, axées d'un côté sur le volontarisme, de l'autre plutôt sur le pragmatisme et l'autorégulation.

Analyses et enseignements

Vus du côté français, ces travaux révèlent en partie la vision de la ville actuelle et les lignes de désir pour la ville de demain, qui sont largement partagées par le milieu de

l'expertise urbaine allemande. Les deux scénarios étudiés présentent des axes de développement différents tout en conservant quelques points communs.

Scénario A : « Vers une urbanité organisée : mixité fonctionnelle et polycentrisme »

Le premier scénario présente une image détaillée de ce que pourrait être un développement durable de la ville, ville dite « éco-sociale ». Il dessine un modèle de ville axé sur la mixité fonctionnelle, la densité et la dimension « conciliante » pour les habitants et pour l'environnement. L'objectif est essentiellement de renforcer « l'urbanité », notamment

REPÈRE

Le programme « Lebensraum Stadt », de la fondation allemande Gottlieb Daimler und Karl Benz, a regroupé une vingtaine de chercheurs et d'experts entre 1991 et 1994 autour de la question de la ville à la fois « milieu de vie » et concentration des fonctions de centralité, avec les problèmes de mobilité pour interface.

Ce programme a donné lieu à un ensemble de 15 rapports de recherche. Ces productions sont résumées dans ce numéro de 2001 Plus datant de 1996. Ce dernier restitue tout particulièrement le débat qui a animé le groupe d'experts sur les valeurs sous-tendant les scénarios et sur les grandes lignes d'action proposées pour chacun.

grâce à une politique visant à éviter ou à transférer les flux de transports pour les rendre supportables.

Les politiques publiques/privées mises en place reposent sur « *un primat de la planification urbaine* », une priorité aux transports collectifs et des mesures destinées à apaiser le trafic motorisé.

Il appelle une gouvernance d'autant plus vertueuse que les budgets sont prévus en décroissance, alors que la société tend à devenir plus exigeante (bien-être, sécurité, mobilité, participation).

Scénario B : « La ville au fil de l'autorégulation »

Le second scénario met l'accent sur une prééminence du contexte de mondialisation : « *l'agglomération moteur du développement global* » soumise à « *une économie de compétition* », à une « *dynamique urbaine fondée sur la séparation des fonctions* », avec pour corollaire une augmentation des disparités sociales, un étalement urbain et résidentiel (qui sera en partie maîtrisé) et un repli des politiques publiques « *limitées à l'amélioration des réseaux de communication* ».

ZOOM

Deux stratégies d'intervention relatives au système de transport

« *Le scénario A considère [les actions en matière de transport] [...] comme s'intégrant [...] dans un programme [visant à modifier les] structures spatiales. Un des concepts centraux à la base des modes d'actions envisagés est celui de "résistance spatiale" ou de viscosité. En effet, on peut ou non faciliter le déplacement en tenant compte de la limitation du budget temporel et financier des usagers des transports. Plus les déplacements sont aisés, moins la "résistance spatiale" est grande, et plus les structures spatiales tendent, dans leur évolution, à induire, à leur tour, des flux de transports.* »

« *Le scénario B accorde la priorité à la liberté de choix du mode de transport et cherche notamment à préserver l'usage et les avantages du véhicule individuel. Il apparaît [dans cette hypothèse] difficile de coordonner et d'intégrer des mesures d'interventions spatiales et des mesures d'intervention dans le domaine des transports.* »

Extrait, p. 28-29

La congestion conséquente au développement du trafic routier peut être réduite grâce à l'utilisation forte des technologies de l'information et de la communication. De nombreux services télématiques contribuent en effet à éviter des trajets inutiles (visioconférence, mais surtout télétravail, centres de travail à distance et télé-achat). De même, ces technologies permettent de mieux exploiter les capacités des routes à planifier de manière plus rationnelle l'itinéraire à prendre, ce qui constitue un facteur de fluidification du trafic.

La ligne de fracture passe également par la question de la mixité spatiale des fonctions urbaines. À la mixité fonctionnelle et la compacité urbaine prônées par le premier scénario, s'oppose ici la poursuite de la dissociation des fonctions, de la spécialisation des espaces et de la croissance urbaine extensive.

Au final, si ce second scénario « *renonce à l'aménagement de l'espace, augmentant de ce fait le coût de l'intervention dans le secteur des transports* » et « *accorde la priorité à l'individualisme, au pluralisme, à la protection de la sphère privée* », il garantit néanmoins « *le réalisme économique, fonctionnel et financier* ».

Les points communs

Au-delà de ces divergences, les scénarios se rejoignent sur plusieurs points qui constituent un « *socle de certitudes* » dans le milieu de l'expertise urbaine en Allemagne.

Le rôle et les fonctions des centres-villes et des hypercentres sont mis en avant, y compris dans la mixité habitat/activités ; ils sont sans aucun doute le lieu privilégié d'application des mesures visant à réduire la circulation automobile. Parallèlement, la ville allemande reste avant tout « *le lieu de la production économique par excellence* » avec une priorité aux transports de biens et de marchandises. Enfin, les scénarios laissent la part belle aux bienfaits de la télématique (gestion du trafic, télétravail).

Mise en perspective

Ce programme est une bonne illustration de l'implication des fondations privées dans la prospective urbaine en Allemagne, un exemple qui tend à se diffuser en Europe.

● Prospective urbaine

Quand les villes pensent leur futur

La prospective dans 18 métropoles européennes

Titre : La prospective dans 18 villes européennes : résultats d'une enquête

Auteur(s) : F. Parrad et F. Goux-Baudiment (Propective)

Edition : 2001 Plus, n° 64, 96 pages

Année : 2004

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : prospective urbaine, métropoles européennes, gouvernance, qualité de vie, santé, risques, planification stratégique, projets de territoire, participation citoyenne, réseaux d'échanges, compétitivité, développement durable urbain

Axe 5

Contexte et enjeux

Quand les villes pensent leur futur, elles pensent essentiellement à la compétitivité économique et au développement de l'emploi. En effet, la mondialisation et les pressions de la compétitivité imposent désormais aux villes de rendre plus visibles leur identité et leur stratégie de développement.

Il apparaît cependant que les préoccupations ont assez sensiblement évolué depuis 1995. Le thème de la «gouvernance» a pris une ampleur dans la seconde moitié des années 1990 et il semble que depuis les années 2000, les préoccupations relatives à la qualité de la vie, à la santé, aux risques et plus généralement au thème du développement durable occupent à leur tour une place majeure dans les prospectives locales. Cette évolution s'inscrit elle-même dans une tendance conduisant à privilégier des démarches prospectives de plus en plus globales.

Ce sont les méthodes et les approches de la prospective territoriale dans les villes que ce document, issu d'une recherche menée pour le CPVS, tente de dégager. L'objectif est d'identifier des tendances et des enseignements qui peuvent aider à mettre en perspective la situation française.

Analyses et enseignements

Esquisse de typologie : quatre enjeux pour la prospective

L'analyse montre que les situations de la prospective territoriale dans les villes européennes sont très diverses.

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus présente les résultats d'une enquête menée par Propective à l'initiative du CPVS sur les démarches prospectives dans 18 métropoles européennes.

Après une présentation de l'enquête, ce dossier analyse :

- le rôle de la prospective dans les démarches stratégiques urbaines ;
- l'articulation de la prospective et de la participation ;
- les enjeux abordés ;
- les impacts de la prospective ;
- quelques études de cas (Édimbourg 2020, le plan stratégique de Turin, etc.).

Un dossier complémentaire met en perspective ces expériences avec celle du Grand Lyon (« Millénaire 3 ») et les résultats d'une enquête du Certu – Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques sur les besoins des collectivités locales en matière de prospective.

Quatre orientations se dégagent néanmoins. Les démarches de développement urbain ou de planification stratégique sont les plus fréquentes. Elles répondent principalement à un objectif de meilleure coordination des différentes politiques publiques et de coopération des acteurs qui les portent généralement à l'échelle de l'agglomération.

On trouve également plusieurs démarches de compétitivité stratégique. Inspirées des méthodes de management en entreprise, elles se caractérisent par des approches normatives et intégrées à relatif court terme (moins de 10 ans), dont la finalité réside plutôt dans des activités de lobbying et de réseau.

La promotion du concept de développement durable et son application au niveau des villes, dans le cadre notamment d'Agenda 21 locaux, représentent un autre axe de développement. Les démarches mettent l'accent sur la prise en compte, à un niveau global, des évolutions à long terme (à 20 ans) et insistent sur les approches normatives.

Enfin, les projets de territoire sont l'objet certainement des démarches les plus ambitieuses. Les dispositifs de participation mis en œuvre sont de grande ampleur, mais la méthodologie prospective utilisée généralement peu formalisée.

L'apport de la prospective aux politiques urbaines

Les conséquences sur la politique des territoires sont de deux ordres. Elles relèvent ou bien du processus que la réflexion a déclenché, ou bien du contenu même de cette réflexion.

Dans tous les cas étudiés, les démarches ont abouti à l'élaboration d'un projet de territoire, constitué d'une vision,

d'un objectif à atteindre et de l'esquisse d'une stratégie sous forme de recommandations. En revanche, l'aboutissement de ces documents stratégiques à des démarches de planification et d'actions concrètes est dépendant des compétences institutionnelles des partenaires impliqués, ainsi que de la volonté des élus de soutenir les projets et les mener à leur terme.

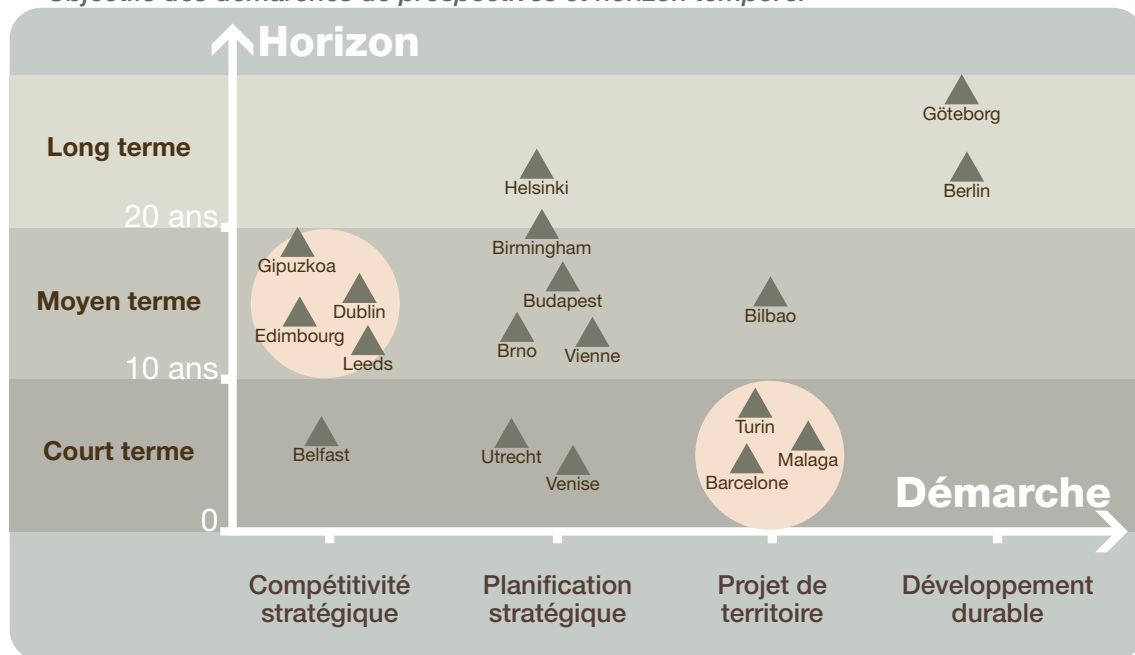
Quels que soient les effets opérationnels observés, la constitution de réseaux d'échanges durables est considérée comme l'un des résultats les plus fructueux, le dynamisme du territoire dépendant avant tout de la mobilisation des acteurs qui le constituent.

Principales limites des démarches

Dans la majorité des cas, les porteurs de projet ont souhaité que leurs démarches soient les plus participatives possibles, mais ils ont pu, ici ou là, être limités par les moyens disponibles et le contexte local. Cela se traduit notamment par un faible nombre d'acteurs mobilisés (par exemple à Budapest), un manque d'association des habitants au projet (Venise), un partenariat public-privé insuffisant (Brno) ou encore un poids trop important du secteur des entreprises dans la construction du projet (Dublin).

Des problèmes dans la conduite de projet sont aussi rencontrés. Ainsi, les acteurs de Birmingham, Édimbourg, Helsinki et Berlin regrettent la faiblesse des moyens disponibles qui limite l'ampleur de leurs travaux. À Brno, ils reconnaissent que la structure municipale n'est pas suffisamment bien organisée pour mener ce type de démarche, dont elle n'a pas l'habitude. De même, les responsables de Birmingham critiquent la présence trop envahissante de l'État central dont les directives limitent leur marge de manœuvre.

Objectifs des démarches de prospectives et horizon temporel



Extrait, p. 19

● Prospective urbaine

Le Deutsche Institut für Urbanistik (Institut allemand d'urbanisme)

Un exemple réussi de mutualisation de la recherche urbaine

Titre : Un exemple réussi de mutualisation de la recherche urbaine : le Deutsche Institut für Urbanistik

Auteur(s) : H. Huntzinger (Tetra)

Edition : 2001 Plus, n° 62, 61 pages

Année : 2003

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : recherche urbaine, collectivités locales, coopération décentralisée, Allemagne, prospective urbaine, financement local, e-gouvernement, développement social urbain

Axe 5

Contexte et enjeux

Ce numéro de *2001 Plus* rédigé en 2003 par Hervé Huntzinger invite le lecteur à un voyage au sein de la recherche urbaine allemande – et plus particulièrement du DIFU.

Créé en 1973, l'Institut allemand d'urbanisme – ou DIFU (*Deutsches Institut für Urbanistik*) – a la particularité d'avoir été fondé à l'initiative des collectivités locales qui assurent 40 % de son budget de fonctionnement. Bien qu'émanant des collectivités locales, il intervient dans la mise en œuvre de nombreux programmes fédéraux ou européens et assure ainsi une fonction privilégiée de médiateur, non seulement entre l'offre et la demande de recherche, mais aussi paradoxalement entre les différentes échelles territoriales intéressées.

C'est la spécificité de cet organisme, lieu privilégié de synergie entre chercheurs et administrateurs de villes, qui a conduit le CPVS à commanditer cette recherche.

Analyses et enseignements

Depuis sa création, le DIFU a pris une place majeure dans le paysage allemand – et désormais européen – de la recherche urbaine. Cette situation exceptionnelle n'est pas due principalement à la taille, somme toute moyenne, de

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus revient tout d'abord sur l'histoire de la naissance du DIFU. Puis, il analyse son rôle de producteur et diffuseur de connaissances et les conditions de cet exercice. Il est enfin complété par plusieurs annexes présentant d'une part l'organisation de la recherche urbaine en Allemagne et d'autre part quatre des grands programmes du DIFU :

- le projet « Villes 2030 » ;
- la réforme du financement des communes en Allemagne ;
- un bilan à mi-parcours du programme « Ville sociale » ;
- les recherches menées sur « l'e-gouvernement ».

l'Institut. Elle résulte beaucoup plus du rôle irremplaçable de médiateur que le DIFU joue à la fois entre le monde de la recherche et celui de l'action locale, mais aussi entre les politiques locales et celles des *Länder*, de la Fédération, et aujourd'hui, de plus en plus, de l'Union européenne.

Créé par les communes et pour elles, le DIFU n'est pas seulement en effet un « centre de ressources » et un exemple réussi de mutualisation de la recherche au service

des collectivités locales. Même si cette fonction de « service » a été fortement renforcée, l'organisme a maintenu en son sein une forte capacité à produire lui-même des recherches et rassemble des experts réputés. On s'aperçoit en outre, à la lecture de ses activités, qu'il intervient très activement dans la mise en œuvre de programmes fédéraux ou européens ; programmes dont il garantit l'adaptation aux besoins concrets des collectivités locales. C'est effectivement l'une des conséquences a priori paradoxale du fédéralisme « à l'allemande » de rendre plus facile le partage des rôles entre différents niveaux de pouvoir et leur association : le principe affirmé d'autonomie et du « chacun chez soi » est, en définitive, favorable à une coopération « ex post » qui valorise les complémentarités mutuelles. En étant un des rouages importants de cette complémentarité, le DIFU assure finalement une fonction essentielle : faire de la recherche urbaine un outil « banal », reconnu, au service de la rationalisation de l'action locale.

ZOOM

Le programme « Ville 2030 »

« Le ministère fédéral de la Formation et de la Recherche (Bundesministerium für Bildung und Forschung ou BMBF) a décidé début 2000 de lancer, sous la forme d'un concours à idées intitulé « Stadt 2030 », un grand programme de recherche sur le thème « Construire et habiter au XXI^e siècle ». Plus d'une centaine de communes allemandes ont participé à ce concours d'idées. Vingt-et-un lauréats ont été distingués pour leurs projets et réalisent désormais – en association avec les chercheurs et en coopération avec des partenariats publics et privés – des modèles, des scénarios, des programmes intégrés structurés autour de concepts innovants et de visions du futur à l'échelle des communes. Les institutions et réseaux de recherche se sont approprié de nouveaux thèmes fondamentaux pour la recherche urbaine et le développement des villes, et s'efforcent d'élaborer des modèles applicables afin de préparer les villes aux défis du futur. Le DIFU est chargé de valoriser et d'exploiter ces travaux de recherche – dans le cadre d'un programme d'accompagnement et d'évaluation. Le réseau de recherche « Stadt 2030 » s'est développé entre-temps pour devenir le plus grand projet de recherche sur la ville en Allemagne de la dernière décennie. En tout, soixante-deux projets individuels ont été financés à ce jour (fin 2003).

La réflexion prospective que ce programme a permise s'est rapidement centrée sur trois enjeux majeurs : le renforcement des mécanismes d'intégration sociale, comme lutte contre la croissance des inégalités, de l'hétérogénéité grandissante de la population urbaine et la fragilité des budgets municipaux ; la pertinence du découpage territorial actuel dans une perspective d'efficacité de l'action publique ; et enfin la redéfinition de l'identité locale en fonction des fortes évolutions de la fonction des villes. »

Extrait de l'annexe n° 4 « Document 1 : « Ville 2030 » : le plus grand projet de recherche urbaine du début des années 2000 en Allemagne, extraits, p. 49

Une extrapolation difficile

Les contextes institutionnels français et allemand sont trop différents pour que l'on puisse, sans précaution, extrapoler cet exemple. En France également, il existe un grand nombre de structures qui assurent cette fonction de médiation : le Plan urbanisme construction et architecture, le Certu - Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, l'Institut des villes, les Agences d'urbanisme, les programmes du CNRS - Centre national de la recherche scientifique ou du ministère de la Recherche, les structures régionales de recherche ou les associations d'élus. Les Allemands, de leur côté, se disent préoccupés par la faiblesse de leurs structures de coordination et par le retard relatif de leur recherche fondamentale, notamment par rapport aux pays anglo-saxons. Il n'y a donc pas de modèle d'organisation idéal qui puisse être généralisé.

Mise en perspective

Dans une certaine mesure le système allemand est symétrique du modèle français puisque l'État fédéral participe à des programmes qui sont essentiellement d'initiative locale alors qu'en France la situation est inverse avec une implication des collectivités dans les actions menées à l'échelon central soit par le PUCA - Plan Urbanisme Construction Architecture soit par le Certu.

 • Prospective urbaine

Maîtriser l'étalement urbain

L'expérience de l'Angleterre, des Pays-Bas, de la Norvège et de Hong-Kong

Titre : Maîtriser l'étalement urbain en Europe

Auteur(s) : V. Fouchier

Edition : 2001 Plus, n° 49, 1999,

59 pages

Année : 1999

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : étalement urbain, périurbanisation, densité urbaine, énergie, qualité de vie, Angleterre, Pays-Bas, Norvège, Hong-Kong, gouvernance, report modal, réduction des déplacements, politique ABC, *guidelines*

Axe 5

Contexte et enjeux

Au début des années 1990, certains pays ont pris conscience de la forte augmentation des coûts économiques, sociaux et écologiques de la périurbanisation: consommation sans cesse accrue d'espace et d'énergie, difficulté à rentabiliser les équipements publics, dégradation de la qualité de vie, etc.

C'est en particulier le cas de la Norvège, l'Angleterre, les Pays-Bas ou encore Hong-Kong qui ont entrepris des politiques intégrées articulant transport et aménagement, afin de freiner la périurbanisation et la croissance de la circulation automobile dans les zones urbaines, de favoriser les formes urbaines denses, d'économiser l'énergie, etc. Ces politiques publiques sont présentées et analysées par Vincent Fouchier dans ce numéro de 2001 Plus.

Analyses et enseignements

Dans les quatre pays étudiés, ce ne sont pas uniquement des dispositions relevant de la gestion de la circulation ou d'une modification du partage modal en faveur des transports collectifs qui ont été édictées, mais des mesures relevant de l'urbanisme, pour influencer la mobilité à sa source, à partir d'une organisation des villes jugée plus appropriée.

Les plans hollandais et anglais en particulier sont deux tentatives pour freiner l'étalement urbain et maîtriser les déplacements. Si aucune des deux ne produit de résultats tout à fait concluants, elles présentent toutefois des objectifs, des outils et des formes d'action publique permettant de mobiliser l'ensemble des acteurs publics et d'obtenir quelques résultats intéressants.

La politique hollandaise « ABC » :
« *Placer la bonne entreprise au bon endroit* »

Le gouvernement hollandais a mis en place en 1991 une politique d'aménagement du territoire qui ambitionne de « *dissuader l'usage de l'automobile, en particulier pour les déplacements domicile-travail* ». La politique « ABC » fait

REPÈRE

*Ce numéro de 2001 Plus a été rédigé en 1999 par Vincent Fouchier. Après avoir présenté les enjeux de ces politiques, quatre études de cas sont présentées : l'Angleterre principalement, mais aussi la Norvège, les Pays-Bas et Hong-Kong. La dernière partie tente de tirer des enseignements. Des annexes sont consacrées à la *planning policy guidance* n° 13 menée en Angleterre : traductions de la première partie de la directive, de la première évaluation menée (1994-1996) et un article de Michaël Bach sur la politique de densification menée en Grande-Bretagne.*

partie des outils de mise en œuvre. Elle consiste à définir une stratégie de localisation, croisant le « profil d'accessibilité » du lieu et le « profil mobilité » de l'entreprise ou du service (en termes de personnes et de marchandises). Les différentes parties du territoire sont classées en trois catégories de zones, combinant les deux types de profils évoqués, en fonction de leur accessibilité. La catégorie A correspond par exemple aux zones de centre-ville, bien desservies par les transports publics et regroupant des activités et équipements ayant une densité élevée d'employés ou de visiteurs, pour lesquelles la norme maximale d'une place de stationnement pour 10 employés et l'objectif maximal de 10 à 20 % de part modale de l'automobile pour les trajets domicile-travail sont fixés.

Chaque région doit élaborer son plan d'application, pour adapter localement les principes nationaux. Les représentants de l'État, des provinces et des municipalités sont impliqués dans cette démarche et le plan est ensuite mis à la consultation du public.

Une première évaluation réalisée en 1997 montre que si la quasi-totalité des grandes municipalités a bien tenté d'appliquer la politique, la mise en pratique s'avère globalement peu aisée. La concurrence entre territoires et la crise de l'emploi font qu'il est difficile pour une municipalité de refuser une implantation d'entreprise parce qu'elle ne répond pas au profil souhaité dans la zone où elle veut s'implanter.

La *planning policy guidance* n° 13 (PPG 13) en Angleterre

Avec des objectifs voisins, le gouvernement britannique a publié en 1994 une directive nationale (PPG 13) pour limiter les déplacements automobiles. Celle-ci présente des

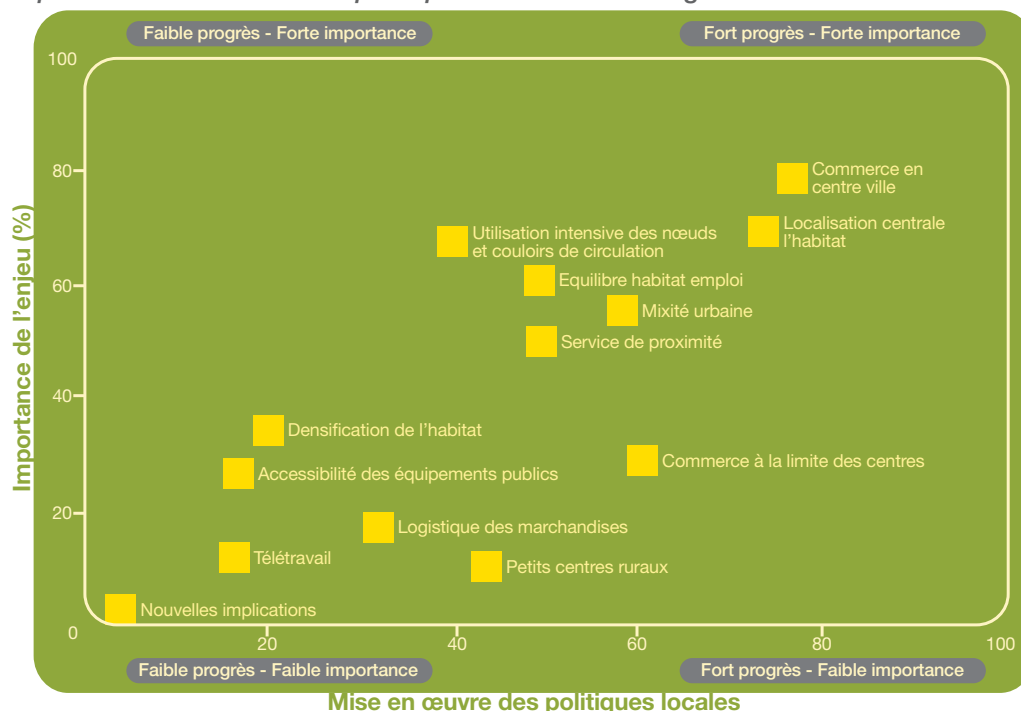
recommandations non obligatoires et prévoit une évaluation publique de suivi. Elle préconise une urbanisation dense et mixte autour des stations de transports publics, et doit s'appliquer en principe aux autorités locales.

La publication publique d'une évaluation menée en 1996 montre que la PPG 13 a marqué un changement majeur dans la politique nationale d'aménagement de la Grande-Bretagne. On peut globalement considérer que son intégration dans les documents de planification s'est faite dans de bonnes conditions et de manière relativement rapide.

Les programmes locaux de transport ont été influencés le plus vite, en raison de l'annualité de leur cycle, mais aussi parce que les préoccupations relatives à l'interaction transport/utilisation du sol (et aux transports publics) étaient déjà présentes dans la demande initiale qui a justifié ces programmes. Compte tenu de cette convergence a priori, seulement un tiers des autorités locales a ressenti le besoin de modifier son plan de déplacement pour tenir compte des objectifs de la PPG 13. La publication de la directive a néanmoins renforcé la tendance, déjà existante, à l'élaboration de stratégies intégrées de transport au niveau local (notamment dans l'agglomération londonienne et les « *county councils* »).

Concernant les plans de développement et d'aménagement, l'intégration a été plus progressive mais néanmoins réelle : fin 1996, 80 % de ces plans faisaient une référence explicite aux objectifs de la PPG 13. Si 70 % des autorités locales considéraient en 1995 que leurs plans antérieurs étaient partiellement en accord avec la directive, près des deux tiers reconnaissent néanmoins que ceux-ci devraient être amendés pour en refléter pleinement l'esprit.

L'impact de la PPG 13 sur les politiques locales d'aménagement



Extrait, p. 52

Le financement de l'aménagement

Une comparaison entre pays européens

Titre : Le financement de l'aménagement, réflexions à partir de quelques exemples étrangers : Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, États-Unis

Auteur(s) : V. Renard (ADEF)

Edition : 2001 Plus, n° 53, 43 pages

Année : 2000

Maître(s) d'ouvrage(s) : ADEF (association des études foncières)

Mots-clés : partenariat public privé, financement de l'aménagement, planification urbaine, promoteurs privés, participation négociée, sociétés d'aménagements, fiscalité locale, France, Pays-Bas, Allemagne, Grande-Bretagne, États-Unis

Axe 5

Contexte et enjeux

Avant l'éclatement de la bulle spéculative immobilière du début des années 1990, dans un contexte de forte croissance urbaine et de forte inflation, on a pu penser que « l'aménagement pouvait financer l'aménagement ». Aujourd'hui, une part significative des besoins financiers ne peut être couverte par les ressources affectées existantes ce qui fait de la question « qui doit payer la ville ? » une question économiquement cruciale – au-delà même d'enjeux plus strictement juridiques.

C'est pour nourrir le débat sur cette question que le CPVS a confié à Vincent Renard la tâche de réaliser une synthèse comparative des modes de financement de l'aménagement en France, aux Pays-Bas, en Allemagne, en Grande-Bretagne et aux États-Unis.

Analyses et enseignements

Logiques de financement et dérives

Il existe trois logiques de financement de l'aménagement : par le constructeur, qui le répercute sur les acquéreurs, par le contribuable, ou par anticipation des plus-values qui apparaîtront sur les terrains voisins.

Un principe généralement admis consiste à ce que, quelle que soit la technique utilisée, le montant collecté ne dépasse pas le coût réel de l'équipement, la recette correspondante étant affectée. Le problème se complique cependant si l'on combine les trois catégories de financement, qui ont chacune leur légitimité au plan de la justice distributive.

Le risque est alors de passer d'une optique de « financement des équipements » à une optique de « récupération de la plus-value ». Au niveau des collectivités locales, cette pratique peut ainsi biaiser les choix d'urbanisme en faveur des opérations productrices des plus fortes participations.

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus examine la question du financement de l'aménagement à travers l'expérience de cinq pays – dont la France. Une première partie présente les payeurs. La seconde examine quelques critères d'évaluation des méthodes de financement. Enfin, les deux dernières parties se concentrent sur les situations allemande et anglaise.

Le numéro comprend un article complémentaire, non résumé ici, portant sur le financement des équipements publics dans les projets d'urbanisme en Europe (Roelof Verhage et Barrie Needham).

Cela contribue à souligner qu'il n'existe certainement pas une méthode optimale de financement des équipements publics urbains. D'ailleurs, l'extraordinaire diversité des méthodes appliquées dans les différents pays le montre clairement.

Les spécificités nationales

Ce qui fait la spécificité du « système français » est une mise à contribution très forte des budgets publics par rapport à la plupart des pays voisins, et la multiplicité, souvent confuse, des techniques utilisées pour faire prendre en charge les « équipements rendus nécessaires par l'opération » (pour reprendre les termes de la loi Sapin) par les constructeurs et opérateurs. À l'inverse, des pays comme l'Allemagne ou les États-Unis exigent une participation sensiblement plus forte des propriétaires riverains.

Le lien entre planification urbaine et financement des équipements a, en *Allemagne*, en revanche, un caractère

très spécifique par rapport aux autres pays voisins, par trois aspects : le rôle moteur de la collectivité locale dans la décision d'ouverture à l'urbanisation, la mise immédiate et systématique à la charge du propriétaire foncier d'une part du coût de certains équipements et la part croissante prise par les opérations de rénovation, réhabilitation, restructuration urbaine, qui a conduit à l'introduction de modes de financement privé spécifiques de ces opérations.

Le système britannique de financement des opérations d'urbanisme a, quant à lui, une particularité importante qui concerne le mode de financement des équipements d'infrastructure et leur lien avec la planification urbaine et les permis de construire. La socialisation des droits de construire n'ayant finalement pas pris place dans le paysage juridique, s'est développé, en marge du système fiscal proprement dit, un système contractuel de participation des promoteurs au coût du développement, connu sous le nom de « planning gains ». Il s'agit d'un principe de participations négociées entre le promoteur et la collectivité locale.

ZOOM

La négociabilité des participations privées

« C'est un point crucial de la mise en place d'un système de participations : opter pour un système fiscal ou parafiscal dont les paramètres sont connus à l'avance, ou pour un système négocié entre promoteurs et collectivités. »

La première option consiste à organiser la participation à l'intérieur d'un système prédéfini selon des règles de calcul objectives, donc prévisibles par le constructeur qui peut l'intégrer dans son bilan. C'est, par exemple, le cas en France de notre taxe locale d'équipement, ou des programmes d'aménagement d'ensemble (PAE).

À l'inverse de ces méthodes prédéfinies, se sont développées dans différents pays, en particulier anglo-saxons et asiatiques, mais également européens, y compris la France, des méthodes de participations négociées. On pense, bien sûr, aux ZAC – Zone d'aménagement concerté en France, mais c'est le cas général en Grande-Bretagne avec les "planning obligations" et celui des "impact fees" et des "exactions" aux États-Unis. »

Extrait du chapitre « Quels critères d'évaluation ? », p. 7-8

Les préoccupations communes

Une préoccupation commune à tous les pays est de mieux encadrer les participations négociées des constructeurs au financement de l'aménagement – une question qui suscite depuis plusieurs années un débat particulièrement vif en Angleterre. La publication dans ce dernier pays du rapport Rogers (*Towards an urban renaissance*) traduit bien les hésitations et l'importance des controverses autour de cet enjeu : alors qu'à l'origine l'objectif de la commission Rogers était de limiter le recours à des participations sans lien avec les opérations engagées, pour éviter des « marchandages » incontrôlables (dans l'esprit de la loi Sapin en France ou de la jurisprudence sur le « rational nexus » aux États-Unis), le rapport conclut finalement sur la nécessité d'élargir ces participations pour qu'elles puissent, par exemple, contribuer à des grands projets de rénovation à l'échelle de l'ensemble des agglomérations. On voit bien là la contradiction entre deux logiques : celle de la transparence des financements et celle de l'utilité publique, qui impose de prendre en compte le changement d'échelle et de nature de l'aménagement actuel.

● Prospective urbaine

Analyse comparative de la politique de la ville aux États-Unis et en France

Mixité sociale versus développement communautaire

Titre : La politique de la ville, une comparaison entre les USA et la France

Auteurs : J. Donzelot (Université Paris X) et C. Mével (Centre d'études des politiques sociales)

Édition : 2001 Plus, n°56, 55 pages

Année : 2001

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS et PUCA

Mots-clés : dotation de solidarité urbaine (DSU), logement social, politique de la ville, États-Unis, participation citoyenne, mixité sociale, communautarisme, affirmative action, loi d'orientation sur la ville, empowerment

Axe 5

Contexte et enjeux

La question de la « politique de la ville » est devenue une question politique majeure en France et aux États-Unis depuis les années 1960-70. Bien qu'on ne puisse pas parler de « politique de la ville » aux États-Unis au sens où nous l'entendons en France, des actions ont été menées, tant en direction des personnes qu'en direction des quartiers dégradés, depuis peu d'un demi-siècle.

Analysant les stratégies mises en place pour répondre aux difficultés rencontrées dans les deux pays, ce dossier met en évidence l'opposition de deux modèles : d'un côté le développement communautaire et de l'autre la mixité sociale. Il s'efforce d'en saisir les glissements successifs et tire d'une lecture croisée des trajectoires française et américaine un portrait renouvelé des actions menées en France sous la bannière de la politique de la ville.

Analyses et enseignements

Pour les auteurs, la lecture comparée des réponses américaine et française de la crise urbaine montre qu'elles se déroulent selon des schémas opposés. Aux États-Unis, l'abandon de l'ambition planificatrice (*space option*) au profit des actions visant à disperser les ghettos (*people option*), puis du soutien aux processus de mobilisation locale (*community option*). En France, le passage d'une

REPÈRE

La réflexion proposée dans ce numéro de 2001 Plus est issue d'un séminaire sur la « nouvelle question urbaine » mené pour le compte du Plan urbain construction architecture, ainsi que d'une recherche conduite pour le compte de la Mire et de la Fondation de France. Le dossier traite de la genèse de la crise urbaine aux États-Unis et les moyens alloués pour y répondre, puis aborde l'évolution historique en France.

politique d'inspiration communautaire sous contrôle républicain (community option) à la montée en régime du principe de mixité urbaine (space option).

Concernant les États-Unis, les auteurs relèvent que trois termes polarisent le débat national. En premier lieu, il s'agit de l'alternative « *place versus people* », laquelle oppose durant les années 1960 puis 1970 les tenants d'une transformation spatiale des centres-villes dégradés aux partisans d'une dispersion/dissolution des populations noires dans la société. Au début des années 1980, un troisième terme émerge sous la notion de *community* qui rassemble les promoteurs d'un « développement communautaire » tant au plan spatial qu'économique ou social, *people-based strategy*.

ZOOM

Forces et faiblesses des deux modèles

« **Le développement communautaire permet un traitement de la crise urbaine en aval, lorsqu'elle a déployé tous ses effets. Il s'inscrit dans les ruptures instituées par le départ des classes moyennes vers les suburbs, lorsque les ghettos noirs ont eux-mêmes perdu leurs élites et que de nouvelles minorités ethniques sont venues investir à leur tour les inner cities, compliquant les effets de la séparation. Prenant acte de cette situation et postulant qu'il faut "faire avec", le développement communautaire y trouve les sources de sa force mais aussi de sa faiblesse.** »

Extrait p. 50

« **Plutôt que "faire avec" cette ségrégation pour espérer mieux la réduire à la manière du développement communautaire, la stratégie de mixité urbaine revient à la contrer directement. Ce volontarisme politique donne à cette démarche une force à laquelle il ne manque... que l'art de donner à ses destinataires une certaine confiance dans leurs propres forces. Un manque qui se fait cruellement sentir dans une conjoncture de reprise économique qui semble profiter à toute la société sauf à celle des zones urbaines défavorisées.** »

Extrait p. 51

Dans les années 1990, une voie moyenne consacre l'action des agences locales (corporations de développement communautaire), agences qui sont considérées comme des instruments de contre-pouvoir (politique, économique et social) mis au service des communautés habitantes. Leurs modes opératoires s'inscrivent dans le cadre plus général des processus dits d'*empowerment*, au point que leur capacité même à lever des fonds se trouve conditionnée par leur aptitude à mobiliser les populations résidentes.

En France, la politique nationale fait plutôt figure de « parent pauvre » ou de « produit bâtard » issu d'une tentative d'hybridation entre logique quasi communautaire (favoriser les identités sociales et culturelles) et les principes républicains (restaurer la mixité sociale). Comparé au modèle américain, l'ordre des moyens et des priorités se trouve ici inversé : c'est la communauté qui sert à tendre vers la mixité et non l'inverse. Ce modèle, dit de la mixité sociale, consiste à prendre le problème en amont, à contenir les processus de séparation urbaine. Il vise à éviter que les villes du vieux continent ne suivent l'exemple des villes américaines.

Le tournant étatique pris par les politiques françaises au cours des années 1990, met l'accent sur le déplacement de la société civile vers l'État. Notamment, une activité législative affirme le primat d'une action structurelle sur la ville (loi d'orientation sur la ville, loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) et grands projets de ville). Le volontarisme en matière de mixité sociale en France conduit à la redistribution de l'habitat social dans l'ensemble des communes de chaque agglomération, à la construction politique de celles-ci afin qu'elles (re) deviennent un niveau de solidarisation de la société et à l'effacement des frontières entre les quartiers défavorisés et le reste de la ville par une politique déterminée en matière d'urbanisme et de transports.

C • Prospective urbaine

La lutte contre l'exclusion dans les quartiers en difficulté

L'expérience britannique

Titre : La lutte contre l'exclusion dans les quartiers en difficulté : l'expérience britannique
Auteur(s) : A. Mac Gregor (TERU - Training and Employment Research Unit et université de Glasgow)
Edition : 2001 Plus, n° 43, 56 pages
Année : 1997

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS
Mots-clés : Grande-Bretagne, quartiers en difficulté, tiers secteur, revitalisation économique, développement social urbain, développement communautaire, accès à l'emploi, formation professionnelle

Axe 5

Contexte et enjeux

Partout en Europe de l'Ouest, l'intervention publique dans les quartiers en difficulté est confrontée simultanément à l'enjeu de revitalisation économique et à la recomposition du lien social. La Grande-Bretagne a mis en œuvre depuis de très nombreuses années une politique de réhabilitation et de revitalisation économique des quartiers en crise. L'approche en termes de développement communautaire y reste une référence, et les initiatives s'en inspirant sont vivaces.

Ce dossier d'Alan Mac Gregor restitue les évaluations des démarches britanniques pour lutter contre l'exclusion par la dimension économique et l'accès à l'emploi. Il montre notamment les difficultés rencontrées dans la création d'emplois locaux et la formation professionnelle.

Analyses et enseignements

La création d'emplois locaux

Sur cent nouveaux emplois dans un quartier à faibles revenus, une fraction seulement profite à ses habitants. Déjà bien connu, ce phénomène a aussi été mis en lumière

à l'occasion d'un important programme de rénovation urbaine à Glasgow (projet GEAR).

De nombreux quartiers défavorisés, mais plus particulièrement la plupart des ensembles de logement social, ne disposent pas d'une base d'activité économique suffisante, alors que certains d'entre eux sont situés à proximité de zones d'activité. Différents obstacles fondamentaux doivent être surmontés pour attirer des entreprises : offre limitée de services locaux, environnement dégradé et insécurité, manque de locaux d'activité de qualité acceptable ou même absence de terrains sur lesquels construire des locaux modernes, etc.

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus a été rédigé par Alan Mac Gregor de l'université de Glasgow.

La première partie décrit les transformations du cadre national des politiques urbaines au Royaume-Uni. La seconde analyse les initiatives économiques locales menées dans les quartiers en difficulté. La conclusion énonce des questions restant en suspens. Par ailleurs, un avant-propos de Pierre Paquet apporte des considérations sur le développement social urbain, le rôle du tiers secteur et le développement communautaire.

De son côté, l'évaluation du *développement économique communautaire* s'avère mitigée. Les entreprises communautaires réussissent à créer des emplois correspondant au profil des habitants mais elles n'en créent que relativement peu et ils sont coûteux en fonds publics. D'autre part, très peu d'entre elles ont démontré qu'elles étaient viables. Par ailleurs, bien que l'emploi dans les entreprises communautaires puisse servir de passerelle entre le chômeur de longue durée et le marché du travail traditionnel, la création d'emplois tend à être relativement faible parce qu'elle subit les contraintes du marché local. On note aussi que la plupart des emplois créés ont été des emplois à faible qualification et à faible rémunération, ce

qui les rend peu attractifs pour ceux qui disposent de revenus de transfert et crée peu de différence pour la communauté locale du point de vue de l'accroissement des flux de revenus. On remarque que les modèles fondés sur la création de revenus commerciaux sur le marché n'ont connu qu'un succès relatif lorsqu'ils ont tenté d'entrer en concurrence avec d'autres entreprises au-delà des limites de leur zone d'intervention locale. Enfin, il est noté que les effets des créations d'emplois sont particulièrement limités lorsque l'accent est mis sur une seule activité (par exemple les services à l'habitat) plutôt que sur un ensemble complet de services.

ZOOM

Le marché du travail intermédiaire

« Il a pour cible les chômeurs de longue durée ou les chômeurs des quartiers les plus défavorisés – ou ces deux catégories simultanément [...] Il procure tout à la fois une expérience de travail et une formation [...] Au Royaume-Uni le wise group a été l'acteur majeur du développement de ce modèle. Créé [...] pour résoudre les problèmes des logements sociaux froids et humides, ce groupe a pris depuis une importance considérable. Il dispose maintenant d'un budget annuel d'environ 14 millions de livres, occupe plus de 200 employés permanents et plus de 500 stagiaires en formation. Environ 22 % de ses ressources proviennent de l'Union européenne, 23 % du gouvernement local et 21 % des agences gouvernementales nationales et départementales. Plus d'un quart de ses revenus proviennent de la vente de services commerciaux ».

« Ce modèle est actuellement repris [...]. Les Glasgow Works en sont une extension intéressante qui comprend une plus large gamme d'activités et un certain nombre de caractéristiques innovantes, y compris le « transfert des indemnités » dans le montage financier, c'est-à-dire que les indemnités qui auraient dû être payées aux participants chômeurs sont remises à Glasgow Works pour aider à couvrir les frais de fonctionnement du programme ».

Extrait, p. 34-35

Construire des relations avec le bassin d'emploi

Une approche alternative consiste à développer des liens entre les habitants des quartiers d'exclusion et des emplois situés sur le marché du travail extérieur au quartier. Cette approche offre des avantages considérables, car le marché comme le gisement d'emplois utilisables sont beaucoup plus étendus et ne créent pas de dépendances vis-à-vis d'un petit nombre d'employeurs locaux.

Cette approche a été largement développée en Écosse, notamment à Glasgow, et par les *task forces* en Angleterre depuis le milieu des années 1980. Le modèle est désormais une partie intégrale des approches partenariales plus larges comme *city challenge*, et les montages correspondent au budget unique de requalification.

La formation professionnelle

De nombreuses initiatives locales en faveur de l'emploi développées au Royaume-Uni dans les années 1980 se sont centrées sur la formation professionnelle. Bien que leurs résultats varient considérablement selon les secteurs urbains concernés, un sentiment général d'insatisfaction prévaut. Une forte proportion de stagiaires ne réussit pas à terminer la formation. Ceux qui la terminent ont des difficultés à trouver un emploi, de surcroît pérenne. De plus, d'autres ne peuvent accepter un emploi en raison de problèmes de garde d'enfants, de transport ou de préoccupations financières diverses qui les incitent à continuer plutôt à bénéficier des indemnités du chômage.

D • Prospective de l'aménagement du territoire

France 2015

Le territoire français dans l'Europe de demain

Titre : France 2015. Quels enjeux pour le territoire français dans l'Europe de demain ?

Auteurs : J.P. Giblin et J.L. Guigou (Datar), P. Veltz (LATTSE-ENPC), A. Bonnafous (Université Lyon II), A. Salles (Essec), G. Baudelle (Université Rennes II), J. Theys et S. Wachter (CPVS), F. Damette (Université Paris I), J. Beauchard (Université Paris XII), Y. Morvan (CES Bretagne), P. Bruyelle et D. Paris (Université Lille I), P. Beckouche (Strates – Université Paris I/CNRS), C. Bersani (MELT), P. Mayet (CGPC)

Édition : *Techniques, Territoires et Sociétés*, n° 33 (Actes du colloque CPVS/Drast/Datar)

Année : 1996

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS et Datar

Mots-clés : aménagement du territoire, globalisation, mobilité, armature urbaine, métropole, façade atlantique, euro-région, Europe, territoire français

Axe 5

Contexte et enjeux

Si le constat des tendances lourdes affectant le territoire national a pu souvent conduire à une certaine « dramatisation » (hétérogénéité et discontinuité des espaces, concentration urbaine, dislocation des territoires, etc.), la prospective permet aussi d'identifier pour les prochaines décennies des enjeux beaucoup plus précis et stratégiques, notamment en matière d'aménagement du territoire.

Les différentes contributions qui alimentent ce numéro de *Techniques, Territoires et Sociétés*, proposent une image de la France en 2015 en s'appuyant sur les réflexions menées soit par la Datar soit par le ministère de l'Équipement.

Analyses et enseignements

Ce recueil de contributions dresse un état des lieux détaillé des tendances lourdes observables sur le territoire français. Il permet également d'identifier les défis

consécutifs à relever pour alimenter la réflexion politique (faire de la ville un lieu d'échange et d'intégration sociale, territoriale et ethnique ; réduire les tensions entre Paris et les autres villes de France ; favoriser l'interrégionalité...). On retiendra notamment les contributions d'Alain Salles sur l'armature urbaine et d'Alain Bonnafous sur les transports, qui sont synthétisées ci-après.

REPÈRE

Ce numéro de Techniques, Territoires et Sociétés réunit les actes d'un colloque organisé conjointement par le CPVS et la Datar sur la France dans l'Europe de 2015.

Il présente des travaux réalisés dans le cadre de l'opération "Prospective et Territoires" mise en place par la Datar et les évalue à partir de questionnements provenant d'acteurs de terrain. Ces réflexions sont enrichies par d'autres apports, en particulier ceux issus du réseau de l'Équipement et du CPVS.

Le dossier est divisé en deux parties, les approches thématiques (économie, transports, villes, environnement et perspectives européennes) et les approches territoriales (la façade atlantique, les régions atlantiques, l'Eurorégion Nord, le bassin parisien).

L'armature urbaine : favoriser l'émergence de métropoles de rayonnement européen

Sur le plan de l'armature urbaine, A. Sallez indique que pour jouer son rôle dans la compétition des villes et pour attirer les flux (hommes, capitaux, investissements) d'une économie devenue mondiale, il manque à l'armature française quelques métropoles dotées des grandes fonctions supérieures urbaines. Pour ce faire, il est nécessaire que les politiques publiques différencient les équipements et services stratégiques, dont le financement devrait être concentré sur quelques métropoles, et les équipements et services publics de la vie quotidienne, dont la répartition devrait assurer l'égalité d'accès à tous les citoyens, quelle que soit leur localisation.

ZOOM

Les facteurs clés de la dynamique urbaine

« Quatre facteurs principaux expliquent de façon significative les succès et les échecs des 100 premières agglomérations françaises [...] :

1^{er} facteur : la gouvernance. On entend par là, la coopération entre divers acteurs porteurs d'un même projet de ville [...]

2^e facteur : les services marchands aux ménages et qualité de la vie. Le rôle des services dans l'attractivité des villes est universellement reconnu ; ce qui l'est moins, c'est que ce sont les services à la population, notamment les services marchands qui ressortent comme facteur numéro un d'attraction [...].

3^e facteur : le taux d'encadrement des entreprises en cadres et ingénieurs. Cet encadrement gestionnaire et scientifique a été et reste indispensable à la mutation des systèmes de production. [...]

4^e facteur : la diversification du portefeuille d'activités. [...] Ce facteur peut être masqué lorsqu'une "ville spécialiste" se trouve portée par une conjoncture favorable. La trop grande spécialisation devient dramatique lorsque l'activité basique de la ville achève son cycle de vie sans être compensée par d'autres spécialisations sectorielles. [...] »

A.Sallez, « Les enjeux de l'armature urbaine », extrait, p.50

Les transports : mobilité et recomposition

Sur le plan des transports, A. Bonnafous rappelle une évidence, souvent oubliée : le transport de personnes a une inertie très forte contrairement au transport de marchandise. Ce dernier est très sensible aux fluctuations de la conjoncture économique tandis que la mobilité des personnes en est très largement indépendante.

C'est ainsi qu'un doublement en dix ans des trafics de marchandises de longue distance serait, certes, difficile à gérer mais, peut-être, moins lourd de conséquences qu'un accroissement de 10 %, pendant la même période, des déplacements urbains. Mais dans tous les cas, la croissance économique pose un problème d'écoulement de flux et implique un développement rapide des encombrements. En somme, la croissance est encombrante pour nos systèmes de transport.

Mise en perspective

Même si le document n'envisage ni la crise économique, ni l'affaiblissement de l'espace politique Européen, il garde néanmoins une certaine actualité parce qu'il aborde de manière *structurelle* les dynamiques historiques d'évolution du territoire et de la mobilité. Il constitue donc encore une ressource utile pour toute prospective sur les villes, les territoires ou les transports.

D • Prospective de l'aménagement du territoire

Repenser le territoire : un dictionnaire critique

Vers une re-fondation des politiques d'aménagement

Titre : Repenser le territoire,
un dictionnaire critique

Auteurs : S. Wachter ; A. Bourdin ;
J. Lévy ; J.M. Offner, J.G. Padioleau ;
F. Scherrer ; J. Theys

Édition : Éditions de l'Aube, 287 pages

Année : septembre 2000

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS (Drast-ministère de
l'Équipement) et Datar

Mots-clés : territoire, aménagement du territoire,
action publique, innovation urbaine, régions urbaines,
liens faibles, appartenances et territoires, politiques
territoriales européennes, développement durable,
prospective, politiques constitutives, décentralisation

Axe 5

Contexte et enjeux

Au cours de la décennie 1990, tout un ensemble de facteurs mettent en question non seulement l'efficacité des politiques d'aménagement du territoire, mais la notion de territoire elle-même : la mondialisation, l'affirmation de l'Europe, l'explosion des mobilités et des nouvelles technologies de l'information, l'affaiblissement du sentiment d'appartenance, la décentralisation, la contestation des réseaux et du jacobinisme... Après la parenthèse de la loi Pasqua de 1995, l'urgence s'affirme de moderniser les instruments de ces politiques d'aménagement, mais aussi de « repenser les territoires » – et, au-delà, les modèles de développement territorial.

C'est dans ce contexte qu'en 1998, le Centre de prospective de la Drast et la Datar s'associent pour créer un groupe de prospective commun visant à « refonder sur de nouvelles bases » l'action publique en matière d'aménagement.

Premier d'une série de quatre ouvrages publiés entre 2000 et 2007, *Repenser le territoire, un dictionnaire critique* invite à des changements majeurs dans tous les domaines de la réflexion et de la politique d'aménagement : un

changement de vocabulaire et de référentiel, un changement de vision et d'objectif, un changement d'échelle, un changement d'institutions et d'instruments, et finalement un changement de méthode. Écrit par sept auteurs différents, il ne propose pas de message unique mais ouvre plusieurs pistes, dont celles d'un rapprochement avec les politiques constitutives existant en Allemagne, ou d'un « aménagement durable ».

REPÈRE

Publié aux Éditions de l'Aube, Repenser le territoire est le premier d'une série de quatre ouvrages sur les politiques d'aménagement du territoire, réalisé à l'initiative du Centre de prospective de la Drast (CPVS) et de la Datar. Fruit d'une collaboration entre sept chercheurs, ou membres du Centre de prospective, il est structuré en deux grandes parties. La première se présente comme un dictionnaire, présentant de manière critique une trentaine de mots-clés de l'aménagement du territoire. La seconde rassemble les analyses et les propositions faites par les différents auteurs sous la forme de sept chapitres portant successivement sur l'histoire et la prospective des politiques d'aménagement (S. Wachter) ; une prospective de l'action publique (J.G. Padioleau) ; l'innovation urbaine (J.M. Offner) ; les régions urbaines et la force des liens faibles (F. Scherrer) ; l'appartenance et les territoires (A. Bourdin) ; les relations entre Europe, société et aménagement (J. Lévy) ; et enfin la perspective du développement durable (J. Theys).

Analyses et enseignements

Repenser le territoire se présente à la fois comme un dictionnaire et comme un dialogue à plusieurs voix sur le futur de l'aménagement du territoire. Si le dictionnaire, limité à trente mots, a plutôt pour objet de déconstruire les notions d'usage courant (attractivité, équité, délocalisation, mondialisation, etc.), les sept contributions, dans toute leur variété, proposent un changement de regard et ouvrent des pistes radicalement nouvelles. Publié au moment où la Datar était intégrée au ministère de l'Environnement, l'ouvrage discute très largement de l'opportunité ouverte par le développement durable, mais n'en fait pas une perspective unique. Ce ne sont pas en effet seulement les objectifs et les instruments de politiques publiques qui sont en jeu, mais aussi la notion de territoire elle-même.

La notion de territoire : crise ou recomposition ?

La notion de territoire est traditionnellement liée à celle de frontière et de souveraineté politique. Mais les frontières s'effacent et les souverainetés s'affaiblissent – comme c'est le cas à la fois à l'échelle du territoire français dans son ensemble (Europe, mondialisation...) ou à celle des communes. Faire entrer les politiques d'aménagement du territoire dans la modernisation, c'est « reconnaître la force des liens faibles » et passer des agglomérations à la région urbaine (F. Scherrer) ; prendre acte de la déterritorialisation partielle des liens d'appartenance au profit d'autres engagements (« entre-soi identitaire », « communautés virtuelles... ») (A. Bourdin) ; tenir pleinement compte du rôle croissant des métropoles et de l'Europe et être capable d'articuler différemment territoires et réseaux (J. Levy). Face au risque, lié à la multiplication des instances floues de gouvernance, d'une « démocratie sans politique », une des questions centrales sera de « concevoir des territoires

politiques aux bordures suffisamment floues et mouvantes pour coller aux réalités fonctionnelles sans renoncer à la citoyenneté et à ses impératifs ».

Trois options alternatives

La variété des pistes d'action proposées fait implicitement et schématiquement apparaître trois options alternatives. La première est celle de *l'approfondissement de la décentralisation et de la démocratie locale*. Il ne s'agit pas seulement d'aller beaucoup plus loin dans la transition institutionnelle, mais de reconstruire des appartenances territoriales à partir des biens communs patrimoniaux ou des projets coopératifs (A. Bourdin) ; de mettre en place une gouvernance des grandes régions urbaines (F. Scherrer) ; et de réduire tous les obstacles à l'innovation urbaine – ce qui suppose de reconnaître la spécificité des situations locales et de mettre cette innovation au cœur du débat démocratique (J.M. Offner). Une seconde action serait de rapprocher la politique française d'aménagement du territoire de celle menée dans les pays du Nord de l'Europe ou en Allemagne, en sortant des interventions au coup par coup (« politique de guichet ») pour aller vers des « *politiques constitutives* », définissant des grands principes ou orientations à long terme ensuite mis en œuvre par l'ensemble des acteurs publics ou privés (J.G. Padioleau, S. Wachter et J. Levy). Cela conduirait aussi à *mieux articuler développement économique et planification physique ou foncière*. Enfin la dernière option serait d'inscrire les politiques d'aménagement du territoire dans la perspective de *développement durable* ; en donnant à cette dernière notion une définition beaucoup plus large que celle qui l'assimile généralement à l'environnement (J. Theys). Ces trois options seraient dans tous les cas complémentaires d'une politique, indispensable, d'attractivité du territoire français qui est du ressort des politiques économiques ou fiscales, nationales ou européennes.

ZOOM

Le modèle des politiques constitutives allemandes

Outre-Rhin, l'aménagement repose sur des fondements « constitutifs » solennels et souverains (loi fondamentale, loi fédérale de 1965 amendée en 1989), créateurs de formes d'action collective stables, hiérarchisées, générales, universelles sur tout le territoire et séquentielles d'organisation et de fonctionnement des systèmes d'action (rapport État fédéral/État fédérés, etc.), soumises à quelques grands principes, notamment en matière d'environnement – ceux de « correction », de responsabilité envers les générations futures et d'équilibre, ou dans le domaine de la fiscalité celui du principe de péréquation.

Cette régulation, structurée par l'institution du fédéralisme politique et fiscal ainsi que par l'idée motrice de l'économie sociale de marché, jouant avec la conformité à des textes fondamentaux et avec des capacités de contrainte, s'exerce sur un objet circonscrit a priori : une planification physique des utilisations de l'espace « selon une hiérarchie de plans qui impose un cadre à l'action des différentes autorités publiques afin de parvenir à une organisation désirable de l'espace [...]. Il ne s'agit néanmoins que d'un cadre pour l'action et pas d'une injonction ».

J.G. Padioleau (p. 124)

L'opportunité et les risques du développement durable

Toutes les contributions s'interrogent sur l'opportunité et sur les risques liés à la perspective de faire du développement durable le référentiel futur majeur en matière d'aménagement du territoire. Le risque serait de réduire celui-ci à « une non-action volontaire » (J. Levy). S'inquiétant plutôt des abus d'une « politique des bons sentiments », le dernier chapitre, écrit pas Jacques Theys en fait, au contraire, un principe de modernisation de l'action publique, et de redéfinition des rôles respectifs de l'État, des collectivités locales et de la société civile. *À l'État de prendre en charge les situations manifestement non durables*, dans une perspective de subsidiarité active. Aux collectivités locales, aux entreprises et à la société civile de négocier, démocratiquement, puis de conduire en toute responsabilité des politiques intégrées de développement compatibles avec une soutenabilité à long terme. Cela suppose de recentrer les interventions de l'État sur les situations manifestement non durables – et donc de les définir, deux missions qui pourraient être au cœur de la Datar du futur.

D • Prospective de l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire en 50 tendances

Des politiques en retard par rapport aux bouleversements du contexte

Titre : L'aménagement du territoire en 50 tendances

Auteurs : S. Wachter, L. Davezies, P. Duran, C. Emelianoff, D. Gaxie, V. Renard, préface de J.L. Guigouet, F. Perdrizet et J. Theys

Édition : *Édition de l'Aube*, 218 pages

Année : 2002

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS (Drast) et Datar

Mots-clés : aménagement du territoire, zonage(s), mondialisation, économie résidentielle, équité territoriale, crise de l'État, décentralisation, libéralisme financier, exclusion, mobilité, développement durable, société du risque, stratégies foncières, transparence

Axe 5

Contexte et enjeux

Rédigé au début des années 2000, au moment où l'aménagement du territoire et l'environnement étaient réunis dans un même ministère, *L'aménagement en cinquante tendances* s'inscrit dans la volonté commune des services de prospective de la Datar et de ceux de l'Équipement (CPVS-Drast) de mener une réflexion en profondeur sur *l'avenir des politiques d'aménagement*. Un premier ouvrage, publié deux ans auparavant sous le titre *Repenser le territoire, un dictionnaire critique*, s'attachait à en redéfinir les bases conceptuelles. Cette fois-ci, il s'agit plutôt de les réinscrire dans les mutations prévisibles du contexte – un contexte qui n'a plus rien à voir avec celui qui existait au moment où ces politiques d'aménagement du territoire ont été mises en place. Quatre champs de questions font ainsi l'objet d'une attention particulière : les conséquences de la mondialisation, les mutations du système démocratique, l'émergence du développement durable et enfin le changement d'échelle des politiques urbaines.

Analyses et enseignements

À la lecture des 50 tendances c'est un paysage très différent de celui qu'avait dépeint, au tournant des années 1960-1970, le « scénario de l'inacceptable » qui se dessine – avec le déplacement de la puissance vers l'Asie, la perspective de « régions-États » autour des grandes

REPÈRE

Produit d'une collaboration continue entre le Datar et le ministère de l'Équipement (CPVS-Drast), l'ouvrage, écrit par sept auteurs, présente un ensemble de cinquante tendances regroupées en cinq grandes thématiques :

- les mutations de l'État et des institutions ;
- la mondialisation et les nouvelles dynamiques territoriales de développement ;
- le changement d'échelle des politiques urbaines ;
- les contradictions et défis du développement durable et de la société du risque ;
- et enfin, les nouveaux outils des politiques d'aménagement (entre démocratie et marché).

métropoles, l'émergence d'un « croissant fertile » Lyon-Marseille-Toulouse-Bordeaux-Nantes, la référence « incontournable » au développement durable, la mondialisation des stratégies foncières, la perte de centralité de l'État... et des logiques d'équipement. Mais ce qui frappe aussi le lecteur, c'est le fait *qu'aucune des cinquante tendances proposées n'est univoque* – ce qui veut dire que toute synthèse, par définition simplificatrice, ne peut donner qu'une image déformée des messages adressés par les auteurs. On se limitera à en donner trois exemples.

Des relations complexes entre mondialisation et emploi local

Si la mondialisation – couplée à la démographie – s'accompagne d'un déplacement de la croissance vers les pays émergents, les conséquences sur les territoires ne sont pas aussi univoques qu'il y paraît. On peut naturellement s'attendre à ce qu'elle favorise les régions les plus compétitives et les métropoles bénéficiant déjà d'une grande variété de services et des ressources. Mais les territoires les plus productifs ne sont pas nécessairement ceux qui créent ou créeront le plus d'emplois – ceux-ci ayant tendance à se localiser plutôt là où se situent les revenus (dont ceux liés aux transferts), la consommation et les logements. La liste des 12 départements ayant créé (en net) le plus d'emplois salariés privés entre 1993 et 1999 est sur ce point édifiante : Vendée, Haute-Garonne, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique, Lozère, Hérault, Morbihan, Côtes-d'Armor, Lot, Ain, Mayenne, Gers !

ZOOM

Quelques mots-clés (« tendances »)

La crise de l'État-Nation. La mise en scène de l'action publique. Le démaillage du territoire. Vers une nouvelle carte administrative. Les juges au pouvoir. Mobilisations et protestations. Mondialisation et démondialisation. Vices et vertus de la proximité. Injustices sociales et équités territoriales. Utopies et stratégies européennes. Libéralisme financier et aménagement. Crise des banlieues. La voiture contre la ville ? Requiem pour le zonage. La fin de l'équipement ? L'avenir de la ville est-il périurbain ? La fermeture communautaire ; la montée de l'écologie. La société des risques. Une nouvelle urbanité ? Le territoire-patrimoine. Argumenter, délibérer, débattre : nouveaux mots d'ordre. La contractualisation inévitable et imparfaite. Les dérives du droit de propriété. Les enjeux du renouvellement urbain. L'avenir des permis négociables. Les experts au pouvoir. L'appel de la nature en ville. Plein emploi et territoires : mythes et réalité. Plus de décentralisation. Les vieux et les villes.

La face controversée du nouveau référentiel sur le « développement durable »

Le « développement durable » va s'imposer progressivement comme le référentiel majeur pour l'aménagement du territoire. On peut en attendre au moins deux ruptures majeures dans la façon de penser cet aménagement : le retour des approches planificatrices et une réarticulation des préoccupations de développement économique avec la géographie physique. Là encore, cependant, il ne faut pas négliger toutes les ambiguïtés liées à une telle évolution. D'un côté, la montée des valeurs écologiques reste fragile et très dépendante des situations économiques. De l'autre, le développement durable reste traversé par des très fortes contradictions internes, par exemple, entre une vision individualiste et « court-termiste » (syndrome Nimby...) et une vision plus collective et soucieuse du long ou très long terme (qui, elle, nécessitera des transitions structurelles contraignantes en termes d'investissement, d'infrastructures écologiques, de modes de vie, de consommation d'espace, etc.).

Une vision déformée ou tronquée des marges d'action publique

Un grand nombre de tendances rassemblées dans l'ouvrage vont incontestablement dans le sens d'une « rétraction de l'État » et d'un rétrécissement des marges de manœuvre pour les politiques futures d'aménagement du territoire : la crise des États-Nations ; l'extension des pouvoirs de l'Europe, des régions, des grandes villes, du juge ou de la société civile ; la raréfaction de l'argent public ; un contrôle de plus en plus difficile sur les entreprises mondialisées et les entreprises publiques ; le retrait prévisible des territoires de l'« État déconcentré » ; l'inefficacité croissante des outils traditionnels comme les zonages ou les politiques contractuelles, etc. Mais là encore, il faut en tempérer les conséquences. Car en réalité, les véritables leviers du développement des territoires – et donc les véritables marges de manœuvre pour l'action publique – se situent en dehors des politiques d'aménagement proprement dites – qu'il s'agisse des transferts sociaux, de la fiscalité sur l'énergie ou sur les transports, de la tarification des services publics, des incitations à l'innovation, ou de la construction de référentiels convaincants sur le développement durable comme stratégie alternative de développement. C'est au regard de ces leviers d'action envisagés de manière large qu'il faut apprécier le déphasage ou au contraire la pertinence des moyens d'action publique par rapport aux mutations radicales du contexte que les auteurs anticipent à l'horizon 2020-2030. Pour les auteurs de l'ouvrage, les politiques publiques apparaissent, en conclusion, comme très en retard par rapport aux évolutions très rapides du contexte.

D • Prospective de l'aménagement du territoire

Dictionnaire prospectif de l'aménagement du territoire

Quel avenir pour l'aménagement du territoire ?

Titre : Dictionnaire de l'aménagement du territoire : état des lieux et prospective

Auteurs : S. Wachter (dir.), C. Emelianoff, J.P. Lacaze, J.P. Galland, J. Manesse, F. Navarre, T. Saint-Julien

Édition : Éditions Belin, 320 pages

Année : 2009

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS (DRAST) ministère de l'Équipement et DATAR

Mots-clés : aménagement du territoire, attractivité, équité, développement durable, risques, sécurité, vulnérabilité, expertise, institutions, cohésion européenne, mondialisation, *empowerment*

Contexte et enjeux

Née en pleine période de reconstruction et de forte croissance, dans un pays alors très centralisé, la politique d'aménagement du territoire a réussi à s'adapter à des contextes historiques qui n'avaient rien à voir avec celui de ses origines : à la crise économique et aux restructurations industrielles des années 1970-1980, à la décentralisation d'après 1981, à l'intégration européenne et à la mondialisation des années 1990, à la révolution numérique et à la montée de préoccupations écologiques des années 2000...

Réussira-t-elle à le faire encore au seuil des mutations économiques et géopolitiques qui sont celles des années 2010, ou va-t-on vers un affaiblissement inéluctable des politiques d'aménagement du territoire ? C'est la question que s'est posée en 2006-2007 un groupe de travail réuni dans le cadre de la collaboration instituée depuis la fin des années 1990 entre le Centre de prospective du ministère de l'Équipement (CPVS) et la DATAR.

La première phase de cette réflexion a pris la forme d'un dictionnaire (*Dictionnaire prospectif de l'aménagement du territoire*) structuré autour de sept grands thèmes clairement différenciés : l'attractivité, l'équité, le développement durable, les risques, les institutions, l'expertise, et enfin l'Europe. Dans l'esprit du groupe de travail – et des auteurs de l'ouvrage correspondant – ces sept thèmes pourraient constituer autant de futurs possibles pour la politique d'aménagement du territoire de la seconde décennie 2000. Une seconde phase devait transformer ces hypothèses sur le futur en scénarios. Elle n'a jamais pu être menée à bien, la crise économique comme la constitution d'un nouveau ministère du Développement durable venant modifier en profondeur le projet initial.

Analyses et enseignements

L'aménagement du territoire – qui reste une composante importante de l'identité politique française – est confronté à une crise structurelle. Cette crise est à la fois une crise du sens (portant sur la nature des objectifs à poursuivre) et une *crise d'efficacité* (touchant aux moyens à mettre en place). Les deux moteurs classiques de la politique d'aménagement du territoire – le souci d'équité territoriale et la recherche d'attractivité – sont fragilisés et plus difficilement compatibles. Et il n'y a pas d'accord sur ce qui pourrait éventuellement s'y substituer, le développement durable, la diffusion des bonnes pratiques, la gestion des risques, l'évaluation territoriale ou l'Europe... C'est cette « bifurcation » possible entre solutions traditionnelles et orientations nouvelles que le dictionnaire « met en scène ».

Attractivité et équité : deux fondations traditionnelles mises en cause

Aucune politique d'aménagement du territoire ne peut se passer, *a priori*, d'une vision normative de l'équité territoriale et d'un objectif volontariste de compétitivité ou d'attractivité

REPÈRE

Publié aux éditions Belin, l'ouvrage est le dernier d'une série résultant de la collaboration entre le Centre de prospective du ministère de l'Équipement (DRAST) et la DATAR.

Organisé comme un dictionnaire, il est structuré autour de sept grands thèmes : « l'attractivité », « l'équité », l'ensemble « risque-sécurité-vulnérabilité », « les institutions », « l'expertise » et enfin « l'Europe ».

Chaque thème est introduit par un texte de problématique générale qui sert d'introduction aux définitions proposées dans le dictionnaire (en tout, 70). L'ouvrage est préfacé par J. Theys, responsable du CPVS.

des territoires. Le problème est que ces deux enjeux se révèlent de plus en plus contradictoires et de moins en moins influençables par les seuls leviers classiques de l'aménagement du territoire. L'attractivité de telle ou telle collectivité est de moins en moins aisément séparable de celle du pays tout entier ; et l'impact sur l'équité des instruments traditionnels de l'aménagement (aides à la localisation, infrastructures, etc.) apparaît comme relativement faible par rapport à d'autres outils ou mécanismes moins spécifiques (mécanismes globaux de péréquation fiscale, redistribution des revenus, politiques de services publics, dynamiques de ségrégation, etc.).

Là où le saupoudrage des aides a montré ses limites, il serait sans doute plus judicieux – dans un contexte de perte de compétitivité de la France – de concentrer plus fortement les interventions de l'État, en donnant à des régions renforcées la responsabilité de trouver les meilleurs compromis locaux possibles entre équité et compétitivité territoriales. Ce n'est néanmoins pas le choix qui a été fait pour les « pôles de compétitivité »...

Une première option alternative : développement durable et politique des risques

Une première alternative possible aux politiques traditionnelles serait d'inscrire l'aménagement du territoire dans une perspective plus globale de « développement durable » ou de « gestion des risques ».

Cela conduirait, pour le « développement durable »

à déplacer à la fois les échelles de temps et d'espace (ce que Cyria Emelianoff appelle la « terrestrialisation » des politiques territoriales) et à donner la priorité à de nouveaux thèmes : la transition énergétique, la remise aux normes écologiques des territoires dégradés, la mobilité durable, la reconversion agricole, l'aménagement de couloirs verts, le soutien à l'économie de proximité, l'appui aux initiatives de la société civile (*empowerment*). Il y a naturellement une forte parenté entre les perspectives ouvertes par le développement durable et celles que pourrait s'assigner une politique territoriale des risques. Même si les priorités ne sont pas les mêmes, on trouve dans ces deux approches un même principe commun de hiérarchisation et de modernisation de l'action publique en matière d'aménagement : à l'État d'intervenir pour prendre en charge les situations les moins durables ou protéger les territoires les plus vulnérables ; aux acteurs décentralisés d'organiser la gestion en bien commun et précautionneuse de la majeure partie de l'espace. C'est une autre façon d'envisager l'équité.

Une seconde option : faire de l'aménagement du territoire le moteur de changements institutionnels

L'importance accordée dans le dictionnaire à des thèmes comme les institutions, la décentralisation, l'ouverture du débat public, l'évaluation des politiques territoriales ou encore l'Europe, ouvre la perspective sur une seconde option pour les politiques futures d'aménagement du territoire qui serait de faire de celles-ci la clé de voûte d'une modernisation institutionnelle à toutes les échelles géographiques. L'objectif serait d'accélérer la transition vers une gouvernance territoriale plus efficace en redistribuant le plus judicieusement possible les pouvoirs, les contre-pouvoirs, les instruments d'information et de connaissance, l'expertise, etc. C'est ce que J.G. Padiolau a appelé les « politiques constitutives », qui organisent les règles du jeu, pour créer de nouvelles opportunités d'action. Sur ce plan, la marge de manœuvre des progrès à faire est, en France, encore très large, car notre pays est très en retard sur ses voisins immédiats.

Comme le souligne finalement Thérèse Saint-Gulien, c'est sans doute l'Europe qu'il faut cependant avoir en vue comme horizon des politiques d'aménagement futures, et ceci quelles que soient les ruptures à imaginer. L'intégration inéluctable des politiques nationales au sein de l'espace communautaire (harmonisation fiscale, règles de concurrence, etc.) va progressivement réduire la capacité des États à influencer réellement sur le devenir des territoires régionaux et locaux. Pour s'adapter au changement d'échelle des problèmes, l'Europe sera ainsi probablement amenée à intervenir directement dans plusieurs domaines d'action : les infrastructures de transport, l'énergie et les climats, mais aussi la redéfinition des notions de cohésion ou de « compétitivité régionale ». L'idée d'une politique régionale et aménagement du territoire européen disposant d'outils réels ne va pas de soi aujourd'hui, compte tenu des réticences culturelles et de l'hétérogénéité très forte des économies régionales. Mais ce sera sans doute à long terme, pour l'Europe, une nécessité – et peut-être une condition de sa survie.

ZOOM

Des délocalisations par le haut et par le bas

La France et son appareil productif sont dans une position délicate et fragile, car ils sont soumis à une concurrence extérieure qui s'exerce par le haut et par le bas. Par le haut, car les activités de recherche et d'innovation sont en quête de milieux adéquats pour bénéficier d'effets induits, d'« externalités positives ». On dit aussi qu'elles souhaitent s'introduire dans un jeu de fertilisation croisée. Dans ce domaine, sauf exceptions remarquables (l'aéronautique à Toulouse par exemple), les capacités d'attractivité des villes françaises sont très moyennes, elles enregistrent de médiocres résultats. Une illustration de ce handicap est symbolisée par la fuite des cerveaux. Ce phénomène touche des chercheurs, des créatifs, des techniciens qui choisissent de quitter l'hexagone pour trouver ailleurs des milieux d'accueil se prêtant mieux à tous points de vue à la valorisation de leurs compétences. Plus grave, cette fuite concerne aussi des entreprises à fort potentiel en recherche-développement qui ne trouvent pas, en France, de milieux suffisamment porteurs et dynamiques pour assurer leur expansion, et porter l'innovation. Les délocalisations sapent aussi l'appareil productif français par le bas. Le fait n'est pas récent mais il a connu une accélération – et une dramatisation – ces dernières années. En effet, les activités et tâches productives incorporant des faibles qualifications et intensives en main-d'œuvre ont généré un flux croissant d'entreprises qui quittent le sol français pour bénéficier de coûts salariaux plus avantageux à l'extérieur, Chine, pays de l'Est, Sud-Est asiatique, pays du Maghreb et ainsi de suite. L'aménagement du territoire est particulièrement sensible à ces évolutions car elles provoquent des crises localisées souvent aiguës qu'il est nécessaire de réguler grâce à des actions lourdes de compensation sociale et de régénération économique – souvent inefficaces... »

Pages 20-21.

D • Prospective de l'aménagement du territoire

Aménager le territoire : l'exigence écologique

Une contribution au schéma d'aménagement européen

Titre : Environnement et aménagement
du territoire dans les années 1996-2010 :
l'exigence écologique

Auteur(s) : J. Theys (CPVS)

Edition : Rapport pour le DATAR,
38 pages et annexes

Année : 1992

Maître(s) d'ouvrage(s) : DATAR

Mots-clés : aménagement du territoire,
développement durable, contraintes écologiques,
attractivité, qualité de vie, scénarios de
développement, aires protégées, géographie
physique, impact des réseaux, capacité de
charge

Axe 5

Contexte et enjeux

Commencée en commun, l'histoire des deux politiques d'aménagement du territoire et d'environnement s'est, dès la crise des années 1970, rapidement poursuivie de manière séparée. Ainsi pendant 20 ans, l'environnement n'a-t-il plus été envisagé dans la politique d'aménagement du territoire que comme une solution de repli pour les espaces ruraux marginalisés ou comme une contrainte à la mise en œuvre des projets d'aménagement (étude d'impacts...). Rédigée en 1992 à la demande de la DATAR comme contribution au *schéma de développement communautaire* (SDEC), le présent document s'attache, au contraire, à élargir le système de relations entre environnement et aménagement du territoire et dessine ce qui pourrait être, à l'horizon 2010, les grands enjeux écologiques de cette politique d'aménagement – dans le cadre de six scénarios contrastés.

Analyses et enseignements

Une exigence écologique à double face

Les relations entre environnement et aménagement du territoire ne sont pas seulement circonstancielles mais structurelles : ce n'est que parce que l'aménagement du

REPÈRE

Écrit en 1992 pour la DATAR, le document comprend deux parties bien distinctes. La première, à vocation plus théorique, s'efforce de « mettre à plat » l'ensemble des relations de dépendance ou de complémentarité entre « environnement » et « aménagement du territoire », en adoptant successivement les « points de vue » de l'environnement puis de l'aménagement du territoire. La seconde, plus prospective, propose une hiérarchisation des enjeux écologiques majeurs pour l'aménagement à l'horizon 2010, et les articule à six scénarios contrastés. Une annexe compare la France aux pays européens et fait des propositions pour le SDEC.

territoire des « années de crise » a été une modalité d'oubli de ces interactions nécessaires que l'environnement peut apparaître au début des années 1990 comme une exigence nouvelle. Cette « exigence écologique » prend deux formes :

- c'est d'abord une exigence sociopolitique : élévation des normes, revendication à la participation des habitants, aspiration à une meilleure qualité de vie, pression de l'électorat et de l'opinion en faveur de l'environnement, etc. ;
- c'est aussi le retour de la géographie physique dans l'aménagement du territoire sous ses différentes formes, ressource ou contrainte, atout ou risque, dans un contexte de modification des facteurs d'attractivité et des normes de développement à l'échelle mondiale (émergence du développement durable).

Pays relativement peu dense par rapport à ses voisins européens, la France a sous-estimé les contraintes et les atouts liés à ses spécificités écologiques. Cette situation devrait changer à l'horizon 2010 avec, d'un côté, l'apparition de contraintes en partie « absolues » (saturation des grands corridors et du littoral, limitation du domaine

skiable, dépassement du seuil de risque tolérable pour les zones inondables, fractionnement des espaces naturels...) et, de l'autre, une revalorisation très forte de l'environnement comme facteur d'attractivité des territoires, dans un contexte de concurrence mondiale ouverte.

Des impasses graves à l'horizon 2010

Le prolongement des tendances à l'horizon 2010 ne conduit pas seulement à des risques de conflits accrus sur l'environnement mais à des impasses économiques comparables à celles qu'ont connues les vieilles régions industrielles en crise ou les régions touristiques hypersaturées en Espagne. Huit impasses sont ainsi évoquées : le risque de paralysie d'une région parisienne ayant déjà dépassé 13 millions d'habitants ; la réduction du territoire français à un espace de transit ; la polarisation des activités sur les grandes métropoles ; le renforcement de la ségrégation et des inégalités écologiques dans les grandes villes ; la saturation touristique des espaces protégés ; l'hyperurbanisation du littoral ; la concentration des populations dans les zones à risques ; et l'« hyperindustrialisation » des exploitations agricoles.

Des marges de manœuvre qui se situent au-delà des politiques classiques d'environnement et d'aménagement

Face à ces risques de conflit ou d'impasse, les leviers d'action ou marges de manœuvre existants mais qui se situent en grande partie en dehors des champs d'intervention directs des institutions en charge de l'environnement et de l'aménagement du territoire. L'articulation de la politique agricole commune, les choix d'infrastructures, l'aménagement du temps de travail, les stratégies résidentielles des citoyens, les politiques foncières, la remise en cause de la production en flux tendus, la démocratisation des procédures d'aménagement en font partie, parmi beaucoup d'autres. L'exploration de ces marges de manœuvre ne prend néanmoins son sens que dans le cadre des scénarios plus globaux et c'est pourquoi le document se conclut en proposant six très contrastés articulés, dans une perspective de développement durable, trois dimensions : géographique, politique et économique.

Mise en perspective

Écrit en 1992, le document préfigure ce qui pourrait être une politique d'aménagement durable du territoire en l'articulant à des scénarios qui, malgré les changements considérables survenus en vingt ans, restent encore d'actualité.

ZOOM

Six scénarios d'évolution du territoire d'ici 2010

Dans le rapport, les conditions possibles d'une meilleure intégration entre économie, écologie et aménagement du territoire sont évaluées à l'aune de scénarios contrastés. Six scénarios sont ainsi proposés :

- un scénario de recentrage de l'économie française sur les services, concentrés dans les grandes métropoles (« Grande cité des services ») ;
- un scénario de mondialisation réussie et équilibrée organisant une spécialisation fonctionnelle entre espaces à haute productivité industrielle et espaces de consommation (« Attractivité et cohésion ») ;
- un scénario de « Persistance de crise », s'accompagnant d'une forte polarisation sur Paris et le Sud-est ;
- un scénario de dispersion de l'habitat et de diffusion des « pôles » d'innovation (« Suburbia ») ;
- un scénario d'autonomisation des grandes régions à l'échelle de l'Europe (« Fédération des régions européennes ») ;
- et enfin un scénario de fonctionnement en réseau solidaire des régions et des villes privilégiant le développement durable et la valorisation des patrimoines (« Polycentrisme patrimonial »).

D • Prospective de l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire en Allemagne

L'aménagement du territoire a-t-il un sens dans un État fédéral ?

Titre : L'aménagement du territoire en Allemagne

Auteur(s) : Ministère fédéral de l'Aménagement du territoire

Edition : 2001 Plus, n° 30, 25 pages

Année : 1993

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : Allemagne, aménagement du territoire, transport combiné, congestion, mixité fonctionnelle, subsidiarité, régionalisation, guidelines, concentration décentralisée, compétitivité, développement durable urbain

Axe 5

Contexte et enjeux

La structure fédérale allemande n'empêche pas d'avoir une politique globale d'aménagement du territoire. Cela s'exprime par l'élaboration périodique de guides, constituant un cadre normatif spatialisé qui définit des grands principes d'aménagement.

Le guide élaboré en 1993 est particulièrement illustratif de cette démarche. Prenant acte non seulement des changements profonds liés à la réunification, mais aussi des conséquences du Traité de Maastricht et de la situation nouvelle en Europe centrale et orientale, il développe plusieurs axes originaux comme ceux de « concentration décentralisée » et de « système régional polycentré de transports publics ». Le rôle de l'État est clairement précisé : assurer un droit de tous à la justice et à la sécurité, et faire fonctionner un certain nombre d'infrastructures de base dans des domaines fondamentaux comme l'éducation, la formation, les infrastructures « techniques » et « sociales ». Pour le reste, la subsidiarité s'applique largement.

Selon les auteurs du guide, la structure relativement bien équilibrée de l'espace et de l'habitat dans l'ancien territoire

fédéral est considérée comme un atout à préserver face à la concurrence économique internationale et apparaît donc comme un modèle pour les nouveaux *Länder*.

Analyses et enseignements

Pour témoigner de l'originalité de l'approche allemande, trois principes développés dans ce guide méritent d'être présentés. Deux concernent les flux de transports de voyageurs et marchandises, le troisième porte sur l'exigence d'égalité spatiale, dans un contexte post-réunification visant à rapprocher l'ouest et l'est.

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus reprend le Guide allemand de l'aménagement du territoire qui concrétise les orientations définies en 1992 par la grande loi fondamentale allemande sur l'aménagement du territoire dans les domaines de l'habitat, de l'environnement, des transports, de l'Europe et enfin de l'organisation et du développement. La dernière section est consacrée aux perspectives.

Interconnecter et desserrer les transports longue et courte distances

Les grandes zones urbaines souffrent souvent de la saturation de leurs réseaux, liée au cumul des trafics locaux, régionaux et longue distance. Cette congestion pénalise leur fonctionnement et nuit à leur développement. Il est donc proposé de rendre prioritaires dans ces zones les modes de transport se prêtant à l'acheminement de grandes masses (chemin de fer et bus) et de délester les axes routiers du transport de marchandises.

Le guide demande également que les communes à la périphérie des zones urbaines soient interconnectées de façon tangentielle et aussi reliées au centre régional par un système de liaisons rapides de transports publics de voyageurs ; la régionalisation souhaitée des transports publics en zone urbaine pouvant y contribuer de façon significative.

Concernant les transports de marchandises, le document soutient que le « transport combiné » contribue au

délestage en permettant une meilleure synchronisation entre voie ferrée et route (et voies navigables). Il est donc préconisé d'élargir les centres logistiques et les gares routières.

Réorienter les flux des transports de longue distance

L'Allemagne est principal pays pour le transit en Europe. Les transports de marchandises de longue distance augmentant, le guide préconise de transférer le transport de marchandises de la route vers le rail, où la politique de l'aménagement joue un rôle important.

Le guide estime qu'il faut penser à l'éventualité de rendre obligatoire ce transfert dans des zones où les tracés sont particulièrement encombrés ou sensibles. La priorité doit être accordée à l'extension du réseau ferré existant pour le transport rapide de marchandises, ce qui peut d'ailleurs contribuer à réduire sensiblement les émissions de CO₂.

Lutter contre les inégalités spatiales : une stratégie de développement à long terme

Pour les auteurs, la réduction des inégalités spatiales n'est réalisable dans le long terme que par un encouragement aux initiatives locales axé essentiellement sur le développement régional. Dans ce contexte, ce sont les investisseurs privés qui doivent jouer un rôle-clé. Le guide préconise ainsi de recréer régionalement des conditions structurelles nécessaires à cet investissement privé et de mener des politiques d'aménagement du territoire assurant une certaine harmonisation des conditions de vie entre *Länder*. Cela peut concerner les structures urbaines, les infrastructures techniques, la qualité des lieux d'implantation, et le développement d'une offre foncière ou en espaces naturels.

Mise en perspective

La politique allemande d'aménagement du territoire est une politique « constitutive » qui fixe des grands principes d'action, plus qu'elle ne gère des incitations. L'avantage est qu'il s'en dégage une vision particulièrement claire de l'objectif de l'État fédéral, avec une forte articulation entre aménagement et géographie.

ZOOM

Régions urbaines : lutter contre la congestion

« Afin d'assurer leur capacité fonctionnelle il faut, outre l'amélioration différenciée et le renforcement des fonctions des villes-centres [...], réduire les tendances [à la congestion dans les centres] [...] :

- [articuler les transports publics régionaux et urbains] ;
- [assurer une] coopération plus étroite entre l'agglomération et les communes environnantes [pour l'implantation des zones d'activités], de la mise à disposition de terrains [...] pour la construction de logements, [...] la protection des ressources et [la localisation des] installations pour l'approvisionnement [en eau] et pour [l'assainissement] ;
- [mieux répartir spatialement] les lieux de travail et les terrains à vocation résidentielle ;
- [concevoir les] villes nouvelles [en tenant] compte d'une meilleure répartition des lieux de travail afin de réduire le flux des navetteurs entre le centre de la ville et ses communes environnantes ;
- [renforcer] la planification régionale afin d'obtenir et de stimuler un meilleur consensus intercommunal ».

Extrait, p. 6

D • Prospective de l'aménagement du territoire

Inégalités et intercommunalités en Île-de-France

Pour une territorialisation stratégique de l'action publique

Titre : Inégalités et intercommunalités en Île-de-France.

Auteur(s) : D. Behar (Acadie et Paris 13), E. Korsu et L. Davezies (L'OEIL - Laboratoire d'Observation de l'Économie et des Institutions Locales et Paris 13), J.M. Offner et M. Pouplet (Latts - Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés - Paris 12), P. Beckouche et G. Pfiogler (OEIL et Paris 1)

Edition : 2001 Plus, n° 57, 46 pages

Année : 1999

Maître(s) d'ouvrage(s) :

CPVS

Mots-clés : intercommunalités, Île-de-France, inégalités, solidarités territoriales, politique régionale, schéma directeur, déconcentration, décentralisation, loi SRU, loi Voynet, loi Chevènement

Axe 5

Contexte et enjeux

L'Île-de-France, avec ses 11,6 millions d'habitants, et une densité dix fois supérieure à la moyenne française, connaît un des niveaux de développement parmi les plus élevés d'Europe, mais aussi de très profondes inégalités entre groupes sociaux ou entre communes.

L'« exception » de la région parisienne est interrogée ici à travers la question de la mise en œuvre opératoire des deux lois de juin et juillet 1999 sur « le renforcement de la coopération intercommunale » (« loi Chevènement ») et « l'Aménagement durable du territoire » (« loi Voynet »). Ces deux textes complétés, en décembre 2000, par la loi « Solidarité et renouvellement urbain » (SRU), définissent une nouvelle organisation des territoires à l'échelle intercommunale qui s'inscrit dans une triple perspective : une perspective sociale de redistribution et de solidarité fiscale et financière entre communes riches et pauvres, une perspective économique de mise en cohérence des stratégies de développement aux « échelles pertinentes », et enfin une perspective institutionnelle de modernisation

des formes d'intervention de l'État sur le territoire, intégrant à la fois plus de décentralisation et plus de contractualisation.

Dans quelle mesure ces objectifs sont-ils adaptés à la spécificité politique, économique et sociale d'une région aussi complexe que l'Île-de-France ? C'est la question précise, posée par la préfecture de région, à laquelle se

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus, qui synthétise une recherche réalisée pour la préfecture de la région Île-de-France, a été réalisé par les équipes du Latts (École nationale des ponts et chaussées), de l'OEIL (université Paris 12) et d'Acadie. Il comprend quatre chapitres. Le premier constitue la synthèse de l'ensemble des travaux. La deuxième analyse les formes de solidarité entre les territoires franciliens. La troisième présente « les géographies problématiques de l'intercommunalité de projet ». Le dernier chapitre récapitule, enfin, les enjeux spécifiques aux différents territoires et propose un référentiel pour l'action.

sont efforcées de répondre des équipes de recherche, alors que démarrait l'élaboration du nouveau Schéma directeur de l'Île-de-France.

Analyses et enseignements

Pour les chercheurs consultés, « *il est vain d'espérer un seul principe de découpage pertinent et universel qui permettrait d'assurer à la fois plus de cohésion sociale, plus de cohérence économique, une légitimité politique renforcée et une meilleure efficacité des politiques publiques à l'échelle locale* ». Parmi les nombreuses raisons invoquées pour justifier ce scepticisme, plusieurs remettent en cause certains des postulats implicites sur lesquels reposent les deux lois de 1999. Ainsi n'y a-t-il pas de lien direct entre la réduction des inégalités et la lutte contre l'exclusion ou la pauvreté ; et on ne peut donc s'attendre à ce qu'une plus grande solidarité fiscale entre communes conduise « automatiquement » à une prise en charge plus

efficace des problèmes de ségrégation, de marginalisation, de chômage ou de pauvreté qui touchent une partie de la population francilienne. Il n'y a pas, non plus, de cohérence économique évidente à associer entre elles les communes les plus proches, et c'est sans doute à l'échelle de l'ensemble de la région qu'il faudrait rechercher de nouvelles logiques de développement. Enfin, il est possible de s'interroger sur l'efficacité et les limites d'une territorialisation des politiques qui passerait essentiellement par la déconcentration, la contractualisation, et la définition de « zones d'action » prioritaires, mais ne remettraient pas fondamentalement en cause les politiques sectorielles existantes.

Ces arguments ne conduisent pas à tirer une conclusion définitive – et négative – sur « l'applicabilité » des lois Chevènement et Voynet à l'Île-de-France. Une évaluation faite sur le passé montre d'ailleurs que l'intercommunalité y a connu des développements multiples, sous des formes, il est vrai, relativement « faibles ». Simplement, les opportunités institutionnelles ouvertes par ces deux lois ne doivent être considérées que comme l'un des éléments d'une démarche plus globale de « territorialisation stratégique » de l'action publique, dont les auteurs dessinent, en conclusion, quelques axes :

- mieux distinguer spatialement les démarches de solidarité, de contractualisation, et d'adaptation des politiques publiques, pour ensuite mieux les articuler ;
- réformer en profondeur les politiques sectorielles (« école, logement, sécurité, santé ») qui sont une des clés de cette intégration ;
- assurer une véritable « dialectique » – « un aller-retour permanent » – entre des projets locaux resitués dans une vision plus globale et des politiques nationales ou régionales explicitant clairement leurs enjeux spatiaux.

Il est finalement proposé d'appuyer cette « territorialisation stratégique » sur un « référentiel territorial », défini par ses promoteurs comme « *un vademecum pour l'exercice de reformulation – en situation – des objectifs de l'État* ».

Mise en perspective

La question de la gouvernance (ou de l'ingouvernabilité) de la région Île-de-France est récurrente. En suggérant de dépasser l'approche purement institutionnelle, le document a l'avantage de déboucher sur des recommandations très concrètes et faisables à court terme.

ZOOM

Flexibilité ou pérennité des découpages intercommunaux ?

« *Pour cause de différence de temporalité, l'intercommunalité consolidée (donc pérenne) s'oppose encore aux territoires pertinents. On imagine mal réviser un découpage intercommunal en fonction du phasage de mise en œuvre d'une ligne de tramway, de l'extension d'un réseau d'assainissement, de la restructuration des bassins de chalandise par ouverture d'un nouvel hypermarché ou de l'allongement des déplacements domicile-travail. Pour des raisons similaires, l'intercommunalité consolidée s'oppose aussi aux réseaux d'acteurs et d'action publique, qu'ils concernent un nouvel enjeu, qui par définition implique un nouvel espace (territoire d'émergence : une intercommunalité rigide sera peu à même d'intégrer des préoccupations naissantes), ou une intercommunalité de projet, la notion même de projet impliquant une limitation dans le temps. L'intercommunalité consolidée s'oppose également à l'intercommunalité de solidarité, car elle produit des effets d'exclusion : plus forte est l'intégration, plus forte est la coupure. L'intercommunalité de solidarité se voit également mise à mal par l'intercommunalité de projet, qui sélectionne ses bénéficiaires tout en jouant la carte de la concurrence. Elle produit, logiquement, des délaissés : "Un peu de découpage crée de la sociabilité et de la solidarité, beaucoup de découpage les assassine" [Vannier, 1998].* »

Extraits, annexe « Découpages et regroupements territoriaux »

D • Prospective de l'aménagement du territoire

Systeme productif et organisation de l'espace en Île-de-France

Adapter l'urbanisme aux nouvelles fonctions métropolitaines

Titre : La métropole parisienne.
Système productif et organisation
de l'espace

Auteur(s) : F. Damette et P. Beckouche
(université Paris I)

Édition : 2001 Plus, n° 20/21, 68 pages
Année : 1990

Maître(s) d'ouvrage(s) : Groupe de
prospective (DRI – Direction de la recherche et
de l'innovation) et PUCA – Plan Urbanisme,
Construction, Aménagement

Mots-clés : métropole parisienne, Île-de-France,
spécialisation fonctionnelle, système productif,
politique foncière, politique industrielle

Axe 5

Contexte et enjeux

À la fin des années 1980, le Commissariat général au plan a demandé au laboratoire Strates, de l'université Paris I, d'analyser les rapports entre l'organisation métropolitaine parisienne et celle de la production et des activités économiques. L'hypothèse centrale de ce programme était que les nouvelles fonctions de la région Île-de-France supposaient de repenser un nouvel urbanisme.

Le rapport qui constitue la réponse à cette demande met en exergue le besoin d'infrastructures métropolitaines nouvelles, mais aussi de régulations renforcées touchant à la fois au fonctionnement du marché foncier, aux stratégies industrielles régionales et aux rapports avec les entreprises et les collectivités locales (contractualisation). Face aux enjeux liés à la reconfiguration du système productif à la fois mondial et local, c'est une transformation en profondeur de la gouvernance régionale qui apparaît indispensable.

Analyses et enseignements

Une forte spécialisation fonctionnelle de la métropole

Les auteurs partent de l'idée que les grandes mutations industrielles qui ont affecté la région parisienne dans les

REPÈRE

Ce dossier synthétise les principaux résultats d'une recherche effectuée dans le cadre du Programme interministériel « Mutations économiques et urbanisation ». Cette recherche a été pilotée conjointement par le Plan urbain, le Commissariat général au plan et la Datar -Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, et a été réalisée par l'équipe « géographie du système productif » du Strates.

Félix Damette et Pierre Beckouche en ont tiré en mai 1990 un dossier spécial qui fait l'objet de ce numéro. La première partie se concentre sur la métropole parisienne et la seconde élargit la réflexion à l'aire métropolitaine parisienne.

années 1970-1980 ne doivent pas s'analyser en termes de tertiarisation/désindustrialisation, mais en termes de mutations fonctionnelles au sein de l'appareil productif. Le recul de la fabrication dans la partie centrale de l'agglomération a accompagné l'essor de la gestion et de la conception. L'organisation fonctionnelle est marquée par l'opposition entre les fonctions « abstraites » (administration-gestion, commercial-marketing, conception-recherche) développées dans le secteur sud-ouest de l'agglomération, et le stockage à l'est. Les industries de l'aéronautique et de l'armement constituent la colonne vertébrale de cette structure polarisée sur le secteur sud-ouest.

Un besoin de régulations multiples

Pour préserver ses atouts, la région parisienne a besoin non seulement d'une politique urbaine (la politique industrielle étant sans doute la plus fondamentale), mais aussi d'une politique métropolitaine. La régulation doit être à la fois administrative, fiscale et urbanistique. Elle doit recomposer la chaîne des responsabilités, brisée au profit d'un système de connivence entre intérêts particuliers et particularismes locaux.

ZOOM

De la « ségrégation associée » à la « ségrégation dissociée »

« Alors que le développement des fonctions abstraites s'est fait dans les quartiers de résidence des cadres de haut niveau, il y a désormais un "découplage socio-fonctionnel" dans les secteurs géographiques qui associaient naguère usines et ouvriers ; la majorité des salariés (à revenus faibles et moyens), interdite de résidence dans la zone d'emplois de l'ouest, est refoulée vers l'est ainsi largement voué à la manutention et à l'habitat populaire ».

Extrait p. 2

« La première conséquence [...] concerne les mouvements quotidiens des salariés entre est et ouest. Le seuil de saturation est atteint sur la ligne A du RER et les mesures envisagées pour y faire face ne sont que des palliatifs temporaires – puisque le mécanisme pousse plus vite que les moyens de transport [...] les nouvelles infrastructures ne pourraient même qu'accentuer le mécanisme.

La seconde conséquence est [...] la déstabilisation des quartiers et de la banlieue populaire désormais incapable de produire un modèle culturel propre ; ces populations sont refoulées dans des ghettos ou assimilées au modèle dominant en position subalterne et frustrée, avec tout ce que cela peut entraîner de refus, de rejet, de racisme ».

Extrait p. 56

Placer les acteurs en situation de responsabilité urbaine concerne au premier chef les entreprises dont le rôle est décisif : l'objectif doit être d'aboutir à la vérité des prix pour ce qui touche aux coûts publics de la métropole. C'est la condition nécessaire pour restituer au marché son rôle de répartition et de hiérarchisation des fonctions. Les surcoûts de transport et de logement devraient être financés par une fiscalité régionale assise sur les activités et fortement différenciée dans sa répartition géographique.

Adapter l'urbanisme aux nouvelles fonctions métropolitaines

Parallèlement, la région parisienne a besoin d'un urbanisme repensé à partir de ses fonctions métropolitaines. Cela passe par un renversement d'optique par rapport à une tradition urbanistique qui s'est toujours intéressée en priorité au problème de l'extension spatiale des villes. Il faut organiser le développement de la centralité parisienne selon trois axes :

- canaliser le glissement à l'ouest du centre d'affaires ;
- organiser la poussée du centre de services vers le nord et le sud ;
- impulser une nouvelle centralité en direction de l'est, en rupture avec le schéma taylorien, en associant formation, recherche et fabrication.

Dans le même temps, il est souhaitable d'éviter la dilution périurbaine. Cela implique de reconsidérer les deux grands axes de développement tangentiels au Nord et au Sud en tenant compte de l'importance de la zone de Roissy et du carrefour de Massy. Au-delà, le bouclage TGV à l'est induit une nouvelle dynamique qui devrait conduire à structurer un axe de développement joignant les deux aéroports par Marne-la-Vallée.

Enfin il convient d'associer dès maintenant à cette politique métropolitaine les espaces de la région parisienne qui prolongent d'ores et déjà en dehors de l'Île-de-France les structures géographiques et fonctionnelles de l'agglomération parisienne. L'aménagement de la région parisienne doit ainsi être pensé à deux échelles :

- la grande agglomération, qui déborde de plus en plus largement la région Île-de-France ;
- le Bassin parisien, en définissant les rapports nouveaux à établir entre la capitale et les villes de la couronne (Rouen, Amiens, Reims, Caen, etc.).

Mise en perspective

Les analyses et propositions qui étaient incluses dans ce rapport sont très proches de celles que l'on retrouvera vingt ans plus tard dans les réflexions et projets sur l'organisation du Grand Paris. Sans être formellement un travail de prospective, le document était donc particulièrement précurseur.

D • Prospective de l'aménagement du territoire

Prospective et planification territoriale

Quelle stratégie pour une relance de la prospective territoriale ?

Titre : Prospective et planification territoriales : état des lieux et propositions

Auteur(s) : G. Loinger et C. Spohr (CPVS)

Edition : *Notes du CPVS*, n°19, 164 pages

Année : 2004

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS-DRAST

Mots-clés : planification territoriale, prospective territoriale, projets de territoire, modernisation de l'action publique

Axe 5

Contexte et enjeux

Dans les années 1990, un renouveau des démarches territoriales est initié en France, consacré par d'importants chantiers législatifs (LOADT, lois sur les Intercommunalité, SRU). Les démarches de SCOT, de PADD, de Chartes, de Pays, ou de planification de grands territoires (DTA, SRADT, etc.) sont autant d'opportunités de développer de véritables exercices de prospective.

C'est dans ce contexte que cet état des lieux de la prospective dans les territoires, commandité en 2002 par le ministère de l'Équipement, a été conduit. Avec une interrogation sous-jacente : la prospective permet-elle de renouveler la planification territoriale ? Et notamment d'intégrer le « développement durable » ?

Le rapport, achevé deux ans plus tard, éclaire les notions de prospective, de planification, de territoires, de projet de territoire. Il dresse un panorama de quelques démarches territoriales à orientation prospective et met en évidence des lignes d'action pour améliorer les démarches de territoire perçues comme un enjeu structurant durable des politiques et de l'action publiques.

Analyses et enseignements

La notion de prospective appliquée au territoire ou à un projet territorial est définie en se référant à trois de ses dimensions structurantes :

- une *dimension cognitive* : les interrogations sur le futur des politiques, les aspirations et les attentes nouvelles, doivent partir d'une compréhension des politiques antérieures et se fonder sur des bilans, des états des lieux, des diagnostics, des enquêtes ;
- une *dimension participative* : la prospective favorise le débat et le dialogue sur les représentations de l'avenir. C'est en mobilisant l'« intelligence collective » qu'elle permet de créer des visions convergentes ;

REPÈRE

Ce rapport, rédigé par Claude Spohr et Guy Loinger en 2004, fait suite à une commande de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) et de la Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques (DRAST) du ministère de l'Équipement (CPVS).

Il s'appuie sur les travaux et auditions d'un groupe de pilotage rassemblant des représentants de l'État (administrations centrales, DATAR, CGPC, CERTU, DDE et DRE), des agences d'urbanisme, des professionnels de la planification et des consultants en prospective territoriale.

Le rapport traite successivement :

- *du champ et des objectifs de la prospective territoriale ;*
- *des notions principales et définitions (prospective, projets territoriaux) ;*
- *des démarches territoriales, à partir de quelques situations locales ;*
- *du positionnement de la prospective par rapport aux démarches territoriales et à la planification intercommunale ;*
- *des apports de la prospective pour les démarches territoriales ;*
- *il se conclut par des propositions et d'un programme d'action.*

- une *dimension stratégique* : une double appropriation des résultats de l'exercice de prospective est à opérer, par la société civile ou par un public « élargi », et par les « décideurs », les élus et les pouvoirs publics locaux. C'est la condition pour que ces travaux soient convertis en action, projet ou axes stratégiques.

Prospective ponctuelle ou en continu ?

L'observation des démarches de prospective et de planification et l'analyse des situations locales mettent en évidence la diversité très grande des approches (démarches et finalités, territoires, modes d'anticipation du futur). On note que la prospective s'exprime selon les lieux et les périodes par des approches territoriales globales et/ou sectorielles, ou encore centrées sur la logique d'action d'un acteur spécifique ou d'une famille d'acteurs. Concrètement, elle prend la forme :

- d'une majorité d'études ponctuelles sans véritable vue globale ;
- d'une minorité de processus de veille et de réflexion « en continu ».

→ Le travail sur le futur se fait le plus souvent sans exercice structuré de prospective territoriale, à l'aide d'études ponctuelles. Il reste basé, en matière de planification spatiale et d'aménagement du territoire, sur des études qui gardent un caractère « fonctionnel »

ZOOM

Un exemple précurseur de prospective et de planification stratégique : « Lyon 2010 »

« La démarche "Lyon 2010", conduite de 1985 à 1988, peut être considérée comme un exercice précurseur en France de "planification stratégique" appliquée à une agglomération urbaine. [...] Elle a été déclenchée par le constat d'obsolescence de l'ancien SDAU des années 1970, et surtout par la prise de conscience de l'émergence d'un espace métropolitain qui devait trouver sa place en Europe, tout en répondant en interne à de lourds défis de cohérence et de solidarité. [...]

[La démarche s'est en particulier appuyée sur :]

- un chantier de prospective à caractère transversal : le développement d'une Prospective thématique et sociétale à partir d'auditions d'experts extérieurs et des travaux de cadrage d'organismes nationaux spécialisés (démographie et modes de vie, économie, nouvelles technologies, mobilité et réseaux, environnement, disparités territoriales...) puis l'élaboration de scénarios (Cofremca 1984, Tetra 1987) ;
- l'organisation de débats à partir de synthèses sur les "grands défis" auxquels sera confrontée l'agglomération. [...]

Le nouveau schéma directeur élaboré dans les années 1990 sera pour l'essentiel inspiré de "Lyon 2010". Il introduira un certain nombre d'innovations, privilégiant la prospective et la vision stratégique plutôt que la prévision et les prescriptions normatives comme celles du zonage traditionnel, et une plus grande flexibilité. »

Extraits, p. 44

et surtout reposent sur un simple prolongement de tendances... Aux échelles observées, tous les documents, SCOT et DTA notamment, développent un discours de stratégies résolument tournées vers le long terme sans avoir fait le détour par une démarche prospective réelle. Certaines études ponctuelles s'efforcent cependant de proposer des scénarios, mais à caractère spécifique et à l'initiative de certaines familles d'acteurs (prospective thématique ou sectorielle).

- Dans les rares démarches de prospective « en continu », la permanence d'une volonté stratégique devient, au-delà de l'exercice structuré de prospective territoriale, un paradigme majeur de l'action territoriale. On rejoint une conception proche de la « prospective du présent ». Le cas de « Millénaire 3 » (voir encadré) n'est pas isolé. Des métropoles européennes groupées dans le même réseau « Euro-cités », dont fait partie le Grand Lyon, développent des démarches similaires : stratégiques, axées sur des visions à long terme, participatives, continues (par exemple : Barcelone et Munich depuis 1992/1993, 1997 pour Leeds).

L'analyse de ces décalages entre les pratiques observées et les discours sur la prospective montre que la condition essentielle pour que la prospective territoriale se développe est la généralisation de projets de territoire axés sur la construction de visions à long terme ou à très long terme.

Propositions d'action

Le programme d'action proposé met en avant la nécessité d'un dispositif de ressources, d'appui et d'expérimentation pour les acteurs qui s'engagent dans une démarche de prospective, d'un soutien national pour promouvoir la prospective au service du développement territorial et d'un développement de l'offre par la formation de « prospectivistes territoriaux ».

Il est notamment recommandé de mettre en place les actions suivantes :

- développer la formation-action pour sensibiliser, former et aider les acteurs locaux ;
- mettre en place un dispositif de « ressources en réseau » pour susciter, accompagner et soutenir les démarches territoriales stratégiques, pour capitaliser et diffuser les acquis qui en résultent ;
- soutenir des expérimentations, aussi bien dans les collectivités locales que les services déconcentrés ;
- favoriser la recherche action.

Mise en perspective

Depuis le rapport la prospective territoriale a été relancée, notamment dans les services déconcentrés du ministère.

AXE

6

Transformation de l'action publique

A • Du gouvernement à la gouvernance

Vers un État régulateur ?

Quelles implications pour le ministère de l'Équipement ?

Titre : Vers un modèle français d'État régulateur ? Une approche par les instruments d'action publique

Auteur(s) : Olivier Coutard, David Guéranger et François-Mathieu Poupeau (LATTS – CNRS – ENPC)

Édition : Rapport de recherche pour le CPVS (Drast – ministère de l'Équipement) 97 pages + annexes

Année : novembre 2007 (rapport final)

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS – Drast – ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer

Mots-clés : modernisation de l'État, gouvernance, État régulateur, État opérateur, État stratège, incitations économiques, régulations économiques, autorités administratives indépendantes, expertise publique, contractualisation, partenariats public-privé, évaluation, benchmarking, décentralisation

Axe 6

Contexte et enjeux

Depuis sa création, au début du XIX^e siècle, le ministère des Travaux publics, puis de l'Équipement, héritier du Corps des ponts, a été conçu sur le modèle d'un « État opérateur », réalisant lui-même des opérations, comme pourrait le faire une entreprise publique. À nouveau renforcé durant toute la période de reconstruction de l'après-guerre, ce rôle d'État opérateur s'est trouvé cependant fortement remis en question par la décentralisation des années 1980 ; et, à partir des années 1990, la question s'est progressivement posée du possible passage à un « État régulateur », définissant les règles sans les mettre lui-même en œuvre, à l'instar du modèle mis en place par les pays scandinaves.

Fortement impliqué depuis sa création dans toutes les thématiques liées aux transformations de la gouvernance, le Centre de prospective de la Drast s'est appuyé sur une première initiative du Conseil général des ponts pour organiser de 2002 à 2004, avec l'appui du LATTS, un séminaire centré sur cette hypothèse de transition et intitulé : « Vers un modèle français d'État régulateur : quelles possibles implications pour le ministère de

l'Équipement ? ». La synthèse de ce séminaire n'a été réalisée qu'en 2006-2007, pour tenir compte des conséquences de la seconde vague de décentralisation mise en place par le gouvernement Raffarin. Les enseignements qui peuvent encore aujourd'hui en être tirés concernent aussi bien le ministère de l'Équipement que toutes les autres administrations, et l'État dans son ensemble.

REPÈRE

Rédigé par Olivier Coutard, David Guéranger et François-Mathieu Poupeau, chercheurs au LATTS à la demande du Centre de prospective du ministère de l'Équipement (CPVS), le rapport « Vers un État régulateur : quelles implications pour le ministère de l'Équipement » est structuré en trois grandes parties. La première, très courte, s'attache à définir la notion d'« État régulateur ». La seconde aborde de manière beaucoup plus détaillée les différentes facettes de cet « État régulateur », à travers les instruments d'action publique qui le caractérisent : les démarches stratégiques et la prospective, la régulation économique et les incitations, les autorités administratives indépendantes, l'expertise, la tutelle des organismes publics, les partenariats public-privé, la contractualisation, l'évaluation et le benchmarking. Enfin une dernière partie analyse les conditions d'une possible transition vers un « État régulateur » dans le champ du ministère de l'Équipement.

Analyses et enseignements

Le rapport de synthèse rédigé par le LATTS se détache du compte rendu plus analytique des séances du séminaire pour examiner la validité d'une hypothèse centrale : dans un contexte de « perte de centralité » de l'État, celui-ci pourrait préserver sa capacité à peser sur la conduite des affaires publiques en se spécialisant dans une fonction d'« État régulateur » au détriment d'autres figures passées ou déclinantes d'action : l'État « producteur », « opérateur », « planificateur », « aménageur » ou même l'« État-Providence ». Il s'interroge donc à la fois sur la nature de cet « État régulateur », et sur les conditions d'une mutation réussie vers ce nouveau modèle d'action publique.

ZOOM

« L'État facilitateur ou stratège ? »

La régulation n'est pas à l'évidence une fonction nouvelle pour l'État : l'essence de l'État n'est-elle pas, d'une certaine manière, la production de la loi ? Plus spécifiquement, c'est la position de l'État au sommet d'une hiérarchie décisionnelle qui est remise en question, dès lors que cette hiérarchie, justement, n'en est plus vraiment une. Ce qui est donc en jeu, au fond, c'est la transformation des modalités de la régulation exercée par l'État. La question posée est en définitive : comment réguler lorsqu'on n'a plus (ou qu'on a moins) le pouvoir d'imposer ses décisions ? Pour faire image, quel est le pouvoir d'un arbitre qui, lorsqu'il siffle une faute, est soit ignoré, soit contesté ? Certes, on peut juger que cette comparaison est plus ou moins valide selon les domaines d'intervention de l'État ; mais c'est bien cela que signifie le diagnostic (ou l'hypothèse) de perte de centralité de l'État.

Cela conduit à accorder une attention particulière à la figure d'État compositeur d'intérêts sociaux, facilitateur de décisions collectives. Cette figure suggère que la fonction sociale principale de l'État serait désormais de créer les conditions favorables à un accord entre intérêts contradictoires ou de composer au mieux entre ces différents intérêts pour aboutir à un compromis acceptable par tous – ce qui n'exclut pas, notons-le, un certain degré de conflictualité dans le processus d'élaboration de ce compromis. C'est cette conception qui semble prévaloir, notamment en matière d'action publique territoriale : pour nombre d'experts, l'État a vocation désormais à se limiter à fixer les règles des jeux des acteurs locaux et à en arbitrer le déroulement. Cette conception procédurale de l'action de l'État soulève cependant des questions importantes : l'État a-t-il encore des objectifs stratégiques ? Si oui, lesquels ? Comment ont-ils été élaborés et quelle est leur légitimité ? De quels moyens l'État dispose-t-il pour faire valoir – et le cas échéant, prévaloir – ses objectifs (censés traduire une certaine forme d'intérêt général) ?

Olivier Coutard, Jacques Theys et Serge Wachter, Introduction du séminaire du CPVS sur « l'État régulateur ».

L'État régulateur ; procédural ou stratège ?

L'État régulateur se caractérise en premier lieu par sa spécialisation sur certaines fonctions. C'est à la fois un « État réglementeur », édicateur de lois et de règlements, et qui définit les règles du jeu ; un « État contrôleur », garant du respect des règles ; et un « État régulateur » au sens restreint du terme, à savoir l'arbitre des différents entre acteurs économiques ou sociaux aux intérêts divergents. Dans cette conception, il semble bien que l'État n'ait plus de stratégies ou d'objectifs propres mais qu'il se recentre sur la *gestion de procédures* en mettant en place, pour cela, des instruments spécifiques ; autorités indépendantes, agences de régulation économique, incitations fiscales, contrats, partenariats public-privé, outils d'évaluation et de *benchmarking*, etc. L'institutionnalisation de l'action publique devient un levier majeur d'influence de l'État, aux dépens des interventions directes ou des actions coercitives. Pour certains cependant, cette procéduralisation apparente de l'action de l'État pourrait s'accompagner du retour, maintes fois invoqué, à un « État stratège ». Sur ce point le rapport ne conclut pas, mais s'arrête au constat des divergences de point de vue.

Des évolutions inéluctables, mais sans doute pas de « révolution »

L'analyse compare des modèles d'action publique et met en évidence le caractère flou et malléable de la notion d'« État régulateur », loin d'un modèle unique qui s'imposerait indépendamment des cultures politico-administratives nationales. Ce constat suggère que le mode déterminant d'appropriation des instruments de l'État régulateur relève d'un registre « continuiste », visant plus à infléchir le fonctionnement actuel de l'État qu'à le transformer de manière radicale. L'expérience montre en effet qu'au moins dans le passé, la mise en place de nouveaux instruments de régulation au sein de l'État français n'a pas changé en profondeur les cultures administratives traditionnelles, restées peu perméables au pluralisme et à la négociation.

Pour l'avenir, plusieurs obstacles semblent s'opposer à l'hypothèse d'un basculement plus radical vers un modèle d'État régulateur « à la scandinave ». Le rapport cite, par exemple, la faible culture de l'*accountability* et de l'évaluation des politiques publiques ; la bureaucratisation ou, au contraire, le turn-over trop rapide des personnels ; la diminution de l'expertise de l'État et sa tendance à externaliser les fonctions stratégiques ; le manque de culture économique ; ou encore, la confusion qui est souvent faite entre conduite de projets et conduite de politiques, héritée d'une longue tradition d'« État régulateur ».

Cela ne diminue pas l'importance – pour le ministère de l'Équipement – de se préparer à des évolutions qui, de toute façon, seront inéluctables, et pourraient être sensiblement accélérées par les contraintes budgétaires, et la mise en place d'une troisième vague de décentralisation.

A • Du gouvernement à la gouvernance

La réforme « Next Steps » au Royaume-Uni

Le « nouveau management public » et le rôle des agences

Titre : La réforme « Next Steps »
au Royaume-Uni
Auteur(s) : S. Trosa
Edition : 2001 Plus, n° 36, 53 pages
Année : 1995

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS
Mots-clés : Royaume-Uni, nouveau management public, modernisation de l'administration, agences publiques, décentralisation, qualité de service, privatisation

Axe 6

Contexte et enjeux

À la fin des années 1980, et au début des années 1990, la question de la réforme de l'État est devenue une question centrale pour tous les gouvernements, avec des répercussions en France sur l'organisation des administrations et notamment d'une administration comme le ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports (MELT). C'est dans ce contexte qu'il a paru intéressant d'analyser le cas de la Grande-Bretagne, précurseur dans ce domaine en Europe.

En 1988, le gouvernement britannique entreprend en effet une réforme majeure de son administration visant à créer des agences au sein des ministères, d'une taille pouvant aller jusqu'à 50 000 à 60 000 personnes (cas de la Sécurité sociale). Ces agences ne sont pas des établissements publics, mais demeurent des services à part entière des ministères, sous la responsabilité comptable du directeur général du ministère. Elles sont dotées d'un « document de référence » reposant sur des principes généraux, des objectifs précis et des obligations d'atteinte de résultats. En contrepartie, des flexibilités en matière de gestion financière et du personnel leur sont accordées.

Ce numéro de 2001 Plus fait un bilan de l'application de cette réforme, après six ans de mise en œuvre, et rend compte du débat qui s'est engagé en Grande-Bretagne sur le rôle de ces agences.

Analyses et enseignements

Les étapes clés de la réforme administrative au Royaume-Uni

À l'initiative du gouvernement de Mme Thatcher, des structures *ad hoc* sont mises en place à la fin des années 1970 afin de concevoir une réforme radicale de l'administration anglaise. Elles initient des enquêtes sur les gaspillages administratifs et les réductions de coûts, imaginent de nouvelles politiques du personnel (réduction des effectifs, encadrement différencié des salaires) et encouragent les premières expériences de privatisation et de contractualisation.

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus a été rédigé par Sylvie Trosa, sur la base d'une étude réalisée en 1994 sur la mise en œuvre de la réforme « Next Steps », pilotée par l'équipe du même nom (administration de mission d'environ vingt cadres de différents ministères en charge de la promotion de la réforme) et par la Direction du budget.

*La première partie du document est consacrée à la présentation de la réforme (histoire, objectifs, dispositif de pilotage, spécificité des agences, etc.). La seconde partie analyse les points forts et faibles du dispositif. En annexe se trouvent les comptes rendus de deux livres portant eux, sur la réforme du gouvernement aux États-Unis pendant la période Clinton : celui de David Osborne et Ted Gaebler: *Reinventing government* (compte rendu de Gilles Jeannot) et celui de la Brookings Institution, *Inside the reinvention machine* (compte rendu de Jacques Theys).*

Au début des années 1980, des systèmes d'information et de contrôle s'inspirant du « *new public management* » sont mis en place dans les départements ministériels (objectifs évaluable, indicateurs de performances, centre de coûts, etc.) dans le cadre de la « Financial Management Initiative (FMI) ».

En 1988, une nouvelle étape est proposée avec la transformation d'une part importante des départements ministériels en « agences ». C'est la réforme « The Next Steps ». Ces unités « prestataires de services » disposent d'une autonomie de gestion dans le cadre d'une politique d'objectifs, de ressources et de résultats, déterminée avec le département de tutelle. Leurs directeurs généraux sont recrutés selon des modalités concurrentielles.

Au début des années 1990, la rédaction d'un « *Citizen's charter* » conduit à définir pour ces agences des standards de fourniture de services et de principes de production, ainsi que la mise en place de mécanismes de coordination et des outils de gestion s'inspirant des expériences les plus modernes du secteur privé.

ZOOM

Le rôle des chefs d'agence pour corriger les décisions de l'échelon central

« Paradoxalement, la centralisation de la démarche a eu moins d'impacts négatifs qu'on aurait pu le craindre car l'effet de responsabilisation a joué : les chefs d'agence, malgré les injonctions centrales (et malgré leurs récriminations), ont pu s'approprier la démarche qualité et en quelque sorte en faire quelque chose de plus intelligent et de plus diversifié que les instructions officielles. [...] J'ai pu constater, lors de mes entretiens, que les chefs d'agence avaient toujours développé des formules plus variées et plus élaborées que ce qui leur était demandé. Pour ne prendre qu'un exemple en matière de qualité, les administrations centrales n'attendent des chefs d'agence que des sondages de satisfaction vérifiant le contentement des usagers. Néanmoins, nombre d'agences ont développé des formules plus sophistiquées telles que la mise en place de conseils d'usagers, de groupes témoins ».

Extrait p. 18

Les acquis de la réforme

La transformation des services en agences a contribué à leur forger une véritable identité, en leur attribuant un nom, un statut prévu dans un document cadre, et un responsable hiérarchique. Il en découle un sentiment d'appartenance à une entité nouvelle reconnue, qui tranche avec la dimension effacée des anciens bureaux appartenant à une vaste administration.

La réforme a également permis une clarification des responsabilités. Les documents de référence, parce qu'ils n'énoncent que les objectifs du ministre, impliquent que tous les autres objectifs relèvent de la responsabilité proprement managériale de l'agence. Les collaborateurs de ces agences deviennent ainsi des individus identifiés et

davantage reconnus comme responsables de leurs actions.

Par ailleurs, la réforme a abouti à une meilleure rétroaction des problèmes de mise en œuvre sur la conception des politiques publiques. Avant la création des agences, les chefs des services concernés étaient de niveau hiérarchique trop faible pour pouvoir faire entendre leur voix dans la conception des politiques publiques. Désormais, un chef d'agence légitime, surtout s'il est soutenu par un conseil de surveillance actif, a tous les moyens de faire valoir son point de vue.

Enfin, la création de ces agences a permis d'offrir une plus grande attention aux usagers et l'écoute des clients a permis d'introduire une hiérarchie des priorités en termes de qualité de service.

Les faiblesses du dispositif

Le développement de ces agences a introduit une rivalité de ces structures avec les administrations centrales. Parfois considérées comme « *de petites forteresses* » ne défendant que leurs intérêts propres, sans comprendre les enjeux des politiques publiques dans lesquelles elles s'insèrent, les agences estiment de leur côté que « *rien n'a changé dans la culture des administrations centrales : elles continuent à mépriser les fonctions de gestion* ». Certaines administrations centrales redoutent d'ailleurs que les chefs d'agence ne deviennent des leaders charismatiques, au détriment de l'importance symboliquement accordée aux ministres.

Par ailleurs, il semblerait que dans le travail des agences, les cibles et les indicateurs soient insuffisamment liés aux finalités : alors que les objectifs sont officiellement triples (efficacité, efficacité et qualité), l'objectif d'efficacité, voire de pure et simple productivité, est de loin le plus pris en compte. Il en résulte que si des progrès ont été constatés dans les aspects relationnels du service (courtoisie, rapidité, précision des réponses), des interrogations subsistent sur les possibilités de connecter les objectifs de qualité avec ceux de l'efficacité.

Enfin, le handicap essentiel que rencontre la réforme est lié au sens général qui lui est assigné : la transformation d'un service en agence est-elle motivée par la volonté de créer un service public plus moderne ou est-elle un prélude à la privatisation ? En cela, la procédure de *market testing*, qui consiste à organiser un appel d'offres mettant en concurrence les services internes d'une agence et des services privés, a pu jeter le trouble.

Mise en perspective

Contrairement au ministère de l'Environnement, le ministère de l'Équipement ne s'est pas réorganisé en s'appuyant sur la création de nouvelles agences. L'expérience anglaise peut néanmoins apporter des éclairages intéressants en matière de relations avec les organismes ou entreprises sous tutelle.

A • Du gouvernement à la gouvernance

Questions sur l'État producteur

Les mutations d'un ministère technique

Titre : Questions sur l'État producteur

Auteur(s) : G. Jeannot

Edition : Notes du Centre
de prospective et de veille scientifique
n° 2, 17 pages

Année : 1994

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : qualité de service, sous-traitance,
DDE – Direction départementale de
l'équipement, ministère de l'Équipement, service
public, ingénieries publique et privée, expertise,
sécurité, utilité publique

Axe 6

Contexte et enjeux

Si l'activité du ministère en charge de l'Équipement est d'abord axée sur la mise en œuvre de lois et règlements (État régulateur), l'État agit également à la manière d'une entreprise publique dans de nombreux secteurs et notamment pour la gestion des infrastructures routières. Ce deuxième rôle (État producteur) est néanmoins fragilisé par la décentralisation et l'implication croissante d'entreprises privées, les Directions départementales de l'équipement étant amenées à développer leur fonction de conseil à la maîtrise d'ouvrage aux dépens de celle de maîtrise d'œuvre.

Ce travail de Gilles Jeannot s'attache à cerner un certain nombre de questions relatives à la figure particulière de l'« État producteur », principalement autour de la pratique liée à la route. À travers cette réflexion, ce sont les questions de pérennité et de capacité d'adaptation de l'État producteur qui sont posées.

Analyses et enseignements

La fonction « productrice » de l'État s'est historiquement développée à la fois pour accompagner l'investissement public sur les infrastructures et combler l'absence d'ingénierie privée indépendante. Avec l'implication de plus en plus grande du secteur privé et des collectivités locales, le risque est à la fois d'abandonner progressivement toute compétence dans ces activités, de perdre en qualité de service et de réduire les produits seconds de ces prestations, produits seconds qui relèvent du secteur public (présence des fonctionnaires sur le terrain, réactivité en cas de crise, etc.).

REPÈRE

Le document comprend trois parties. La première présente une analyse du fonctionnement territorial de l'État producteur à l'aide de cartographies départementales. La seconde partie traite des manières de faire, et la dernière des finalités et modes de contrôle.

Faire ou faire faire ?

« L'État producteur », après la décentralisation de 1981-1982, est un État qui s'adapte et varie considérablement selon les territoires. Les orientations issues des négociations avec les Conseils généraux ont en effet conduit à un partage très différencié de la production selon les départements. Elles reflètent tout à la fois un rapport à l'État inscrit dans une histoire longue et une adaptation à des conditions locales particulières, notamment le développement plus ou moins accentué d'un secteur privé ou de services techniques des collectivités locales.

Le choix sous-jacent entre « faire » et/ou « faire faire » est essentiel pour l'organisation future de l'activité des DDE. Si certaines formes de sous-traitance vont de soi, comme le fait de confier à l'entreprise la réalisation de travaux neufs, d'autres aspects sont en revanche soumis au débat, comme la sous-traitance des études préparatoires à ces ouvrages ou celle de travaux d'entretien courant. En ce qui concerne la sous-traitance

des études, on peut se demander quels sont les aspects essentiels que l'on doit savoir faire soi-même pour ne pas perdre la maîtrise publique de la production. Dans le cas des travaux d'entretien, on peut se demander si la qualité de service, à terme, est la même dans l'hypothèse d'un traitement en régie ou dans celle d'une activité confiée à l'entreprise. Il convient d'adopter une définition large de la qualité de service incluant, outre les questions financières, les questions de développement technologique, de mise en relation de différents segments de l'activité de l'Équipement, de services aux usagers, etc.

Ainsi, réinterroger les manières de faire, qui semblent pourtant aller de soi (les pratiques de sous-traitance notamment), permet de rendre compte de questions essentielles telles que la maîtrise publique de la production ou la qualité du service fourni.

L'État producteur condamné ?

La présence d'une ingénierie publique forte est sûrement en partie l'une des conséquences de l'absence d'une ingénierie privée indépendante des grands groupes dans le pays. Mais si l'on comprend bien que l'État ait pu juger nécessaire à une certaine époque de se substituer à un secteur privé défaillant ou inexistant, cette situation n'est naturellement pas immuable...

C'est peut-être moins par la prestation elle-même que par des « éléments seconds » associés à celle-ci que cette figure de l'État producteur peut encore se justifier aujourd'hui. Le maintien d'équipes d'agents de travaux qui assurent, par leur présence sur le territoire, des fonctions de sécurité ou de disponibilité en cas de crise, figure parmi ces « éléments seconds ». Ce peut être aussi le cas d'équipes qui en occupant une part du marché, y jouent un rôle de régulateur pour éviter la formation d'ententes entre prestataires privés. Ce peut être, enfin, parce que la capacité à « mettre la main à la pâte » et à être engagé dans la réalisation avec les acteurs locaux est le meilleur moyen de faire que les objectifs des « politiques publiques » conçues à Paris se traduisent effectivement dans la pratique, et que les normes soient appliquées avec discernement.

On peut craindre que la diffusion d'un modèle issu uniquement du privé ne conduise qu'à optimiser les prestations en négligeant les « produits seconds », qui correspondent beaucoup plus à une notion de service public. Mais c'est sans doute une évolution nécessaire.

ZOOM

Typologie des DDE

« Lorsque l'on évoque la question des disparités territoriales entre les DDE, on ne manque pas de citer le cas des DDE du Nord et du Pas-de-Calais, les "bastions" de l'Équipement, dont les effectifs sont plus forts que dans la moyenne des départements. Faut-il y voir une présence plus forte de l'Équipement dans cette région ? On est conduit à une vue plus nuancée si l'on rapporte le nombre d'agents à la population. Dans ces départements, parmi les plus peuplés du pays, la taille de la DDE rapportée à la population se trouve en réalité parmi les plus faibles.

Les données de la base "Claire" permettent aussi d'obtenir une première indication sur la répartition fonctionnelle des agents à partir de la distinction entre les agents d'exploitation et les autres. On peut prendre comme indicateur le rapport entre l'effectif d'exploitation et l'effectif total. On distinguera ainsi les DDE que l'on peut appeler "technico-administratives" dans lesquelles ce rapport est le plus faible, des DDE "ouvrières" pour lesquelles il est le plus fort. Si les premières correspondent largement aux départements les plus peuplés, on remarque pour les secondes une forte concentration au nord de la Bourgogne, qu'il reste encore à interpréter. »

Extrait, L'adaptation territoriale, p. 6

A • Du gouvernement à la gouvernance

La mutation des ONG environnementales dans les années 1990 : une lecture stratégique

Des positionnements plus diversifiés qu'il n'y paraît

Titre : Les transformations du rôle et du fonctionnement des ONG internationales et le positionnement des associations françaises

Auteur : Jean-Marc Dziedzicki, Laurent Mermet et Yann Laurans (ASCA)

Édition : Rapport de recherche pour le service de la recherche du ministère de l'Environnement (SRAE-GP), 102 pages

Année : novembre 1995

Maître(s) d'ouvrage(s) : Groupe de prospective « environnement », service de la recherche du ministère de l'Environnement (SRAE)

Mots-clés : ONG internationales, géopolitique de l'environnement, gouvernance mondiale, glocalisation (articulation global-local), institutions, pouvoir associatif, expertise, professionnalisation, société civile et pouvoir politique, négociations internationales, lobbying, gouvernance multi acteur

Axe 6

Contexte et enjeux

Nées au début du XX^e siècle ou au tournant des années 1960-1970, les ONG (organisations non gouvernementales) écologiques ont connu, à partir du milieu des années 1980, une expansion considérable et une transformation majeure de leur rôle socio-politique ; devenant progressivement des acteurs centraux de la gouvernance mondiale et européenne de l'environnement. Après avoir organisé, en janvier 1993, à Chantilly, un colloque international sur « La géopolitique de l'environnement et le nouvel ordre mondial », le Groupe de prospective environnement a souhaité, dans le cadre de son programme de veille internationale, avoir une meilleure connaissance des transformations en cours dans ces ONG, tant au niveau international qu'europpéen ou français.

L'originalité de la démarche adoptée par le bureau d'études ASCA, qui a réalisé cette recherche, est de proposer une lecture stratégique du rôle et du positionnement de ces associations ; en l'appuyant non seulement sur un très large recueil d'informations mais aussi sur une série d'interviews en profondeur réalisées tout au long de l'année 1994.

Analyses et enseignements

Le tournant des années 1980-1990 constitue une période de forte croissance des ONG environnementales aussi bien en nombre d'adhérents que de budget ou d'influence : de 1983 à 1993, le budget du WWF passe, par exemple, de 9 à 60 millions de dollars et le nombre de ses adhérents de 94 000 à 1,2 million. On peut donc parler de « changement d'échelle », changement qui s'accompagne d'une très forte diversification des fonctions : actions « coup de poing », mais aussi lobbying, expertise, communication, action

REPÈRE

Menée à l'initiative du Groupe prospective environnement par le bureau d'études ASCA, cette recherche sur les ONG internationales comprend deux grandes parties. La première, plus transversale, s'attache à définir les éléments d'une lecture stratégique des ONG et de leur rôle : organisation, champs et modes d'action, positionnement, relations de pouvoir, orientations stratégiques, etc. La seconde, plus descriptive, s'intéresse au fonctionnement des ONG dans trois contextes différents : la France, les États-Unis et l'ensemble européen. Une conclusion, très synthétique, met clairement en évidence à la fois ce qui rapproche et ce qui différencie les différentes ONG analysées.

judiciaire, conseil aux acteurs publics, participation aux organismes de gouvernance, et même gestion d'actif ou de territoires. Capable plus que d'autres de tirer parti de la mondialisation, les ONG occupent en conséquence une place croissante dans la gouvernance internationale de l'environnement – avec toute une série d'effets indirects : professionnalisation et même bureaucratisation accrues, passage à une altitude plus participative que contestataire, adoption du langage économique dominant dans les négociations internationales, etc.

Ces tendances, communes à la majorité des ONG analysées, ne doivent pas masquer des disparités très fortes dans les stratégies et les modes de positionnement des unes et des autres. Des différences qui cependant apparaissent, au total, comme plus complémentaires qu'en opposition.

Des stratégies de plus en plus différenciées, mais complémentaires

La différenciation progressive des ONG, qui est une réponse à la complexification croissante des fonctions et des thématiques, s'accompagne d'une forte complémentarité des actions. Les petites structures d'expertise, liées à l'émergence de tel ou tel enjeu spécifique, sont utiles aux ONG les plus importantes parce qu'elles confortent leur rôle de « médiateur généraliste » auprès des pouvoirs institutionnels. Les modes d'action ou les stratégies de *fund raising* sont aussi complémentaires : une ONG qui alerte les *mass media* par ses actions « coup de poing » permet à d'autres organismes d'expertise ou de lobbying d'avancer leurs arguments...

Une capacité inégalée d'articuler global et local

Dans un contexte de mondialisation et de crise écologique globale, les ONG sont les acteurs qui ont le mieux compris l'importance d'une articulation entre le local et le global et sont le mieux à même d'intervenir dans ce processus de « glocalisation ». Elles sont en effet capables d'agir de deux manières complémentaires :

- *d'abord partir du local pour aller vers le global*. Il s'agit par des opérations de démonstration sur le terrain de sensibiliser les décideurs nationaux ou internationaux pour qu'ils généralisent la mise en place de ces bonnes pratiques. Les organisations concernées (WWF, UICN, LPO, etc.) développent ainsi des projets locaux pour en faire les embryons ou les modèles de politiques applicables au niveau global (action *bottom-up*) ;
- *mais aussi partir du global pour aller vers le local*. C'est la stratégie des ONG dont la vocation est d'influer directement sur les régulations écologiques mondiales ou nationales – par de l'expertise, du lobbying, des opérations coup de poing – en espérant que ces nouvelles régulations se concrétiseront, ensuite, sur le terrain (actions *top-down*).

Pour les ONG qui mènent ces deux stratégies simultanément se pose néanmoins un problème difficile d'organisation interne et de démocratie, avec des tensions croissantes entre, d'un côté, professionnalisation et bureaucratisation, et de l'autre action militante et proximité avec les populations locales.

Des rapports au politique différents aux États-Unis et en France

Si l'on peut parler d'un « pouvoir associatif », la perception que les ONG ont de leur pouvoir est très différente en France et aux États-Unis, ce qui influe en retour sur leur rapport au politique et aux pouvoirs publics :

- les ONG américaines sont puissantes (financièrement et sur le plan logistique) et leurs permanents professionnels sont conscients de cette situation. Forts de cette puissance et de la reconnaissance qui en est le corollaire, ces ONG se considèrent comme facteur de changement réel. Et cette situation n'est probablement pas encline à les inciter à s'allier au monde de la politique, puisqu'elles perçoivent qu'elles ont une influence directe sur les décideurs et les habitants de leur pays. Cela pourrait constituer une des raisons du clivage entre « activité environnementale » et « activité politique » constaté aux États-Unis ;
- il n'en est pas de même en France où certaines associations ont du mal à émerger véritablement et ne perçoivent pas, ou peu, d'impact de leurs actions sur les décideurs. Elles ne se considèrent pas comme facteur de changement. De ce fait, la solution alternative peut être, non plus d'influencer les politiques, mais de « faire » les politiques, en devenant décideur. La politique peut représenter dans ce cas une solution pour faire avancer des principes ou des actions qui n'arrivent pas à dépasser le cadre associatif. Le lien « activité environnementale/activité politique » peut se faire alors de manière plus naturelle qu'aux États-Unis.

La recherche met également en évidence les liens existant entre stratégies internationales des ONG et intérêts politiques nationaux, une autre forme de rapport au politique...

ZOOM

Liste des ONG étudiées :

- **États-Unis** : Greenpeace USA, WWF USA, World Resources Institute (WRI), American Bird Conservancy (ABC), Climate Action Network (CAN), Friends of the Earth (FOE) USA, National Audubon Society, National Resources Defense Council, Sierra Club, Environmental Law Institute.
- **France** : France Nature Environnement, Bulle Bleue, Amis de la Terre, WWF France, Ligue pour la protection des oiseaux, CIRID, 4D, Coordination Sud, Inestene, Robin des Bois, Greenpeace France, Collectif environnement à dimension internationale (CEDI).
- **Europe, Bruxelles** : Birdlife International, CAN Europe, Bureau européen de l'environnement, Friends of the Earth Europe et International, Greenpeace European Unit, WWF Europe.
- **Monde, Suisse** : Center for our Common Future, IUCN, WWF International.

A • Du gouvernement à la gouvernance

La gouvernance entre innovation et impuissance

Le cas de l'environnement

Titre : La gouvernance entre innovation et impuissance

Auteur : Jacques Theys

Édition : *L'aménagement durable, défis et politiques*, Édition de l'Aube, 43 pages

Année : 2002

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS (Drast) et Datar

Mots-clés : gouvernance, gouvernabilité, gouvernementalité, société civile, démocratie, participation, rationalité procédurale

Axe 6

Contexte et enjeux

Le terme de « gouvernance » s'est imposé au cours des années 1990 comme le symbole d'une nouvelle modernité dans les modes d'action publiques et la gestion des entreprises. L'environnement en a été l'un des terrains d'expérimentation privilégié avec un recours très large aux procédures participatives, à la contractualisation, aux accords volontaires, aux incitations économiques, aux démarches d'information et d'évaluation, etc. Les conséquences d'une telle évolution sont néanmoins controversées : à la vision idyllique de « la bonne gouvernance » s'opposent ceux qui n'y voient qu'un signe supplémentaire de l'impuissance des États et de l'affaiblissement des politiques publiques. La présente synthèse suggère de dépasser cette dichotomie pour aller vers une réarticulation des formes classiques de « gouvernement » et des multiples innovations liées à la « gouvernance » – ce qui suppose toute une série de conditions, précisées en conclusion du texte.

Analyses et enseignements

La gouvernance comme solution

Véritable « boîte à outils » de l'action publique moderne, la « gouvernance » apparaît d'abord comme un ensemble de solutions pragmatiques à la complexité, à la multipolarité et à la délégitimation croissantes des politiques publiques. Elle est présentée ici comme un processus d'apprentissage :

REPÈRE

*Écrit en 1995 pour un colloque organisé par l'IIASA, ce texte sur la gouvernance a été repris en 2002 dans l'ouvrage collectif publié aux éditions de l'Aube sous le titre *L'aménagement durable, défis et politiques*, puis dans la revue *Développement durable et territoires*. Il comprend quatre parties. La première, conceptuelle, oppose la gouvernance aux termes voisins de « gouvernementalité » et de « gouvernabilité ». La seconde présente les quatre dimensions de la gouvernance environnementale. La troisième en fait une évaluation critique ; avant la conclusion finale qui plaide pour une réarticulation de formes innovantes de gouvernance avec les modes plus classiques de « gouvernement ».*

une succession d'étapes à travers lesquelles des acteurs nombreux n'ayant pas le même intérêt et agissant à différentes échelles, mais confrontés à un même problème, vont progressivement construire une représentation commune de cette réalité, lui donner un sens, se fixer des objectifs, adopter des solutions puis les mettre en œuvre collectivement « sans que rien – ni cette représentation, ni les objectifs, ni ce sens, ni cette interaction – ne soit déterminé à l'avance ».

Dans le champ de l'environnement, cette « boîte à outils » recouvre quatre dimensions ou objectifs qu'il convient soigneusement de distinguer : la modernisation et la transparence de l'action publique, le développement de formes non hiérarchiques de coordination, l'extension de la rationalité procédurale et réflexive et enfin une nouvelle distribution des pouvoirs entre le public, le privé et la société civile.

La gouvernance comme problème

Cette vision optimiste, managériale et procédurale de l'action collective est contestée par ceux qui voient dans la gouvernance un problème ou un ensemble de problèmes plus qu'une solution. Trois de ces problèmes sont évoqués, après un détour conceptuel par la notion de « gouvernabilité » : la captation du débat public ou des procédures ouvertes de gouvernance par un nombre limité d'acteurs (asymétries d'information) ; le « découplage » entre

les formes innovantes de gouvernance et les formes plus classiques de décision ou de « gouvernement » (exemple des Agendas 21) ; et enfin l'inefficacité ou l'inanité des politiques dépourvues d'objectifs clairs, sans sanctions ou mandats d'autorité – ce que Jean Lecca a appelé « l'État creux ».

Réarticuler les dispositifs de gouvernance aux formes classiques de gouvernement

Opposer l'optimisme de la « bonne gouvernance » au réalisme des politiques pourvues de mandats d'autorité est finalement stérile. Mais pour tirer parti des innovations incontestables liées aux formes modernes de gouvernance sans tomber dans l'action « virtuelle », deux évolutions apparaissent comme indispensables. D'abord, améliorer sensiblement les conditions dans lesquelles les dispositifs de gouvernance sont mis en œuvre – par exemple en renforçant l'évaluation ex post, en modifiant les règles de représentativité des « parties prenantes », ou en organisant une véritable « démocratie cognitive ». Ensuite, redéfinir le partage des rôles et les passerelles possibles entre la gouvernance et les outils plus classiques de gouvernement. Sont ainsi cités, parmi beaucoup d'autres exemples, l'articulation entre les Agendas 21 et les outils de planification urbaine, ou le couplage entre la mise en place d'accords volontaires et le recours dissuasif à des instruments plus autoritaires de réglementation ou de taxation...

ZOOM

Les quatre dimensions de la gouvernance environnementale

| | |
|--|--|
| <p>I) Moderniser l'action publique, en accroître la légitimité et la crédibilité (Gérer la confiance et l'acceptabilité)</p> | <p>II) Développer les mécanismes non autoritaires de coordination et de régulation de l'action collective (Gérer la pluralité et la mobilisation)</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Réforme du secteur public • Transparence • Évaluation, contrôle, accountability • Autorités indépendantes • Séparation régulateur/opérateur • Consultations et débats publics – démocratisation des procédures • Mise en œuvre plus efficace (enforcement) | <ul style="list-style-type: none"> • Extension du contrat • Partenariat public-privé • Incitations économiques (permis négociables, taxes, etc.), compensations • Accords volontaires • Conventions et protocoles flexibles (« accords cadres »), politiques constitutives • Autorités régulatrices • Mécanismes de médiation. Mise en œuvre négociée • Intégration et transversalisation • Réseaux informels |
| <p>III) Étendre la rationalité réflexive ou procédurale (Gérer l'incertitude et la complexité)</p> | <p>IV) Changer de pouvoir (Gérer les rapports de force)</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Principe de précaution • Développement durable • Évaluation des risques, études d'impact, réflexivité • Calcul économique et réformes comptables • Accès à l'information, transparence, traçabilité, Indicateurs, audits... • Conférences de consensus • Pluralité de l'expertise, autorités indépendantes • Science « post-normale » • Déontologie et comités d'éthique | <ul style="list-style-type: none"> • Transferts de souveraineté (aux institutions supranationales) • Décentralisation • Subsidiarité active • Droits de propriété • Normalisation volontaire (exigences essentielles, autocertification) • Délégation au secteur privé ou aux ONG • « Autogestion » des biens publics par des communautés d'usagers • Institutions de mutualisation (agences de l'eau...) |

Figure 4, p. 140

B • Décentralisation et action publique territoriale

L'État et ses territoires en Europe

*Les réformes régionales en Angleterre et en Italie (années 1990)***Titre :** L'État et ses territoires en Europe**Auteur :** Christian Lefèvre (Latts-ENPC)**Édition :** 2001 Plus, n° 55**Année :** mars 2001, 66 pages**Maître(s) d'ouvrage(s) :** CPVS**Mots-clés :** décentralisation, territorialisation de l'action publique, déconcentration, régionalisation, contrats État-région, Agences régionales de développement, organisations administratives locales, programmes de rénovation urbaine, fonds européens, Angleterre, Italie

Axe 6

Contexte et enjeux

Publié à peu près en même temps que le rapport de la « Commission Mauroy » – qui préfigurait la « seconde vague » de décentralisation des années 2002-2003 – *L'État et ses territoires en Europe* est une contribution au débat, récurrent en France, sur les modalités d'intervention de l'État à l'échelle des territoires. La question posée ici est moins celle du bon niveau de gouvernement local que celle de la territorialisation des politiques publiques, c'est-à-dire de la conciliation entre deux nécessités contradictoires : celle d'une meilleure efficacité et donc d'un meilleur ciblage des interventions de l'État au niveau local et celle d'un élargissement de la démocratie de proximité et d'une gestion au plus près des préoccupations des citoyens.

Cette question, bien évidemment, n'est pas propre à la France ; et il a paru intéressant, pour éclairer la réflexion, de s'attacher plus particulièrement aux réformes menées au cours des années 1990 dans deux pays européens à la fois différents mais comparables à la France – car n'ayant pas opté explicitement pour le fédéralisme – l'Angleterre et l'Italie.

Analyses et enseignements

La Grande-Bretagne et l'Italie, qui font l'objet de cette publication, ont en commun de connaître dans les années 1990 des changements majeurs – avec, en Grande-Bretagne, l'arrivée de Tony Blair, succédant à plus d'une décennie de « recentralisation » menés par les gouvernements conservateurs ; et, en Italie, l'effondrement des partis « historiques » (démocratie chrétienne, parti communiste...) et l'accession au pouvoir du gouvernement

REPÈRE

Rédigé par Christian Lefèvre, chercheur au LATTs (ENPC), à la demande du CPVS, *L'État et ses territoires en Europe* comprend deux grandes parties portant successivement sur l'Angleterre puis l'Italie :

- « *Quand l'État décentralise, l'exemple de la réforme britannique* » ;
- et, « *Vers un fédéralisme sans pilote en Italie* ».

Des annexes nombreuses apportent des informations complémentaires sur la décentralisation dans d'autres pays européens.

Berlusconi soucieux de reconstruire un système politico-administratif très affaibli. Si l'ambition de réorganiser le système territorial est commune, la situation de départ est néanmoins très différente avec, d'un côté, un projet clair et très maîtrisé de réforme et, de l'autre, un processus beaucoup plus hésitant, accompagnant un glissement progressif vers un « fédéralisme implicite »... sans pilote.

La réforme anglaise : une déconcentration qui évolue vers une décentralisation régionale

En même temps qu'il annonce un processus radical de « dévolution » des pouvoirs au profit de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord, le gouvernement anglais engage dans les années 1990 une réforme importante de son organisation territoriale en Angleterre elle-même – à partir d'une situation où il n'existe ni administration déconcentrée, ni collectivité régionale élue. Le processus de réforme est voisin de celui mis en place par la France pour

créer les régions à partir des années 1950 : partant de l'initiative prise en 1994 par John Major de déconcentrer les ministères en créant neuf régions administratives (« Government offices for the Regions »), la politique mise en place par son successeur à partir de 1997 vise à mettre en place progressivement un véritable pouvoir régional décentralisé – ce qui passe d'abord par la création de structures partenariales de développement, les « Regional Development Agencies », ayant un rôle important de planification ; puis par l'institutionnalisation d'assemblées régionales consultatives (« Regional Chambers ») composées en majorité d'élus locaux. La dernière étape, qui serait l'élection directe de ces assemblées régionales, n'est cependant pas franchie et l'on en reste à des structures hybrides très contrôlées par l'État central.

La réforme italienne : un glissement non piloté vers le fédéralisme régional

En Italie, le sens de la réforme est plus incertain. Dans un premier temps, l'État – traditionnellement peu présent au niveau local – s'engage dans des politiques actives de contractualisation avec les villes et de programmation négociée impliquant également le secteur privé – contrats de zones, contrats de quartier, programmes de requalification urbaine, « pactes territoriaux ». Dans un second temps, il renforce les régions, y compris en leur donnant un rôle croissant dans la coordination de ces contrats. Prévu par la Constitution de 1947, ces régions, sans ressources propres, ne s'étaient vu confier que des compétences très limitées. Dans une perspective majeure qui est celle de devenir le relais privilégié des fonds européens, elles se voient transférer des domaines importants – l'agriculture, le tourisme, la formation professionnelle, le développement économique. Avec, dans certains cas, la suppression des ministères correspondants. L'Italie se dirige vers un fédéralisme régional. Mais, comme en Angleterre, la réforme reste « au milieu du gué » – puisque le pas du fédéralisme institutionnel n'est pas formellement franchi.

Les deux expériences témoignent donc, en conclusion, de la difficulté à trouver un bon compromis entre efficacité de l'État et démocratie locale – et du pragmatisme avec lequel cette question est abordée par les différents gouvernements européens.

ZOOM

La France entre l'Angleterre et l'Italie

À bien des égards, on pourrait dire que la France navigue entre ces deux « modèles », anglais et italien, l'État se montrant désireux de continuer à jouer un rôle dans le développement des territoires, mais ayant par la décentralisation, créé des cadres qui exigent une reconfiguration de ses missions et de ses instruments. L'État français demeure indécis parce qu'il n'est pas non plus homogène ; il ne parle pas d'une seule voix, coincé entre les souverainistes et ceux qui aspirent à plus de décentralisation, voire à un fédéralisme. En Grande-Bretagne non plus, le gouvernement Blair n'a pas de position tranchée entre ceux qui se prononcent franchement pour un processus conduisant à une régionalisation politique forte et ceux qui y vont en traînant les pieds, souhaitant lâcher du lest au minimum. Du côté italien, les positions se font non à l'intérieur de l'État mais entre les partis, y compris lorsqu'ils appartiennent à la même coalition de gouvernement. Ainsi, l'Alliance nationale est profondément hostile à tout fédéralisme alors que la Ligue du Nord a fait de ce système politique son cheval de bataille. Pourtant, que ce soit au Royaume-Uni ou en Italie, il semble que le pays marche maintenant vers une direction claire : la régionalisation pour les Britanniques, le fédéralisme pour les Italiens. En France, l'État n'a pas encore tranché.

C. Lefevre, p 49

B • Décentralisation et action publique territoriale

Décentralisation et coordination de l'action publique

Les cadres d'analyse

Titre : Décentralisation des organisations et problèmes de coordination : les principaux cadres d'analyse

Auteur(s) : J. Affichard (dir., Institut international de Paris-La Défense), L.A. Gérard-Varet (EHESS, GREQE, Univ. Aix-Marseille), S. Sorin (Paris X), O. Favereau (Paris X), E. Friedberg (CSO), C. Lazzeri (Univ. Besançon), M. Troper (Paris X), L. Thévenot (EHESS, GSPM, Centre d'études et de l'emploi), J.-P. Segal (Centre gestion et société)

Edition : L'Harmattan
Année : 1997

Maître(s) d'ouvrage(s) : CGPC, Direction du personnel et des services, CPVS. DRAST (ministère de l'Équipement) ; Sous-direction des paysages (ministère de l'Environnement)
Mots-clés : décentralisation, théorie du fédéralisme fiscal, intérêt général et local, coordination de l'action publique, formes d'organisation, décentralisation, théorie des incitations, libre administration, théorie de la justification, gouvernance multi-échelle

Contexte et enjeux

En engageant la frange dans un processus irréversible de décentralisation, la réforme de 1982, n'a pourtant pas clos les débats sur « la bonne échelle de gouvernement local », les attributions respectives de l'État et des collectivités locales, l'articulation entre les différents niveaux de compétence, le positionnement des services « déconcentrés », ou les formes appropriées de « coordination de l'action publique ». 1982 n'est en effet qu'une étape dans une transition qui n'est pas achevée et pour laquelle il reste à clarifier ces différents points de controverses.

En contrepoint des enseignements pratiques tirés d'une décennie d'expérience, il a, dans cette perspective, paru intéressant aux ministères de l'Équipement et de l'Environnement d'approcher les questions liées à la décentralisation et à la déconcentration, à partir des apports plus théoriques des disciplines très diverses qui s'intéressent à ces questions : l'économie, le droit, la science politique, la théorie des jeux, la sociologie des organisations, etc.

Le présent ouvrage, coordonné par Joëlle Affichard, rend compte de cet effort multidisciplinaire en présentant un panorama des cadres théoriques à partir desquels peuvent être analysés les choix politiques en matière de décentralisation. Faisant suite à un séminaire organisé en 1994 par l'Institut international de Paris-La Défense, il propose à la fois une relecture claire des recherches les plus récentes sur le « fédéralisme fiscal », et un dépassement des approches économiques traditionnelles, mettant en particulier l'accent sur les tensions entre « intérêt commun » et « intérêt général » et sur les « nouvelles théories de la justification ».

Analyses et enseignements

Plébiscitée par les citoyens et les responsables publics ou privés, la décentralisation n'en suscite pas moins des controverses multiples, et ceci dans tous les pays. La façon de mesurer les avantages et tensions qu'elle suscite varie cependant beaucoup selon les disciplines. Si c'est d'abord l'économie qui a le mieux théorisé les apports et les limites de la décentralisation, le présent ouvrage insiste sur l'utilité d'une approche beaucoup plus multidisciplinaire, donnant sa place à une argumentation plus ouverte, et prenant en compte la spécificité des cultures politiques ou sociologiques nationales.

La décentralisation entre avantages et tensions multiples

Outre son caractère démocratique, la décentralisation permet de surmonter plusieurs des critiques généralement faites à l'efficacité de l'action publique centralisée :

- en rapprochant les organisations de leurs usages, elle autorise un traitement personnalisé des cas, la prise en

REPÈRE

Cet ouvrage fait suite à deux journées d'études organisées en mars 1994 par l'Institut international de Paris-La Défense à la demande des ministères de l'Équipement et de l'Environnement. Il se veut un instrument de travail à destination des responsables de l'administration publique et de leurs partenaires ainsi que des étudiants.

Dirigé par Joëlle Affichard, il rassemble les contributions de Louis-André Gérard-Varet, Sylvain Sorin, Olivier Favereau, Erhard Friedberg, Christian Lazzeri, Michel Troper, Laurent Thévenot et Jean-Pierre Segal, qui présentent les différents modèles théoriques d'analyse des problèmes de décentralisation et de coordination des services publics.

compte des réalités de terrain, une gestion plus finie des situations ;

- en déléguant les responsabilités à un niveau proche des citoyens, elle facilite la conciliation entre des objectifs parfois contradictoires et l'adoption de compromis « acceptables », en référence à un « intérêt commun local » ;
- enfin, en instaurant une concurrence entre une pluralité de centres de décision, elle favorise, *a priori*, l'introduction d'innovations et l'efficacité économique.

Ces différents « avantages » génèrent, cependant, en contrepartie, des tensions qui, elles aussi, sont bien connues, et font partie du quotidien de la vie des acteurs publics :

- d'abord un *problème de coordination* et de répartition des compétences, avec des risques de double-emploi, de multiplication des interventions, et de complexité des processus de décisions ;
- ensuite, un problème *de définition des « intérêts locaux »*, et de cohérence avec un éventuel « intérêt général » ;
- en troisième lieu un problème *d'autonomie du local* par rapport aux logiques marchandes ou d'intérêts privés, lié à la recherche d'efficacité ;
- et enfin un problème *d'égalité des citoyens*, lié au traitement spécifique de certaines catégories d'usagers et aux différences de situation entre collectivités locales.

Chacun des auteurs rassemblés dans ce volume examine comment ces tensions sont, non pas résolues, mais traitées dans différents modèles conceptuels propres à chaque discipline...

Les apports de l'économie et du fédéralisme fiscal

Reprenant les travaux de quelques grands théoriciens (Musgrave, Oates, Tietbout, Laffont), la contribution de L.A. Gérard-Varet synthétise les principaux apports de l'économie à l'analyse de la décentralisation. Pour les économistes, celle-ci est globalement préférable à la centralisation au terme d'« *efficacité allocative* », à la fois pour des raisons de proximité (ajustement entre l'offre et la demande des services), et de concurrence entre entités multiples. Mais ceci n'est vrai qu'à certaines conditions : absence d'« effets d'encombrement » ou d'échelle, transparence de l'information, possibilité de mobilité démographique (« vote à pied » de Tietbout), contrôle du « même *dumping* fiscal », coûts de gestion réduits, faiblesses des externalités entre collectivités différentes, etc.

Dans cette perspective économique, la centralisation reste utile pour corriger les inégalités, mutualiser la gestion des

risques face à des chocs extérieurs, et permettre une stabilisation macroéconomique. Le rôle régulateur de l'impôt foncier est mis en évidence, ainsi celui de trois autres outils d'intervention de l'état : l'évaluation *ex post*, le « design institutionnel » (découpage territorial) et la coordination de l'action publique en cas de fortes externalités entre territoires. Se dessine ainsi un partage des rôles entre collectivités locales et administration déconcentrées ou ministères.

Une invitation au dépassement de l'approche économique : l'exemple des théories de la justification

Plusieurs autres approches présentées dans l'ouvrage, théorie des jeux, économie des conventions, sociologie des organisations, concept de libre administration, etc. invitent à déplacer l'approche économique pour mieux intégrer les dimensions proprement politiques du débat comme le fonctionnement démocratique, les conflits d'intérêt et de légitimation, ou la notion de contrat.

Parmi celle-ci, « *la théorie de la légitimation* » proposée par L. Thévenot remet en cause la coordination par le seul marché proposé par les économistes, en mettant l'accent sur la pluralité des justifications possibles de l'action publique et donc des modes légitimes de coordination de cette action (voir l'encart suivant).

Dans le contexte de la décentralisation, la référence à une seule catégorie de valeur ne suffit pas pour régler les imprévus qui surgissent dans le cours d'une action engageant des acteurs variés. Les imprévus obligent à des ajustements entre plusieurs catégories de valeur, ajustements rendus possibles grâce à des conventions communes et générales permettant l'évaluation qui sont liées à un sens commun du juste et de l'injuste. En l'absence d'ajustement possible, lorsqu'un « ordre de grandeur », un jugement de valeur prévaut sur tous les autres (par exemple l'ordre de grandeur marchand lié à la logique du marché), des tensions liées à un sentiment d'injustice ou des abus de pouvoir de différentes natures peuvent émerger. Au contraire, les compromis entre différents cadres de référence pour le jugement (exemple : civique/industriel/interne à l'entreprise/lié à l'innovation) permettent de dépasser les tensions et conflits dans la coordination. Cela suppose qu'un bon fonctionnement démocratique permette en permanence, à travers le débat public, de mettre à l'épreuve et de recomposer la diversité des intérêts en jeu dans l'action publique – qu'elle soit locale ou nationale – ce qui revient à poser la question des échelles de gouvernance et de leur articulation.

ZOOM

Diversité des modes de légitimation de l'action publique et des modes de coordination

Principales spécifications des modes légitimes de coordination

| | Marchand < m > | Industriel < u > | Domestique < d > | Civique < c > | Inspiré < i > | Opinion < o > |
|---|----------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|--|---------------------------------|--------------------------|
| Mode d'évaluation (grandeur) | Prix | Performance, efficacité | Réputation | Intérêt général | Originalité | Diffusion dans l'opinion |
| Format de l'information pertinente | Monétaire | Écrits, mesurable, statistique | Oral, exemple, anecdote | Réglementaire | Singulier | Croyance |
| Objets communs, repères | Bien et services marchands | Objets techniques, méthodes, normes | Capital spécifique, patrimoine | Règles | Corps, êtres investis d'émotion | Signes |
| Relation élémentaire | Échanges | Lien fonctionnel | Confiance | Solidarité | Passion | Communication |
| Qualifications des personnes | Désir, pouvoir d'achat | Compétence professionnelle | Autorité | Capacité à représenter l'intérêt général | Créativité | Notoriété |

Tableau tiré de l'article de L. Thévenot, p. 96

B • Décentralisation et action publique territoriale

Décentralisation et avenir du ministère de l'Équipement

Quatre scénarios pour 2010

Titre : Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement

Auteur(s) : J. Theys (dir.), F. Perdrizet, J.P. Galland, C. Spohr, S. Wachter, Y. Janvier, J.C. Nemery, D. Béhar, G. Jeannot, J.G. Padioleau

Édition : Notes du CPVS n° 17, 143 pages
Année : novembre 2002

Maître(s) d'ouvrage(s) : la Drast et l'ensemble des directions du ministère de l'Équipement

Mots-clés : décentralisation, histoire du ministère de l'Équipement, évolution de l'État, état déconcentré, avenir de l'équipement, ingénierie publique, état régulateur, élus locaux, développement durable, gestion des risques, compétences composites, gouvernance

Axe 6

Contexte et enjeux

Suite à la publication des rapports Mauroy et Delevoye laissant envisager une nouvelle étape dans les décentralisations en 2002-2003, le comité des directeurs du ministère de l'Équipement a demandé en septembre 2001 à la Drast d'engager une réflexion sur ce thème de la décentralisation dans ses relations avec l'action future du ministère. Très rapidement, il est apparu néanmoins que cette analyse des impacts de la décentralisation ne pouvait être entreprise sans la resituer dans une histoire longue du ministère et sans tenir compte d'autres évolutions probables à plus long terme, telles que les nouvelles contraintes budgétaires ou les nouvelles attentes du public et des habitants.

Il est également apparu qu'une telle réflexion devait à la fois s'appuyer sur la multiplicité des rapports, études, analyses, séminaires déjà publiés ou réalisés sur ce thème au sein ou hors du ministère ; mais en même temps s'en différencier sur le plan de la méthode, en donnant la place la plus large au débat, à l'ouverture et à la controverse. D'où une écriture à plusieurs voix (une quinzaine de contributions signées par leurs auteurs) ; et une tentative, sans doute insuffisante, pour élaborer quatre scénarios très contrastés d'évolution du ministère à l'horizon 2010. Il est intéressant de noter que tous ces travaux ont été réalisés et publiés avant que ne soit réellement engagée la seconde place de décentralisation, à l'initiative du gouvernement Raffarin (septembre 2002).

Analyses et enseignements

Un ministère encore sous le choc de la première décentralisation

Au moment où s'annoncent de nouvelles réformes, c'est un ministère encore sous le choc de la première décentralisation (1982-1983) qui se trouve confronté à la perspective d'une seconde rupture. Dans les années 1980, la première vague de décentralisations a eu pour effet de faire passer le ministère « d'une administration de décision à une quasi-entreprise de prestations de service aux collectivités locales ». Les stratégies développées dans cette perspective se sont révélées cependant

REPÈRE

Mené à l'instigation de l'ensemble des directeurs du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, l'exercice de prospective « Décentralisation et avenir du ministère de l'Équipement » se présente sous une triple forme. D'abord un rapport de synthèse, à la fois historique, évaluatif et prospectif, rédigé par l'équipe du CPVS, J. Theys, J.P. Galland, C. Spohr et S. Wachter. Puis, un ensemble de notes thématiques écrites par une quinzaine d'auteurs parmi lesquels F. Perdrizet, directeur de la Drast, Y. Janvier, D. Béhar, C. Némery, G. Jeannot, P. Duran, J.G. Padioleau, I. Orgogozo, D. Bidou, D. Vauclare. Et enfin, le compte rendu du séminaire conclusif organisé en juin 2002 à la Maison de l'Amérique latine, en présence du directeur de cabinet du ministre.

essentiellement réactives, axées davantage sur une meilleure opérationnalisation des actions menées sur le terrain, que sur la recherche active de nouvelles compétences et de nouvelles missions. D'où une faible capacité du ministère à peser sur son environnement et à le structurer. D'où aussi, à la fin des années 1990, une vision – en interne – très pessimiste de son rôle futur (voir l'encart).

Quatre scénarios d'évolutions possibles à l'horizon 2020

La seconde vague de décentralisation envisagée dans les rapports Mauroy et Delevoe s'annonce comme une rupture plus radicale encore, avec en particulier un transfert aux départements des compétences routières traditionnellement au cœur de la partie déconcentrée du ministère. S'ajoutant à toutes les autres mutations prévisibles du contexte à l'horizon 2010-2020, cette perspective conduit à envisager des transitions vers un ministère très différent de ce qu'il est en 2001-2002. Ces transitions sont formalisées sous la forme de *quatre scénarios très contrastés* construits à partir du croisement entre deux variables centrales : d'une part le contexte

institutionnel (en continuité ou en rupture profonde) ; et, de l'autre, le poids respectif donné, dans le positionnement ministériel, aux politiques européennes et nationales ou à l'action territoriale déconcentrée (choix entre un ministère sectoriel ou territorial).

Le scénario 1 (*L'État recentré, entrepreneur de politiques publiques*) est celui d'un ministère recentré autour de quelques grandes politiques correspondant aux attentes du public et aux intérêts prioritaires de la France à l'échelle européenne. L'action territoriale est réduite et restructurée autour de ces grands objectifs, avec une forte intégration verticale entre directions centrales et services déconcentrés (essentiellement régionaux).

Le scénario 2 (*L'État intercesseur au service des dynamiques territoriales ou « subsidiaire »*), presque symétrique du précédent, met le ministère en position de pouvoir participer activement aux nouvelles dynamiques territoriales liées à la décentralisation, en mettant l'accent sur un rôle d'« intercession », d'intégration des différentes échelles territoriales. Cela suppose un investissement sur de nouvelles fonctions (prospective territoriale, soutien à l'innovation, utilisation des fonds européens, etc.).

Le scénario 3, qui se situe dans un contexte institutionnel profondément modifié, est celui d'un *État régulateur et incitateur*. C'est un scénario de disparition de l'administration déconcentrée (remplacée par des missions régionales et des agences techniques) ; et de recentrage du ministère sur des fonctions de régulation, à l'image de ce qui existe dans les pays scandinaves.

Enfin le quatrième et dernier scénario est celui de « *l'État garant territorial, d'un ministère garant de l'équité territoriale, de la sécurité et du développement durable* ». Comme dans le scénario 3, il se situe dans un contexte de forte décentralisation, avec des transferts massifs de compétences aux régions et aux groupements de communes, mais il s'en différencie radicalement dans la mesure où l'État garde un rôle majeur de « *garant territorial* », et donc la capacité à intervenir sur le territoire dans une perspective de « *subsidiarité active* », pour garantir aux citoyens l'équité territoriale et la sécurité, et éviter les situations manifestement non durables au niveau local. Cela suppose un ministère recentré sur des nouveaux thèmes : la gestion des risques, la protection des populations vulnérables, le développement durable, le développement à long terme, l'innovation, etc.

Tous ces scénarios – qui auront des répercussions importantes sur les agents de travaux – conduisent, de toute façon, à renforcer les compétences ministérielles dans des domaines comme le risque, la sécurité, le développement durable, l'évaluation, la prospective, les outils de médiation, la veille internationale. C'est un des messages importants du rapport, qui, d'une certaine façon, anticipait la création du ministère du Développement durable en 2007.

ZOOM

L'évolution tendancielle du ministère : qu'est-ce qui se passe, si rien ne se passe ?

Réponses des participants au séminaire du juin 2002 :

- l'avenir de l'Équipement sera de faire des négociations sociales ou de gérer des crises ;
- les services territoriaux passeront totalement sous la tutelle des collectivités locales ;
- le ministère n'aura pas les capacités de faire face aux nouveaux enjeux ;
- les transferts aux départements et intercommunalités s'accéléreront ;
- les services extérieurs n'arriveront pas à résoudre les contradictions entre leurs missions et à faire face à leur mise en concurrence ;
- le ministère s'atrophiera pour devenir une administration de procédure ;
- des agents seront désorientés, sans moyens, ignorant les contraintes budgétaires et les attentes de la société civile, sans objectifs clairs ;
- les collectivités territoriales, l'Union européenne et le secteur privé auront absorbé ces champs d'intervention les plus intéressants ;
- le ministère perdra de sa cohérence, de sa substance et ses missions évolueront en creux, par défaut (une « administration subsidiaire ») ;
- immobilisme et repli sur des positions défensives ;
- plus d'IPC qui s'intéresseront à l'équipement, une perte générale de compétences ;
- les actions seront moins motivées par des objectifs politiques ou techniques que par des risques juridiques ou la gestion de procédures ;
- les cadres du ministère seront débauchés par les entreprises privées du BTP.

B • Décentralisation et action publique territoriale

La réforme des aires métropolitaines dans les pays industrialisés

Quelle gouvernance pour les grandes régions urbaines ?

Titre : Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés

Auteur(s) : C. Lefèvre (Institut d'urbanisme de Paris)

Edition : 2001 Plus, n° 33, 26 pages

Année : 1995

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : métropoles, gouvernance des aires urbaines, refontes territoriales, interterritorialité, démocratie locale

Axe 6

Contexte et enjeux

Dès les années 1960, toute une vague de réformes institutionnelles a été lancée dans les pays industrialisés pour adapter les systèmes de « gouvernement » locaux aux transformations spatiales et démographiques des grandes villes. Après un échec de ces premières tentatives, un second « train » d'initiatives a été mis en œuvre au cours des années 1990, dans un contexte d'émergence de la notion de « métropole » : comme dans la phase précédente, l'enjeu était d'imaginer un mode de gouvernance adapté au « passage de la ville aux grandes aires urbaines ».

La synthèse réalisée par Christian Lefèvre constitue un état de lieux des différentes manières dont est abordée dans les pays occidentaux cette question du gouvernement des métropoles. L'enjeu est d'appréhender les raisons de l'échec des réformes des années 1960 et 1970 et de comprendre les innovations introduites par celles des années 1990. *In fine*, l'objectif est d'identifier les facteurs de succès de cette quête commune de l'adéquation entre « territoire institutionnel » et « territoire urbain ».

Analyses et enseignements

Un bilan négatif des réformes de l'administration des aires métropolitaines des années 1960-1970

Dans l'ensemble des pays occidentaux, le bilan des réformes institutionnelles des aires métropolitaines engagées dans les années 1960-1970 s'est avéré négatif.

REPÈRE

Le numéro 55 de 2001 Plus a été rédigé par Christian Lefèvre en 1995. La première partie est consacrée à la conception et à la pratique du gouvernement métropolitain dans les années 1960 et 1970. La seconde partie s'intéresse au renouveau des réformes des années 1990. Le dossier se termine par une analyse de quelques questions anciennes ou nouvelles que le débat contemporain suscite.

Les cas américain, britannique, italien et français sont principalement pris en compte avec des incursions allemande, néerlandaise et portugaise comme illustrations de points particuliers.

En particulier, la recherche d'une adéquation entre « territoire fonctionnel » et « territoire institutionnel » n'a pas abouti. L'adéquation des structures d'agglomération avec l'aire urbaine est restée dans la plupart des cas imparfaite, voire décalée. En outre, les compétences des institutions d'agglomération, si l'on excepte le cas britannique, sont demeurées le plus souvent peu nombreuses, orientées vers la programmation plutôt que vers la gestion, et souvent très contraintes par les collectivités de base. Au total, la rationalisation de l'organisation institutionnelle locale n'a pas permis une réduction sensible de la fragmentation, le cas britannique une fois encore mis à part.

En France, par exemple, les communautés urbaines n'ont pas empêché la naissance ou le maintien d'autres structures de coopération horizontale, Sivu (Syndicat intercommunal à vocation unique) ou Sivom (Syndicat intercommunal à vocations multiples). La fragmentation fut tout aussi forte en Italie ou aux États-Unis, où la coopération horizontale est restée pour l'essentiel monofonctionnelle, avec la multiplication d'organes de coopération sur l'aire urbaine. Ainsi, l'agglomération de Milan était « administrée » par un minimum de 60 structures

de coopération. Aux États-Unis, la prolifération des districts spéciaux a accru d'autant la fragmentation institutionnelle. En règle générale, la formule intercommunale est pendant cette période préférée à la supra-communalité, car elle est un compromis acceptable pour les collectivités locales, qui voient d'un mauvais œil une nouvelle institution puissante se créer et venir leur faire concurrence. Il en est de même pour les États centraux qui peuvent s'inquiéter de l'instauration de structures puissantes et légitimes susceptibles de devenir des contre-pouvoirs trop forts...

Vers une nouvelle forme d'administration des aires métropolitaines dans les années 1990

Dans les années 1990, de nouvelles formes de coopérations verticales se développent, se concrétisant plus par des procédures (contractualisation, négociation) que par la mise en œuvre d'institutions propres. Pour autant, elles ne sauraient pallier l'absence d'institutions d'agglomération car elles ne sont le plus souvent que monofonctionnelles et fragmentaires. C'est pourquoi la quête d'institutions métropolitaines doit se poursuivre, mais en cherchant à combiner trois éléments indispensables à la réussite de ce type de réformes :

- une légitimité politique forte, avec des outils d'intervention efficaces ;
- une visibilité politique claire pour les citoyens ;
- une certaine préservation des structures locales existantes.

En premier lieu, l'élection au suffrage universel direct des élus des institutions d'agglomération est le point de passage obligé de leur légitimité politique. En second lieu, il faut que ces institutions se fassent connaître, notamment par des campagnes de communication, et que l'élection de leurs membres donne lieu à de véritables débats publics. Enfin, pour qu'il n'y ait pas de remise en cause des collectivités de base, la mise en place de ces institutions d'agglomération doit s'accompagner de nouvelles formes de gestion et de démocratie locale au niveau infra-municipal.

Mise en perspective

L'intérêt toujours actuel de ce texte est de replacer ces débats récurrents sur l'intercommunalité ou l'institutionnalisation du pouvoir métropolitain (depuis la loi Chevènement jusqu'aux projets en cours de discussion) dans une histoire européenne et internationale. Même si la France est plutôt en retard dans la « transition territoriale », l'expérience montre qu'aucun pays n'a encore trouvé de solution stable pour assurer un bon équilibre entre pouvoir métropolitain et légitimité politique locale.

ZOOM

Le cas italien de réforme du système institutionnel local dans les années 1990

« Les accords de programme en Italie ont été créés par la loi 142 de 1990 dans le but explicite d'accélérer la prise de décision et la réalisation d'infrastructures et d'équipements publics nécessitant l'intervention de plusieurs acteurs institutionnels de niveaux différents. Tous les acteurs publics, mais uniquement ces derniers, peuvent participer aux accords de programme, collectivités locales mais aussi entreprises publiques (nationales, régionales, municipales). Face à l'incapacité du système de décision publique pour mettre en œuvre dans des délais raisonnables la construction d'équipements jugés vitaux, la loi 142 a en effet innové par la procédure des accords de programme. Il s'agit d'une procédure de coordination institutionnelle visant la recherche d'un consensus entre les partenaires (...) [qui] concerne la durée, les modalités (par quelles instances par exemple) et le financement de l'activité considérée. Cette procédure est récente mais pour autant, elle semble déjà remporter un vif succès dans des domaines très variés. Ainsi, la municipalité de Milan a passé plusieurs accords avec des collectivités locales comme la province ou la région, mais aussi des établissements publics comme l'Istat - Istituto nazionale di statistica ou l'organisme autonome de la foire (Ente Fiera), accords qui couvrent des domaines comme les transports, l'information statistique, le développement économique. »

Extraits, p. 18

B • Décentralisation et action publique territoriale

Quelle implication future des services territoriaux de l'État dans l'aménagement des territoires ?

L'État « déconcentré » après la seconde vague de décentralisation

Titre : Pour une approche de l'aménagement des territoires par l'État.
Un avenir pour les services du ministère de l'Équipement

Auteur : C. Spohr (AUE, CPVS)

Édition : Notes du CPVS, n° 20, 92 p.

Année : 2005

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS, Association des urbanistes et architectes de l'État

Mots-clés : décentralisation, modernisation de l'État, ministère de l'Équipement, aménagement des territoires, intelligence territoriale, réseau scientifique et technique, ingénierie

Axe 6

Contexte et enjeux

À la suite de la « seconde vague » de décentralisation initiée par le gouvernement Raffarin, l'Association des architectes et urbanistes de l'État (AAUE) a été sollicitée pour s'exprimer sur les évolutions tant du champ professionnel de l'aménagement et de l'urbanisme que du ministère de l'Équipement et ses missions.

Les réflexions menées et restituées dans cette note du CPVS de 2005 se présentent comme une interpellation du ministère sur les stratégies de modernisation de ses services. Les propositions se situent dans la continuité des orientations stratégiques définies par le ministère à la suite de la décentralisation, interprétées comme la volonté d'assurer un maintien de la participation de l'État au développement et à l'aménagement des territoires.

Analyses et enseignements

Les principales hypothèses

L'exercice de prospective mené par l'association prend appui sur trois hypothèses principales :

- une expansion durable mais plutôt désordonnée de

l'action stratégique à l'échelle des territoires, avec un « foisonnement » de démarches de type « projet intercommunal de territoire », « plan stratégique », etc. appelant un fort besoin de régulation et de cohérence ;

- une modification progressive mais profonde des pratiques professionnelles de l'aménagement et de l'urbanisme ;
- des interrogations sur la capacité de l'État à mettre en œuvre une stratégie efficace de modernisation de l'action publique sur le long terme.

REPÈRE

Cette vingtième note du CPVS est la première qui reprend un texte rédigé sous l'égide d'un organisme autre que la Drast, en l'occurrence l'Association des architectes et urbanistes de l'État.

Les propositions qui sont faites s'appuient sur une réflexion prospective menée par un groupe d'une douzaine d'architectes et urbanistes de l'État volontaires, par un programme de consultations et d'auditions, une enquête du LATTIS sur la mise en place des communautés d'agglomération, et trois journées de séminaire.

Le dossier comporte trois parties. La première est consacrée à l'analyse des mutations à l'œuvre dans le contexte de l'aménagement. La seconde partie expose les visions du devenir des services de l'Équipement, en particulier, des missions et des rôles de l'État en matière d'aménagement du territoire et d'ingénierie. La dernière partie présente dix propositions pour renforcer l'action territoriale de l'État.

Une vision volontariste du rôle de l'État territorial

Le rapport défend l'idée que le maintien d'une politique nationale d'aménagement du territoire implique celui d'une présence régionale et locale de l'État, mais d'une présence plus interministérielle et décloisonnée. Il ne s'agit plus d'une action « régaliennne », mais d'une capacité à travailler au service des collectivités territoriales, en se situant aux interfaces multiformes entre les projets « remontants » des collectivités, et les politiques et les « grands » projets « descendants », européens et nationaux, qui ont des conséquences sur le territoire. Entre ces deux dynamiques (remontantes et descendantes), il s'agit d'assurer une fonction de cohérence et de régulation aux services des territoires et de pallier la fragmentation des initiatives et des projets locaux.

ZOOM

Développer la fonction d'ensemblier territorial

« Les pratiques d'ingénierie territoriale à recomposer, et largement à inventer dans certains cas, pour s'adapter aux exigences sociétales, économiques, environnementales et institutionnelles, doivent s'ancrer dans les préoccupations de l'ensemble des grands acteurs publics des territoires [...]. Il s'agit de valoriser la fonction de management de projets complexes et en particulier le profil d'ensemblier territorial ou de directeur de projet.

Un "ensemblier" doit raisonner et travailler de façon décloisonnée, interdisciplinaire et en interservices. Il doit être en capacité, tout à la fois :

- de coordonner les programmes d'études, de piloter certaines d'entre elles, de mobiliser des experts ;*
- de croiser les savoirs techniques, économiques, juridiques, financiers, etc. ;*
- de croiser les échelles géographiques et de coopération ;*
- de comprendre les stratégies d'action, d'en proposer et les mettre en débat, de réfléchir à leur mise en application et à leur évaluation ;*
- d'animer des groupes de prospective ;*
- d'organiser la gouvernance d'un projet complexe ;*
- d'être proactif et de gagner la confiance des partenaires. »*

Extrait, p. 45-46

Six propositions pour une modernisation des services déconcentrés

Les propositions plus concrètes qui en découlent peuvent se résumer de la façon suivante. D'abord, structurer le système d'action territoriale de l'État pour les dix ans à venir, autour de pôles interministériels et de la mise en place progressive et expérimentale d'équipes territoriales mobiles, capables de développer des réflexions stratégiques, systémiques et multi-échelles sur des territoires prioritaires.

En second lieu, organiser l'acquisition de connaissances et de savoir-faire à partir des ressources constituées au sein d'un réseau scientifique et technique rénové et, à terme, d'« **agences de ressources** » pour les acteurs des territoires. Cela suppose un effort considérable de formation, un système en réseaux d'échange et de capitalisation des bonnes pratiques et la mise en place d'un dispositif conjointement géré avec les collectivités territoriales, d'appui aux fonctions de prospective et de conduite stratégique de l'action.

En troisième lieu, réorganiser les services, redéployer les effectifs et mobiliser des moyens conséquents. Il s'agit de moderniser l'action publique et la gestion des ressources humaines en cohérence avec la volonté d'assumer une intelligence territoriale aux échelons régional et local de l'État.

Une dernière série de propositions vise enfin à susciter la construction selon les situations locales, de nouvelles représentations du rôle des services de l'État pour leur permettre de mieux se positionner par rapport aux collectivités locales, et de prendre efficacement part aux « nouvelles gouvernances territoriales » qui se constituent.

B • Décentralisation et action publique territoriale

Prospective de l'urbanisme opérationnel

Projet urbain, relations public-privé, savoir-faire : quels changements ?

Titre : Acteurs publics, acteurs privés dans l'aménagement

Auteurs : G. Jeannot (CPVS), D. Lorrain, G. Novarina, J.N. Thomas, G. Verpraet, D. Werner

Édition : *Techniques territoires sociétés (TTS)*, n° 26, 86 p.

Année : 1994

Maître(s) d'ouvrage(s) : Délégation à la recherche et à l'innovation puis CPVS (DRAST)

Mots-clés : urbanisme opérationnel, projet urbain, partenariats public-privé, expertise locale, financement de l'aménagement, requalification des quartiers, centre d'affaire, parcs technologiques

Axe 6

Contexte et enjeux

À la fin des années 1980, la presse spécialisée se fait l'écho de quelques opérations phares comme « Euralille » ou « Sextius Mirabeau » pour parler d'un renouveau de l'urbanisme opérationnel.

C'est le point de départ d'une réflexion qui sera menée dans le cadre d'un groupe de travail à l'origine du présent dossier *Techniques, territoires et société*. Sans prétendre à un échantillon représentatif, cet ouvrage présente plusieurs opérations d'urbanisme opérationnel qui, par la diversité des tailles d'opérations et des contextes dans lesquelles elles s'inscrivent, mais aussi par la diversité des perspectives exprimées par les auteurs, permettent de proposer des pistes d'analyse originales et des regards précurseurs sur les changements apparus autour de l'évolution du projet urbain, des relations public-privé et des savoir-faire de l'aménagement.

Analyses et enseignements

Intérêt et limites du modèle de l'ensemblier

Le modèle de l'ensemblier proposé par Dominique Lorrain est sûrement la manière la plus simple d'aborder le

travail de redéfinition qui est en jeu dans les nouvelles opérations d'urbanisme considérées. Le dispositif peut se résumer ainsi : si l'on arrive à associer un secteur non rentable ou pour lequel le rapport entre les risques pris et le chiffre d'affaires final est trop grand, à un secteur rentable, on peut rendre réalisable une opération qui ne l'était pas à l'origine. Ce modèle ensemblier explique le développement de sociétés d'aménagement liées à des « grands » du BTP.

REPÈRE

Le groupe de travail à l'origine du présent numéro de TTS a été rassemblé en 1990. Il comprenait, notamment, François Ascher, Viviane Claude, Guy Faure, Ariela Masbougi, Marilynne Meaux, Michel Péraldi et Evelyne Perrin.

Le dossier présente successivement six contributions :

- « *La production urbaine après la décentralisation* » (Dominique Lorrain) ;
- « *La coordination urbaine : anciens métiers, nouveaux métiers* » (Gilles Verpraet) ;
- « *Le partenariat public/privé dans l'urbanisme : invention ou redécouverte. Comparaison internationale* » (Gilles Novarina) ;
- « *Stratégies d'acteurs et requalification du territoire : l'espace Fauriel* » (Jean-Noël Thomas) ;
- « *Deux opérations de requalification de quartiers centraux* » (Dominique Werner) ;
- « *Europole. Complémentarité ou concurrence entre centre d'affaires 121 et parcs technologiques dans l'agglomération grenobloise* » (Gilles Novarina).

Expertise et maîtrise publique des projets

Les élus et les professionnels s'efforcent, de leur côté, de redéfinir le cadre d'action pour un projet urbain. Cette volonté s'inscrit comme le suggère Dominique Lorrain, dans une conception de la fonction d' élu dont on attend qu'il soit un constructeur plus qu'un gestionnaire, dans un contexte de forte limitation des ressources publiques.

Gilles Verpraet peut ainsi souligner l'importance de la prise en charge par la municipalité de la coordination. Dans la mesure où la connaissance des processus de production constitue un atout de la négociation, c'est d'emblée poser la question de l'expertise au service du secteur public. Certaines mutations apparaissent déterminantes. On retrouve ainsi le processus d'hybridation entre les modes de faire développés dans les quartiers nouveaux et ceux développés dans les quartiers anciens ou encore le difficile partage des tâches au sein des municipalités entre les services de développement économique et les services aménagement. Il y a ainsi finalement bien peu de cas d'« urbanisme de promoteurs ».

Public-privé quels changements ?

De manière générale, on peut noter un rapprochement de plus en plus fort des approches des élus locaux et du secteur privé tant pour l'aménagement que pour l'usage des espaces urbains. Une telle évolution ne constitue pas une rupture, elle s'inscrit dans la tradition de liens avec les grandes entreprises de services, et les instruments comme la ZAC et la SEM sont encore très prisés.

Un premier critère d'évaluation des effets réside dans la capacité à faire aboutir les opérations. La capacité d'une ville à définir clairement un projet spécifique, à garantir des délais

et à négocier en conséquence, apparaît alors comme le meilleur atout pour mobiliser l'investissement d'acteurs privés. En outre, le fait même du retrait des opérateurs privés avec le changement de conjoncture doit aussi être intégré dans l'évaluation. Il révèle à quel point ce mode d'action ne peut recouvrir qu'une part très restreinte de la complexité de l'économie de la production urbaine, les conditions permettant la rentabilisation d'un investissement direct du secteur privé dans la phase amont de l'aménagement n'étant réunies que de manière exceptionnelle.

Perspectives d'évolution

Deux types de phénomènes sont mis en avant pour esquisser une projection : le premier est le développement d'un marché privé d'opérations d'aménagement, le second une évolution des relations entre les maires et le monde économique.

Sur le premier point, deux formes de renouvellement sont envisagées :

- la première, à travers un déplacement du modèle de l'enssembler vers la sphère des services liés à l'entretien des bâtiments et à l'entretien des espaces publics, comme les zones d'échange des grandes gares – ces objets, dont l'importance urbaine est essentielle, pouvant être aussi l'occasion de transferts financiers entre les fonctions d'aménagement et celles de gestion ;
- la seconde à travers un renouvellement des modes de financement de l'urbanisme, illustré par l'exemple des États-Unis, avec la possibilité pour les villes d'émettre des bons d'emprunts publics recédés ensuite aux investisseurs fonciers, d'envisager aussi des moyens de détaxation, soit des bénéfices d'entreprises lorsqu'ils sont réinvestis dans l'achat de terrains, soit des entreprises qui choisissent de s'installer dans certaines zones d'entreprises.

Le second phénomène correspond à une évolution plus générale des modalités de l'action publique urbaine. Gilles Novarina propose, à partir de comparaisons internationales, une périodisation différente. Les pratiques mises en question ici seraient à replacer dans un mouvement général de multiplication des opérations en partenariat avec le privé qui apparaît dans le courant des années 1970 aux États-Unis et se généralise au début des années 1980 dans les pays européens. Toutes ces évolutions correspondent aux mêmes tendances globales de l'économie, cette mutation marque selon lui, pour la France, la fin d'une autre période assez exceptionnelle de l'histoire qui s'étend de 1945 à 1975 et qui a vu une forte implication de l'État central dans l'aménagement.

C'est ainsi au total une évolution en demi-teintes qui s'est dessinée. Si la multiplication des opérations de coopération active entre les acteurs publics et privés dans des contextes aussi différents que ceux évoqués dans ce numéro témoignent bien d'un changement, celui-ci ne correspond pas à une rupture par rapport à la tradition d'économie mixte à la française.

ZOOM

Le schéma ensamblier

« Assiste-t-on à de nouvelles manières de faire l'urbanisme qui se caractériseraient par une intervention grandissante et durable des grands groupes de services urbains et de construction ? [...] Il y a bien recomposition de l'offre. De nombreux faits convergent dans ce sens. Dix ans après la décentralisation, les collectivités locales se trouvent à la recherche de modèles de comportement plus entrepreneuriaux faisant appel à la gestion déléguée. [...]

Quelque chose de nouveau par rapport à l'urbanisme des années soixante et soixante-dix est en train de se mettre en place. [...] Les collectivités locales et en particulier les villes vont être durablement des acteurs ayant le pouvoir d'engager les opérations. Les élus locaux ont fait l'apprentissage d'une libre capacité de décision, ils ne céderont pas ces parcelles de légitimité. De plus, les transformations internes aux groupes privés : recrutement d'équipes, rapprochement des cultures du BTP et des services, représentent des faits matériels qui ne se changeront pas facilement. Autant de facteurs qui font donc que l'histoire ne se répètera pas. Le temps de l'urbanisme concerté est révolu. La production de l'espace urbain entre dans une nouvelle combinatoire entre l'État, les collectivités locales et les entreprises privées. »

Extrait, p. 31-35

○ • Évolution de l'ingénierie publique

La culture du risque des ingénieurs des Centres d'études techniques de l'équipement

De l'expertise technique à la médiation

Titre : La culture du risque des ingénieurs des Centres d'études techniques de l'équipement

Auteur(s) : P.A. Vidal-Naquet (Cerpe - Centre d'étude et de recherche sur les pratiques de l'espace)

Edition : Rapport de recherche Drast – Direction de la recherche du Ministère des Transports, CPVST - Centre de Prospective et de Veille Scientifiques et Technologiques, 67 pages

Année : 1996

Maître(s) d'ouvrage(s) :

CPVS

Mots-clés : CETE, prévention des risques, sécurité, expertise, médiation scientifique, culture technique, déontologie, modélisation

Axe 6

Contexte et enjeux

C'est au milieu des années 1990 que la montée en puissance des exigences du public en matière de sécurité s'impose au ministère de l'Équipement. Cependant, son approche scientifique et technique est tenue pour « multiforme et peu homogène » : non seulement les risques couverts d'un service à l'autre du ministère sont très divers, mais la nature des prestations fournies varie aussi fortement (de la recherche à l'expertise, en passant par le conseil), en même temps que les méthodes et les modalités d'intervention (des logiques partenariales aux logiques concurrentielles).

Le travail d'enquête sur le positionnement des Centres d'étude technique de l'équipement (CETE) qui fait l'objet de ce rapport fournit un éclairage original sur la question du risque comme « culture technique et professionnelle ». Il met en effet en lumière les voies multiples et parfois contradictoires par lesquelles la question de la sécurité s'institue peu à peu en préoccupation centrale de la fonction experte.

Analyses et enseignements

L'étude montre que le risque ne constitue pas un nouveau champ d'activité pour les CETE, mais qu'il semble plutôt émerger, de façon transversale aux différents services et aux diverses disciplines, comme un nouveau mode de problématisation de la place de la technique dans le champ de l'aménagement. En d'autres termes, avec le risque, une nouvelle culture technique vient concurrencer la culture traditionnelle de l'ingénieur.

REPÈRE

Ce rapport de Pierre Vidal-Naquet a été commandité en 1995 par le CPVS. Il comprend trois parties.

La première décrit l'organisation distribuée du CETE. La seconde s'interroge sur le risque comme domaine d'activité ou de préoccupation. La dernière partie se centre sur l'ingénieur, ses représentations, ses pratiques et son vécu vis-à-vis des risques qu'il est amené à traiter.

Les experts-ingénieurs, qui exercent le plus souvent leur activité de traitement du risque dans la discrétion, se trouvent aujourd'hui confrontés à une demande publique de sécurité, laquelle s'exprime aussi bien au travers des médias, de la réglementation, des élus, de l'administration, du tissu associatif que de l'action judiciaire. La demande sociale tend ainsi à placer les experts en première ligne pour contribuer à la sécurisation de la société. L'atténuation des peurs sociales passe en effet par une visibilité des

opérations qui sont proposées pour réduire le risque. Par conséquent, la demande sociale invite l'expert à séparer ses tâches de traitement du risque du reste de son activité afin qu'il puisse en rendre compte.

Mais l'intensification de l'activité experte centrée sur le risque se heurte à certaines difficultés. En effet, pour mener à bien cette tâche, l'ingénieur n'est fermement encadré ni par la science, ni par des directives institutionnelles : l'ingénieur bénéficie d'une grande autonomie dans les CETE. Il ne lui est pas toujours possible de s'adosser aux avancées de la science et de la technique pour afficher des certitudes. En matière de risque, l'expert est donc toujours confronté à une incertitude résiduelle, de sorte que loin de répondre clairement aux demandes qui lui sont adressées en matière de sécurité, il est pratiquement toujours amené à plus ou moins « décevoir » les attentes sociales. S'il fait part de ses doutes, il s'expose à voir sa légitimité et son autorité entamées, tandis que s'il les tait, il court encore le risque d'être démenti par les faits.

L'expert ne cesse donc d'osciller entre deux attitudes : une position de repli ou au contraire une position d'extension de son champ d'action, y compris sur des registres qui ne sont pas socialement admis comme scientifiques et techniques. Cette oscillation est source, au sein de l'institution, d'un certain malaise, qui ne pourrait être pallié que par l'élaboration collective d'une « déontologie ». Les « règles de l'art » de l'ingénieur seraient alors redéfinies en tenant en compte de leur nouveau savoir-faire de médiation dans le processus de construction du bien commun.

Mise en perspective

À partir de l'exemple des CETE, c'est la question de la place et du rôle de l'expertise technique publique qui est explicitement posée : s'agit-il de produire des connaissances techniques ou scientifiques avérées, ou de participer à un processus de médiation visant à co-construire des « intérêts communs », dans lesquels des aspects subjectifs entreraient nécessairement en ligne de compte ?

ZOOM

Hydrologie et pédagogie du risque

« Certains ingénieurs commencent à utiliser la méthode historique pour évaluer les périodes de retour des inondations. Cette méthode est, certes, employée pour mieux caler les modèles et mieux délimiter les champs d'inondation. Mais l'un des arguments majeurs qui est développé est que cette méthode offre une meilleure crédibilité sociale et qu'elle contribue à "la pédagogie du risque et à l'entretien de la mémoire collective" (ingénieur laboratoire). Selon un ingénieur, il importe de souligner la "différence de perception entre l'événement vécu (celui qu'on retrouve dans l'histoire et les récits) et celui calculé modélisé. Le premier n'est pas contestable, le second l'est toujours [...]". "L'intérêt de la méthode historique, c'est que les résultats paraissent incontestables. Les élus croient difficilement aux résultats calculés provenant des modèles. Par contre quand on leur démontre, à partir de l'histoire, que les inondations ont eu lieu et les dommages que cela avait provoqués, c'est beaucoup plus parlant. L'élu doit s'incliner. Le vécu l'emporte sur le calcul" (ingénieur laboratoire). Cette supériorité de la méthode historique est parfois minimisée pour des raisons scientifiques, mais elle reste néanmoins pertinente en raison de sa force de persuasion. "Il faut évidemment faire attention avec l'histoire. Ce qui est écrit dans les archives doit être réinterprété car on ne sait pas ce qui était vrai à l'époque. On ne se comportait pas avant comme on le fait aujourd'hui. On n'avait pas les mêmes perceptions. Et surtout, ce n'est pas parce qu'un champ a été inondé il y a deux cents ans qu'il le sera aujourd'hui. Et inversement. Mais l'utilité de la méthode historique, c'est qu'elle permet de communiquer pour amener ce qui suit derrière [...]". »

Extraits, p. 48-49

C • Évolution de l'ingénierie publique

Radioscopie de l'ingénierie conseil en transports en Europe

Concilier l'offre privée et la demande publique

Titre : Radioscopie de l'ingénierie conseil de transport et de circulation en Europe
Auteur(s) : E. Baye (Économie et humanisme)
Edition : 2001 Plus, 46 pages
Année : 1999

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS
Mots-clés : ingénierie conseil, planification, transports, assistance à maîtrise d'ouvrage, ingénierie de trafic

Axe 6

Contexte et enjeux

Les transports et leur gestion connaissent une évolution considérable qui passe par l'articulation de compétences de plus en plus diversifiées et de techniques de plus en plus sophistiquées. Ceci n'est pas sans conséquence et sans lien avec les transformations que connaissent, aujourd'hui, les activités d'ingénierie conseil des transports, qui se situent en amont de ce développement.

Éric Baye livre dans ce numéro de *2001 Plus* un panorama historique et géographique de ce secteur en Europe, concernant aussi bien la planification des transports que l'ingénierie de trafic. Il propose aussi un essai de classification des sociétés d'ingénierie-conseil et esquisse les tendances d'évolution du secteur.

Les besoins se multiplient mais la compétition reste si vive que la rentabilité du secteur demeure médiocre : le ratio résultat net/chiffre d'affaires s'élevait à 1,8 % en France en 1995. Globalement, on observe un peu partout en Europe un mouvement sensible de concentration de l'ingénierie-conseil dans le domaine des transports et des déplacements, au sein de grosses structures comme le groupe Halcrow, W.S. Atkins au Royaume-Uni, Haskoning et Arcadis aux Pays-Bas ou encore Systra et Egis en France. Celles-ci se positionnent sur des projets urbains et interurbains.

De leur côté, les petits cabinets de consultants sont, à travers la sous-traitance, des éléments importants de la compétitivité des plus grandes structures d'ingénierie. Ils sont même parfois en mesure de développer des méthodes innovantes, dont la valorisation les oblige éventuellement à sacrifier leur indépendance.

Analyses et enseignements

Un secteur en pleine mutation

Ce secteur est soumis, comme l'ensemble de l'économie, à une restructuration entraînant fusions et regroupements, et à une internationalisation croissante. Toutefois, le paysage n'est pas uniforme et un contraste existe entre le nord et le sud de l'Europe, aujourd'hui moins engagé dans ce mouvement.

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus a été rédigé par Éric Baye en 1999. Le dossier décrit d'abord les évolutions en cours dans ce secteur et dresse un panorama des différents pôles d'activités exercées par les sociétés. Le dossier se focalise ensuite sur l'émergence d'innovations et de nouveaux pôles de compétence (« transports et circulation ») dans lesquelles sont impliquées ces sociétés.

Plus problématique est l'avenir des firmes moyennes (50 à 200 personnes) encore très dépendantes de la construction et faiblement internationalisées, et qui n'ont pas toujours su prendre le virage de l'innovation.

La situation française

Elle apparaît à la fin des années 1980 comme assez intermédiaire, entre celles de l'Europe du Sud et du Nord. L'éclatement des compétences côtoie l'atomisation de l'offre, qui donne une physionomie assez peu claire à la structure de l'offre. Celle-ci comprend tout d'abord une ingénierie polyvalente d'infrastructures, représentée par un nombre finalement réduit d'entreprises (Setec, Ingerop, BCEOM, groupe Beterem, etc.), souvent contrôlée par de grands groupes, et qui atteignent rarement la taille de leurs homologues britanniques ou néerlandaises. Il y a aussi des firmes d'ingénierie de projets routiers ou de transport relativement actives, d'envergure internationale mais très marquées modalement (Sofretu, Scetauroute, Semaly, Sogelerg, etc.). Du côté du public, on note une ingénierie publique et un pôle de recherche de qualité (CETE, Inrets – Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité), mais éloignés, pour des raisons différentes, des règles du jeu du marché. On compte enfin un nombre très élevé de microstructures soumises à des conditions très dures de fonctionnement. À ces quatre groupes, il faut ajouter l'expertise industrielle et celle des sociétés informatiques et de systèmes.

Un nécessaire rééquilibrage entre l'offre (privée) et la demande (publique)

Un aspect important concerne le rapport entre l'offre et la demande d'expertise transport/circulation, et plus exactement la possibilité de déséquilibre entre une offre surqualifiée et surexpérimentée et une maîtrise d'ouvrage

publique en charge de la conception et de la mise en œuvre des politiques industrielles et des politiques des transports, dont la capacité à dialoguer sur un pied d'égalité avec les experts consultants risque de diminuer.

Les métiers du conseil et de l'ingénierie doivent gagner en reconnaissance sociale et, en contrepartie, se trouver davantage responsabilisés au plan éthique. Cela passe probablement par un renforcement du rôle des structures professionnelles, et par un débat plus ouvert aux donneurs d'ordres publics autour du concept d'indépendance et de sa portée réelle. De ce point de vue, toute tendance visant à accroître la responsabilité des bureaux d'études (et à décharger celle des élus ou de l'administration) va à l'encontre du renforcement de la fonction d'assistance à maîtrise d'ouvrage publique à travers l'ingénierie-conseil.

De plus, l'utilité économique des prestations intellectuelles, en particulier l'assistance à la maîtrise d'ouvrage publique doit être reconnue et, dans des pays comme la France, les études mieux rémunérées, avec en contrepartie une exigence de qualité (cf. les certifications ISO). Il faut enfin réfléchir à l'échelle européenne aux combinaisons possibles des savoirs et des savoir-faire de l'ensemble des prestations intellectuelles disponibles dans les domaines des transports et de la circulation.

Du côté de l'*expertise publique*, il s'agit de ne pas laisser au marché l'exclusivité de l'intelligence de l'innovation en matière de trafic, et de veiller à ce que la dimension politique des choix de transport et de déplacement ne soit pas évacuée au profit d'approches technico-économiques. Pour cela, il importe que les compétences techniques des pouvoirs publics soient préservées et puissent continuer à s'inscrire dans des cadres marchands autant qu'administratifs, afin d'éviter la perte de contact avec la réalité du terrain.

ZOOM

Les grands groupes européens de l'ingénierie polyvalente dans le secteur des transports

| Firmes [xxx] : groupe de contrôle Italique : filiales particulières | Chiffre d'affaires consolidé* | Effectifs totaux du groupe (fin 1990) |
|---|-------------------------------|---------------------------------------|
| W.S. Atkins plc (UK) | 224,5 M€ | 8 412 |
| Arcadis (NL), Euroconsult | 567 M€ | 7 000 |
| Ove Arup (UK) | 128,5 M€ | 4 107 |
| EGIS (F), Dorsch consult (D), Semaly, BCEOM, Isis, Scetauroute, SMM Beterem (F) | 412 M€ | 5 000 |
| Halcrow Group, Sir William Halcrow and Partners (UK) | 80,1 M€ | 3 022 |
| Scott Wilson (UK) | 75 M€ | 2 523 |
| DHV (NL) | 191,7 M€ | 2 500 |
| Rust Ltd (UK/USA) | 1 369 M€ | 2 352 |
| Cowi Consult (DK) Overgaard (DK) | | 2 148 |
| Carl Bro (DK-UK) JA Kirkpatrick & P (UK) | | 2 000 |
| Kjessler & Mannerströle (S) | | 800 |
| Oscar Faber (UK) | 20,4 M€ | 776 |
| VBB Viak, groupe Sweco (S) | 52,4 M€ | 708 (Sweco : 2 336) |
| Fiat Engineering (I) | 95,1 M€ | 520 |
| BCEOM (F) (EGIS) | | 400 env. |
| Sogelerg Ingénierie SA (F) | 39,6 M€ | 340 |
| ... | ... | ... |

Extrait p. 24

D • Démocratie participative

La production de l'assentiment dans les politiques publiques

Reconstruire du lien politique

Titre : La production de l'assentiment dans les politiques publiques

Auteur(s) : M. Joubert, J. Donzelot, R. Castel, F. Bloch-Lainé, N. et L. Murard, C. Compagnon, I. Joseph, J.M. Weller, P. Corcuff, C. Lafaye, C. Guérin, E. Monnier, H. Nogues, C. Guignard, G. Grunberg, B. Kriegel, F. Fourquet, P. Muller, F. Rangeon, C. Bachman, P. Zycperman

Edition : *Techniques, territoires et société*, n° 24-25, 206 pages
Année : 1993

Maître(s) d'ouvrage(s) : Délégation à la recherche et à l'innovation (ministère de l'Équipement), GRASS (Groupe de recherche et d'analyse du social et de la sociabilité) et CPVS

Mots-clés : assentiment, citoyenneté, société civile, mobilisation, participation, légitimation, évaluation, corps intermédiaire, représentativité, usagers, crise de l'action publique, nouveau management public, sondages

Axe 6

Contexte et enjeux

Aucun pouvoir politique – pas même les monarchies absolues ou les dictatures – ne peut se passer d'une certaine forme d'assentiment. L'originalité des travaux rassemblés dans ce numéro de *Techniques, territoires et sociétés* ne tient donc pas au thème lui-même mais au tournant historique qu'il révèle. Celui d'une crise des formes classiques de légitimité démocratique et d'intervention de l'État ; et du passage des politiques publiques traditionnelles à une nouvelle organisation de l'action publique dans laquelle la production de l'assentiment joue un rôle central. Sont ainsi « passées en revue » toutes les tentatives faites, dans ce contexte de crise, pour reconstruire de l'adhésion à l'action publique et un lien politique distendu avec le citoyen ou l'utilisateur des services publics : mobilisation de la société civile, *empowerment*, participation, communication, marketing politique, consultation des usagers, partenariats, individualisation des prestations, évaluation des politiques publiques, contractualisation, sondages d'opinion, etc.

S'en dégagent, notamment, une réflexion de fond – et qui reste d'actualité – sur les transformations de la notion de *citoyenneté* ; mais aussi, à travers l'exemple des politiques sociales, des éclairages très concrets sur les nouvelles formes de construction de l'action publique.

Analyses et enseignements

Au-delà de la remarquable densité de chacune des contributions, l'ensemble de l'ouvrage peut être lu comme une controverse autour d'une même question centrale : la production de nouvelles formes d'assentiment à l'action publique – composante essentielle de la modernisation de l'État – est-elle réellement à même de surmonter durablement la crise profonde à laquelle sont confrontées les politiques publiques au tournant des années 1980-1990 ? Les points de vue sur ce point s'équilibrent.

REPÈRE

Issu d'un séminaire organisé en 1991-1992 à l'IRESO par le Groupe de recherche et d'analyse du social et de la sociabilité (GRASS), avec le soutien du ministère de l'Équipement (DRI puis DRAST CPVS), ce numéro 24-25 de Techniques, territoires et société est structuré autour de quatre thématiques :

- la mobilisation et l'adhésion de la société civile ;
- la modernisation de l'État et des services publics (relation aux moyens, communication, etc.) ;
- l'évaluation des politiques publiques ;
- et enfin, la crise des médiations et les nouvelles formes de citoyenneté.

Il a été coordonné par M. Joubert, N. Murard, A. Ogien et F. Peraldi.

Une réponse globale à la crise de légitimité de l'action publique

Toutes les contributions s'accordent sur le constat d'une crise multiforme des modes classiques d'intervention publique qui touche à la fois :

- les *structures* traditionnelles de médiation et de *représentation* (mandats électifs, corps intermédiaires, corporatismes sectoriels, etc.) ;
- les *justifications* rivales de l'action publique (puissance extérieure, intérêt général, justice, etc.) ;
- l'*efficacité* des techniques d'intervention administrative (gestion des politiques « en silos », universalité des prestations, etc.) ;
- mais aussi, de manière plus profonde, la conception de la citoyenneté elle-même (adhésion à des valeurs communes, appartenance à un collectif) ;
- et, finalement, la *croissance dans le pouvoir politique* (crise de la souveraineté, sentiment d'impuissance...).

La production de nouvelles formes d'assentiment vise à surmonter ce « désenchantement » de deux façons différentes :

- d'abord *en amont*, en essayant de substituer aux médiations défailtantes des dispositifs de mobilisation

directe de la société civile ou des populations concernées (procédure de participation et de consultation, délégations de services, contrats, partenariats, développement local, etc.) ;

- mais aussi *en aval*, soit en généralisant l'évaluation et la transparence, soit en substituant à la figure abstraite du « collectif » des stratégies de réponses ciblées à la demande des « usagers-citoyens » (expérimentation, sondages, actions « sur mesure », etc.).

Globalement, on passe du « gouvernement » à la « gouvernance » et au *new public management*.

Les limites de « l'enrôlement démocratique »

Cette recherche de nouvelles formes d'adhésion et d'assentiment se heurte cependant à un problème majeur qui est celui de la *citoyenneté*, de son ambiguïté et de sa reconfiguration récente :

- la solution qui consiste à « s'en remettre à l'évaluation objective ou au marketing politique pour surmonter le caractère contingent des « critères du juste en politique » risque aussi, en masquant les conflits, de conduire finalement à un affaiblissement et non à un renforcement du lien politique (qui repose sur la confrontation ouverte des opinions) ;
- la crise des systèmes traditionnels de médiation (désengagement syndical, abstention, etc.) ne signifie pas nécessairement qu'il y ait une demande « citoyenne » d'implication directe. Elle peut être aussi interprétée comme une distance des individus par rapport à toute forme d'« enrôlement » ;
- la recherche de l'assentiment se heurte, en pratique, à l'exclusion ou à la mise en retrait volontaire d'une part croissante de la population par rapport au système démocratique ;
- le passage progressif d'une « citoyenneté » fondée sur le partage des valeurs collectives à une « citoyenneté individuelle », fondée sur la revendication de droits personnels rend probablement des plus incertaines la « course » à l'adhésion – les États ayant de moins en moins les moyens de satisfaire des demandes sociales *a priori* infinies...

À l'issue du débat, la question implicitement posée est ainsi la suivante : y a-t-il un modèle de démocratie qui puisse se passer de médiations intermédiaires et d'une figure du collectif ? Dans leur majorité les auteurs réunis dans l'ouvrage inclinent finalement pour une réponse plutôt négative – ce qui va dans le sens d'une certaine hybridation entre « gouvernement » et « gouvernance ».

ZOOM

De nouvelles médiations issues de la société civile ?

« Est-ce qu'il y aurait aujourd'hui des nouvelles médiations qui seraient issues de la société civile et qui viendraient combler le vide du recul de la centralité étatique ? On constate traditionnellement une crise de la légitimité du service public. Pour illustrer ce propos, on peut citer cet extrait de la charte du service public du 18 mars 1992 : « La légitimité des services publics est fondée sur leur utilité sociale. L'administration a une obligation de résultat. L'administration a le devoir de s'adapter efficacement à la diversité des situations des usagers. » Ainsi, la légitimité administrative aujourd'hui n'est plus l'égalité ni la simple gestion du droit, mais l'efficacité et l'adaptation aux besoins des différentes catégories d'usagers : c'est le retour à la théorie du « self-service public », le service public à la carte avec une pincée de logique managériale. À partir de là, la légitimité pourrait être du côté de la société civile, des politiques locales, des entrepreneurs locaux de politiques publiques et on aurait peut-être de nouveaux médiateurs qui seraient les grands élus locaux producteurs de politiques publiques, les maires des grandes villes, présidents de conseil régional ou général. Encore faut-il voir si cela se vérifie, en particulier dans le domaine des politiques sociales ou urbaines. »

F. Rangeon, page 185

D • Démocratie participative

La concertation autour de la « Betuwelijn » aux Pays-Bas

Articuler intérêt général et intérêt local

Titre : Une voie ferrée pour les marchandises : débats autour de la Betuwelijn aux Pays-Bas

Auteur(s) : J.C. Boyer

Edition : 2001 Plus, n° 41, 22 pages

Année : 1997

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : enquête publique, utilité publique, intérêt général et local, fret ferroviaire, concertation

Axe 6

Contexte et enjeux

En 1995, le gouvernement néerlandais décidait de construire, entre Rotterdam et l'Allemagne, la première voie ferrée nationale réservée aux marchandises. Cette décision relevait d'une double logique économique et écologique.

Dès l'origine du projet, une controverse est apparue, principalement autour des aspects environnementaux locaux. Pour les porteurs du projet, il s'agissait de savoir comment faire pour qu'un avantage écologique global n'entraîne pas des inconvénients écologiques majeurs au niveau local. Pour rendre acceptable ce projet, des procédures de débat public longues et complexes ont été mises en œuvre. Ce fut l'occasion d'appliquer pour la première fois la nouvelle loi néerlandaise permettant à l'Autorité nationale de décider d'une déclaration d'utilité publique pour un projet d'intérêt national ou international. Ce numéro de 2001 Plus décrit et analyse les différentes étapes de ce processus (consultation publique, concertation, etc.). Il met également en lumière les tensions qui ont pu émerger entre l'intérêt écologique global et les enjeux perçus localement.

Analyses et enseignements

L'enquête publique et le processus de concertation

La principale originalité de l'enquête publique conduite sur la Betuwelijn est d'avoir croisé un débat public sur l'opportunité globale du projet et un débat sur ses impacts

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus datant de 1997 présente le projet de création de cette nouvelle infrastructure ferroviaire aux Pays-Bas. Jean-Claude Boyer décrit et analyse le projet, ses enjeux économiques et écologiques, et le processus de concertation publique. Sont ensuite présentés des extraits des réponses du gouvernement néerlandais aux observations faites lors de l'enquête publique. Le numéro se termine par des considérations d'Herman Wilmer (ministère des Transports aux Pays-Bas) sur la participation des habitants dans ce projet (intervention lors du colloque Inrets – Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité « Projets d'infrastructures et débat public », mai 1996).

écologiques locaux. Plus précisément, la discussion a été centrée sur la double série de questions suivante :

- 1. La construction de la ligne est-elle nécessaire ? Le modèle de développement appuyé sur l'accroissement du transport de marchandises est-il pertinent ? Si oui, les voies fluviales ne sont-elles pas en mesure de résoudre ce problème ?
- 2. Les atteintes à l'environnement, dans une région peu urbanisée et écologiquement fragile, ne constituent-elles pas un prix trop élevé à payer ? La constitution d'un fuseau avec l'autoroute A15 et les aménagements locaux peuvent-ils suffisamment limiter les nuisances ?

La concertation a eu pour autre caractéristique d'être à cheval sur deux législations : d'une part la nouvelle loi permettant de déclarer un projet d'intérêt public, d'autre part l'ancienne loi relative aux décisions capitales en matière d'aménagement du territoire (1965) prévoyant une consultation selon la procédure PKB (*planologische kernbeslissing*). Cette procédure faisait l'objet d'un certain nombre de critiques car cette forme de démocratie directe se traduit par une méfiance à l'égard des partis politiques, de la représentation parlementaire et du pouvoir exécutif.

ZOOM

Les observations formulées lors de l'enquête publique

« L'ensemble des questions et des réponses a été publié au début de 1996, donnant une image très précise des termes du débat ; le document comprend six volumes (en tout plus de 1 100 pages), plus la liste des personnes qui ont répondu à l'enquête. Toutes les observations ont été traitées, quelle que soit leur pertinence... ou leur impertinence (mise en cause de la compétence du ministre des Transports !). Ces réponses souvent catégoriques, qui n'évitent pas toujours la "langue de bois", donnent au premier abord l'impression que le gouvernement néerlandais accomplit un pensum (une étape obligatoire de la procédure de consultation), à un moment où la décision finale a été prise. Mais, à vrai dire, le projet de ligne nouvelle a été sensiblement remanié depuis l'enquête publique de 1994 – son coût a augmenté d'un quart – et le gouvernement peut s'appuyer sur les développements postérieurs à la consultation pour réfuter certains arguments des opposants. La nécessité de justifier les choix effectués apparaît en tout cas comme un élément important dans un processus démocratique de décision. »

Extraits, p. 5

Elle allongeait en outre sensiblement le processus de décision.

Les tensions avec les collectivités territoriales

Les collectivités ont été dans un grand état d'agitation, car elles se considéraient comme étant « prises de court » par une tactique de surprise. Dans la province de Gueldre, les réactions furent même parfois franchement passionnées. En témoignent les prises de position de plusieurs conseils municipaux et celles du gouvernement provincial. Leur message était clair et net : tous les moyens légaux seraient mis en œuvre afin, sinon de faire capoter le projet, du moins de poser conditions et revendications visant à divers réajustements de fond du projet et permettant ainsi de le renvoyer aux calendes grecques. Ils useraient, à cet effet, de la pleine compétence des autorités locales en matière d'arrêtés et de règlements sur l'aménagement du territoire et dans le domaine des nuisances. Les craintes majeures exprimées concernent les nuisances sonores, la pollution visuelle, les atteintes aux paysages, au gibier et enfin les dégâts subis par les entreprises, les commerces et les propriétés.

Le résultat de la concertation

Les procédures mises en place dans le cadre de ce projet ont donc dû faire face à des vagues de critiques et de contestations émanant non seulement de collectivités locales mais aussi d'associations et des populations consultées. L'avant-projet émanant du gouvernement a soulevé environ 5 500 observations lors de l'enquête publique qui ont contribué à remanier le projet de ligne nouvelle. Son coût a augmenté d'un quart et le gouvernement s'est efforcé d'adapter le projet pour atténuer les principaux impacts négatifs dégagés dans le cadre du débat public.

Mise en perspective

L'exemple de la Betuwelijn illustre bien les contradictions qui peuvent exister entre intérêt « écologique » national et protection de l'environnement local. En France, comme aux Pays-Bas, des dispositifs de participation à ces deux échelles (amont et aval) ont été conçus pour essayer d'articuler les différentes logiques (circulaire Bianco, loi Barnier, fonctionnement de la CNDP, etc.), avec des résultats contrastés...

D • Démocratie participative

L'évaluation environnementale au Québec

Un modèle de participation démocratique ?

Titre : L'évaluation environnementale au Québec : procédures, évolution et portée
Auteur(s) : Olivier Soubeyran (Laboratoire SET)
Edition : 2001 Plus, n° 37
Année : 1995

Maître(s) d'ouvrage(s) : DRATS-CPVS
Mots-clés : démocratie participative, contrôle de l'environnement, évaluation, enquête publique, étude d'impact, ministère de l'Environnement

Contexte et enjeux

En 1975, le gouvernement québécois instaure une procédure d'évaluation environnementale des grands projets, qui va rester pendant longtemps la référence en matière de participation à l'échelle internationale. Son originalité est qu'elle intègre une phase de consultations et d'audiences publiques, prises en charge par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Cet organisme créé en 1979, pivot de la procédure et spécificité québécoise, est placé sous la tutelle directe du ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF) et dispose d'importants moyens financiers.

Olivier Soubeyran décrit dans ce numéro de 2001 Plus de 1995 cette procédure et le rôle du BAPE. Il en analyse la portée et les limites, en reprenant les points importants du « Rapport Lacoste » (évaluation de la procédure commanditée par le ministre québécois en 1992). Enfin, il rend compte des évolutions depuis le projet de loi 61 de décembre 1992 jusqu'en 1995, époque où certaines instances gouvernementales et promoteurs critiquent le BAPE. En conclusion, il compare la procédure québécoise à l'enquête d'utilité publique française.

Analyses et enseignements

Originalité du BAPE

Le BAPE existe depuis 1978. Destabilisé depuis la révision de loi de décembre 1992, il demeure, malgré tout, un organisme pleinement intégré à la procédure

d'évaluation sur les questions environnementales. Il dispose d'importants moyens financiers et humains, et reste indépendant. Cet organisme, placé sous la tutelle directe du ministère de l'Environnement, est composé de cinq membres au moins, nommés par le Conseil des ministres pour cinq ans. Son rôle reste purement consultatif, mais il a su s'imposer à la fois comme une instance de médiation entre les divers acteurs, capable de peser efficacement sur l'économie des projets et comme une instance de construction du sens social.

Les processus de fonctionnement du BAPE sont décrits dans le schéma présenté ci-après.

Le BAPE se donne une mission ambitieuse : être la pièce maîtresse d'un processus d'apprentissage entre l'État, le promoteur et le local, intégrant les enjeux environnementaux en amont de la conception des projets ; mais aussi l'instance d'émergence et de prise en charge de toute la question des valeurs orientant les choix qui sous-tendent les revendications environnementales. Le BAPE parvient à s'imposer comme l'instance médiatrice légitime entre le politique et le technique, entre l'État et la société civile, pour les projets d'environnement.

On entend souvent dire que l'un des biais fondamentaux

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus est extrait d'un rapport de Vincent Berdoulay et Olivier Soubeyran datant de 1995.

Le dossier décrit d'abord la procédure d'évaluation environnementale au Québec. Puis il dresse un bilan en donnant un exemple et quelques chiffres. Il évoque ensuite l'évolution récente (1992-1995). La conclusion, rédigée pour la revue, propose une comparaison avec les méthodes françaises.

des études d'impact tient à ce qu'elles sont faites par le promoteur lui-même. Or, la connaissance de la procédure québécoise indique qu'il ne s'agit pas d'un défaut en soi. C'est précisément parce que la comparaison terme à terme ne tient pas et qu'il faut tenir compte de l'importance d'un milieu associé (« du contexte »), que l'on peut concevoir qu'une étude d'impact faite par le promoteur lui-même n'est pas automatiquement suspecte. Il suffit d'analyser la situation du BAPE (du point de vue de son indépendance, de ses budgets, de ses moyens financiers et humains, de la possibilité qu'il a de recourir à des contre-expertises, de s'adjoindre des membres additionnels à plein temps, connus pour leur expertise, et travaillant en exclusivité pour lui), pour comprendre qu'un dialogue efficace avec les promoteurs de projets est possible et pas nécessairement contradictoire avec les intérêts de l'environnement.

Les critiques

Sans compter certaines limites d'ordre territorial ou liées aux champs de compétences, le BAPE fait face à trois critiques d'ordre procédural.

1. La procédure devrait *in fine* modifier en profondeur la mentalité et la pratique des promoteurs pour les inciter à prendre en compte très en amont du processus du projet ses impacts sur l'environnement. Or elle apparaît encore, en 1995, comme un simple correctif *a posteriori*.

2. L'avis de projet n'est pas publicisé et le mécanisme de participation n'est déclenché qu'après le rendu de l'étude d'impact où les orientations du projet sont déjà déterminées. Le BAPE ne peut apparaître dans ce mécanisme que comme s'opposant à une logique d'État-

promoteur, alors qu'il pourrait intervenir plus en amont, avant les audiences publiques.

3. Le BAPE, organe consultatif, n'a pas de rôle de décision, ce qui affaiblit la portée de la participation. La décision reste d'ordre politique.

La comparaison avec la France

L'expérience du BAPE est évidemment des plus intéressantes pour la France. On sait que dans la conduite des grands projets d'infrastructure en aménagement, l'enquête d'utilité publique, depuis 1976, concentre le moment de participation sur les questions environnementales. L'enquête d'utilité publique constitue un des pivots de la faisabilité sociale et écologique d'un projet. Mais en même temps, la montée en puissance des controverses environnementales à propos des infrastructures (autoroutes, tunnels, TGV), leur capacité à bloquer les grands projets, montrent que ce pivot est aussi un talon d'Achille.

Pendant les décennies 1980-1990, le diagnostic du problème n'a pas changé : l'enquête publique souffre d'un « déficit démocratique ». Si les différents textes de loi et circulaires ont depuis 1983 ouvert les conditions de la démocratisation, l'évolution souhaitée était loin d'être entrée dans les esprits et dans les pratiques. Tout se passe comme si l'enquête publique avait condensé sur elle cette critique du « déficit démocratique », alors que l'on aurait pu adresser la même critique à l'ensemble du processus de conduite des grands projets.

On comprend donc le vif intérêt que peut avoir le BAPE pour ceux qui réfléchissent sur l'enquête publique en France, ainsi qu'à ses conditions d'amélioration.

ZOOM

Les étapes de cheminement d'un projet

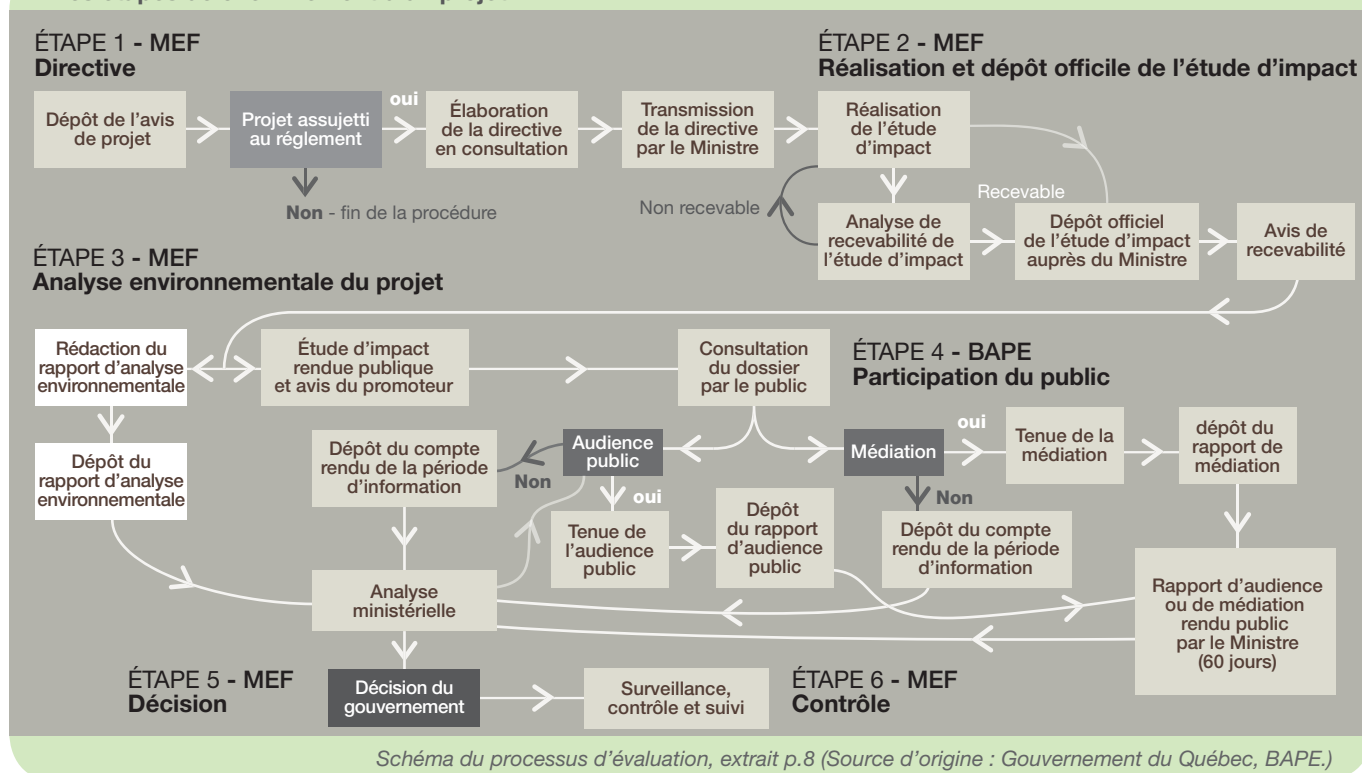


Schéma du processus d'évaluation, extrait p.8 (Source d'origine : Gouvernement du Québec, BAPE.)

D • Démocratie participative

Les commissaires enquêteurs et l'intérêt général

La fabrication de l'intérêt général par une corporation

Titre : Les commissaires enquêteurs et l'intérêt général
Auteur(s) : Xavier Piechaczyk (Laboratoire Rives-ENTPE)
Edition : 2001 Plus, , n° 54, 60 pages
Année : 2000

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS

Mots-clés : enquête publique, intérêt général, théorie du bilan, concertation, utilité publique, commissaire enquêteur

Axe 6

Contexte et enjeux

Le commissaire enquêteur est en France une personne sélectionnée par le tribunal administratif pour conduire les enquêtes publiques imposées par la loi, en préalable aux grandes décisions ou réalisations d'opérations d'aménagement. L'exercice de cette activité recouvre l'un des enjeux majeurs de la démocratie : l'appréciation de l'intérêt général.

Pour mieux comprendre les logiques d'intervention de ces commissaires enquêteurs, il apparaît pertinent de les considérer comme un groupe social et d'en faire une analyse sociologique. Cette connaissance peut en effet permettre d'appréhender leurs pratiques de la conduite des enquêtes publiques : quels sont leurs présupposés lorsqu'ils mènent une enquête publique ? Par quelles méthodes parviennent-ils à apprécier l'utilité publique des projets qui leur sont soumis ?

Ce numéro de 2001 Plus présente les résultats de la première étude sociologique réalisée sur la population des commissaires enquêteurs et sur le groupe social qu'ils forment, avec comme objectif de mettre en évidence le processus de fabrication de l'intérêt général dans les enquêtes publiques.

Analyses et enseignements

Les commissaires enquêteurs : une population typée

Le profil-type du commissaire enquêteur est un homme retraité, diplômé de l'enseignement supérieur, ayant exercé le métier d'ingénieur de la fonction publique, de géomètre ou d'architecte. L'analyse des pratiques de désignation montre que six caractéristiques personnelles sont déterminantes. La personne qui a en effet le plus de chances d'être sélectionnée a l'habitude d'éviter les conflits et l'émission d'avis défavorables (discrétion), de respecter scrupuleusement les procédures afin d'éviter les retours contentieux (rigueur), est dotée d'une expertise technique, est disponible, est géographiquement proche du lieu de la concertation et est enfin recommandée par une institution-relais (suggestion de nomination par une commune ou par un ancien chef de service administrateur).

REPÈRE

Ce numéro de 2001 Plus, édité en 2000, présente le travail de Xavier Piechaczyk, dont la thèse a reçu l'appui du CPVS. La première partie présente la population des commissaires enquêteurs (profils, modalités de désignation et motivations). La seconde partie présente le groupe social des commissaires enquêteurs (leur intégration et leur professionnalisation). La dernière partie analyse les manières dont ils sont amenés à s'emparer de la notion d'intérêt général, qui diverge selon les modèles auxquels ils se réfèrent.

Un groupe social en voie de « corporatisation »

La Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE), l'unique association nationale regroupant les commissaires enquêteurs, est vectrice d'un processus de socialisation de ses membres (échanges d'expériences, formations, etc.). Elle contribue à la professionnalisation de ce groupe social, en développant son monopole d'expertise, ou prônant son autonomie, tout en mettant en place des mécanismes de contrôle par les anciens. En jetant ainsi les bases d'une identité collective et d'une doctrine politique de l'enquête publique, fondée sur l'idéal-type du commissaire enquêteur indépendant, impartial, techniquement compétent, pédagogue, communicant et charismatique, la CNCE semble en effet institutionnaliser le métier de commissaire enquêteur. Cependant, un constat vient relativiser cette tendance : la doctrine et l'identité de ce groupe social s'opposent, puisque l'indépendance des commissaires enquêteurs se fonde pour partie sur le bénévolat et le désintéressement que celui-ci implique, tandis que l'activité n'est pas assez rémunératrice pour qu'elle puisse devenir une activité principale. Selon l'auteur,

ZOOM

Réformes de la concertation : aller au-delà des incertitudes

La plupart des réformes de la concertation ont, jusqu'à présent, mis l'accent sur des modifications de procédure. Devant l'inadaptation des enquêtes publiques dans un certain nombre de cas, la circulaire Bianco du 15 décembre 1992 ou la loi Branier du 2 février 1995 ont mis en place de nouveaux modes d'organisation de la concertation : nouveaux modes de lancement de la concertation, nouveaux supports techniques soumis au public, nouveaux garants des débats, nouvelles conséquences de ces débats sur la décision publique, etc. Cependant, peu d'éléments dans ces nouvelles procédures d'amont renvoient aux conditions de leur conduite, notamment aux types d'acteurs publics qui doivent les animer et/ou les garantir.

Or, la présente étude indique justement que les acteurs publics que sont les commissaires enquêteurs, rassemblés dans un groupe social intégré, conditionnent largement la conduite et le résultat de la concertation. Aussi, la prise en compte des personnels semble plus que jamais un élément central de changement dans ce domaine : quels acteurs, quelle formation, quelle expertise, quelle professionnalisation, quel statut, quelle rémunération, quel fonctionnement collectif, quelle représentation auprès des administrations ? Elle s'impose comme un complément nécessaire de réformes proprement procédurales touchant par exemple aux modalités de publicité, à la transparence des expertises, à l'encadrement réglementaire de l'expression du public, aux conséquences juridiques des débats et à tant d'autres aspects, toujours sujets d'insatisfaction chez le public venu s'exprimer sur un projet d'aménagement.

Extraits, p. 54

il convient donc davantage de parler de « corporatisation » des commissaires enquêteurs, dans le prolongement du corporatisme de l'administration dont est issue la majorité des individus de ce groupe social.

La fabrication de l'intérêt général par les commissaires enquêteurs

Dans le cadre de son activité, chaque commissaire enquêteur est porteur d'un modèle d'intérêt général qui conditionne sa conduite de l'enquête publique. La « *théorie du bilan* », modèle proposé par la CNCE, repose sur la mise en balance d'avantages et d'inconvénients mesurables, ce qui renvoie à la « transcendance de la rationalité ». Le projet d'aménagement est de ce point de vue expertisé. Ce modèle est majoritairement partagé par des actifs des professions libérales, représentant un peu moins du tiers des commissaires enquêteurs, qui s'impliquent par civisme.

Le deuxième modèle se base sur la consubstantialité entre l'État et l'intérêt général, qui est à la fois perçu, dans la lignée de l'organisation administrative française, comme le moyen et le but de l'action de l'État. Un projet d'aménagement soumis à enquête publique est dans ce contexte présupposé d'intérêt général, ce qui renvoie à la « transcendance de l'État ». C'est le parti pris d'environ deux tiers des commissaires enquêteurs, retraités fonctionnaires, enseignants ou personnel des collectivités locales, hommes de communication plutôt qu'experts, pour qui cette activité représente une fonction honorifique et non un acte civique. C'est aussi le référentiel d'une petite partie de commissaires enquêteurs, retraités artisans et commerçants, pour qui c'est une action bénévole ou une procédure administrative sans être un acte de civisme.

Le troisième modèle repose sur l'idée qu'un projet est d'intérêt général s'il s'insère convenablement et sans dommage dans son environnement naturel. Il concerne une population minoritaire, bien qu'il suscite un succès croissant, en concurrence avec celui du premier modèle, tous deux étant portés par la jeune génération, contrairement au deuxième modèle, qui perd d'ailleurs du terrain. Selon le modèle de référence, les quatre dimensions du rôle de commissaire enquêteur (pédagogue, contrôleur, animateur et greffier) sont plus ou moins jouées. Cette différence d'appréhension de la mission de commissaire a une conséquence directe sur le nombre d'avis défavorables (ou avec réserves) distribués : les tenants du premier modèle en donnent davantage que ceux du deuxième. Les styles de désignation définissent ainsi des territoires dans lesquelles une enquête publique aura plus de chances qu'ailleurs d'aboutir à un avis favorable. L'auteur en conclut que les réformes destinées à améliorer la conduite des enquêtes publiques devraient porter sur les commissaires enquêteurs, qui conditionnent le déroulement et le résultat de la concertation.

D • Démocratie participative

Projets d'infrastructure et débat public

Concilier intérêt général et intérêts locaux

Titre : Projets d'infrastructure et débat public
(tomes 1 et 2)

Auteur : Ouvrage collectif sous la direction de Jean
Michel Fourniau (INRETS) et Marie-José Roussel
(CPVS-DRAST)

Édition : *Techniques, territoires et société*,
n° 31 et n° 34

Année : juin 1996 et mai 1997, 202 et 146 pages

Maître(s) d'ouvrage(s) : CPVS
(DRAST) et INRETS

Mots-clés : infrastructures,
démocratie participative, enquête
publique, projets d'aménagement,
conflits, médiation, utilité publique,
associations, intérêt général, intérêts
locaux

Axe 6

Contexte et enjeux

La multiplication dans les années 1980 des projets d'infrastructures et des conflits sur ces projets, tels que celui du TGV Méditerranée, fait prendre conscience, au début des années 1990, des insuffisances de l'enquête publique comme moyen de consultation et de participation du public. C'est pour pallier ces insuffisances que s'élabore entre 1991 et 1995 une nouvelle doctrine du débat public et de la concertation sur les projets d'aménagement marquée par plusieurs étapes : le rapport Carrère, la circulaire Bianco, la loi Barnier, qui crée la Commission nationale du débat public. S'inspirant de l'expérience déjà acquise par plusieurs pays étrangers, c'est un « changement de régime » dans la prise de décision publique qui se met en place en France au cours de cette période.

C'est pour tirer les leçons des premières expériences acquises sous ce « nouveau régime » que fin 1995, peu après la loi Barnier, le Centre de prospective et de veille scientifique et l'INRETS s'associent pour organiser au cours du premier trimestre 1996 deux confrontations ouvertes entre les chercheurs et les acteurs publics intervenant dans les projets d'aménagement. Il s'agit à la fois de présenter des études de cas (TGV Méditerranée, autoroute de contournement de Marseille, Francilienne, A8 bis, etc.), de les évaluer à la

lumière des approches plus théoriques de la démocratie participative, de comparer la situation française à celle d'autre pays (Suisse, Pays-Bas, Québec) et de tirer de toutes ces analyses des recommandations pratiques pour améliorer le débat public.

Par rapport à la multiplicité des publications qui – souvent ultérieurement – aborderont ce thème de la démocratie participative, les deux *Techniques, territoires et société* qui rendent compte de cette initiative conjointe ont pour originalité d'être construits autour d'un échange direct entre chercheurs et décideurs publics.

REPÈRE

Ces deux numéros de *Technique, territoires et société* rassemblent les interventions faites par une vingtaine de chercheurs et de responsables opérationnels lors des deux colloques organisés par le CPVS et l'INRETS sur les thèmes « Projets d'infrastructure et débat public », les 25 janvier et 22 mai 1996.

Le premier tome, après une introduction générale de J.M. Fourniau, analyse la manière dont les débats publics ont été organisés en France à l'occasion de différents projets (routiers ou TGV). Le second tome compare la situation française à celle des pays comme les États-Unis, les Pays-Bas, la Suisse ou le Québec.

Parmi les contributions, on note celles de : A. Donzel, M. Tapie-Grime, B. Aurran, Y. Ronchi, P. Warin, L. Thévenot, A. Tricot ; J. Ollivro, M. Rousset, B. Verdon, J. C. Boyer, H. Wilmer, N. Mettan, M. Garipey, J. Locive, C. Blatrix, O. Soubeyran, A. de Champris, G.P. Giblin.

Analyses et enseignements

À travers les deux colloques, il s'agit d'analyser la question de l'emboîtement des intérêts collectifs d'échelles différentes. Concrètement, il s'agit d'étudier comment se concilient les deux niveaux d'intérêts (national et local) à travers le débat public. Les différents auteurs évoquent plusieurs solutions en se basant notamment sur le postulat que c'est le « contrat social » entre l'ensemble de la société qui doit être en permanence renégocié puisque « l'intérêt général passe à travers les intérêts individuels et leurs systèmes de valeurs », autrement dit l'ensemble des intérêts locaux.

La diversité des positions exprimées nous contraint à nous limiter ici à trois des points de vue exprimés.

Les contradictions de l'enquête publique

On ne peut comprendre « le nouveau régime de participation » mis en place dans les années 1990 sans d'abord comprendre le relatif échec des enquêtes publiques. Ce que montre Cécile Blatrix, c'est que cet échec est en partie construit par les responsables de cette procédure. La « désaffection » du public à l'égard de l'enquête, interprétée généralement en termes de manque d'information, de résignation, ou encore d'individualisme, doit être analysée en s'intéressant non seulement à ceux qui prennent part à l'enquête, mais également à ceux qui s'en abstiennent, ou à ceux qui l'organisent. L'hypothèse

formulée est que « le public » est très largement construit au cours de la procédure, et ceci de manière restrictive, avec toute une série de « désincitations » à la participation (information peu attractive, cadre trop officiel, procédure écrite, exclusion ou auto-exclusion, etc.).

En conclusion, on peut parler « d'enquête publique sans public ».

Des décisions acceptables ou co-construites ?

Faisant retour sur la genèse administrative des textes organisant la conduite des grands projets d'infrastructures de transport (rapport Carrère, circulaire Bianco, loi Barnier), Jean-Michel Fourniau inaugure la discussion sur les apports et limites de ces réformes par une invitation à dépasser l'opposition entre « participation » et « décision ». Son propos introduit un troisième terme, celui de « l'évaluation » entendu comme exercice de légitimation articulant « expertise » (validation rationnelle) et « médiation » (arbitrage politique).

À travers ces questions d'évaluation, d'expertise et de médiation, c'est implicitement la question du sens de la participation qui est posée : s'agit-il de prendre en compte dans la décision ce qui est considéré comme inacceptable par le public, et donc de modifier à la marge les projets déjà décidés, ou, au contraire, de co-construire, en mettant en place les médiations nécessaires, de nouveaux projets tenant compte des expertises et des préférences exprimées par le public ? Avec les réformes en cours, on en est resté très largement à la première hypothèse.

Une segmentation illusoire des débats entre le local et le global ?

Au cœur des nouvelles procédures mises en place dans les années 1990, et notamment de la Circulaire Bianco, il y a l'idée que l'on peut séparer deux débats, l'un, général, portant sur les grandes orientations en matière de politique des transports ; et l'autre, local, portant sur la localisation précise des infrastructures sur le territoire. Pour Jean-Pierre Giblin, concluant les deux colloques, « l'idée de segmenter complètement les décisions successives en disant : "nous allons traiter le global et ensuite nous intéresser au local" apparaît cependant être une illusion ».

Il y a interaction entre les deux et les allers et retours du local au global sont inévitables. L'amélioration des processus devrait aller plutôt vers une séparation plus claire des registres sur lesquels se définit l'utilité publique : enjeux économiques, enjeux environnementaux, enjeux d'équité territoriale... Cela suppose, pour faire mieux fonctionner la démocratie, que l'on sorte du rationalisme juridique trop étroit dans lequel sont enfermés en France les processus de participation, pour aller vers plus de négociation informelle ; avec un équilibre à définir entre transparence des processus et co-construction négociée de projets suscitant l'adhésion la plus large possible.

ZOOM

Comment articuler en pratique débat conflictuel et décision négociée ?

« C'est une question que fait émerger la circulaire Bianco mais à laquelle elle ne répond pas de manière satisfaisante.

Elle reconnaît que deux niveaux prétendent produire des décisions légitimes : le local avec ses élus, ses habitants citoyens, ses chefs d'entreprises, le national avec à sa tête l'État. Pour autant le texte ministériel qui prend en compte l'existence de ces deux niveaux ne dit pas comment les articuler : égalité des participants durant la période de débat, et exigence d'une soumission des minorités devant la règle de l'élection à la majorité des voix quand il s'agit d'admettre la décision d'un ministre ou les prescriptions d'un schéma directeur régional. Tout cela n'est pas clair. Il reste à chercher à énoncer une super-règle (Paradeise, 1984). Une procédure qui serait jugée légitime car elle arriverait à convaincre qu'il est possible d'articuler les divers points de vue portés par les débattants sur le site aux intérêts globaux. C'est dire qu'il convient de poursuivre le processus déjà amorcé par les réglementations successives et qui font de l'organisation démocratique non pas un état permanent mais une activité d'ajustement toujours en cours. Il reste aussi à trouver des arguments légitimant des pratiques de négociations plus informelles. »

M. Tapie-Grime page 88, tome 1

Commissariat général au développement durable

Délégation au développement durable

Tour Voltaire

92 055 La Défense cedex

Tél : 01 40 81 21 22

Retrouvez cette publication sur le site :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/developpement-durable>

Résumé

Ce document est le second d'une série de trois ouvrages que la Mission prospective du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie a décidé, peu après sa création en 2009, de consacrer à la « Mémoire de la prospective », dans les champs qui étaient traditionnellement ceux de l'Équipement et de l'Environnement.

Après un premier tome présentant en détail vingt travaux majeurs des années 2000, ce second tome – intitulé « Vers une prospective du développement durable » – couvre une période plus large, allant de 1993 à 2007, et est centré sur les recherches et publications de deux des unités dont est directement issue la Mission prospective actuelle : le Centre de prospective et de veille scientifique de l'ex-ministère de l'Équipement, créé en 1993, et le Groupe prospective environnement, qui lui a été associé de 1993 à 1997.

Sont présentés ici un peu plus d'une centaine des travaux réalisés par ces deux unités durant cette période de quinze ans, avec une structuration autour de six grands axes thématiques :

- la veille scientifique et l'appui aux stratégies de recherche ;
- les relations technique-territoires-risque-société ;
- la prospective de l'environnement et du développement durable ;
- la prospective des transports et de la mobilité ;
- les futurs de la ville, de l'habitat et de l'aménagement du territoire ;
- et enfin les transformations de l'action publique.

Réalisé sous la responsabilité de Nathalie Etahiri, Jacques Theys et Sébastien Maujean, avec l'appui d'ATEMA, l'ouvrage – qui ne couvre qu'une partie de ce qui a été fait en matière de prospective à l'initiative des deux ministères durant cette période – témoigne de ce que les préoccupations liées au développement durable et à la transition écologique avaient déjà été largement prises en compte dans la prospective de ces deux administrations bien avant la fusion de 2007.

Dépôt légal :
ISSN :
ISBN :

