

LES ESSENTIELS

Géopolitique de l'aménagement urbain

Joseph Salamon

territorial éditions



Géopolitique de l'aménagement urbain

En quelques décennies, la pratique de l'aménagement et de l'urbanisme a été révolutionnée par l'émergence et la multiplication des mouvements de contestation. D'abord limités aux grands projets d'infrastructures, les conflits d'aménagement concernent désormais des projets de toute taille et de toute nature. Des habitants s'organisent et agissent pour défendre des usages ou combattre la construction de nouveaux projets. La contestation ne rejette pas seulement les nuisances environnementales mais souvent des nuisances « sociales », et elle concerne de plus en plus des politiques présentées comme étant au service de la transition écologique ou de la préservation de la biodiversité (réduction de la place de la voiture en ville, etc.). Tous les projets ne sont pas l'objet de conflits ouverts. Cela dépend du contexte local, de la culture et de l'histoire du territoire, de sa sociologie. Mais tous sont susceptibles de l'être.

Cet ouvrage, rédigé à partir des travaux de recherche ainsi que de différentes expériences professionnelles de l'auteur, permet de mieux comprendre et intégrer les enjeux géopolitiques dans le pilotage et dans l'évaluation des projets urbains. Il propose d'analyser et de traiter les conflits qui émergent sur les projets d'aménagements urbains en apportant une lecture fine des différents types de conflits, des postures et du positionnement des acteurs de l'aménagement urbain.



Joseph Salamon est expert en développement territorial et en concertation. Spécialisé en management général et stratégie de l'ESCP Europe, il est aussi architecte, docteur en urbanisme et aménagement, et diplômé en qualité environnementale et en développement économique de l'IGPDE. Ingénieur en chef hors classe territorial, il exerce depuis vingt ans dans les collectivités territoriales à des postes stratégiques et de direction générale. Il est également professeur des universités associé à l'Institut français de géopolitique de l'université Paris 8, où il enseigne l'urbanisme et le débat public.

LES ESSENTIELS

boutique.territorial.fr

ISSN : 2553-5803

ISBN : 978-2-8186-1928-5

© François/adobeStock.com

territorial éditions

LES ESSENTIELS

Géopolitique de l'aménagement urbain

Joseph Salamon

territorial éditions

Référence TBK 372A



**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
www.boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

	Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70
---	---



Sommaire

Préface	p.7
Introduction	p.9

Partie 1

L'aménagement urbain : des débats, des conflits et des représentations de nature géopolitique

Chapitre I

Du débat technique vers le débat géopolitique	p.17
A - Le débat technique et fonctionnel sur la ville et sur ses projets	p.18
1. Le débat sur la ville réelle et fonctionnelle	p.19
2. Un débat à deux dimensions, singulière et collective	p.20
3. Un débat à plusieurs enjeux	p.20
4. Vers un débat de nature géopolitique	p.22
B - Vers un débat géopolitique sur la ville et ses projets	p.23
1. Le débat sur la ville : un enjeu de pouvoir	p.23
2. Le débat sur la ville : un sujet pleinement géopolitique	p.25

Chapitre II

Des projets urbains de plus en plus conflictuels	p.29
A - Rivalités de pouvoirs et processus conflictuels au cœur des projets urbains ...	p.30
1. Multiplicité des acteurs et rivalités de pouvoirs	p.30
2. Importance des représentations contradictoires	p.32
B - La géopolitique au cœur des pratiques professionnelles de l'aménagement urbain	p.35
1. Des praticiens géopoliticiens ...	p.35
2. Des modes opératoires de plus en plus conflictuels	p.38
3. Problème de contrôle et complexité des procédures	p.40

Partie 2

Système géopolitique de l'aménagement urbain et de ses acteurs

Chapitre I

Des acteurs urbains avec des repositionnements géopolitiques et des représentations contradictoires..... p.47

- A - Un système d'acteurs avec plusieurs identités territoriales p.48
 - 1. L'habitant : de « l'habitant » au « politique » p.50
 - 2. L'élu : de « l'espace du politique » vers « l'espace politique » p.52
 - 3. L'expert : du « fonctionnaliste » au « participatif » p.53
 - 4. Le promoteur : de la « contractualisation » vers le « partenariat » p.55
 - 5. Les médias et les réseaux sociaux : entre « significations géographiques »
et « significations géopolitiques » p.57
- B - Des discours et des représentations divergents p.58
 - 1. Discours et représentations géographiques p.59
 - 2. Discours et représentations géopolitiques p.62

Chapitre II

Des temporalités divergentes avec des processus complexes et conflictuels..... p.67

- A - Des opérations d'aménagement complexes et des acteurs
avec des temporalités divergentes p.68
 - 1. Temporalités et process géopolitiques de l'aménagement urbain p.68
 - 2. Temporalités des acteurs de l'aménagement urbain p.71
- B - Inscriptions temporelles des identités géopolitiques des acteurs de
l'aménagement urbain p.75
 - 1. Logiques d'inscriptions temporelles propres aux identités géopolitiques des acteurs... p.75
 - 2. Logiques d'inscriptions temporelles en lien avec le process d'élaboration
du projet d'aménagement urbain p.78

Partie 3

Contrôles géopolitiques de l'aménagement urbain

Chapitre I

Espaces géopolitiques de rivalités de pouvoirs en aménagement urbain

– Conflits et modes d'action	p. 85
A - Plusieurs types de conflits en aménagement urbain	p. 86
1. Les conflits en aménagement urbain : un conflit social	p. 86
2. Les conflits en aménagement urbain : un conflit urbanistique	p. 87
3. Les conflits en aménagement urbain : un conflit politique	p. 88
B - Des rivalités de pouvoirs qui s'inscrivent dans des formes et des lieux techniques et politiques	p. 89
1. Formes du débat en aménagement urbain	p. 90
2. Lieux du débat en aménagement urbain	p. 93

Chapitre II

Des rapports de plus en plus conflictuels avec la décision et avec la règle

A - Un cadre réglementaire complexe et peu propice aux contestations citoyennes	p. 100
1. Complexité du cadre réglementaire en aménagement urbain	p. 100
2. Des aménagements urbains questionnés par la participation citoyenne : d'un contrôle par la règle vers une délibération par le débat ?	p. 103
B - Concertation préalable en aménagement urbain	
– Une question géopolitique	p. 105
1. Des débats et des conflits qui s'installent dès le démarrage d'un projet	p. 106
2. Des débats et des conflits qui se poursuivent dans les phases de mise en œuvre et d'évaluation	p. 109
Conclusion	p. 113
Bibliographie	p. 115

Préface

En un peu plus de deux décennies, la pratique de l'aménagement et de l'urbanisme a été révolutionnée par l'émergence et la multiplication des mouvements de contestation. D'abord essentiellement limités aux grands projets d'infrastructures (aéroports, lignes à grande vitesse, autoroutes, lignes électriques à très haute tension), souvent situés dans l'espace périurbain ou rural, les conflits d'aménagement concernent désormais des projets de toute taille et de toute nature. Et, de plus en plus, les villes. Des habitants s'organisent et agissent pour défendre des jardins familiaux ou des espaces naturels en ville (murs à pêches à Montreuil, jardins des Lentillères à Dijon) ou combattre la création ou l'extension de carrières ou de décharges, un projet de tours de bureaux ou de logements (tour Triangle à Paris, tour Occitanie à Toulouse), la construction d'une nouvelle rocade (Rouen, Strasbourg) ou de nouveaux programmes de logements sociaux. Fait remarquable, la contestation, en effet, ne rejette pas seulement les nuisances environnementales (bruit, pollution, atteintes aux paysages ou aux écosystèmes), mais souvent aussi des nuisances qu'on pourrait qualifier de « sociales », ou du moins de ce qui est perçu comme tel, et se confond alors avec la défense de l'entre-soi sociologique menacé par l'arrivée sur le territoire de populations « autres » : SDF, demandeurs d'asile, gens du voyage, et plus largement pauvres et immigrés, comme le montrent les difficultés que rencontre la mise en œuvre d'un quota de 25 % de logements sociaux. Et elle concerne aussi, de plus en plus, des politiques présentées comme au service de la transition écologique : la construction de parcs éoliens, de centrales biomasse, mais aussi réduction de la place de la voiture en ville (zones à faible émission, projets de déclasserement d'autoroutes urbaines) ou la préservation de biodiversité.

Bien sûr, tous les projets ne sont pas l'objet de conflits ouverts. Cela dépend du contexte local, de la culture et de l'histoire plus ou moins conflictuelles du territoire, de sa sociologie. Mais tous sont susceptibles de l'être. Et de fait, le sont de plus en plus, à des degrés divers.

Joseph Salamon, haut fonctionnaire territorial, praticien de l'aménagement et du développement territorial depuis de longues années dans différentes collectivités, communes ou départements, consacre cet ouvrage aux implications de cette nouvelle donne sur les process d'aménagement et sur le métier d'aménageur. Il le fait avec un sens remarquable de la pédagogie, déjà présent dans ses précédents et nombreux ouvrages et que connaissent bien ses stagiaires à l'Inet (Institut national des études territoriales) et ses étudiants à l'Institut français de géopolitique, où il enseigne depuis une dizaine d'années. Pédagogie d'autant plus nécessaire que ce nouveau contexte se traduit par une mutation profonde des pratiques des professionnels de l'aménagement, architectes-urbanistes,

promoteurs, fonctionnaires territoriaux, mais aussi des élus. Mutation centrée sur le débat, l'échange, la concertation avec les usagers de la ville que sont les citoyens, la prise en compte des aspirations de la population, et, finalement, une certaine coconstruction des projets urbains, faisant dialoguer habitants, experts et responsables politiques. Aménager comme autrefois est tout simplement devenu impossible. Place à l'invention de nouvelles façons de faire.

Par Philippe SUBRA
Professeur des universités
Directeur de l'Institut français de géopolitique,
université Paris 8

Introduction

L'aménagement urbain est loin d'être seulement une affaire technique et organisationnelle telle qu'on a souvent tendance à le présenter. Il s'agit avant tout d'une pratique territoriale qui engage plusieurs acteurs avec des représentations pas forcément convergentes et des attentes de plus en plus contradictoires engageant plusieurs rivalités qui prennent la forme de conflits plus ou moins bloquants pour le projet urbain concerné.

Nos observations, nos recherches et nos expériences démontrent que nous sommes face à un problème structurel et épistémologique qui nécessite le développement d'un système d'intelligibilité clair, simple et en phase avec les réalités territoriales et les pratiques professionnelles. Nous les classons en deux types de constats :

- un constat propre à l'épistémologie de l'urbanisme et de l'aménagement urbain : il se manifeste tout d'abord par un éclatement des savoirs entre plusieurs disciplines en sciences humaines ; il se manifeste aussi par l'incapacité de l'urbanisme à répondre seul aux enjeux de l'aménagement urbain et du débat public ;
- un constat propre à l'évolution de la nature même de l'urbanisme et de l'aménagement urbain en raison de l'évolution des formes de la démocratie : en effet, on est passé d'un urbanisme technique, celui des experts, à un urbanisme géopolitique, celui d'une diversité d'acteurs dont la société civile, avec une remise en cause de la légitimité des élus à définir seuls l'intérêt général qui fonde leurs décisions.

Ces deux constats nous amènent à formuler deux questions principales (avec des questions secondaires) et deux hypothèses qui nous semblent résumer le problème de signification de l'aménagement urbain qui serait, selon nous, un problème géopolitique à part entière.

Question n° 1 :

Dans quelle mesure l'aménagement urbain serait-il passé d'un « espace géographique » jusqu'alors « maîtrisé » dans le cadre d'une évaluation « technique » entre acteurs avec des « représentations partagées ou acceptées de l'intérêt général » à un « espace géopolitique » fondé sur des « rivalités et sur des rapports de force » engageant plusieurs « confrontations et plusieurs conflits locaux » avec des acteurs dorénavant « porteurs de représentations et d'objectifs contradictoires » ?

Quelles sont ces nouvelles identités géopolitiques des principaux acteurs de l'aménagement urbain et avec quels positionnements stratégiques se déploient-elles ? Qui décide et qui est légitime à décider ? À quelle dynamique de rivalités obéit le conflit qui les oppose et avec quels systèmes d'échanges ? Quelles sont ces représentations contradictoires qu'ils véhiculent entre eux et avec quels types et modes de discours ? Quel est l'impact de la dimension temporelle et territoriale sur la position de chaque acteur ?

Sur cette première question, nous partons sur l'hypothèse que l'aménagement urbain serait devenu un « sujet géopolitique » à part entière engageant un système géopolitique d'acteurs locaux avec des identités et des représentations géopolitiques. Un système qui engage plusieurs positionnements stratégiques et qui se déploie à travers des discours et des représentations souvent contradictoires et divergeant avec des logiques de temporalité et de références territoriales qui lui sont propres.

Quant à notre deuxième question, elle s'inscrit dans la continuité de la première question que nous venons de formuler et concerne surtout les process et les modes d'action.

Question n° 2 :

Dans quelle mesure l'aménagement urbain ne serait-il pas devenu lui-même un process géopolitique qui engage plusieurs rivalités de pouvoirs locaux qui visent à contrôler l'usage de l'espace urbain ?

Avec quels modes opératoires et quels outils juridiques se fabriquent ces processus conflictuels ? Quelle est la place de la règle, des procédures et de la participation citoyenne dans la généalogie de la décision ? Comment se déploient-ils dans chacune des phases d'initialisation, de conceptualisation, de réalisation et d'évaluation d'une opération d'aménagement urbain ?

Sur cette deuxième question, nous partons sur l'hypothèse que l'aménagement urbain serait devenu un « process géopolitique » fondé sur une participation citoyenne de plus en plus géopolitique qui revendique sa légitimité pour contribuer à définir « l'intérêt général urbain » et contribuer au « contrôle de leur cadre de vie ». Un process conflictuel qui s'installe de plus en plus en amont des décisions dès les premières phases d'initialisation et qui va durer jusqu'à leur phase d'évaluation. Ce processus mobilise plusieurs modes et plusieurs démarches d'actions opérationnelles et juridiques remettant en cause des pouvoirs, des compétences et des légitimités qui se retrouvent obligés à se reconstruire, à se redéployer et à s'équilibrer dans l'expérience du débat citoyen local autour du projet urbain.

L'objectif de ce livre est d'imaginer les clés d'analyse et de compréhension pour comprendre et intégrer les enjeux géopolitiques dans le pilotage et dans l'évaluation des projets urbains. Il vise aussi à proposer les fondements scientifiques de la géopolitique de l'aménagement urbain qui s'inscrivent dans la continuité des travaux développés par l'Institut français de géopolitique, en particulier ceux sur la géopolitique locale et de l'aménagement du territoire¹.

La géopolitique de l'aménagement urbain que nous proposons dans cet ouvrage est une démarche scientifique qui mobilise les outils et les approches de la géopolitique, en particulier la géopolitique locale. Elle vise à analyser les conflits et les rivalités de pouvoirs sur un territoire inscrit à l'échelle locale (souvent celle d'un îlot ou d'un quartier) : des conflits qui portent sur des enjeux urbains et fonctionnels (qualité architecturale, type et nombre de logements, qualité des espaces publics, programme des équipements publics, types d'activités et de commerces, densité, accessibilité, mixité sociale et fonctionnelle, transition écologique, biodiversité, énergies...) et qui mobilisent plusieurs acteurs avec

1. SUBRA Ph., *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Éditions Armand Colin, coll. « Perspectives géopolitiques », 2014 (2e édition).

des objectifs et des représentations divergentes et contradictoires. Des conflits qui tra-
duisent des rapports de force et des affrontements politiques et géographiques pour
orienter et contrôler la décision et l'évolution urbaine et fonctionnelle d'un territoire.
La géopolitique de l'aménagement urbain permet de comprendre les motivations des
acteurs de mesurer l'impact de leurs rapports sur l'organisation urbaine et fonctionnelle
d'un territoire.

Cet ouvrage s'adresse à tout élu, technicien, promoteur, aménageur ou acteur local, ayant
à définir, à piloter ou à évaluer des stratégies et des opérations d'aménagement urbain :

- il s'adresse aux élus nationaux et locaux en charge des stratégies et des projets urbains ;
- il s'adresse aux directeurs généraux des services des administrations publiques com-
pétentes en urbanisme et aménagement urbain et à leurs adjoints ainsi qu'à tout cadre
territorial ou expert développement urbain (dans le public ou dans le privé) en charge
de piloter des stratégies ou des projets urbains ;
- il s'adresse à tout acteur national ou local concerné par le développement urbain d'un
territoire (économique, social, environnemental...) ;
- il s'adresse à la société civile sous forme de simples habitants, ou d'associations locales,
de comités locaux, ou de conseils de quartier ou de conseils de développement ;
- il s'adresse aux chercheurs, aux universitaires et aux étudiants travaillant sur les ques-
tions d'urbanisme et d'aménagement urbain.

Cet ouvrage a été rédigé à partir de plusieurs travaux universitaires et d'observation
que nous menons depuis des années. Il est basé aussi sur notre expérience profession-
nelle dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement urbain dans des collectivités
d'échelles et de natures différentes.

Cet ouvrage est divisé en trois parties :

- la première partie concerne le sens, les enjeux et les raisons d'une démarche géopoli-
tique en aménagement urbain : débats géopolitiques ; conflits et rivalités de pouvoirs ;
- la deuxième partie concerne les modes de repositionnement géopolitique des acteurs
de l'aménagement urbain : identités géopolitiques avec des représentations contra-
dictoires ; complexité des process et divergence des temporalités ;
- la troisième partie concerne les nouveaux modes d'action et de contrôle géopolitiques de
l'aménagement urbain : diversité des formes et des types de conflits urbains ; contrôle
de l'espace et de la décision par le débat.

Système géopolitique de l'aménagement urbain

Sens d'une démarche géopolitique en aménagement urbain	Système géopolitique des acteurs de l'aménagement urbain	Modes d'action et de contrôle géopolitiques de l'aménagement urbain
Débats de nature géopolitique	Identités géopolitiques avec des représentations contradictoires	Diversité des formes et des types de conflits urbains
Conflits et rivalités de pouvoirs	Complexité des process et divergence des temporalités	Contrôle de l'espace et de la décision par le débat

Source : Joseph Salamon, 2022

**L'aménagement urbain :
des débats, des conflits
et des représentations
de nature géopolitique**

Dans cette première partie, nous abordons les enjeux, le sens et l'intérêt de l'approche géopolitique dans la compréhension et dans l'analyse des projets d'aménagement urbain. Une approche devenue nécessaire face à des projets urbains de plus en plus conflictuels qui engagent des débats publics avec des rivalités de pouvoirs et des représentations divergentes et contradictoires.

Cette partie est structurée autour de deux enjeux qui nécessitent de réinterroger les opérations d'aménagement urbain à travers une approche pleinement géopolitique :

- des débats publics urbains qui ont évolué d'un débat technique et fonctionnel sur la ville et ses projets vers un débat géopolitique sur les choix stratégiques des acteurs ;
- des projets urbains de plus en plus conflictuels.

> Du débat technique vers le débat géopolitique

Il concerne la nature même des débats engagés dans les processus d'élaboration des projets urbains : il s'agit du contenu et des sujets discutés lors des différentes étapes, qu'ils soient techniques (sur la forme, sur la mise en œuvre, sur les détails ou sur les agencements des fonctions) ou politiques (sur le fond, sur le sens du projet, sur les grands choix, sur la programmation ou sur les prises de décision). Or, souvent, on se retrouve face à des démarches participatives « techniques » décalées par rapport aux attentes citoyennes « politiques et stratégiques » installant de plus en plus des rapports conflictuels peu coopératifs.

Nous proposons donc d'analyser les principaux enjeux qui permettent de comprendre l'évolution des débats urbains vers des sujets politiques et stratégiques et que nous présenterons en deux types de débats : débat technique et débat géopolitique.

> Des projets urbains conflictuels

Ils concernent les enjeux d'élaboration des projets urbains : il s'agit des attentes et des positionnements des acteurs qui participent à la définition et à la mise en œuvre des projets. Or, souvent, on se retrouve face à des acteurs qui ne partagent pas les mêmes objectifs de développement ni les mêmes représentations revendiquant une place centrale dans les prises de décision stratégiques et installant une rivalité de pouvoirs visant à maîtriser les usages actuels et futurs d'un territoire.

Nous proposons donc d'analyser les principaux enjeux qui impliquent des processus conflictuels dans l'élaboration des projets urbains et que nous présenterons en deux éléments : rivalité de pouvoirs et pratiques professionnelles.

Ces enjeux fonctionnent autour de deux modes communicationnels : rivalités et représentations.

> Les rivalités

Ce sont les différents types de relations concurrentielles qui s'installent entre les acteurs d'un projet urbain, en particulier entre les habitants et les décideurs publics. Cela passe par la compétition argumentée et par les luttes de pouvoir.

• La compétition argumentée

Elle reflète la capacité de chaque acteur à construire des « arguments meilleurs » qui soient les mieux adaptés aux enjeux d'un territoire. La compétition argumentée implique aussi des capacités d'échange, de dialogue et de débat dans le but de convaincre le plus grand nombre de personnes.

• Les luttes de pouvoir

Elles reflètent les capacités de chaque acteur (individuel ou collectif) à imposer son idée ou son point de vue en affrontant les autres à travers plusieurs outils d'influence (politiques, sociétaux...).

> Les représentations

Ce sont les images et les valeurs portées par chaque acteur de son territoire dans le processus d'élaboration d'un projet urbain. Cela passe par les symboles et par les perceptions.

• Les symboles

Ils concernent des codes et des images collectives en lien avec l'histoire d'un territoire.

• Les perceptions

Elles concernent des interprétations et des compréhensions souvent individuelles qu'un acteur local peut avoir sur son territoire.