

Géogouvernance

Utilité sociale
de l'analyse spatiale

Michelle Masson-Vincent,
Nathalie Dubus,
coordinatrices

Géogouvernance

Utilité sociale de l'analyse spatiale

Michelle Masson-Vincent, Nathalie Dubus,
coordinatrices

Éditions Quæ
c/o Inra, RD 10, 78026 Versailles Cedex

Collection *Update Sciences et Technologies*

Paysage et développement durable

Yves Luginbühl et Daniel Terrasson, coordinateurs

2013, 312 p.

Innovation et patrimoine alimentaire en espace rural

Jacinthe Bessière, coordinatrice

2012, 156 p.

Environnement, discours et pouvoir. L'approche Political Ecology

Denis Gautier et Tor A. Benjaminsen, coordinateurs

2012, 256 p.

Normaliser au nom du développement durable

Pierre Alphanéry, Marcel Djama, Agnès Fortier, Ève Fouilleux, coordinateurs

2012, 200 p.

L'ouverture des forêts au public. Un service récréatif

Jeoffrey Dehez, coordinateur

2012, 176 p.

De l'eau agricole à l'eau environnementale. Résistance et adaptation aux nouveaux enjeux de partage de l'eau en Méditerranée

Chantal Aspe, coordinatrice

2012, 384 p.

Exploitations agricoles, stratégies paysannes et politiques publiques. Les apports du modèle Olympe

Éric Penot, coordinateur

2011, 336 p.

© Éditions Quæ, 2013

ISBN : 978-2-7592-1903-2

ISSN : 1773-7923

Le code de la propriété intellectuelle interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Le non-respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique, et est sanctionné pénalement. Toute reproduction, même partielle, du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, Paris 6^e.

Table des matières

Introduction. <i>Vers un nouveau concept, la géogouvernance : position de recherche</i> Michelle Masson-Vincent, Nathalie Dubus	5
---	---

Partie I

De la gouvernance à la géogouvernance : le vécu des acteurs

Chapitre 1. <i>Les règles de la co-construction des villes établies par une élue, un géographe et un journaliste</i> Laurent Bonnard, Jean-Bernard Racine, Silvia Zamora	15
Chapitre 2. <i>La démarche participative dans le projet Métamorphose de Lausanne</i> Jean-Bernard Racine	19
Chapitre 3. <i>La participation des habitants : pas gagnée d'avance</i> Laurent Bonnard	35
Chapitre 4. <i>La gouvernance à Séville. Des acteurs du territoire en quête de légitimité</i> Pierre Douart	41
Chapitre 5. <i>Gouvernance métropolitaine en Espagne</i> Jose Maria Feria Toribio	53
Chapitre 6. <i>Géogouvernance et concertation : ambitions et limites</i> Isabelle Rivière	69
Chapitre 7. <i>Des indicateurs objectifs de propreté (IOP) pour prendre en compte les attentes de la population</i> Magali Ordas	75

Partie II

Outils et démarches dans le processus de géogouvernance

Chapitre 8. <i>Le rôle de l'anthropologue pour une prise en compte du citoyen dans une démarche de géogouvernance</i> Daniel Bley	83
---	----

Chapitre 9. <i>Le web public communal à l'aune de la géogouvernance</i> Nathalie Dubus.....	89
Chapitre 10. <i>Quand la ville construit son image sur le web !</i> Jean-Yves Piot	107
Chapitre 11. <i>Les systèmes d'information géographique : des outils d'analyse spatiale au service des citoyens</i> Cécile Helle	113
Chapitre 12. <i>L'intérêt des maquettes virtuelles dans la compréhension des enjeux spatiaux</i> Jean-Christophe Loubier	119
Chapitre 13. <i>Relations entre acteurs locaux et chercheurs autour d'un système expert</i> Pascale Saint-Amand	129

Partie III

Le géographe : un expert scientifique pour communiquer avec l'habitant usager de l'espace

Chapitre 14. <i>Renouveler les critères et les indicateurs de propreté pour illustrer de nouveaux processus d'aide à la décision</i> Frédérique Jacob	143
Chapitre 15. <i>Consommation des terres agricoles en Languedoc-Roussillon : co-construction d'un système d'indicateurs spatialisés</i> Maud Balestrat, Jean-Pierre Chéry, Jean-Philippe Tonneau	155
Chapitre 16. <i>Déceler les espaces à enjeux pour l'aménagement de territoires durables</i> Christine Voiron-Canisio	171
Chapitre 17. <i>Rôle du géographe dans la géogouvernance d'un territoire soumis au risque d'incendie de forêt</i> Corinne Lampin	183
Chapitre 18. <i>Le géographe, de l'expert au passeur de savoirs</i> Jean-Yves Piot	189
Chapitre 19. <i>Un jeu d'aménagement au service de la géogouvernance</i> Michelle Masson-Vincent	195
Conclusion. <i>Géogouvernance : l'outil d'une durable géoprospective</i> Jean-Paul Ferrier	205
Bibliographie générale	211
Les auteurs	214

Introduction

Vers un nouveau concept, la géogouvernance : position de recherche

MICHELLE MASSON-VINCENT, NATHALIE DUBUS

Constitué en 2007, le groupe intersite « Analyse spatiale et géogouvernance » de l'UMR CNRS 7300 Espace, composé de chercheurs qui travaillent dans divers domaines (analyse spatiale, expertise dans l'aménagement, formation d'acteurs de la société civile...), tous en rapport avec le concept « valise » de gouvernance, a décidé de s'interroger sur la pertinence de lier cette gouvernance, dont le nœud central est le mode de prise de décision pour améliorer la gestion y compris territoriale, avec l'analyse spatiale¹, considérée dans sa dimension technique comme étant l'ensemble des méthodes et outils permettant d'analyser l'espace géographique. C'est ainsi qu'est née l'idée de « géogouvernance » associant, dans le terme, les outils de l'analyse spatiale que les géographes utilisent en tant qu'experts pour aider notamment à la décision, et la gouvernance comme modèle de prise de décision.

La recherche s'appuie sur une hypothèse forte suivant laquelle l'analyse spatiale peut fournir également des outils d'information et de formation pour favoriser la communication et l'interactivité entre tous les acteurs de la décision (élus, experts, professionnels de l'aménagement, usagers, habitants...).

La démarche du groupe de chercheurs est partie d'une première formalisation de l'idée de géogouvernance. Puis le groupe a entrepris de vérifier sa validité en utilisant quelques recherches de ses membres comme études de cas pour confronter théorie et

¹ D'un point de vue théorique, l'analyse spatiale peut être considérée comme une branche de la géographie dont l'objet scientifique est la mise en évidence et la compréhension de l'organisation de l'espace produit et vécu par les sociétés, dans une perspective systémique et modélisatrice. Denise Pumain la définit ainsi : « L'analyse spatiale est l'analyse formalisée de la configuration et des propriétés de l'espace produit et vécu par les sociétés humaines » (Pumain, 1995).

empirie. Ce n'est qu'ensuite qu'il a proposé le concept de géogouvernance, qu'il a défini comme un « processus pour aboutir à une connaissance partagée du territoire à partir des visions multiples de ses acteurs (société civile, élus, experts) pour co-construire le territoire de demain, en s'appuyant sur les outils de l'analyse spatiale » (Masson-Vincent *et al.*, 2011).

Dans une deuxième phase, il a été décidé de susciter des réactions à cette proposition de concept en ouvrant également le groupe, lors d'un séminaire de recherche qui s'est tenu à Nice en janvier 2010, à des acteurs de terrain appartenant à d'autres sphères que celle de la recherche classique : sphères politique, opérationnelle, médiatique...

Après cette phase de confrontation entre des mondes s'intéressant à un objectif commun, la co-construction de la décision surtout en matière d'aménagement, mais aux méthodes différentes, ce concept de géogouvernance a été enrichi et conforté.

L'archéologie du concept ainsi que des exemples ayant aidé à sa construction ont été présentés dans différentes publications (Masson-Vincent, 1998, 2008 ; Dubus *et al.*, 2010 ; Masson-Vincent *et al.*, 2011, 2012). De même, diverses applications ont fait l'objet de plusieurs articles sous les signatures des membres du groupe (Jacob, 2006 ; Douart, 2008 ; Lampin-Maillet, 2009 ; Saint-Amand, 2010 ; Voiron, 2005, 2010, 2012). C'est pourquoi nous n'en ferons qu'une brève présentation avant de nous arrêter sur l'objet de cet ouvrage : un recueil d'expérimentations sur le terrain, de méthodologies innovantes ainsi que de réflexions scientifiques pour étayer ce que nous appelons géogouvernance.

Mais revenons à la présentation de ce concept de géogouvernance, qu'il importe de distinguer tout d'abord de celui de gouvernance voire de gouvernance territoriale.

Le 10^e principe de la Conférence de Rio (1992) sur le développement durable énonce que la participation des citoyens (du local au global) aux processus de décision les concernant constitue le versant social du développement durable. Mais pour autant participation signifie-t-il débat démocratique ? Avant la participation, il importerait que les décideurs informent clairement les citoyens de leurs projets, puis répondent à leurs éventuelles objections tout en facilitant les recours qu'ils peuvent faire contre les décisions prises et en expliquant le cas échéant les raisons de l'impossibilité de les satisfaire.

L'approche participative fait partie intégrante du concept pluridisciplinaire de gouvernance, dont la problématique est centrée sur une première question : « Comment penser la décision ? » La décision est le concept noyau de cette démarche autour duquel vont être dégagées d'autres questions : « Comment gérer, piloter la prise de décision ? Comment favoriser le consensus dans des domaines d'intérêt général ? » Le tout appuyé sur un principe non négociable : la transparence de l'information. De là découle une autre question : « Qui détient *in fine* le pouvoir ? » C'est par ce biais que le concept de gouvernance est entré dans les sciences politiques, notamment dans son application aux problèmes de l'administration locale, plus précisément à la gestion urbaine : fonctionnement et structures, mais non relations à l'espace en ce qui concerne l'aménagement du territoire.

Dans ce contexte, on peut déceler quatre points structurant le concept de gouvernance :

- des décisions prises par tous les acteurs interagissant et non seulement par quelques-uns, même s'ils sont élus ;
- la société civile, les citoyens, associés à tous les stades de la prise de décision pour la mise en place d'une démocratie participative ;

- l'objet des décisions concernant un bien commun ;
- la gestion descendante et centralisée de ces biens remplacée par une gestion décentralisée plus performante.

Cette conception peut être critiquée : il s'agit d'une vision libérale anglo-saxonne, qui peut être appréciée différemment, certains considérant que la mise en œuvre du processus de gouvernance libère de tous les obstacles ou de tous les freins limitant le libéralisme, d'autres pensant que ce même processus privilégie une démocratisation du fonctionnement étatique en mettant la prise de décision au plus près du citoyen, favorisant ainsi mobilisation civique et initiatives locales, tout en entraînant une régulation des effets pervers de ce libéralisme.

Mais une nouvelle question peut être posée : « Une décision partagée se double-t-elle d'une responsabilité partagée ? » Question politique s'il en est.

Dans un autre ordre d'idée, les chercheurs en sciences sociales se posent aussi les questions suivantes concernant la gestion du territoire (espace de vie de tout un chacun, l'un des biens communs sociétaux) et les décisions d'aménagement qui s'y rapportent : « Quels experts, quels organismes font quels diagnostics pour proposer quelles réalisations ? Quelles procédures ensuite pour amener au consensus dans les décisions territoriales ? »

Pour ébaucher des réponses à ce dernier questionnement, nous avons choisi d'examiner trois rencontres concernant la gouvernance ou la gouvernance territoriale, auxquelles nous avons assisté entre juin 2008 et novembre 2009 :

- la 12^e conférence générale de l'EADI « Gouvernance globale pour un développement durable », à Genève, en juin 2008² ;
- le colloque « Gouvernement et gouvernance des espaces urbains », à Rouen, en mai 2009³ ;
- les premières journées doctorales du GIS « Participation du public et démocratie participative », à Lyon, en novembre 2009⁴.

Si l'on s'interroge sur les participants, la réponse est sans appel : la plupart sont des politologues, des sociologues, des urbanistes ; peu de géographes, et quand ils participent, c'est quasiment sur les mêmes thématiques que les chercheurs des autres disciplines. Les thématiques concernent d'abord les questions institutionnelles (gestion des problèmes très souvent urbains, institutions...) ; ensuite, le fonctionnement du processus : fonctionnement des dispositifs, des procédures et des démarches de concertation et de prise de décision, mais aussi définitions de normes et de règles. Pour ce qui est des géographes, quelques-uns se démarquent : certains s'intéressent davantage aux problèmes de recomposition territoriale pas seulement administrative, mais en s'attachant

² L'Association européenne des instituts de recherche et de formation en matière de développement (EADI) est le principal réseau professionnel dans le domaine du développement.

Site web de la conférence de Genève, 2008 : <http://www.eadi.org/index.php?id=912>

Rapport français de la conférence de Genève, 2008, accessible sur Internet, consulté en janvier 2013 : http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:psVvTXLnoGYJ:www.eadi.org/fileadmin/Documents/Events/General_Conference/2008/final_report_french.pdf+12%C3%A8+conf%C3%A9rence+EADI+gen%C3%A8ve&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=fr

³ Le colloque international pluridisciplinaire « Gouvernement et gouvernance des espaces urbains » qui s'est tenu du 13-14-15 mai 2009 à la Maison de l'université de Rouen a compté 75 communicants, 12 nationalités. Il est valorisé par un numéro de l'*Espace Politique* « Les arènes du débat public urbain » (1/2010) <http://espacepolitique.revues.org/index1519.html>, consulté en janvier 2013.

⁴ Le compte rendu de ces journées doctorales est consultable à l'adresse suivante : <http://participation-et-democratie.fr/fr/node/18>, consulté en janvier 2013.

parfois aux sentiments d'appartenance spatiale des populations ; d'autres s'appuient au départ sur les représentations spatiales des habitants, sur leurs attentes et leurs besoins avant d'aborder la gestion de l'espace. En revanche, force est de constater que, lors de ces rencontres, les chercheurs toutes disciplines confondues ne s'occupent ni des outils spécifiques à la géographie et encore moins de ceux de l'analyse spatiale pour aider à la prise de décision, aux diagnostics ou aux projets d'aménagement eux-mêmes, ni des outils permettant l'émergence des besoins des habitants, ni de ceux favorisant un transfert des savoirs géographiques pour développer une participation « éclairée » de la population, ni des méthodes et outils de transfert de l'information entre experts et citoyens, entre experts et élus. Dans ces domaines techniques, le savoir-faire des géographes devrait pourtant leur permettre de s'insérer de manière originale et utile dans le processus de gouvernance. Mais si l'on se réfère toujours à ces trois rencontres, les géographes spécialistes d'analyse spatiale et d'aide à la décision étaient quasiment absents de ces débats.

Si les géographes qui s'intéressent aux questions de gouvernance ont du mal à se démarquer des économistes, des politiques, des urbanistes, des techniciens du développement local, c'est, de notre point de vue, parce qu'il y a un déficit quant à la construction des concepts de gouvernance et de gouvernance territoriale pour rendre compte de la construction des décisions territoriales. En effet, le concept de gouvernance territoriale ne recouvre que les aspects institutionnels des décisions concernant les territoires ainsi que les problèmes de gestion « administrative » des territoires sous tous les aspects, avec peu ou pas de liens avec l'espace, donc insuffisamment géographique.

Ces manques sont à l'origine du positionnement du groupe de recherche sur l'analyse spatiale et la géogouvernance. Devant ce constat d'insuffisance du concept de gouvernance, il s'agit de passer à celui de géogouvernance pour mettre au cœur du processus les outils pour construire et transmettre de façon intelligible l'information géographique, sans laquelle il ne peut être question de co-construction du territoire ou de décision partagée (figure 1).

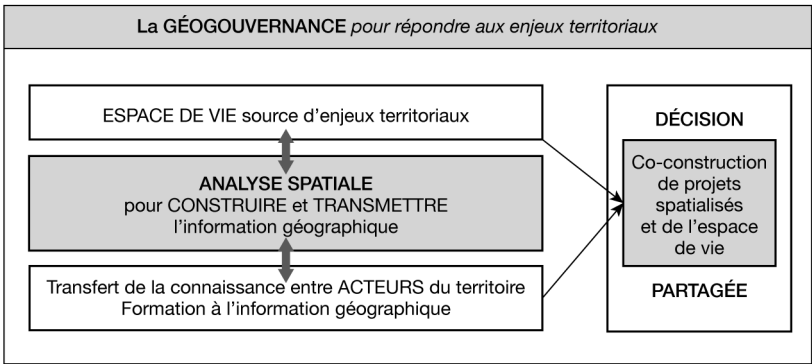


Figure 1. L'analyse spatiale : un ascenseur de l'information pour une meilleure compréhension des enjeux territoriaux et une décision partagée. Source : adapté de Dubus *et al.*, 2010.

Pour ce faire, on peut considérer que le bien commun est représenté par l'espace de vie, envisagé d'un point de vue spatial comme une source d'enjeux à détecter. Ces enjeux doivent ensuite être portés à la connaissance des acteurs du territoire pour leur permettre une prise de décision éclairée sur ce bien qui leur est commun (Dubus *et al.*,

2010 ; Masson *et al.*, 2012). L'analyse spatiale est le vecteur méthodologique qui permet une visualisation de l'espace et de ses devenir possibles par exemple par des images, des simulations paysagères aidant à comprendre précisément ces enjeux spatiaux. C'est ainsi que peuvent être mis en interrelation experts et citoyens : le citoyen peut faire remonter ses lectures de l'espace, ses attentes spatiales, l'expert et le géographe peuvent fournir de manière intelligible les clés d'un espace de plus en plus complexe. Ainsi, par transfert de connaissances entre acteurs, la décision prise peut être considérée comme partagée et optimale.

Cette approche présente l'originalité de placer l'information géographique au cœur du processus décisionnel portant sur l'espace de vie. L'analyse spatiale permet de poser des diagnostics pour mettre en évidence les enjeux d'un territoire, de les visualiser et de simuler des évolutions possibles, contribuant ainsi largement à l'explicitation et au partage des connaissances entre experts, décideurs et société civile (figure 2).

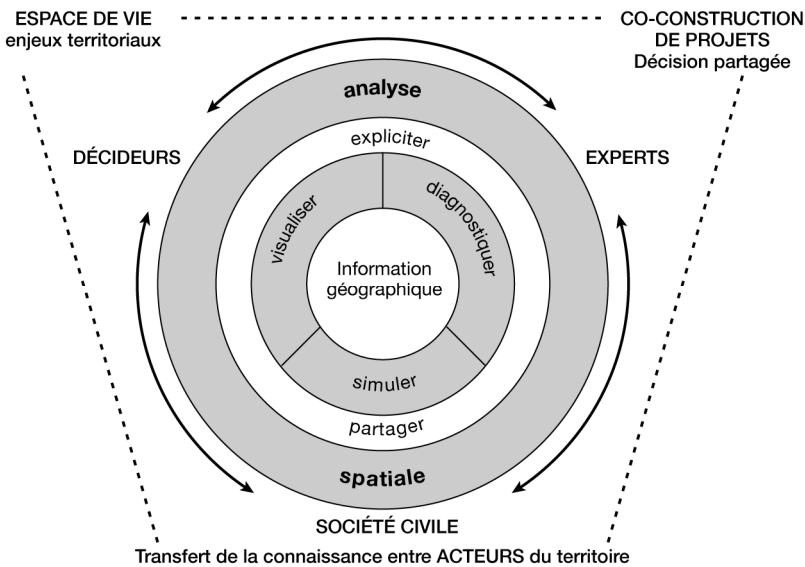


Figure 2. Le transfert de l'information géographique au cœur du concept de géogouvernance.

La géogouvernance comprend ainsi l'idée de faciliter l'émergence et la prise en compte des besoins des habitants, d'accéder à la compréhension de tous les documents présentant les enjeux territoriaux, y compris les documents graphiques, grâce à leur présentation didactique à l'aide d'outils géographiques.

À l'issue de la définition de ce concept, deux pistes de travail se sont précisées pour les géographes :

- l'une est axée sur l'information géographique et les outils de l'analyse spatiale utilisés pour sa transmission : il s'agit là entre autres d'étudier la nature de l'information géographique mise à disposition de la sphère publique, la réalité de son transfert, l'usage fait des outils du géographe à ce niveau, leurs atouts mais aussi les limites de leur utilisation. Il s'agit aussi d'imaginer les outils de modélisation (graphiques, cartographiques, dynamiques ou non, visualisation paysagère, systèmes experts, systèmes multi-agents, etc.) à créer pour mieux répondre à la nécessité de partage de l'information territoriale

qui est au cœur du processus de géogouvernance. C'est la question de l'expertise spatiale qui est ici abordée, le géographe tenant le rôle d'expert du territoire ;

– l'autre piste concerne le rôle du géographe-passeur de savoirs au sein de ce processus. Dans ce cadre, il devra d'un côté aborder la question de l'intelligibilité de l'information à transmettre aux citoyens, dont les élus, et d'un autre côté celle de l'émergence des besoins et attentes territoriales des habitants et de l'intégration des savoirs locaux à son expertise, double mouvement nécessaire à l'implication de tous les acteurs dans la construction de la connaissance.

Un ensemble de travaux constitue cet ouvrage, avec comme objectif de présenter aux lecteurs une analyse de l'efficienne réelle du concept de géogouvernance en balayant largement la double piste ouverte précédemment. Il montre les points forts mais également les limites du concept, allant parfois jusqu'à son inefficienne du fait d'obstacles dans la construction de la décision. En cela les échecs sont démonstratifs des conditions *sine qua non* de la réalisation du processus de géogouvernance, ce qui permet de poser de nouvelles interrogations scientifiques et d'éthique politique. Autrement dit, cet ouvrage ne présente pas de solutions toutes faites aboutissant à une participation citoyenne idéale aux décisions concernant l'espace de vie, mais il ouvre des pistes vers cet idéal.

Il est construit de la façon suivante.

Une première partie : « De la gouvernance à la géogouvernance : le vécu des acteurs » se compose de sept chapitres. Les trois premiers relatent l'expérience de la ville de Lausanne qui a mis en place toute une procédure de démocratie participative pour la création de l'écoquartier de l'ouest de Lausanne. Les auteurs, de statut mixte (une élue de la ville de Lausanne, S. Zamora, un universitaire professeur de géographie, J.-B. Racine, un journaliste, L. Bonnard) présentent cette expérience de divers points de vue. Ils montrent également comment on est passé d'une première décision « géogouvernée » à une décision imposée d'en haut après un simple changement de l'équipe municipale qui reste d'ailleurs de la même mouvance politique. Un quatrième chapitre de P. Douart, géographe, est dans la même veine puisqu'il présente la mise en place d'une participation citoyenne des Sévillans aux décisions d'aménagement concernant la ville. Avec le chapitre suivant, on reste en Espagne avec les problèmes qu'évoque J.-M. Feria, géographe, dans la gestion des aires métropolitaines : l'auteur montre qu'en changeant d'échelle et de type de regroupements urbains se posent inévitablement des problèmes de gouvernance. L'article d'I. Rivière, directrice de bureau d'étude, présente le travail réalisé sous sa responsabilité par son entreprise, qui a expérimenté à l'amont le recueil et la présentation dynamique des conceptions d'agriculteurs et de maires de communes de l'Ouest niçois face à la mise en place de l'Eco-vallée de la plaine du Var, travail mis à mal par la suite par l'équipe municipale niçoise car ne correspondant pas à ce qu'elle attendait comme résultats. Enfin, M. Ordas, élue de la ville de Versailles, montre la construction d'un outil d'évaluation d'indicateurs de propreté qu'elle voudrait « objectif » pour aider les élus à mettre en place un service correspondant aux attentes des Versaillais.

La deuxième partie traite d'« Outils et démarches dans le processus de géogouvernance ». Le premier chapitre évoque les démarches des sciences sociales avec D. Bley, qui présente notamment le rôle des anthropologues pour la prise en compte du citoyen. Puis trois articles rédigés par des géographes ont trait aux usages des outils du géographe à destination de tout public par les collectivités territoriales : celui de N. Dubus, qui propose un protocole d'analyse du web public communal permettant de mettre en

évidence la façon dont les collectivités territoriales s'emparent de l'information géographique, celui de J.-Y. Piot, qui s'intéresse surtout à la cartographie contenue dans ces sites. Enfin, celui de C. Helle, géographe mais également élue de la région PACA, chargée de l'aménagement du territoire, présente quant à lui la façon dont les collectivités territoriales utilisent les outils de l'information géographique mis à leur disposition gracieusement par la Région. Les deux derniers chapitres portent sur l'intérêt et les limites de la modélisation et de la simulation dans la démarche participative. J.-C. Loubier présente l'intérêt des maquettes virtuelles dans la compréhension des enjeux spatiaux et P. Saint-Amand celui des systèmes experts.

La troisième partie est intitulée « Le géographe : un expert scientifique pour communiquer avec l'habitant usager de l'espace ». Les deux premiers chapitres traitent du géographe dans sa prise en compte de la population en mettant au point des indicateurs spécialisés et/ou spatialisés comme aides à la décision : F. Jacob avec des indicateurs de propreté urbaine, et les co-auteurs du chapitre suivant (M. Balestrat, J.-P. Chéry et J.-P. Tonneau) avec des indicateurs spatialisés de la consommation de terres agricoles en milieu périurbain. Les deux suivants concernent l'identification des espaces à enjeux du territoire en fonction des problèmes posés (C. Voiron-Canicio, C. Lampin). Enfin, les deux derniers chapitres de J.-Y. Piot et M. Masson-Vincent mettent en lumière la façon dont le géographe peut contribuer à répondre à la difficile question de la compréhension des enjeux territoriaux : dans ce cas il essaie de devenir aussi passeur de savoir entre experts et habitants en mettant à disposition des outils et méthodes facilitant leur intelligibilité.

La conclusion sous la signature de J.-P. Ferrier ouvre sur l'avenir en considérant la géogouvernance comme outil durable géopropectif.

Références bibliographiques

Douart P., 2008. La ville méditerranéenne : le renouvellement durable des éléments patrimoniaux dans un contexte de géogouvernance. Thèse de doctorat de géographie, université de Provence, 528 p., annexes 121 p.

Dubus N., Helle C., Masson-Vincent M., 2010. De la gouvernance à la géogouvernance : de nouveaux outils pour une démocratie locale renouvelée, *L'Espace Politique* [En ligne], 10 | 2010-1, mis en ligne le 15 avril 2010, <http://espacepolitique.revues.org/index1574.html>

Jacob F., 2006. La ville méditerranéenne : approche spatiale d'une aire géographique multiculturelle de proximité à travers un concept producteur d'espace : la propreté, Thèse de doctorat soutenue à l'université de Provence. <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00371494/en/>

Maillet C., 2009. Caractérisation de la relation entre organisation spatiale d'un territoire et risque d'incendie : Le cas des interfaces habitat-forêt du sud de la France. Thèse de doctorat de l'université Aix-Marseille, 325 p. + annexes.

Masson-Vincent M., Dubus N., Bley D., Helle C., Voiron C., Cheylan J.-P., Douart P., Douguedroit A., Ferrier J.P., Jacob F., Lampin C., Maignant G., Piot J.-Y., 2012, Cybergéo, <http://cybergéo.revues.org/25086>

Masson-Vincent M., Dubus-Viossat N., Helle C., Jacob F., Lampin-Maillet C., Voiron-Canicio C. 2011. Information géographique, analyse spatiale et géogouvernance. *L'Espace Géographique*, 2, pp. 127-132.

Masson-Vincent M., 2008. Governance and geography explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space. *Boletín de la AGE*, 46, 77-95. <http://age.ieg.csic.es/boletin/46/05-GOVERNANCE.pdf>.

Masson-Vincent M., 1998. Citoyenneté et géographie, quels liens ? Exemple de la révision de documents d'urbanisme de la région grenobloise, *Géopoint 98, Décisions et analyse spatiale*, Avignon.

Saint-Amand P., 2010. L'adéquation d'un système de transport aux systèmes territoriaux méditerranéens : pour une mobilité durable. Modélisations et aide à la décision, Thèse de doctorat en géographie et aménagement du territoire, université de Nice-Sophia-Antipolis, 468 p.

Voiron-Canicio C., 2012. L'anticipation du changement en prospective et des changements spatiaux en géoprospective, *L'Espace Géographique*, 2, pp. 99-110.

Voiron-Canicio C., Olivier F., 2005. Anticiper à l'aide d'un SIG les conséquences de la paralysie urbaine en temps de catastrophe : application à la ville de Nice, *Systèmes d'Information géographique et gestion des risques*, Paris, Isted.

Voiron-Canicio C., Dubus N., Maignant G., Basse R.-M., Dutozia J., Saint-Amand P., Sevenet M., Perrin N., 2007. L'imbrication des territoires et ses conséquences sur la gestion et la prospective territoriales, XLIII^e colloque international de l'ASRDLF, Grenoble-Chambéry 11-13 juillet 2007, 16 p. http://edytem.univ-savoie.fr/d/asrdlf2007/pub/resumes/textes/Voiron-Canicio_alii.doc

Voiron-Canicio C., Dutozia J., Basse R.-M., Dubus N., Maignant G., Saint-Amand P., Sevenet M. 2010. L'imbrication spatiale dans l'analyse des territoires : formalisation, modélisation, simulation, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 4, octobre, pp. 707-728.

Partie I

De la gouvernance à la géogouvernance : le vécu des acteurs

Chapitre 1

Les règles de la co-construction des villes établies par une élue, un géographe et un journaliste

LAURENT BONNARD, JEAN-BERNARD RACINE, SILVIA ZAMORA

De la géogouvernance à la participation démocratique en matière d'aménagement urbain, il n'y a qu'un pas. Et réciproquement. Autrement dit, les géographes s'invitent à la grande fête de la co-construction moderne des villes et des zones périurbaines. Pourquoi pas ? Puissent-ils d'abord garder à l'esprit que ce grand mouvement de reconnaissance citoyenne, aujourd'hui si à la mode qu'il semble déjà usé, se nourrit en priorité de l'enthousiasme et du plaisir de réfléchir ensemble. N'en déplaise aux fronts plissés par les concepts et les références.

Pour le reste, il sera toujours temps d'appeler à la rescousse le dixième principe de la Déclaration de Rio qui demande en substance que le public soit impliqué dans les décisions concernant son espace de vie. Avec un objectif majeur : que les projets en question soient partagés par l'ensemble des acteurs à travers un processus améliorant la compréhension du fonctionnement territorial et, par voie de conséquence, la prise de décision !

Chemin faisant, les géographes se rendent-ils vraiment compte où ils mettent les pieds ? À leur crédit, toute une réflexion professionnelle, menée de longue date, qui les conduit tout naturellement à trouver leur place et leur rôle spécifique dans ces expériences participatives qui ne se ressemblent jamais. Mais ils n'arrivent pas en terrain conquis : d'autres pouvoirs sont là, installés de longue date, et qui ne les ont pas attendus pour passer à l'action.

Pour vérifier concrètement s'il y a compatibilité entre la géogouvernance et les compétences classiques et établies en matière d'urbanisme, rien de tel qu'une mise au point entre acteurs directement concernés.

Terrain idéal pour cette vérification : Lausanne. Parce que cette ville du Canton de Vaud, sur les bords du lac Léman, en Suisse romande, est engagée dans un vaste projet

de réorganisation urbaine s'appuyant explicitement sur une démarche participative (voir le chapitre 2). Une opération d'une envergure et d'une ambition telles qu'elle peut avoir valeur d'exemple et de test.

Ce n'est pas un face-à-face. Plutôt un côte à côte. En présence donc, Silvia Zamora, socialiste, membre de l'exécutif communal lausannois, en charge de la direction de la Culture, du Logement et du Patrimoine, copilote particulièrement active du projet Métamorphose. Et Jean-Bernard Racine, géographe, professeur honoraire de l'université de Lausanne, partie prenante du projet dès le début et à différents titres. Entre ces deux personnalités, l'échange (autour d'une table, début 2011) est forcément pointu et puissant. Parce que sous les mots affleurent des valeurs de société sur lesquelles il n'est pas question qu'ils transigent. N'empêche : à mi-chemin de la démarche, il est déjà possible de vérifier si les (bonnes) intentions participatives du départ ont porté les fruits attendus.

Du reste, pas besoin de multiplier les points de repère pour prendre le pouls de cette opération lausannoise qui est l'une des plus attendues de la législature en cours.

Un partage du pouvoir

On peut tourner les choses dans tous les sens : qui dit participation, dit, en fin de compte, partage du pouvoir. Un peu, beaucoup, passionnément, peu importe, c'est le principe des vases communicants. L'essentiel est là, même si il y a comme une pudeur générale à l'aborder de front.

Silvia Zamora en tire la leçon sans l'ombre d'une hésitation. Ce partage, elle ne l'a jamais considéré comme une perte de pouvoir. Au contraire, elle y voit une légitimation supplémentaire de la politique suivie. Le système démocratique ne se défait pas de ses responsabilités, il n'y perd rien. Exemples concrets à l'appui. Dans le cas précis, c'est la base d'une co-construction du nouveau quartier envisagé. Dans cette perspective, Silvia Zamora admet que le processus a été poussé assez loin, qu'il pourra l'être encore davantage et que des résultats concrets sont déjà palpables : le projet est plus intéressant qu'à son lancement... CQFD.

S'il s'agit de « prendre acte des volontés citoyennes », le géographe ne peut qu'acquiescer. Jean-Bernard Racine voit dans le « management des projets urbains conçus en collaboration avec les populations concernées », une avancée vers un nouveau style d'action publique, vers une capacité à définir des enjeux nouveaux.

Autant dire qu'il se retrouve pleinement d'accord avec Silvia Zamora quand elle évoque les avancées concrétisées par ce mouvement de partage (au sens large). Où « les gens ne se satisfont plus de mettre un bulletin dans les urnes » (des occasions qui ne manquent pourtant pas en Suisse !), où en quelque sorte l'exercice de la démocratie représentative atteint ses limites, où les habitantes et les habitants ne veulent plus se prononcer après coup, lorsque les projets sont ficelés.

Toujours cette aspiration à la participation qui n'est à vrai dire pas confinée à l'urbanisme : il y a des demandes pour la concrétiser dans bien d'autres domaines, y compris, par exemple, dans le secteur culturel, expériences faites à Lausanne.

Les réticences des spécialistes

Cette vision de la participation ne va pas de soi, contrairement à ce qu'on pourrait croire. On peut la partager, mais elle a ses exigences. Et dans la pratique urbaine, elle se heurte à des obstacles qui commencent à être bien connus. On a beaucoup réfléchi à la

représentativité des personnes consultées, par exemple. Mais jusqu'ici, on a peu insisté sur les réticences des spécialistes, architectes, ingénieurs ou planificateurs, entre autres : « ils le prennent souvent plus mal que les politiques », note Silvia Zamora en passant. Et si les géographes semblent moins susceptibles aujourd'hui à cet égard, c'est peut-être que jusque-là, ils étaient moins consultés que d'autres ! En tout cas, ici, c'est l'occasion ou jamais de mettre l'accent sur cette difficulté méconnue de mise en œuvre de la participation : face à l'irruption des habitants dans les processus participatifs, les spécialistes habitués à être consultés sur des projets urbanistiques peuvent avoir de la peine à partager cette compétence qui leur semblait réservée exclusivement.

Jean-Bernard Racine trouve la parade en privilégiant l'une des missions propres aux géographes : organiser le rapprochement entre les experts et les profanes, en mettant en lumière l'importance du vécu et du savoir des populations concernées. Une piste parmi d'autres pour éviter des blocages d'autant plus redoutables qu'ils sont rarement identifiés comme tels.

Une transparence indispensable

Aller plus loin, c'est, de manière plus générale, satisfaire à une exigence qui peut imposer, elle aussi, des bouleversements culturels : la transparence des règles du jeu, condition *sine qua non* du succès d'une démarche participative. Silvia Zamora met les points sur les « i » : les gens ne sont pas dupes, ils doivent savoir de quelle façon cela va se passer... Et du côté des élus, il faut dire d'emblée comment on va tenir compte de l'avis de la population. Concrètement, Jean-Bernard Racine rappelle que la participation peut passer de l'information à la consultation, puis à la concertation, pour en arriver à la négociation. Si ces étapes sont clairement annoncées et respectées, elles prendront leur sens et faciliteront la démarche.

Arrivés là, pas question de tomber non plus dans les excès de « l'omniscience de la base », si souvent dénoncés après Alain Bourdin⁵. Pas question non plus d'ignorer les impasses classiques : où des espaces de réflexion et de proposition sont par exemple réduits à n'être que des gadgets des pouvoirs publics. Le point d'équilibre est difficile à trouver, mais la réussite est à ce prix.

Reste une dimension fondamentale, qui donne en quelque sorte leur valeur à toutes les autres : la prise en compte réaliste de la durée de réalisation d'un projet urbain. Où une participation durable permet, moyennant des possibilités de corriger au fur et à mesure ce qui ne fonctionne pas, l'appropriation progressive des lieux par leurs habitants.

À Lausanne, une charte de la participation fixait très concrètement les droits et les devoirs des uns et des autres. Elle faisait partie, dès l'origine, des quatre piliers principaux du projet Métamorphose. Loin d'être une gesticulation dans l'air du temps, c'était à la fois un geste fort en direction de la population lausannoise et une précaution stratégique : un engagement réciproque, fixé noir sur blanc, diminue les risques qu'il se dilue dans les rapports de forces politiques – et c'est encore mieux s'il peut être adopté par le Législatif communal... comme à Lausanne !

Jean-Bernard Racine, comme en écho à Silvia Zamora : d'une certaine manière, l'aménagement urbain ainsi conçu, en termes de gouvernance, s'emploie à rapprocher démocratie participative et démocratie représentative, celle-ci étant enrichie par de nou-

⁵ Bourdin A., 2009. *Du bon usage de la ville*, Paris, Descartes & Cie, p. 138.

velles procédures délibératives et consultatives. Gouvernance, voire déjà, quoique de manière encore implicite, et à un premier niveau, géogouvernance, en attendant une deuxième phase, postérieure au choix du plan directeur localisé, comme en témoigne le travail thématique des ateliers participatifs. Un travail qui a constamment mobilisé et ordonné des références d'ordre géographique. Grandir, et vieillir (ensemble), penser spatialement la mixité, consommer (autrement et écologiquement), bouger (en douceur) et imaginer les formes de mobilité, échanger (possible mais pas obligatoire), permettre de s'activer, échapper au ghetto résidentiel, penser la variété, la hiérarchie et l'organisation des espaces publics, et finalement construire, en sachant jouer sur les vides et les pleins, et préserver les espaces vides pour laisser une place à l'imagination permanente, pour de nouvelles pratiques.

Depuis cette mise au point entre spécialistes bien intentionnés, de l'eau a coulé sous les ponts. La composition de l'Exécutif communal a changé. L'âme de la participation, Silvia Zamora, s'est retirée, comme elle l'avait dûment annoncé. Les contingences financières ont rattrapé le projet Métamorphose. La participation pourrait en faire les frais. Un véritable test pour la démocratie à l'échelle de la commune.