



HAL
open science

Pour une géographie de l'action publique : Patrimoine, environnement et processus de territorialisation

Patrice Mele

► **To cite this version:**

Patrice Mele. Pour une géographie de l'action publique : Patrimoine, environnement et processus de territorialisation. Géographie. Université de Tours, 2006. tel-03049207

HAL Id: tel-03049207

<https://hal.science/tel-03049207v1>

Submitted on 9 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

HABILITATION A DIRIGER DES RECHERCHES

Pour une géographie de l'action publique

**Patrimoine, environnement et processus de
territorialisation**

Volume 1 : texte de synthèse

Discipline : Géographie

Présentée et soutenue publiquement par :

Patrice Melé

Le 1er décembre 2006 à Tours

Jury :

Claude Bataillon, Directeur de recherche honoraire CNRS

Alain Bourdin, Professeur, Université de Paris VIII

Michel Lussault, Professeur, Université François Rabelais, Tours

Marie-France Prévôt Schapira, Professeur, Université Paris VIII

Pierre Signoles, Professeur, Université François Rabelais, Tours

Olivier Soubeyran, Professeur, Université Joseph Fourier, Grenoble I

Introduction

De l'autoréférence au projet

L'autoréférence est une entreprise paradoxale dans laquelle « celui qui dit quelque chose est le même que celui dont il est dit quelque chose »¹. Cette définition apparaît incompatible avec la notion même de référence qui implique une distance entre un référant et un référé. On peut alors postuler qu'il n'y a pas d'autoréférence sans déplacement du regard et des positions de celui qui dit je.

Plus qu'une pause contournière² ou une egogéographie³, cette HDR veut témoigner de la modification produite par la mise à distance des recherches que j'ai conduites, leur (re)interprétation dans des cadres problématiques différents, l'explicitation de la genèse de mes positions actuelles et leur développement à partir de l'analyse de situations d'action. La dimension projet de ce texte définit la façon dont je conçois aujourd'hui mes investissements scientifiques futurs et la poursuite de mon parcours de géographe.

Si cet exercice est par nature solitaire, ma pratique de recherche est liée à mon insertion dans différents collectifs. Il n'est pas possible de séparer la production de la recherche des contextes institutionnels qui ont permis sa mise en œuvre. Le parti pris adopté dans cet ouvrage, qui rend compte de la spécificité de mes pratiques de recherche entre Mexique et France, a été rendu possible par mon intégration dans le dispositif d'organisation de la recherche sur la thématique « Ville et territoire » dont s'est dotée l'Université de Tours, mais aussi par une période de délégation au CNRS.

¹ Yves Barel, *La société du vide*, Paris, Seuil, 1984, 267 p. p. 187.

² Georges Bertrand a placé le recueil de ses travaux publié en 2002 sous le signe de la contournière « ...ce coin de champ particulièrement soigné, à l'abri d'une haie ou à l'ombre d'un arbre, où le paysan, avant de tracer le prochain sillon, laissait souffler son attelage. D'un seul et même regard, il jugeait la tâche terminée et la tâche qui restait à accomplir », Bertrand Claude, Bertrand Georges, *Une géographie traversière, l'environnement entre territoires et temporalités*, Paris, Arguments, 2002, 330 p. p. 6.

³ Cf. Jacques Lévy, *Egogéographies, matériaux pour une biographie cognitive*, Paris, L'Harmattan, 188 p.

Lors de mon arrivée dans le département de géographie de cette université en 1998, l'existence d'une dynamique de structuration de la recherche mobilisant géographes, sociologues et spécialistes de l'aménagement, m'a permis de contribuer à la construction du Laboratoire « Ville, Société, Territoire »¹ et, plus particulièrement, en son sein, d'une équipe dont l'objectif était de saisir les interactions entre « Politiques publiques et territoires ». Ce contexte a donc rendu possible la poursuite des recherches que j'avais antérieurement initiées sur la planification urbaine et l'action patrimoniale, essentiellement sur des terrains mexicains, et le développement de travaux sur l'action environnementale et des situations de conflits, sur des terrains français et mexicains. Je ne reviendrai ici ni sur les conditions de réalisation de ces recherches, ni sur les modalités d'organisation des recherches collectives auxquelles j'ai pu participer ou que j'ai coordonnées². Je souhaite néanmoins rappeler que VST a constitué un cadre me permettant à la fois de poursuivre mes travaux au Mexique et de réaliser des recherches sur le contexte français, tout en participant à l'organisation et l'animation du dispositif de recherche, ainsi qu'à l'encadrement de travaux d'étudiants portant sur des terrains français, européens et mexicains. Les séminaires³, journées d'études et colloques que j'ai organisés ou auxquels j'ai participé ont constitué une modalité d'insertion dans les débats des sciences sociales portant sur l'action publique. La période de délégation pendant laquelle j'ai été rattaché au laboratoire Théorie des Mutations Urbaines (IFU)⁴, a été pour moi l'occasion de poursuivre dans un autre contexte les échanges pluridisciplinaires sur

¹ Laboratoire « Ville, Société, Territoire », depuis 2004 équipe de l'UMR 6173 CITERES, CNRS, Université de Tours.

² Ces éléments sont présentés dans la partie « Parcours ».

³ Co-responsabilité depuis 1999, avec Corinne Larrue, du séminaire mensuel « Politiques publiques et territoires ». Cette équipe organise aussi chaque année des journées d'études. Deux publications collectives sont issues de ces activités : Patrice Melé, Corinne Larrue, Muriel Rosemberg (coord.), *Conflits et territoires*, Tours, PUFR, MSH «Villes et territoires », 2003, 224 p. et Patrice Melé, Corinne Larrue (coord.), *Territoires d'action*, L'Harmattan, 2006, (à paraître). Voir aussi les actes d'un colloque organisé par notre équipe de recherche : Yves Jean, Christian Calenge (coord.), *Lire les territoires*, Tours, Maison des Sciences de l'Homme « Villes et territoires », 2002, 300 p.

⁴ De septembre 2004 à septembre 2006 auprès du Laboratoire Théories des Mutations Urbaines, Institut Français d'Urbanisme, Université de Paris 8, UMR 7136 Architecture, urbanisme, société, CNRS.

l'analyse de l'action, mais surtout d'entreprendre de nouvelles recherches sur des terrains mexicains¹.

Le texte que je présente ici constitue donc à la fois un bilan, un regard rétrospectif et une (re)interrogation de mes expériences de recherche, mais aussi l'explicitation des inflexions et évolutions de mes intérêts de recherche. Il intègre aussi les résultats des recherches conduites pendant ma période de délégation au CNRS. C'est, de plus, un projet qui développe des hypothèses, ancrées à la fois dans l'analyse de situations d'action et dans une lecture de la façon dont la géographie et les sciences sociales ont traité des thématiques qui m'occupent². Cette introduction s'organisera d'abord à partir de la présentation des principales inflexions de mes positions de recherches : celles-ci concernent la place accordée au patrimoine, à l'environnement et à l'action. J'expliciterai ensuite mes positions épistémologiques et l'apport d'un « regard croisé » entre France et Mexique.

Des actions patrimoniales et environnementales aux processus de territorialisation

Mes expériences de recherches, sur des terrains mexicains et français, permettent aujourd'hui de formuler un projet dont l'objectif est d'étudier, dans les deux contextes, les dimensions territoriales des actions patrimoniales et environnementales. Ces premiers travaux qui s'intéressaient, à partir d'approches différentes, aux relations entre patrimoine, environnement et action des pouvoirs publics, analysèrent donc, d'abord, le rôle des valeurs patrimoniales et environnementales dans la production de certains espaces urbains et péri-urbains ; ensuite, les modalités de délimitation de périmètres de protection ; et, enfin, la place des objectifs patrimoniaux et environnementaux dans la planification urbaine³. La

¹ Coopération avec le Colegio de San Luis, dans le cadre d'un projet ECOS/Nord/ANUEIS « Le territoire et ses constructions » qui reçoit aussi l'appui de l'ACI « Terrains, techniques, théories (travail interdisciplinaire en sciences humaines et sociales) (2003-2007). Je participe à la coordination de ce réseau de recherche avec Jacques Cloarec (CETSAH/EHESS), Corinne Larrue (VST/CITERES,) et Francisco Peña (Colegio de San Luis).

² Action, politiques publiques, droit, conflits, environnement, patrimoine : les champs thématiques sont ici trop larges pour qu'il soit question de réaliser de véritables « états de la question ». Même si je suis resté attentif à la diversité des approches, des problématiques et des méthodologies, l'objectif est ici d'explicitier mon positionnement et ma vision d'un champ de recherche et de montrer en quoi certaines références théoriques peuvent être utiles à la construction du projet et non une présentation exhaustive des travaux sur un champ.

³ Cf. *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, Presse de la Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, 1998, 324 p. et

phase la plus récente de mes recherches et ce projet proposent, à partir de l'analyse de situations d'action dans lesquelles les valeurs environnementales et patrimoniales sont mobilisées, une réflexion sur leur rôle dans les processus de territorialisation.

En France comme au Mexique se multiplient les conflits dans lesquels des habitants mobilisés, non seulement s'affrontent à des projets publics ou privés, mais aussi s'opposent ou appellent de leurs vœux la mise en oeuvre de périmètres de protection du patrimoine (culturel et naturel) ou de lutte contre les risques et les nuisances. Ces situations expriment, d'une part, une demande de sécurité et de prévisibilité sur les évolutions de l'espace proche du logement et, d'autre part, une volonté de participer à la vigilance mise en oeuvre par les politiques du patrimoine et de l'environnement. Parce qu'elles mobilisent un discours sur les valeurs de certains espaces, sur la pertinence des périmètres, parce qu'elles contribuent à la constitution de réseaux d'habitants compétents dotés de la capacité d'exprimer leur volonté de maîtrise de l'espace proche dans le langage du droit et des politiques publiques, les controverses liées à des qualifications patrimoniales ou environnementales peuvent être appréhendées à partir de leur dimension territoriale. Ainsi, le patrimoine et l'environnement, considérés comme domaines d'action publique expriment-ils sans aucun doute une mutation des rapports à l'espace et des façons de penser la dimension spatiale des sociétés. Mais, au-delà, on peut formuler l'hypothèse qu'ils jouent un rôle de plus en plus important comme processus de territorialisation. Si, jusqu'ici, j'ai adopté dans mes travaux une définition stricte du territoire, au sens d'espace délimité chargé de valeurs, il me semble désormais nécessaire - je m'en expliquerai dans la quatrième partie - de laisser ouverte la notion de territorialisation et de la considérer à la fois au sens d'identification/production de territoires délimités, de diffusion d'une vision territoriale de la relation à l'espace des populations, et d'appropriation par des individus ou des collectifs d'espaces plus ou moins strictement délimités.

Des politiques urbaines à l'action publique

Intituler cet ouvrage « Pour une géographie de l'action publique » ne signifie donc pas que je prône une analyse des modalités de la répartition « géographique »

Bassols Mario, Melé Patrice (coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, UAM, Miguel Angel Porrua, México, 2001, 420 p.

des politiques publiques, mais que je me propose de réfléchir sur les conditions de possibilité d'une géographie s'intéressant aux dimensions spatiales et territoriales de certaines formes d'actions collectives. Mes travaux seront présentés comme une progressive focalisation sur l'action et le politique. Partant de questionnements d'une géographie urbaine qui s'attachait à saisir la place des politiques urbaines dans les modalités de production de l'espace urbain, j'ai ensuite construit une approche qui se référait à l'existence d'actions publiques multiformes dont il serait possible de saisir les effets sur le cadrage des pratiques au sein d'un sous-ensemble spatial. Je propose aujourd'hui de désigner sous le terme d'action publique non plus l'ensemble des actions des pouvoirs publics, mais précisément certaines modalités de constitution de sphères publiques locales au sein desquelles sont mises en débat les procédures, objectifs et finalités de l'intervention des pouvoirs publics¹. L'action dont il est question est ici spécifiée par les modalités de son accès à cette sphère publique. Dans le contexte de la multiplication des conflits mais aussi de différentes formes de concertation du public, une part de plus en plus grande des actions des pouvoirs publics donne lieu à l'instauration d'un moment de débat ou de controverse sur les objectifs, les instruments et les impacts de l'action.

Il s'agit donc de s'intéresser en géographe à des situations qui caractérisent les modalités contemporaines de recomposition de l'action des pouvoirs publics et du rapport entre action collective et politique(s). Ces mutations des formes de l'action ont été décrites à partir de l'identification de tendances qui semblent se généraliser dans des contextes très différents : la multiplication et l'autonomisation des acteurs publics, l'ouverture de la décision, l'émergence de collectifs mobilisés portant la définition du public, la mise en débat et la co-production des conditions de la mise en œuvre de l'action. L'analyse des dimensions spatiales et territoriales de ces processus n'est pas seulement un intérêt de géographe, leur définition même repose sur un rôle particulier accordé à la négociation sur des scènes locales des règles, normes et procédures.

Dans une acception proche de celle qui s'est généralisée chez les acteurs locaux², la science politique et une partie de la sociologie utilisent aujourd'hui le mot « territoire » pour caractériser la nouvelle importance prise par les relations entre

¹ Cette position sera précisée dans la première partie.

² Cf. Anne-Cécile Douillet, « Les sciences sociales entre analyse et accompagnement de la territorialisation de l'action publique », Olivier Ihl (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, PUG, 2006, p. 133-147.

acteurs locaux dans les recompositions de l'action¹. Un champ de recherche pluridisciplinaire² sur la « territorialisation » de l'action des pouvoirs publics s'est développé, qui traite des recompositions de la place de l'Etat dans le nouveau jeu local, de l'essor d'actions contractuelles, de projets de développements locaux. Si ces recherches accordent une place importante aux nouveaux rôles des acteurs non institutionnels au niveau local, elles analysent essentiellement des « territoires » institutionnels et des relations entre acteurs publics. Même si le vocabulaire utilisé est différent, on retrouve ce type de recherche en France et au Mexique. En France, il s'agit essentiellement de rendre compte du nouveau jeu local de l'après décentralisation ; et au Mexique, des conditions d'exercice du pouvoir local dans le contexte de la transition démocratique et de l'ouverture économique. Si j'ai pu participer à ce champ de recherche et si ces éléments marquent le contexte institutionnel dans lequel s'inscrivent les phénomènes que je propose d'étudier, la position de recherche et le projet que je développe ici s'intéressent à des processus différents.

En effet, centrer mes recherches sur l'identification et l'analyse de situations d'action publique permet d'observer les arrangements et transactions autour de la définition d'une action légitime, mais aussi, ses modes de spatialisation et de territorialisation. Il s'agit de dépasser les approches basées sur la recomposition des pouvoirs locaux ou sur l'identification de la co-construction des actions concernant un espace particulier, qui ont marqué une partie de mes recherches, pour focaliser l'investigation sur des situations d'action impliquant la construction de scènes ou d'arènes publiques (plus ou moins institutionnalisées) au sein desquelles sont discutées la définition du public et sa territorialisation. Ces processus ne constituent pas seulement un cadre pour des échanges communicationnels, mais aussi, on le verra, des formes locales de régulation qui, dans certains cas, peuvent contribuer à produire des ordres locaux. Je m'attacherai en particulier à montrer l'intérêt d'une analyse des dimensions juridiques de l'espace et du rôle du droit en situation

¹ Caractérisant la mutation de la place de l'Etat dans le passage d'une « régulation croisée », d'avant la décentralisation française, à l'institutionnalisation de l'action collective, Patrice Duran et Jean Claude Thoenig note « Le territoire plus que l'appareil d'Etat, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics », « L'état et la gestion publique territoriale », *Revue française de sciences politiques*, vol. 46, 1996, n°4, p. 580-623, p. 582.

² Mobilisant des économistes, politistes, sociologues, géographes, spécialistes de l'aménagement.

comme ressource, mais aussi comme élément de catégorisation, de configuration des identités d'action et de qualification des espaces.

Plus concrètement, la généralisation de procédures de participation et de négociation dans le cadre de processus de planification ou de projets, le rôle des nouvelles instances de démocratie participative, la multiplication des conflits et controverses liés à la localisation d'activités ou d'équipements, à la réalisation de projets publics ou à des demandes de protection des qualités de certains espaces, accordent une nouvelle place à la dimension publique des actions. On privilégiera dans cet ouvrage l'analyse de situations de conflits et de controverses qui se présentent comme la mobilisation d'habitants pour le contrôle de leur espace proche. Cela permet de centrer l'analyse sur des actions collectives à fort ancrage spatial. De plus, ces situations font le plus souvent l'objet d'une saisie par les pouvoirs publics impliquant l'instauration de scènes institutionnelles de construction de l'assentiment.

Il s'agit donc de s'intéresser à des situations locales qui impliquent une confrontation entre des collectifs mobilisés et des acteurs publics autour de la définition de modalités légitimes de localisation et de territorialisation. Dans cette perspective, les conflits et controverses, qui comportent une dimension de mise en débat de l'action patrimoniale et environnementale, constituent pour moi des situations particulièrement intéressantes dans lesquelles se donnent à voir les modalités de la définition territorialisée de nouveaux « biens communs ».

Des espaces urbains aux situations d'action

La méthode de recherche que je développe ici s'attache à l'analyse de situations d'action. Ce choix caractérise une autre inflexion de mes pratiques. Mes premiers travaux ont été marqués par les objets et méthodes de la géographie urbaine, à savoir d'abord par une approche globale de l'urbanisation d'une ville mexicaine, ensuite par l'étude de filières de production de l'espace urbain, enfin par l'analyse des dynamiques urbaines des espaces centraux. Je présenterai en détail les conditions de la focalisation progressive sur l'action et le politique qui m'ont conduit à tenter de saisir les impacts des actions des pouvoirs publics sur un type d'espace, puis les conditions de l'institutionnalisation de politiques d'aménagement urbain, du patrimoine et de l'environnement. Je propose aujourd'hui de ne plus partir de l'analyse d'un type d'espace ou de certaines politiques, mais de situations d'action. Un des objectifs de ce texte sera d'explicitier les enjeux de cette position. Il me

semble néanmoins nécessaire de préciser, dès maintenant, ce que j'entends par situation d'action.

En effet, je considère les conflits les processus de qualification de l'espace sur lesquels portent les réflexions développées dans cet ouvrage comme configurant des situations d'action qui font l'objet de l'analyse. Je propose d'adopter une définition ample de la situation, en ne la limitant pas à l'interaction, mais en prenant en compte l'ensemble du contexte, des processus et des conséquences configurés par une série d'actions et de (ré)actions individuelles et collectives. La notion de situation permet de caractériser une configuration produite par une série d'actions et leurs effets, considérées comme intrinsèquement liées dans les récits qu'en donnent des acteurs ou des observateurs : par exemple, une manifestation ou l'occupation d'un bâtiment administratif est une action - ou une série d'actions - qui se présentent d'emblée comme un épisode d'une mobilisation, d'un phénomène plus large qui, dans son ensemble, peut être considéré comme une situation d'action.

S'attacher à saisir des situations n'implique donc pas, pour moi, de focaliser sur la description et l'analyse d'interactions¹. On peut toutefois retenir de l'interactionnisme symbolique plusieurs éléments permettant de caractériser une situation : en particulier les paramètres de lieu, de temps et de scénario². A mes yeux, une situation d'action est une configuration présentant un agencement spatial et une séquence temporelle, mais c'est aussi une forme sociale à laquelle les acteurs, qui y participent ou qu'elle affecte, attribuent une unité et un sens. L'objet de la recherche est précisément de tenter de reconstituer les caractéristiques et les effets de ces situations d'action.

Invoquer l'analyse de l'action et de situations implique donc un projet distinct de celui d'une géographie sociale qui se proposait de « renverser l'ordre des facteurs », pour placer en premier la société ou les rapports sociaux et non

¹ Cette définition de la situation qui n'implique pas la co-présence, diffère de celle de l'interactionnisme symbolique d'Erwin Goffman, ou, dans le champ de la géographie française, de la proposition d'analyse des « espaces d'actes » de Michel Lussault qui s'intéresse à de micro-échelles de la vie quotidienne ou à des interactions liées aux politiques urbaines ; Michel Lussault, « Proposition pour l'analyse des espaces d'actes », dans C. Ghorra-Gobin, *Réinventer le sens de la ville, les espaces publics à l'heure globale*, Paris, L'harmattan, 2001, 265 p., p. 33-46.

² Claude Javeau, article « Situation sociale », dans A. Akoun, P. Ansart (dir.), *Dictionnaire de sociologie*, Paris, 1999, Le Robert, Seuil, 595 p., p. 478.

l'espace¹. Partir des situations ne signifie pas étudier des groupes sociaux dans le cadre de leurs relations à l'espace mais des configurations spatio-temporelles ouvertes définies par des actions individuelles et collectives. Il est donc nécessaire de ne pas fixer *a priori*, les limites des collectifs en jeu et le bornage temporel, pas plus que les dimensions spatiales des situations. L'objectif de la géographie de l'action publique que je propose de développer est donc d'interroger certaines situations d'actions non seulement à partir de leurs dimensions spatiales mais aussi de leurs effets dans les relations à l'espace des populations. L'hypothèse développée dans la quatrième partie considère qu'il s'agit de processus de territorialisation qui instaurent un régime de territorialité spécifique que l'on peut nommer réflexive.

Interprétation et construction du sens

La rédaction de ce texte m'a aussi permis de (re)formuler, de rendre explicite ou de mettre en pratique un certain nombre de positions épistémologiques. Concernant le rapport entre « théorie » et « empirie », il me semble important de réaffirmer d'abord que la géographie que je pratique n'induit pas une méthode de recherche hypothético-déductive, dans laquelle la formulation du cadre théorique et des hypothèses précède leur validation par des études de cas, conformant de quasi-expériences. Il me semble important de concevoir la pratique de recherche comme un aller-retour permanent, une tension entre « théorie » et « empirie » ; d'invoquer donc la possibilité d'une « théorie ancrée »² élaborée à partir de l'analyse de situations d'action, et de tenter de proposer un « éclaircissement mutuel du particulier et du général »³.

Si j'évoque à plusieurs niveaux dans ce texte la construction d'hypothèses, leur développement et leur validation, il s'agit pour moi surtout de sanctionner des étapes de la recherche. Ces hypothèses, qui constituent une reformulation de

¹ Cf. Renée Rochefort, « Réflexion liminaire sur la géographie sociale », dans D. Noin, *Géographie sociale, Actes du colloque de Lyon*, Paris, GUEPES, 1983, 513 p., p. 11-15.

² Terme utilisé en référence aux travaux de Barney G. Glaser et Amselm Leonard. Strauss. Sans adhérer à la méthodologie proposée par ces auteurs, je retiens de cette position la revendication de la possibilité d'une élaboration théorique à partir d'analyses « micro » qui ne reposent pas sur des expériences ni sur la validation statistiques d'hypothèses théoriques, *The Discovery of Grounded Theory : Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine Pub. Co, 1967, 271 p.

³ Daniel Cefai, « L'enquête de terrain en sciences sociales », dans D. Cefai *L'enquête de terrain*, Paris, La découverte/MAUSS, 2003, 615 p., p. 465-615, p. 521.

questions et du cadre d'analyse, reposent autant sur les interprétations issues des analyses de situations d'action que sur des références théoriques. Cet ouvrage propose donc ma lecture, forcément subjective et non exhaustive, des apports de la production de la géographie et d'autres sciences sociales (essentiellement sociologie, anthropologie et science politique) dans plusieurs champs de recherche (action publique, droit, environnement, patrimoine), et, en confrontant ces réflexions aux travaux que j'ai réalisés antérieurement ou pendant cette période de délégation, des interprétations à vocation de construction conceptuelle et théorique.

Cet ouvrage fait une large place (troisième et quatrième parties) à l'analyse de situations d'action. En effet, il n'était pas possible de plaider d'une façon abstraite sur la nécessité de travailler sur des situations d'action. Or, ces analyses n'ont pas seulement pour objet d'illustrer l'intérêt de la démarche, mais aussi de permettre de construire des hypothèses interprétatives et des positions théoriques. Cette revendication d'un ancrage dans des « terrains » exprime, pour moi, à la fois une inscription dans la tradition d'une géographie préoccupée de saisir le monde à partir de ses manifestations concrètes, mais aussi dans les méthodes et épistémologies des sciences sociales. Je souhaite en effet pratiquer une géographie ancrée dans les sciences sociales, ce qui ne veut pas dire seulement une géographie informée de l'apport d'autres disciplines, mais implique plutôt de considérer l'existence d'une « maison commune »¹ réunissant des sciences sociales parties prenantes des mêmes débats sur les concepts, théories et méthodes.

La position épistémologique que j'adopte dans ce texte est à la fois constructiviste, pragmatique et interprétative. Un regard constructiviste est nécessaire pour dénaturer les notions d'environnement et de patrimoine et pour focaliser l'attention sur les processus cognitifs liés au droit et aux actions patrimoniales et environnementales. La deuxième partie explicitera la mutation de la mobilisation de la notion de construction sociale dans mes travaux. Invoquer la notion de construction sociale implique donc d'abord pour moi rester attentif aux modalités de construction des catégories, des codages, des typifications² réalisées

¹ Comme le proposent Jacques Lévy et Michel Lussault dans l'introduction du *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003, 1033 p., p. 6-24., p. 17.

² La notion de typification est utilisée pour caractériser le rôle de la création de types et d'images typiques dans les activités de connaissance. cf Alfred Schutz, *Le chercheur et le quotidien, phénoménologie des sciences sociales*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1987, (première édition en anglais entre 1971 et 1975), 1987, 286 p.

par les acteurs, mais aussi par les discours experts et les sciences sociales sur les situations étudiées.

Il me semble, en outre, nécessaire de retenir de l'héritage du pragmatisme, d'une part le refus d'une position de surplomb¹ et, d'autre part, l'injonction de s'intéresser plus aux conséquences, aux effets des actions étudiées qu'à la détermination de causes hypothétiques². Cette position implique une méthode qui prend en compte la question du comment et tente de décrire l'action « sous l'aspect de sa configuration spatio-temporelle, comme réalité sensible et intelligible »³. Les modalités de construction du sens que je mobilise sont donc interprétatives, c'est-à-dire qu'elles privilégient l'interprétation sur l'explication, la description des effets sur la recherche de causes et de lois, et accordent une place centrale au point de vue des acteurs⁴.

En effet, les actions collectives ne sont pas seulement observables, elle sont aussi configurées par des récits d'action qui « contribuent à leur attribution (par et à des sujets d'action) »⁵. La méthode choisie pour appréhender les situations d'action publique prend au sérieux les raisons des acteurs, leurs intentions, leurs récits de la situation, en autorisant l'interprétation, sans attribuer au chercheur une capacité de dévoilement ou de rétablissement d'un sens « caché »⁶. Je m'attache donc à reconstruire le sens qu'ont les situations pour les acteurs, essentiellement au moyen d'entretiens qualitatifs auprès d'acteurs mobilisés ou des représentants des pouvoirs publics en contact avec leurs revendications. Ces entretiens constituent la principale méthode mobilisée par mes enquêtes sur des situations d'action qui s'intéressent aussi aux recueils de productions textuelles des opposants, des

¹ Daniel Cefaï, Isaac Joseph, « Introduction », dans D. Cefaï, I. Joseph (coord.), *L'héritage du pragmatisme, conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2002, 405 p. p.5-19.

² John Dewey, *Le public et ses problèmes*, Pau, Publications de l'université de Pau, Farrago, Editions Léon Scheer, 2003, (première édition en anglais 1927), 207 p., p. 140, p. 63.

³ Paul Ladrière, Patrick Pharo, Louis Quéré (coord.), « La théorie de l'action dans le paradigme des sciences sociales », *La théorie de l'action, le sujet pratique en débat*, Paris, éditions du CNRS, 1993, 339 p. 9-19.

⁴ Cf. Bernard Conein, « Le sociologue dans la nature. Pourquoi pas ? », *Recherches, revue du MAUSS*, N°17, *Chassez, le naturel...écologisme, naturalisme et constructivisme*, 2001, p. 293-302.

⁵ Paul Ladrière, Patrick Pharo, Louis Quéré, *op. cit.*, p. 15.

⁶ Position cohérente avec celle de Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, « Les sciences sociales s'attribuent couramment le pouvoir exorbitant de rétablir un sens dont elles assurent sans trembler qu'il est caché et que leur mission est précisément de le dévoiler », *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001, 358 p., p. 157.

experts, des médias et des institutions, éléments permettant d'aboutir à la constitution d'un corpus sur lequel reposent des interprétations.

Comparaison, contextualisation, décontextualisation

Mon itinéraire de recherche a été marqué par différentes formes de « regards croisés » entre la France et le Mexique. D'abord comme résident étranger au Mexique, doctorant d'une université française découvrant un terrain, puis chercheur dans une université mexicaine. Puis, depuis la France, comme membre d'institutions françaises de recherche poursuivant des travaux sur des terrains mexicains, tout en développant d'autres recherches sur des terrains français et européens, et enfin, dans la dernière phase de mes recherches ; à partir de la construction d'un projet permettant de travailler avec la même problématique sur des terrains français et mexicains. Mon regard et mes pratiques de recherches au Mexique ont été à l'évidence conditionnés par ma formation et ma vie préalables en France ; mais, par la suite, l'évolution de mes intérêts de recherche - la place accordée au politique, mais aussi au droit - a été fortement liée à mes pratiques de recherches et aux débats dans les champs des sciences sociales mexicaines et mexicanistes auxquels j'ai pu participer. En ce sens le Mexique n'a pas été pour moi seulement un terrain, c'est aussi un cadre institutionnel¹ et un contexte scientifique. La confrontation et la coopération avec des chercheurs mexicains ou travaillant sur le Mexique a joué un rôle important dans ma formation de chercheur et dans le développement du projet présenté ici.

La place que j'accorde aux conflits est en ce sens significative. Dans plusieurs travaux au Mexique, j'avais intégré l'analyse de conflits dans des recherches portant sur le fonctionnement des pouvoirs locaux, le rôle d'une nouvelle scène électorale pluraliste, l'analyse de projets d'aménagement ou l'institutionnalisation locale de l'action environnementale. Ceci m'a conduit à une première réflexion sur l'intérêt de l'analyse de ces situations, développée ensuite, depuis la France, à l'occasion de séminaires de recherche, de l'encadrement d'étudiants et de recherches sur des terrains français. Ces éléments ont permis de construire le projet qui sera mené à bien sur des terrains mexicains pendant la période de délégation au CNRS. La position de recherche que je développe aujourd'hui a donc été conçue à partir de ces expériences croisées.

¹ J'ai développé des liens institutionnels avec de nombreux centres de recherche et d'enseignement supérieur mexicains, cf. parcours.

Il me semble que le cadre problématique de la géographie de l'action publique peut permettre de caractériser et d'interpréter des situations d'action à la fois dans le contexte français et mexicain. Il ne s'agit cependant pas de considérer que les formes de mise en œuvre de l'action des pouvoirs publics, les modalités de publicisation de l'action et la place des actions politiques ou collectives sont du même ordre. Les contextes politiques, économiques, sociaux et institutionnels sont bien évidemment très différents, mais il s'agit pour moi de souligner l'intérêt, dans les deux de cas, de focaliser l'attention et la recherche sur les modalités de publicisation de l'action, la mise en débat du caractère public de l'action des pouvoirs publics, les nouvelles définitions de biens communs à l'œuvre dans des sphères politiques publiques locales instaurées par des situations d'action publique.

Le Mexique de la transition, de l'ouverture économique et de la modernisation administrative, soumis à une forte exposition internationale dans le cadre de l'adhésion à l'OCDE et de l'ALENA constitue un contexte particulièrement pertinent pour l'analyse de ces phénomènes. En effet, la transition politique s'est traduite par l'autonomisation des acteurs locaux¹ et la généralisation d'une action publique pluraliste qui accorde une importance nouvelle à la renégociation locale de la légitimité des interventions publiques. D'autre part, la modernisation administrative et l'institution de nouveaux domaines d'action des pouvoirs publics (en particulier l'action environnementale) inscrivent localement de nouvelles modalités d'action (généralisation de dispositifs de démocratie participative, procédures de planification participative, institutionnalisation de la concertation) qui, sans préjuger de leur effectivité, ouvrent des scènes de mise en débat des modalités de l'action et de ses objectifs. Même en dehors de toute modification du comportement des acteurs publics, des références à d'autres modèles d'action sont introduites par des acteurs mobilisant des recommandations d'organismes nationaux ou internationaux. Les modalités traditionnelles d'action politique sont en effet soumises à des modèles d'évaluation sur la base de leur capacité à construire des scènes publiques de débat.

Ces éléments me semblent des tendances que l'on pourrait identifier dans d'autres contextes caractérisés par l'existence d'un jeu démocratique, d'une liberté d'expression et d'une société civile organisée, d'un certain pluralisme des positions

¹ Cf. « Pouvoirs locaux et recompositions de l'action publique urbaine au Mexique », dans M-F. Prévôt Schapira, H. Rivière D'arc, *Les territoires de l'Etat-Nation en Amérique Latine*, Paris, l'heal éditions, 2001, 318 p. p. 47-63.

et des opinions, d'une perméabilité des pouvoirs publics aux demandes des acteurs non étatiques. Ce qui rend le Mexique particulièrement intéressant pour ce type de recherche, c'est non seulement la place qu'y occupent encore les représentations d'un Etat centralisé et interventionniste, mais aussi un couplage particulier entre action politique et action collective. Les modalités de la construction de groupes d'acteurs mobilisés et leur connexion avec le champ politique sont très éloignées de la situation française. Elle sont en effet marquées par des relations corporatistes, clientélistes et le poids de différentes formes d'intermédiaires¹ qui avaient été qualifiées comme un modèle priiste d'instrumentalisation de l'action collective², mais que l'on retrouve encore présent dans les pratiques de gestion locale de tous les partis, ainsi que dans le fonctionnement de certains collectifs d'opposants. Ce mode particulier d'action politique s'est recomposé aujourd'hui dans le nouveau cadre d'action. Les études de situations d'action développées dans la troisième partie permettront de travailler sur le rôle de l'institutionnalisation du patrimoine et de l'environnement comme domaine d'action publique. On s'attachera en particulier à saisir les modalités de leur coexistence avec différentes formes d'action politique et collective, dans des contextes locaux où des dissidences peuvent entraîner des remises en cause de l'ordre institutionnel et des crises de gouvernabilité.

Proposer de poursuivre des recherches sur des terrains français et mexicains n'a donc pas pour objectif de construire une stricte comparaison illustrant les différences et les similitudes. Il s'agit plutôt, à partir d'études de situations d'action dans plusieurs contextes nationaux, de construire des comparables³ en décontextualisant les phénomènes étudiés. Cette stratégie de recherche me semble particulièrement adaptée pour saisir des phénomènes que l'on présente comme des

¹ Pour Enrique Cabrero, une des caractéristiques du Mexique qu'il importe de prendre en compte pour l'analyse de l'action est que les relations entre acteurs tendent à être indirectes. Dans cette optique, il s'agirait d'un trait culturel qui aurait été instrumenté par l'ingénierie de gouvernement du PRI. Enrique Cabrero Mendoza, « Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes », *Gestión y política pública*, vol. IX, n° 2, 2000, p. 189-229, p. 216.

² C'est ce type de processus que j'avais pu analyser comme mettant en œuvre une gestion politique de l'espace urbain introduisant des modalités de légitimation des usages de l'espace, différentes de ceux de légalité et de l'ordre de la planification urbaine, cf. « Pouvoir local et gestion politique de l'espace urbain de la ville de Puebla », in *Pouvoir local, régionalismes, décentralisation, enjeux territoriaux et territorialité en Amérique Latine*, Jean Revel-Mouroz (coord.), Travaux et Mémoires de l'IHEAL, Paris, 1989, p. 391-414. et *Puebla urbanización y políticas urbanas*, Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcatpotzalco, Mexico, 1994, 229 p.

³ Marcel Détienné, *Comparer l'incomparable*, Paris, Seuil, 2000, 135 p.

tendances globales mais dont les tentatives d'explication font souvent référence à des contextes particuliers. En effet, la généralisation des conflits ou la diffusion des valeurs patrimoniales et environnementales sont trop souvent analysées simplement comme des dysfonctionnements de modalités particulières d'action des pouvoirs publics ou comme une disposition culturelle locale, ou alors, à l'opposé, comme l'avènement d'une tendance généralisée, indépendante des contextes, caractéristique de la modernité. Si l'objectif est d'aboutir à une décontextualisation, la méthode de recherche repose sur des études de situations d'action qu'il faut saisir dans leur complexité et donc ancrer dans leurs contextes nationaux et locaux. Cette tension décontextualisation / contextualisation permet donc d'attendre du détour par des études de cas dans plusieurs contextes nationaux une productivité pour la recherche ; elle permet en effet de dénaturer les cadres d'analyses et de construire des hypothèses sur les modes locaux d'existence de phénomènes qui se présentent comme « globaux ».

*

* *

Quatre parties organisent cet ouvrage. La première a pour objectif, d'une part, de construire les conditions de possibilité d'une géographie de l'action publique attentive aux modalités locales de régulation et au droit et, d'autre part, de préciser l'intérêt de recherches sur les qualifications juridiques de l'espace et les conflits de proximité. La seconde présente ma position et mes travaux sur l'institutionnalisation du patrimoine et de l'environnement comme domaine d'action publique. La troisième traite, à partir de l'analyse de situations d'action au Mexique, des relations entre dimensions spatiales et territoriales des conflits et actions patrimoniales et environnementales. La quatrième partie propose, à partir de situations d'action en France, une analyse du rôle des conflits dans les processus de territorialisation et élabore, en référence à l'ensemble des éléments présentés dans cet ouvrage, une conclusion / projet qui développe l'hypothèse de l'existence d'un régime de territorialité réflexive.

Ce texte constitue donc aussi un projet qui devrait me permettre de cadrer mon activité future de recherche et d'encadrement d'étudiants. Ce projet comporte quatre dimensions, qui peuvent fonder des activités (séminaires, encadrement, publications) et recherches spécifiques (projets collectifs, réponses à des appels d'offre), mais qui ont aussi été pensées pour se nourrir mutuellement et constituer ensemble le programme d'une géographie mobilisée sur l'analyse du rôle des

situations d'action publique dans les relations des individus et des groupes à l'espace. Il s'agit (1) de l'approfondissement d'une réflexion théorique sur les relations entre géographie, droit et action publique (cf. première partie) ; (2) de l'analyse des effets des situations de conflits de proximité (cf. première, troisième et quatrième parties) ; (3) de l'étude de l'institutionnalisation locale du patrimoine et de l'environnement (deuxième partie) ; (4) de la poursuite de l'élaboration, et de la validation empirique et théorique de la notion de régime de territorialisation réflexive (quatrième partie).

Je tiens à remercier Pierre Signoles, qui a accepté de m'accompagner dans cette entreprise, pour la pertinence de ses conseils et l'acuité de sa lecture ; Marie-France Prévôt Schapira pour ses encouragements au moment d'entreprendre ce travail ; Corinne Larrue et mes collègues de l'équipe « Politiques publiques et territoires » (VST- UMR CITERES) pour avoir contribué à faire de l'Université de Tours un cadre de recherche fécond ; Alain Bourdin, pour nos débats, et pour avoir, avec les membres du Laboratoire Théorie des Mutations Urbaines (IFU-UMR AUS), rendu stimulante ma délégation auprès du CNRS. Je dois aussi exprimer ma gratitude à mes collègues du département de géographie qui ont rendu possible mon absence du département et qui ont facilité mon retour.

Première partie

Action publique et processus locaux de régulation

I Prémises d'une géographie de l'action publique

Mon parcours, mes recherches actuelles et ce projet se situent donc du côté d'une géographie préoccupée par l'action, non pas à la manière d'une géographie appliquée revendiquant une utilité sociale ou la recherche de « fins pratiques », mais par une progressive focalisation sur l'action et le politique. Il est hors du propos et des possibilités de ce travail de réaliser un bilan des théories de l'action et de leur utilité pour le projet de construction d'une géographie de l'action publique. En effet, les sciences sociales sont aujourd'hui tournées vers l'action. Non seulement, toute théorie du social propose une conception de l'action¹, mais il est possible d'identifier un tournant pragmatique, qui donne, en France, une certaine unité aux productions contemporaines et au contexte post-structuraliste².

Je présenterai dans ce chapitre ma vision de l'évolution de la place accordée par la géographie à l'action. Je montrerai ensuite comment l'analyse de l'action, qui, pour moi, a d'abord constitué le moyen de saisir la production et les dynamiques de l'espace urbain, a été par la suite placée au cœur de mes problématiques de recherches. J'explicitai enfin comment je suis passé de travaux sur les politiques urbaines à une conception plus ample impliquant l'étude des effets spatiaux et territoriaux des actions multiformes des pouvoirs publics avant de construire, à partir de mes travaux les plus récents, une approche de l'action publique centrée sur la dimension publique de l'action.

Géographies et analyse de l'action

Les tentations de l'action

Pour les géographes, l'action a pendant longtemps occupé une position d'extériorité. Michel Philipponneau publia en 1960 un ouvrage intitulé *Géographie et action*, dont le sous-titre, *Introduction à la géographie appliquée*³, constitue une bonne définition d'une conception longtemps dominante du rapport entre savoir géographique et action. Il s'agissait pour lui de trouver une « fin pratique » à la

¹ C'est ce que note Laurent Thévenot en introduction de son ouvrage récent, *L'action au pluriel, sociologie des régimes d'engagement*, Paris, la découverte, 2006, p. 310, p. 5.

² C'est ce tournant pragmatique, que François Dosse place au cœur de son ouvrage, *L'Empire du sens, l'humanisation des sciences humaines*, Paris, La découverte, 1995, 432 p.

³ Michel Philipponneau, *Géographie et action, introduction à la géographie appliquée*, Paris, Armand Colin, 1960, 223 p.

discipline. Pour cet auteur, la géographie est considérée comme une science de synthèse permettant « l'étude globale d'un complexe physique et humain dans un cadre spatial » ; elle peut donc « contribuer à l'aménagement du territoire qu'elle étudie »¹. Il plaide pour que le géographe dépasse le simple diagnostic et s'implique dans des propositions concernant des choix de localisation, mais aussi dans l'évaluation et la prospective, pour « indiquer le résultat probable des divers remèdes possibles, parce que connaissant bien l'organisation malade, il est particulièrement qualifié pour prévoir ses réactions »².

Cet intérêt pour l'action est encore plus explicite dans ce qui apparaît alors comme une réponse à cet ouvrage de la part d'un groupe de géographes, emmenés par Pierre George, qui affichent un intérêt pour le marxisme et l'engagement politique³. Les auteurs de la *Géographie active*, publiée en 1964⁴, prennent leurs distances avec certaines formes d'application de la géographie, en particulier au service des Etats colonialistes, tout en prônant l'utilité sociale d'une géographie attentive aux rapports de forces et aux relations de pouvoirs. Pierre George, dans son introduction, défend une conception de l'espace géographique comme modelé par des « techniques, structures économiques et sociales, des systèmes de relation »⁵, et mobilise la notion de situation pour caractériser une méthode d'analyse des configurations spatiales qui s'applique « à la détermination du jeu des forces, qui est inclus dans toute situation d'une portion donnée de l'espace »⁶. Toutefois, la géographie, mise au service de l'action, est présentée ici aussi comme une science de synthèse capable d'interpréter les résultats « des disciplines de connaissance » pour les mettre au service « de la bonne administration publique ou privée »⁷, et ancrer dans le concret les décisions. La spécificité de la géographie active serait de s'intéresser aux dynamiques, « aux mouvements », pour que le géographe ne se réfugie pas dans la simple connaissance, mais « [pour qu']en se

¹ Ibid, p. 7-8.

² Ibid. p. 155.

³ Claude Bataillon, « Six géographes en quête d'engagement : du communisme à l'aménagement du territoire, essai sur une génération », *Cybergeo : Revue européenne de géographie*, N° 341, 27 juin 2006.

⁴ Pierre George, Raymond Guglielmo, Bernard Kayser et Yves Lacoste, *La géographie active*, Paris, PUF, 1964, 394 p.

⁵ Ibid., p. 20.

⁶ Ibid., p. 24.

⁷ Ibid., avant-propos.

situant du côté de la vie, il s'affirme comme un partenaire valable pour ceux qui ont mission d'organiser la vie »¹. On peut voir dans cet ouvrage à la fois un manifeste pour un aménagement rationnel de l'espace et la volonté de promouvoir la géographie comme une science de l'aménagement².

Michel Rochefort, autre élève de Pierre George, de la même génération que Raymond Guglielmo, Bernard Kayser et Yves Lacoste, pratiqua une géographie engagée dans la conception de politiques d'aménagement du territoire en France et en Amérique Latine. Il proposa par la suite le terme de « géographie applicable », pour caractériser l'idée « que la géographie peut apporter un éclairage socio-économique par rapport à l'espace, mais en sachant que ces éventuels arguments seront diversement appliqués par les idéologies du pouvoir »³. Plus tard Roger Brunet proposera le terme de géographie « impliquée » pour caractériser le projet d'utilité publique du Groupement RECLUS et sa propre participation aux débats sur l'aménagement du territoire⁴.

Toutefois, même si en situation d'action les géographes sont souvent considérés comme des « spécialistes du local » capables de changer d'échelle, de construire des synthèses et d'inventer le périmètre de nouveaux territoires⁵, la géographie n'est pas pour autant devenue une science prescriptive, une science de gouvernement⁶. Dans les débats sur la géographie appliquée, la question de la géographicités de travaux réalisés en fonction de fins déterminées par les objectifs de l'action est à chaque fois posée. On peut identifier une tension constante entre les volontés de démonstration de l'utilité sociale de la discipline - qui fondent aussi les très nombreuses formations professionnelles prises en charge par des départements de géographie - et le rappel des dangers d'une perte de l'indépendance, de l'autonomie et de la pureté qui caractériserait la recherche

¹ Ibid. p. 23.

² Cf. Claude Bataillon, *op. cit.*

³ Michel Rochefort, entretien avec Dominique Rivière, « Michel Rochefort et l'aménagement », STRATES, Numéro hors série, 2002, *Parcours dans la géographie urbaine, Michel Rochefort, parcours d'un géographe engagé*, s/p ; texte en ligne.

⁴ Rober Brunet, *Champs et contrechamps, raisons de géographes*, Belin, 1997, 319 p., p.

⁵ Claude Bataillon, *Pour la géographie*, Paris, Flammarion, 161 p., p. 147-149.

⁶ Cf. Olivier Ihl, « Introduction », *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, PUG, 2006, 286 p., p. 7-17.

scientifique¹. Il ne s'agit pas ici de réaliser un bilan ou une analyse des fondements de ces argumentations, mais de souligner simplement que ces controverses renforcent l'idée que la géographie constitue une science de l'espace et de la localisation et que l'aménagement du territoire et une partie de l'urbanisme en sont des développements appliqués.

Bien qu'elle se proclame en rupture, la revue *Hérodote*, dans son projet initial, n'attribue pas à l'action une place fondamentalement différente, elle affirme en effet l'affirmation que « leur [celle des géographes] collective raison d'être dans la géographie est de savoir penser l'espace pour qu'on puisse agir plus efficacement »². La géographie que propose *Hérodote* doit être mise au service des luttes du Tiers monde et des mouvements sociaux. Tel qu'il est présenté alors, ce projet constitue plus un changement de finalité qu'une rupture épistémologique³. Il faut néanmoins rappeler l'ampleur de l'ouverture et des débats suscités par la création en 1976 de cette revue, en particulier en ce qui concerne la réflexion sur les usages des savoirs géographiques par les pouvoirs. Au sein de ce groupe, la réhabilitation du terme de géopolitique conduira par la suite à privilégier les analyses en termes de stratégies d'acteurs, de tensions et de conflits (cf. supra).

Quant à la géographie « citoyenne », que prône un groupe de géographes de l'Université du Québec⁴, elle est une géographie qui accepte « l'épreuve de l'action »⁵. Dans cette optique, les géographes doivent participer aux débats publics, prendre position sur les nouveaux enjeux de l'aménagement et de l'organisation politique et administrative du « territoire », mais aussi apporter des réponses à la

¹ La remarque de Bernard Kayser sur le premier éditorial d'*Hérodote* me semble caractéristique de cette façon d'envisager ce problème : « Peut-on encore parler de géographie appliquée ? il y a des recherches appliquées faites par des géographes ; font-ils de la géographie ? » *Hérodote* n°1, 1976, p. 33.

² Yves Lacoste, « Les géographes, l'action et le politique », *Hérodote*, 33-34, 1984, p. 3-32, p. 19.

³ La géographie de combat que propose *Hérodote* est aussi une proclamation de l'efficacité des méthodes et des savoirs géographiques « Nous ne réformons pas la géographie, nous la retournons contre nos adversaires » *Hérodote*, 1976, « Attention géographie », *Hérodote*, n°1, janvier-mars 1976.

⁴ Suzanne Laurin, Juan-Luis Klein, Carole Tardif (eds), *Géographie et société, vers une géographie citoyenne*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 2001, 315 p.

⁵ Suzanne Laurin, Juan-Luis Klein, Carole Tardif, « Introduction », *op. cit.*, p. 1-12, p. 9.

« demande sociale » pour contribuer à la construction d'une « citoyenneté informée, des différentes possibilités qu'offre le territoire »¹.

Mais que ce soit à propos de l'aménagement du territoire, de la planification urbaine, de la guerre² ou des mouvements sociaux, la place assignée à la géographie est la même : celle d'un savoir permettant de préparer ou de justifier l'action. Celle-ci est une application, qui n'est pas vraiment intégrée à l'analyse, ou alors, à partir de ses résultats inscrits dans les paysages et l'organisation spatiale. La participation à l'action reste une activité extérieure à la discipline. Les tentatives de conceptualisation d'une science de l'aménagement ou de l'urbanisme se feront en dehors du cadre institutionnel de la géographie dans le champ d'échanges interdisciplinaires - auxquels participent de nombreux géographes - constitué, en France, par la structuration et l'autonomisation de la formation et de la recherche en « aménagement de l'espace et urbanisme ».

Au total, la géographie et l'aménagement ne sont pas aussi proches que semble l'affirmer une opinion répandue chez les géographes, mais ne sont pas aussi éloignés que l'énoncent certains récits de la genèse de l'aménagement et de l'urbanisme qui passent sous silence le rôle de géographes dans l'émergence d'une pensée opérationnelle sur la ville³.

Toutefois, ce qui m'intéresse ici n'est pas de reconstituer l'histoire de ces relations mais de souligner que, selon cette tradition, et malgré cette proximité, l'analyse de l'action des pouvoirs publics a été pendant longtemps considérée comme extérieure à la discipline y compris en ce qui concerne les modalités d'intervention s'attachant à localiser des activités, à découper et à qualifier l'espace. La géographie se situait du côté de l'identification des espaces, de l'analyse des dynamiques spatiales, ou lorsqu'elle devenait active, le géographe devenant acteur, mobilisait ses capacités d'analyse pour les objectifs de l'aménagement, sans, le plus souvent, construire son action comme objet de recherche. Malgré le grand nombre de géographes passés à l'action - comme aménageurs ou responsables

¹ Ibid. p.2, Cette revendication du rôle social de la géographie se fait au Québec, dans le cadre d'une mobilisation contre la réduction significative des heures d'enseignement de la géographie à l'école.

² Cf. Yves Lacoste, *La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre*, Paris, François Maspéro, 1976, 215p.

³ Comme le montre la recherche de Vincent Berdoulay et Olivier Soubeyran, *L'écologie urbaine et l'urbanisation, aux fondements des enjeux actuels*, Paris, La découverte, 2002, 268 p.

politiques -, l'analyse tant des modalités d'intervention, que de l'organisation politico-administrative, des relations entre niveaux de pouvoirs ou des processus de zonage (cf. supra) semble pendant longtemps avoir été laissée à d'autres disciplines : économie, science juridique, science politique, sociologie.

Le retour de l'action

Les relations entre action humaine et géographie ont pu être décrites comme un « rendez-vous manqué », sous l'influence du refus de la géographie vidalienne de se centrer sur l'étude de la production de l'espace. Non seulement l'apport de la géographie sociale et politique que pratiquait Elisée Reclus a été occulté¹, mais la redécouverte récente de l'intérêt des travaux de Marcel Dubois, précurseur d'une pensée de l'aménagement, montre qu'à la même époque la discipline pouvait être conceptualisée autrement². Sur des terrains coloniaux, celui-ci pratiquait une géographie qui n'avait pas simplement pour but d'informer les administrateurs ou de diffuser la connaissance des colonies auprès des populations de la métropole³ mais s'intéressait aussi à la notion même de projet et d'action spatiale.

Il me semble que c'est d'abord au sein de la géographie urbaine et de la géographie politique que s'est développée l'analyse de l'action en géographie. Exclue des monographies urbaines classiques⁴, l'action sur la ville fait par la suite souvent l'objet, dans les thèses et les manuels, d'un dernier chapitre traditionnellement consacré aux questions d'aménagement. Celles-ci étaient analysées d'abord en fonction de leurs impacts sur la croissance urbaine et l'organisation intra-urbaine ou de leur capacité à résoudre les « problèmes urbains » mis au jour par l'analyse de l'évolution et de l'organisation spatiale de la ville. Par la suite, se diffusa et se généralisa dans les années 1980 un paradigme de la

¹ Philippe Pelletier, « La ville et la géographie urbaine chez Elisée Reclus et à travers son époque », *Réfractations* n°4, s/p, 2005, document en ligne.

² Cf. Olivier Soubeyran, article « Marcel Dubois », dans J. Lévy, M. Lussault (dir), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003, 1012 p., p. 279-280 ; Olivier Soubeyran « Des rendez-vous manqués », *Espaces-Temps*, n°68-69-70, 1998, p. 171-186 et Jacques Lévy, *op. cit.* p. 109-110.

³ Selon la définition de la géographie coloniale appliquée de Pierre George, *op. cit.*, p. 7.

⁴ Qui s'attachaient à l'étude du site et de la situation, du développement de la ville et des principales fonctions de la ville. Dans le partage du travail qui se met en place au début du XXe siècle, les géographes s'intéressent à l'analyse des états successifs de la ville, alors que la sociologie urbaine se consacre à l'analyse des processus de changement, cf. Gilles Montigny, *De la ville à l'urbanisation*, Paris, L'harmattan, 1992, 376 p. p. 98.

production de l'espace¹. La géographie intégra, alors, l'action par ses résultats, par ce qu'elle produit en partant d'une organisation spatiale, d'un paysage et en tentant de reconstituer les conditions de sa genèse². C'est le sens de la géographie urbaine historique de Marcel Roncaloyo que l'on peut qualifier d'approche « génétique » de la ville. Il se propose de reconstituer dans leurs complexités les modalités de production de la ville, en accordant toute leur place aux actions des pouvoirs publics.

En s'intéressant aux processus, aux dynamiques et plus seulement aux formes, des géographes intègrent l'action urbaine et les acteurs dans leur champ de visibilité. On peut identifier deux influences déterminantes pour la conversion de la géographie urbaine aux analyses en termes d'acteurs et d'action des pouvoirs publics. D'une part, ce qu'il est convenu d'appeler malgré son hétérogénéité, l'école de sociologie urbaine marxiste et, d'autre part, la sociologie des organisations et les sciences politiques. Au-delà de l'obsolescence du cadre d'analyse général, il reste aujourd'hui de l'influence de cette sociologie urbaine d'inspiration marxiste une attention sur les politiques urbaines et le rôle de certains agents/acteurs de la ville³, et une tentative d'interprétation des actions des divers pouvoirs publics comme intégrées aux objectifs d'une planification générale, liées aux évolutions macro-économiques, qu'il serait possible de mettre au jour⁴. Au sein de la géographie

¹ Cf. Henri Lefebvre, *La production de l'espace*, Paris, Anthropos, 1986 (première édition 1974), 485 p. et Michel Lussault, « La ville des géographes », dans T. Paquot, M. Lussault, S. Body Gendrot, *La ville et l'urbain, l'état des savoirs*, Paris, éditions la découverte, 2000, 439 p. p. 21-35, p. 29.

² C'est le sens de la citation de Lucien Febvre que Marcel Roncaloyo place en exergue de sa recherche sur Marseille. Pour cet historien, la géographie humaine doit répondre à la question suivante : « Quels traits d'un paysage donné, d'un ensemble géographique directement saisi ou historiquement reconstitué, s'expliquent ou peuvent s'expliquer par l'action continue, positive ou négative, d'un certain groupe ou d'une certaine forme d'organisation sociale ». Marcel Roncaloyo, *Les grammaires d'une ville, essai sur la genèse des structures urbaines à Marseille*, Paris, EHESS, 1996, 507 p.

³ En particulier l'ouvrage de Christian Topalov, *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Paris, La Haye-Mouton, 1974, 413 p. mais aussi les travaux d'Edmond Preteceille, de Jean Lojkine et de Manuel Castells. A ce sujet, voir les commentaires de Marcel Roncaloyo, *La ville et ses territoires*, Paris, Folio Essais, 1996, 278 p., p. 20.

⁴ Rappelons que dans cette tradition de recherche, l'analyse de l'action des pouvoirs publics devait permettre la démonstration de l'avènement de la « ville monopoliste » et de la mise au jour d'une politique urbaine « subordonnée aux intérêts du capital monopolistique ». Plus généralement les politiques urbaines étaient analysées et explicitées par les stratégies de domination de groupes sociaux « participant à la mise en oeuvre des conditions favorables à la concentration de l'appareil économique au profit des firmes monopolistes ». Cf. l'analyse du « marxisme urbain » par Michel Amiot, *Contre l'Etat, les sociologues*,

urbaine, certains géographes, revendiquant explicitement cette filiation, s'inscrivent dans un champ des études urbaines interdisciplinaires d'inspiration marxiste¹. En Amérique Latine et au Mexique, ce cadre d'analyse, certes remis en cause, reste mobilisé par une partie de la recherche urbaine contemporaine². L'influence de cette tradition de recherche et, plus généralement, de différentes formes de références implicites ou explicites au marxisme, peut être considérée comme conduisant à privilégier la structure et l'analyse idéologique sur à celle des acteurs et de l'action. Guy di Méo rappelle, néanmoins, que l'un des apports de la dialectique (dans son acception matérialiste) a été d'imposer au chercheur de partir « de la praxis, de l'action humaine, des conditions objectives de l'existence des individus vivant à un moment donné et en des lieux précis » et d'accorder une place importante aux luttes³.

Pierre Signoles, traitant de la géographie des villes du Monde Arabe, signale qu'au début des années 1980, certaines recherches prenaient en compte les politiques urbaines mais ne consacraient que peu de place aux stratégies des acteurs privés. Alors que, au milieu des années 1990, l'approche en termes d'acteurs privés et publics pouvait sembler évidente. Il proposait alors de s'intéresser aux situations d'ajustement et de régulation⁴.

L'insertion de géographes dans un champ interdisciplinaire de la recherche urbaine qui s'est structuré en France à partir de la seconde moitié des années 1970 a permis des échanges avec des sociologues et des économistes, en particulier par des travaux sur le pouvoir local, la gestion urbaine et les politiques urbaines, mais

Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980), éditions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1986, 304 p., p. 159-186. et l'article bilan de Jean-Paul Laborie, « Morphologies urbaines et sociales », dans *Mutations économiques et urbanisation, cinq ans de recherche et d'expérimentation*, 1993, La Documentation française, Paris, 469 p. p. 106-128, p. 107.

¹ cf. en particulier les travaux d'André Vant, *Imagerie et urbanisation, recherches sur l'exemple stéphanois*, St- Etienne, Centre d'études foreziennes, 1981, 665 p.

² Peu de géographes participent de ce champ de recherche au Mexique, dominé par des sociologues, architectes et anthropologues.

³ Guy Di Méo, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan, 1998, 320 p., p. 143.

⁴ Pierre Signoles, « Acteurs publics et acteurs privés dans le développement des villes du monde arabe », dans P. Signoles, G. El Kadi, R.S. Boumedine, *L'urbain dans le monde arabe, Politiques, instruments et acteurs*, Paris, 1999, 373 p., p. 19-53, p. 19.

aussi la « socio-économie » de l'habitat et l'analyse des mobilités et des politiques de transport¹.

L'autre pôle d'intégration de l'action au sein des préoccupations des géographes a été la géographie politique. Lorsque celle-ci - ou la géopolitique² - réintègre le politique dans la géographie, ce sont aussi des conflits, des rivalités de pouvoirs concernant des espaces, des oppositions et des stratégies d'acteurs qui sont pris en compte. La géographie politique constitue un champ de rencontre et d'hybridation entre la géographie et la science politique³, dans le domaine des études électorales, mais aussi dans celle de l'analyse des pouvoirs locaux et du rôle des politiques publiques. La définition que donne Georges Prévelakis de l'objet de la géographie politique met l'accent sur l'analyse de l'action des pouvoirs publics : « l'ensemble des phénomènes qui ressortissent à l'organisation de la gestion et de la régulation collective de la société »⁴. Jacques Lévy revendique la spécificité de la fonction politique et, donc, la possibilité d'analyses détachées des strictes causalités économique et sociologique selon lesquelles la sphère politique ne serait qu'une traduction. Pour lui, le projet d'une géographie du politique, définie comme centrée sur la circulation de la légitimité⁵, implique l'analyse d'actions et de processus politiques : « Le politique c'est aussi une *dynamis*, un pouvoir sur les choses, une puissance de transformation, soit directe, soit comme levier d'autres actions, et finalement une modification de l'espace civil qu'un géographe ne peut pas ne pas voir »⁶.

¹ Les programmes de recherche incitatifs lancés par la DGRST, le Plan Urbain (actuellement PUCA), puis par la DATAR et par le ministère de l'Environnement constituent un cadre essentiel de mobilisation de géographes sur des thématiques liées à l'analyse et l'évaluation de l'action des pouvoirs publics et une forte incitation à la prise en compte de l'action et des acteurs.

² Cf. Yves Lacoste (dir.), *Dictionnaire de géopolitique*, 1993, Paris, Flammarion, 1619 p.

³ Cf. Jacques Lévy, article « Géographie et sciences politiques », dans *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, *op. cit.* p. 821-823.

⁴ Georges Prévelakis, article « Géographie politique », dans J. Lévy, M. Lussault (dir), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, *op. cit.*, p. 723.

⁵ La légitimité est entendue comme « reconnaissance par la société d'une capacité à transformer les conflits d'intérêt présents dans une société en une coopération productive, mutuellement profitable, et à éviter la guerre civile », cf. Jacques Lévy, article « Légitimité », *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, *op. cit.* p. 547-548.

⁶ Jacques Lévy, *L'espace légitime, sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994, 442 p., p. 15.

Bien que d'une façon différente, la géographie du pouvoir de Claude Raffestin est bien une géographie de l'action¹. La conception relationnelle du pouvoir que cet auteur propose, comme la focalisation à laquelle il invite sur la production territoriale, est liée à l'action. Il s'agit pour lui d'analyser les modalités de « l'organisation du champ opératoire » de l'action des sociétés. C'est à l'intérieur de systèmes de relations qu'il identifie le pouvoir comme immanent : « De l'Etat à l'individu, en passant par toutes les organisations grandes ou petites, on trouve des acteurs syntagmatiques² qui « produisent » du territoire »³. Dans le cadre de pensée qu'il élabore l'espace est antérieur à toute action et le territoire résulte de l'action d'acteurs individuels ou collectifs.

L'insertion de l'action dans le champ de la géographie est aussi liée à la place accordée aux individus. La géographie a accordé pendant longtemps peu d'importance aux approches micro⁴ ; elle a peu pris en compte les individus et, lorsqu'elle l'a fait, ce fut d'abord par l'analyse des pratiques et du couple perception/représentation. Bien sûr, dans ces travaux, l'action n'est pas loin, mais elle est encore une fois au second plan. On a un peu l'impression que les notions d'espace de vie, d'espace vécu, qui donnent une grande place à la perception et aux pratiques d'une part, et, d'autre part, à l'insistance sur les dimensions idéelles (représentations, images ou idéologies spatiales) ont permis de réintégrer l'individu sans se centrer sur l'analyse de l'action. Les représentations sociales ou spatiales, construites par les pratiques et les expériences sociales, sont devenues un moyen d'expliquer les pratiques individuelles. Dans une certaine géographie culturelle, l'étude des représentations tend à s'autonomiser et à se déconnecter de l'analyse non seulement de l'action mais aussi des pratiques.

¹ Claude Raffestin, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec, 1980, 246 p.

² Rappelons que pour Claude Raffestin, en référence à Greimas, les acteurs syntagmatiques sont ceux qui réalisent un programme en fonction d'objectifs, qu'il oppose aux acteurs paradigmatiques découlant d'une partition classificatoire (population d'un pays, groupe d'âge) qui lorsqu'ils agissent et s'organisent peuvent se transformer en acteurs syntagmatiques. Les acteurs que nous considérons dans cet ouvrage sont bien dans tous les cas des acteurs syntagmatiques.

³ Ibid., p. 138.

⁴ Hervé Gumuchian, Eric Grasset, Romain Lajarge, Emmanuel Roux, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Anthropos, 2003, 186 p., p. 2003.

A l'opposé de ces différentes formes d'essentialisation des représentations, d'autres chercheurs proposent d'analyser les « représentations en actes »¹, et s'attachent, en particulier aux liens entre représentation et aménagement ou urbanisme. En construisant une approche des politiques urbaines qui délaisse l'analyse des impacts concrets des actions pour se rapprocher des logiques d'action des acteurs, et intègre, par l'analyse de récits d'action, la dimension idéale de l'action, Michel Lussault démontre dans ses travaux sur Tours que l'on peut étudier la politique urbaine en termes « d'idéologies spatiales en actes »².

Par ailleurs, l'émergence, le développement et la généralisation d'une géographie sociale peuvent être lus comme des modalités d'intégration, au sein de la géographie, d'une approche par les acteurs. Alors que, dans les années 1980 la géographie sociale s'intéressait à la « différenciation sociale », au « changement social », « au comportement des groupes sociaux »³, elle semble être devenue par la suite une géographie plus centrée sur l'acteur que sur les rapports sociaux. Le dernier Colloque de géographie sociale (2004), coordonnée par Raymonde Séchet, a placé l'action au cœur de ces réflexions. Le texte de l'appel à communication définissait ainsi, en mobilisant une conception de l'action comme une mise en relation des hommes, son projet : « Dès lors, pour la géographie sociale, il s'agit de comprendre comment la relation à l'autre se construit dans l'espace, comment se reproduisent les positions sociales, comment se structurent et se reproduisent les groupes sociaux, comment les rapports de domination se jouent dans la dimension spatiale des politiques publiques »⁴.

La conversion au langage de l'acteur et de l'action semble désormais généralisée au sein de la géographie et l'on peut aujourd'hui s'interroger sur les

¹ En particulier les travaux de Bernard Debarbieux, Hervé Gumuchian, Michel Lussault, Ola Soderstrom, et en dehors du champ de la géographie de Lorenza Mondada. Et Jean-Paul Guérin, Hervé Gumuchian (ed.), *Les représentations en actes*, actes du colloque de Lescheraines, Grenoble, Institut de géographie alpine, 1985, 352 p.

² Michel Lussault, *Tours : images de la ville et politique urbaine*, Tours, Maison des sciences de la ville, 1993, 415 p.

³ Je reprends ici les thèmes qui structurent la présentation des communications du Colloque de Lyon de 1982. Cf. Daniel Noin (ed.), *Géographie sociale, Actes de Colloque de Lyon*, 14-16 octobre 1982, Paris, GUEPES, 1983, 513 p.

⁴ Le laboratoire Espace géographique et société (UMR 6590) affiche aujourd'hui deux thématiques prioritaires : L'espace comme composante des dynamiques sociales à partir de l'étude des groupes sociaux et des pouvoirs, et l'analyse de la production de l'espace par des acteurs. Le dernier colloque de géographie sociale était centré sur l'action Colloque Espaces et sociétés aujourd'hui, *La géographie sociale dans les sciences sociales et dans l'action*, Rennes, 21-22 octobre 2004, UMR ESO 6590.

spécificités de la géographie sociale par rapport à une géographie humaine qui revendique une place au sein des sciences sociales¹.

La présence de l'acteur

S'il n'est pas sûr que les sciences sociales aient vécu un tournant géographique, on peut par contre identifier une « inflexion actorielle »² de la géographie. Peut-être vaudrait-il mieux parler, dans certains cas, d'inflexion « actionniste » et dans d'autres d'inflexion « actantielle ». Jacques Lévy évoque un tournant linguistico-pragmatique mettant au premier plan le rôle « d'acteurs doués de parole »³. Il ne s'agit pas ici d'identifier la conversion de tel ou tel géographe à telle ou telle théorie de l'action, mais de souligner qu'à partir des différents antécédents que l'on a identifiés : géographie active, géographie impliquée, géographie du et des politiques, géographie sociale, l'action individuelle et collective est aujourd'hui insérée au sein du programme de la géographie. Pour Michel Lussault⁴ c'est d'ailleurs bien parce qu'elle s'occupe « des acteurs, de leurs actes, de leurs interactions avec d'autres acteurs », qu'elle s'intéresse à l'action en tant que celle-ci est « organisatrice et organisée par l'espace », que la géographie peut désormais s'affirmer comme science sociale.

Fondée sur des références théoriques différentes selon les auteurs, on peut percevoir aujourd'hui une forte présence de l'action au sein de la géographie. L'acteur n'est plus oublié mais tend à devenir omniprésent y compris dans les manuels du secondaire et des travaux d'étudiants, souvent sans explicitation du statut donné à ce terme et à la place accordée à l'action. Toutefois si la géographie semble s'être laissée submerger par ce retour de l'acteur, des résistances ancrées dans les pratiques de nombreux géographes⁵ limitent la place de l'analyse de l'action dans le programme et les méthodes de la recherche géographique.

¹ Cf. Laurent Cailly, article « Géographie sociale », J. Lévy, M. Lussault (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003, 1012 p., p. 852-855.

² Cf. Michel Lussault, article « Acteur », *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, *op. cit.* p. 39-42.

³ Cf. Jacques Lévy, *Le tournant géographique, Penser l'espace pour lire le monde*, Paris, Belin, 1999, 398 p. p. 45.

⁴ Qui reprend ici un principe développé par Jean Michel Berthelot, *op. cit.* , p. 40.

⁵ Réticences que Jacques Lévy définit comme « à la fois descriptive, matérialiste, statisticienne, structuraliste », 1999, *op. cit.* p. 75.

Le terme d'agent a longtemps été dominant chez les géographes les plus ouverts sur les autres sciences sociales¹. Pour Jacques Lévy, une des faiblesses de la géographie jusqu'à la fin des années 1970 a été son allégeance au fonctionnalisme puis au structuralisme, ce qui l'a conduit à privilégier la structure ou le système et à ne concevoir l'individu que comme un agent « réalisateur concret de l'action et non son décideur, moins encore son concepteur »². Aujourd'hui, un usage large du terme acteur semble dominer, certains auteurs proposent de considérer un continuum entre agent et acteur³, en fonction des différentes pratiques ou actions.

Il n'existe pas, et l'on peut vraisemblablement s'en réjouir, de définition de l'acteur et de l'action propre aux géographes. La présence sous la plume de géographes de références implicites ou explicites aux grandes théories de l'action⁴, me semble le signe d'une insertion de la géographie au sein des débats qui structurent les sciences sociales. Certains travaux tentent néanmoins de construire, par synthèse de positions de la sociologie, une définition de l'acteur propre à la recherche géographique. C'est en particulier le cas d'un récent ouvrage collectif issu des travaux du CERMOSEM de Grenoble⁵ qui propose d'introduire le concept « d'acteur territorialisé »⁶. Cette position permet, selon les auteurs, de focaliser l'attention à la fois sur l'ancrage territorial - pré-existant à l'action - et la participation à la production territoriale des acteurs. Si l'on peut adhérer à de nombreuses

¹ Le terme d'agent, semble aujourd'hui plus utilisé en référence à la sociologie de Pierre Bourdieu, qu'à la sociologie marxiste, ce n'était pas le cas dans les années 1970 et 1980.

² Jacques Lévy, article « Agent », dans J. Lévy, M. Lussault (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003, 1012 p., p. 47-48.

³ C'est la position adoptée par Jacques Lévy et Michel Lussault dans *Le Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* ; voir aussi l'identification de « l'admirable polymorphie » des professionnels des services techniques des municipalités observée par Michel Lussault, ceux-ci se comportant suivant les contextes et les interactions comme agents, opérateurs ou acteurs. « Action(s) ! », dans J. Lévy, M. Lussault, *Logiques de l'espace, esprit des lieux, géographies à Cerisy*, Paris, Belin, 351 p., p. 11-36, p. 21.

⁴ Sociologie de l'action organisée (Michel Crozier, Erhard Friedberg), sociologie de l'action (Albert Ogien, Louis Quéré), sociologie des régimes d'action (Luc Bolstanski, Laurent Thévenot), théorie de l'acteur/réseau (John Law, Michel Callon, Bruno Latour), science politique et analyse des politiques publiques (Pierre Muller), sociologie de l'action publique (Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, Jacques Commaille, Patrice Duran), mais aussi « l'agir communicationnel » de Jürgen Habermas et la « philosophie de l'agir » de Paul Ricœur.

⁵ Centre d'études et de recherches sur les montagnes sèches et méditerranéennes, Hervé Gumuchian, Eric Grasset, Romain Lajarge, Emmanuel Roux, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Anthropos, 2003, 180 p.

⁶ L'ambition de synthèse entre des approches qui peuvent paraître contradictoires, apparaît clairement dans la figure 1 qui caractérise « quatre théories de l'action en sciences sociales » et place comme unique intersection le concept « d'acteur territorialisé ». *ibid.* p. 16.

propositions de cet ouvrage et, en particulier, à sa volonté de souligner que l'acteur est pluriel, multiple, non défini par son simple rôle ou position, il est plus difficile de considérer que la catégorie « d'acteur territorialisé » permette de fonder « une autre lecture du territoire, de son organisation et de son fonctionnement ». Ce livre montre néanmoins l'existence, sur des thématiques diverses, de recherches récentes de géographes qui ne se contentent plus d'utiliser la notion d'acteur mais qui font de la définition de systèmes d'action, de l'identification des acteurs, de leurs relations et de leur rôle dans des processus de territorialisation des objets de recherche.

Michel Lussault adopte, dans le Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, en référence aux travaux de Bruno Latour et à leurs soubassements dans la sémiotique, une position n'accordant pas le privilège de l'action aux seuls humains, ceux-ci sont considérés comme une catégorie d'actants. Ces derniers sont définis comme des « opérateurs de la réalité sociale » dotés d'une capacité d'action. Dans cette optique, des entités qui, dans d'autres cadres d'analyse sont considérées comme des éléments des milieux naturels, comme des représentations ou des concepts, sont ici saisies à partir de leur rôle « d'opérateur d'actes ». Toute situation peut alors être analysée à partir de l'identification de collectifs hybrides portant l'action. Pour la géographie, cette perspective permet de réintégrer dans l'analyse des objets spatiaux qu'une focalisation sur les seuls acteurs (humains) conduisait à exclure. Alors que, dans d'autres cadres d'analyses, l'action est définie par son intentionnalité, limitée à des interactions entre humains, ce qui est appelé ici action tend à occuper une place beaucoup plus large. Si une telle position élargit le champ de l'action et permet de construire un lien entre dimensions idéelles de l'espace et action humaine, on pourrait dire que, paradoxalement, elle réduit la spécificité d'une approche par les acteurs humains.

Michel Lussault a développé par ailleurs le concept d'action spatiale. Celui-ci permet de se focaliser sur la construction d'espace par les acteurs (humains), et de « bien saisir que l'espace idéal et matériel est présent, non pas seulement après l'action - comme le postule le paradigme de la production - mais aussi en action dans l'action ». L'espace est alors considéré comme un support actif, comme une ressource, un instrument et un enjeu, comme « un fixateur et un condensateur de valeurs, de normes, d'imaginaires socialement construits », que l'on peut en

particulier analyser à partir de récits d'actions¹. Mais cette perspective « axiologique », centrée sur l'individu, va plus loin et rend possible de sortir d'une approche essentialiste de l'espace pour saisir la configuration d'un espace commun à partir des dispositifs spatiaux agencés dans l'action². L'identification « d'espaces d'actes » permet non seulement de réconcilier l'analyse des dimensions spatiales de l'action et celle des dimensions axiologiques de l'espace ; mais aussi de saisir ensemble, dans leur constitution commune, espace et action comme consubstantiellement liés dans un « agencement permanent »³.

Tout indique que la géographie française s'est aujourd'hui ouverte sur l'action. Toutefois, si dans les débats théoriques ou épistémologiques, c'est d'abord la place de l'acteur individuel qui est discutée, de nombreuses recherches prennent en compte l'action collective. Les géographes se sont en particulier mobilisés sur l'analyse du jeu local de l'après décentralisation et de la constitution de nouveaux espaces institutionnels (« pays », parcs naturels régionaux), ainsi que sur l'adéquation ou l'inadéquation des relations entre « territoires fonctionnels et territoires institutionnels »⁴.

La place de l'action dans mes travaux

Focaliser sur l'action et le politique

Ces évolutions au sein de la géographie, comme l'ampleur prise par les références à l'action dans l'ensemble des sciences sociales, ont marqué le corpus théorique mobilisable, l'ambiance intellectuelle et les conditions institutionnelles de réalisation de mes recherches. Mon parcours au sein de la géographie est fortement lié à cet intérêt pour l'action ; à la fois sous la forme d'une tentation de l'action (intervention géographique⁵ et géographie « appliquée »¹) et sous celle de la

¹ Michel Lussault, article « action spatiale », dans *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, *op. cit.*, p. 42-45.

² Michel Lussault, article « espace public », *ibid.*, p. 325-336., p. 336.

³ Cf. Michel Lussault, 2000, *op. cit.*, p. 30-31.

⁴ L'essentiel des communications du colloque organisé en 2003, par l'Institut de recherche du Val de Saône-Mâconnais sur les « Territoires institutionnels, territoires fonctionnels » traite de ces questions.

⁵ Ma première pratique de recherche, celle réalisée dans le cadre de mon mémoire de maîtrise, a été marquée par la volonté de coupler mon intérêt pour la recherche urbaine et la participation à une enquête/intervention géographique. Le choix du sujet fut donc lié à la possibilité de collaborer à une expérience de mise en débat des enjeux d'aménagement par la réalisation d'une exposition et d'un atelier public dans une commune de la banlieue

réalisation de recherches construisant comme objet des politiques urbaines ou territorialisées, le pouvoir local ou la décentralisation, des actions politiques ou collectives. Au sein de ces recherches la place que j'ai accordée à l'action et aux acteurs a évolué, comme les modalités de construction des objets et les pratiques de recherche. Le projet présenté ici propose d'ancrer sur ces travaux les prémisses d'une approche renouvelée des dimensions territoriales de l'action publique.

Comme on l'a présenté en détail dans la partie parcours, mes travaux ont concerné trois formes d'action : d'abord l'action des pouvoirs publics², ensuite l'action politique³ et enfin l'action collective⁴. Il s'agit bien sûr d'une typologie construite *a posteriori*, car, dans de nombreuses publications ces trois formes d'action sont présentes ensemble. Une des leçons de mes premières recherches dans le contexte mexicain a été de montrer que, dans le système du parti hégémonique, l'analyse des actions des pouvoirs publics sur la ville ne pouvait être dissociée de celle du contrôle politique, social et spatial exercé par les différents relais du pouvoir du PRI⁵. Ceux-ci prenaient en charge, en particulier, la relation

parisienne. ACADIE, coopérative d'étude et recherche, intégra pendant cinq mois une équipe d'étudiants en géographie de l'Université Lyon II, pour la réalisation du Plan de référence d'Ozoir la Ferrière. Cette expérience constitua l'objet d'un mémoire de maîtrise - réalisé avec Bruno Couturier et Michel Péroni - sous la direction d'André Vant, intitulé « Ozoir, votre ville », en 1981.

¹ Cf. une partie des travaux réalisés au sein de *l'Observatoire Européen de Géopolitique* de 1990 à 1996.

² Essentiellement sur des terrains mexicains : travaux sur les relations entre politique et gestion urbaine, sur les dynamiques de l'urbanisation, sur la place du cadre légal dans l'identification des différentes filières de production de l'espace urbain, sur le rôle des actions patrimoniales et environnementales dans les processus de territorialisation, analyse des processus de qualifications juridiques de l'espace. Sur des terrains français : analyse de l'intervention économique des collectivités locales ; des processus de délocalisation administrative, des référents spatiaux implicites aux débats sur l'aménagement du territoire ; sur des terrains européens (Espagne, Suisse, Italie) sur les politiques de logement, sur les politiques régionales d'aménagement du territoire.

³ Analyse des pouvoirs locaux et des modalités de gestion politique de l'espace urbain, géographie électorale et conflits au Mexique.

⁴ Travaux sur des conflits de proximité mobilisant des valeurs patrimoniales et environnementales

⁵ Le parti/régime issu de la révolution mexicaine, formé par agglomération d'une multitude de groupes et partis politiques antagonistes, a pris en 1929 le nom de Parti National Révolutionnaire, en 1938 celui de Parti Révolutionnaire Mexicain, et en 1946 celui de Parti Révolutionnaire Institutionnel. Jusqu'à l'élection d'un président du Parti d'Action National en 2000, le PRI a constitué un régime hégémonique mobilisant une rhétorique nationale-populaire qui cherchait à intégrer l'ensemble des « secteurs » de la société. Le dogme de la « non-réélection » de tous les postes élus renforça le rôle du parti comme instance de régulation entre différents groupes politiques. A partir de la première moitié des années 1980 une « transition » s'amorça, d'abord au niveau local, puis à celui des Etats,

avec les habitants des périphéries défavorisées mobilisées pour la régularisation de la tenure de la¹ terre ou pour l'accès aux services. Action urbaine, action politique et action collective étaient ainsi profondément imbriquées dans les enquêtes que j'ai réalisées à Puebla. Par la suite, sous des configurations différentes, ces trois formes d'action sont présentes dans pratiquement toutes mes recherches.

On peut lire l'évolution de mes intérêts et de mes pratiques de recherche comme un placement progressif de l'action au centre de l'analyse. Dans mes premiers travaux mexicains, l'action des pouvoirs publics ne constituait qu'un des éléments d'une analyse des modalités de l'urbanisation. Ma thèse de troisième cycle¹ tentait en effet une approche globale des dynamiques spatiales et des relations entre la ville et l'espace proche. Dans les travaux réalisés par la suite, sur la gestion locale et sur les filières de production de l'espace urbain, et dans le livre² issu d'une version refondue de cette thèse, l'action des pouvoirs publics occupe une place plus importante. Les politiques urbaines sont saisies à partir de leurs impacts, comme éléments de production de l'espace urbain, mais aussi comme instituant un cadre réglementaire séparant une urbanisation légale d'une urbanisation illégale. Ce cadre joue un rôle fondamental dans la construction de relations négociées entre les populations les plus pauvres et les instances politiques (cf. supra).

Dans mes travaux postérieurs sur les centres-villes, on peut identifier de la même façon un progressif recentrement sur l'action des pouvoirs publics. La problématique de mes recherches a évolué d'un questionnement des relations entre centralité et espace urbain³, d'une tentative d'étude conjointe des politiques, pratiques et dynamiques des centres, vers une analyse des différentes formes d'actions des pouvoirs publics (non seulement action patrimoniale, mais aussi projet de rénovation ou de réhabilitation, réorganisation des flux, mise en ordre de l'espace public, politique du logement)⁴. Celles-ci sont analysées à partir de leur rôle dans la

vers une démocratie pluraliste (cf. la présentation du contexte de la transition mexicaine dans la troisième partie).

¹ *La dynamique de l'urbanisation de la ville de Puebla (Mexique) : de la ville à la région urbaine*, Thèse de doctorat de troisième cycle en géographie, aménagement et urbanisme, Université de Paris III, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, 1986, 471 p.

² *Puebla urbanización y políticas urbanas*, Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcatpotzalco, Mexico, 1994, 229 p.

³ *Centralité et espace urbain : dynamiques, politiques et pratiques des centres au Mexique*, Thèse de doctorat en géographie, aménagement et urbanisme, Université de Paris III Sorbonne Nouvelle, 1996, 552 p.

⁴ *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, Presse de la Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, 1998, 324 p.

construction matérielle et idéale du centre historique comme nouveau type d'espace, mais aussi comme des moments particuliers, à l'occasion desquels, autour de l'élaboration d'un projet précis et de l'affirmation d'une politique, se donnent à voir les conceptions des centres-villes, les idées de villes qui s'opposent, les alliances entre acteurs qui les rendent possibles ou les freinent. C'est un moment où l'espace devient enjeu, et où, donc, les enjeux autour du patrimoine, des centres et de la centralité peuvent être appréhendés. Par la suite, mes recherches sur l'institutionnalisation de l'action environnementale au Mexique, sur les processus de qualifications juridiques de l'espace ou sur des situations de conflits et controverses ont construit directement l'action comme objet de l'investigation¹.

Mes travaux peuvent aussi être lus à partir de la place accordée à l'instance politique et aux politiques. J'ai travaillé dans le contexte mexicain sur la mise au jour des relations de pouvoir dans les modalités de production et de gestion de la ville, sur la construction des nouveaux agencements entre niveaux d'organisation politico-administrative dans le cadre de la décentralisation et de l'ouverture politique. Ce qui était en jeu dans le renforcement progressif du rôle de la scène électorale, que j'ai analysé au niveau local dans ses relations avec d'autres formes d'exercice du pouvoir², c'est bien la question de la construction de la légitimité. La « circulation de la légitimité »³ paraît être une définition du politique particulièrement adaptée à l'analyse du contexte mexicain dans le cadre de la transition politique, à une époque où le PRI tentait de reconstruire une légitimité grâce à l'ouverture de la scène électorale, à la modernisation de l'action des pouvoirs publics et à la décentralisation.

Par ailleurs, j'ai analysé l'émergence, l'institutionnalisation et le rôle de politiques publiques qui se donnaient comme objectif l'organisation, la qualification et la rationalisation des usages de l'espace (aménagement du territoire, planification urbaine, patrimoine, l'environnement). Dans l'ensemble de ces recherches, et en particulier dans celles consacrées au pouvoir local, j'ai tenté de prendre en compte conjointement l'instance politique et la place de l'action des pouvoirs publics. Par

¹ Ces travaux seront présentés en détail plus loin.

² Cf. *Elections, pouvoirs et conflits dans l'état de Puebla*, Paris, Document de recherche du CREDAL N°47, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, Juin 1987, 139 p, 28 cartes. Travail qui a été développé et publié au Mexique sous la forme d'un livre, *Geopolítica del Estado de Puebla, Elecciones, poderes y conflictos*, Instituto de Ciencias Universidad Autónoma de Puebla, Mexico, Gernika, 1990, 186 p.

³ Cf. Jacques Lévy, *op. cit.*

ailleurs, mes recherches ont montré l'intérêt d'intégrer dans l'analyse les usages et interprétations du droit comme modalités de relation entre politiques et action (cf. supra). L'étude de situations de conflits m'a ensuite permis, on le verra, d'identifier la constitution de sphères politiques publiques intermédiaires¹ construites par les controverses et les procédures mises en œuvre pour les réduire et de reformuler la question de la dimension publique des politiques et de l'action (cf. supra). Le politique n'en reste pas moins au centre du questionnement. Ma conception du « pouvoir local » a évolué. Je suis en quelque sorte passé de travaux illustrant un mode de domination national, ou des modalités de résistance aux injonctions du pouvoir central, ou encore des modalités d'une « régulation croisée » entre leaders, notables et représentants du pouvoir central, à une réflexion sur les conditions de construction politique de scènes politiques publiques locales.

Dans cette optique, mes recherches peuvent être présentées comme couvrant l'ensemble du champ d'une approche géographique des processus politiques telle qu'elle a été définie par Jacques Lévy : « espaces juridiques ou administratifs, espaces de l'action et de la gestion politique, espace de la et des représentations(s) politique(s)² ».

Des politiques urbaines à l'analyse des actions des pouvoirs publics

Dans mes premiers travaux, j'utilisais le vocable de politiques urbaines, essentiellement pour qualifier les tentatives de planification des modalités de la croissance urbaine et la gestion des services et infrastructures urbaines. Or ces recherches ont montré qu'il n'était pas possible de considérer celles-ci comme indépendantes d'autres formes d'action - ou de non-action - des pouvoirs publics concernant les espaces périphériques : régularisation de la tenure de la terre, gestion politique de la relation avec les populations les plus pauvres, modalités de

¹ En cohérence avec la position de François Tomas et Michel Lussault, il me semble préférable pour un géographe de ne pas utiliser le terme d'espace public, pour caractériser la sphère publique délibérative mise en évidence par Jürgen Habermas. En effet seule la traduction en Français de son livre (*L'espace public, archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société*, Paris, Payot, 1978), introduit cette proximité entre la notion d'espace public et des références à des espaces urbains concrets, qui a donné lieu à une ample utilisation dans la littérature sur la ville. Cf. François Tomas, « L'espace public, un concept moribond ou en expansion ? », *Geocarrefour*, vol. 76, n°1, 2001, p. 75-81 ; Michel Lussault, article « espace public II », *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, *op. cit.*, p. 339-340.

² Jacques Lévy, « Espèces d'espaces politiques », dans J. Lévy (dir.), *Géographies du politique*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1991, 221 p., p. 17-22., p. 18.

l'action quotidienne des municipalités et des administrations des gouvernements des Etats.

J'ai donc développé une conception large des politiques urbaines, désormais entendues au sens de l'ensemble des actions et des prises de position des instances publiques sur l'espace urbain, et considérées sous leurs aspects synchroniques - l'étude des projets en cours, des procédures et des moyens d'intervention et de leurs impacts - et diachroniques, de reconstitution du rôle des mesures publiques dans la construction et le fonctionnement des espaces urbains. Par ailleurs, mes recherches devaient prendre en compte les actions de signification, de constitution des « problèmes » urbains à traiter par les politiques. Il s'agissait ainsi de tenter d'établir comment les logiques d'action des pouvoirs publics contribuaient à la transformation des espaces, et de présenter, en prenant l'action des pouvoirs publics comme fil directeur, les dynamiques des espaces urbains mexicains.

Plus que de politique urbaine, terme qui sous-entend la mise en place coordonnée d'une stratégie sur la ville, je proposais alors de penser en termes d'actions publiques multiformes pouvant relever d'ordres sectoriels et de légitimités différentes¹. Passer des politiques urbaines à l'étude de l'action publique, c'était aussi passer d'une conception réifiée des actions des instances de pouvoirs, considérées dans leurs rationalités et leurs intentionnalités, à une conception plus complexe de l'action des différents acteurs publics sur la ville, des modalités de l'adaptation/réaction de leurs interventions aux positions des autres acteurs, analysées à partir de leurs effets sur l'espace.

Parler d'action publique multiforme permettait aussi de ne pas induire une action coordonnée des représentants des pouvoirs locaux et nationaux, mais de faire apparaître les différentes logiques des acteurs publics impliqués dans des actions concernant des espaces concrets. L'analyse des actions publiques permettait de mettre à jour les différents types d'acteurs locaux, définis par leur place et leur rôle dans des processus d'action : réalisation d'un plan, mise en œuvre d'une politique publique, projets d'urbanisme, gestion quotidienne des conflits d'usage. Il s'agissait, au-delà d'une analyse du rôle et des compétences des pouvoirs locaux, de se référer à l'originalité de chaque situation locale, exprimant un rapport de forces, un

¹ Je reprends ici l'argumentation développée dans l'introduction de *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, Presse de la Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, 1998, 324 p.

consensus basé sur la gestion négociée des conflits locaux, intégrant les groupes constitutifs du pouvoir local, mais aussi l'ensemble des acteurs pour qui le centre ou la centralité est un enjeu, acteurs possédant leur propre pratique et leur propre conception de ce qu'est et de ce que doit être le centre de la ville. L'analyse d'une opération d'urbanisme, comme celle de la mise en place d'une action particulière permet de faire apparaître la construction « d'un champ politique dans lequel émergent les conflits et se nouent des alliances entre acteurs institutionnels »¹.

Cette problématique semblait particulièrement intéressante à mettre en œuvre pour l'analyse des espaces centraux. Mes recherches sur les filières de production de l'espace urbain ont montré qu'il était possible de mettre au jour des systèmes d'acteurs impliqués dans les processus d'expansion urbaine et d'étudier leurs interactions. Mais la relation au centre-ville est différente ; à l'opposé des espaces périphériques, les luttes pour l'appropriation réelle ou symbolique des espaces centraux impliquent un grand nombre d'acteurs. C'est aussi au centre que les interactions entre acteurs et la visibilité des prises de position sont les plus importantes. Pour les différents acteurs en jeu, « l'espace est une ressource parmi d'autres constitutive de leurs positions réciproques »² ; et c'est particulièrement le cas pour les groupes locaux qui sont en position de « gestionnaires du sens »³ : hommes politiques, notables, intellectuels⁴.

Reconstruire l'action publique locale comme le résultat de l'action d'acteurs particuliers identifiables permet aussi d'éviter de réifier le rôle des mutations structurelles ou des tendances macro-économiques au sein des dynamiques socio-spatiales, et de limiter l'influence de l'induction de causalités reposant plus sur des positions théoriques que sur les résultats de la recherche. J'ai donc tenté de travailler d'abord à partir des activités quotidiennes des acteurs chargés de mettre en œuvre les politiques - activités qui peuvent être assez éloignées des déclarations d'intention portées par les programmes et textes de lois. En outre, il faut souligner que au moment de son inscription locale, l'action publique établit un nouveau

¹ Gérard Althabe, Bernard Légé, Monique Sélim, *Urbanisme et réhabilitation symbolique, Ivry-Bologne-Amiens*, Anthropos, Paris, 1984, 297 p. p.11.

² cf. Jean Rémy, « Bilans et tendances de la sociologie urbaine de langue française depuis 1945 », *Espace et Société*, n°48-49, 1988, p.47-89., p. 79.

³ cf. Bernard Poche, « Localités et subdivisions spatiales du social », *Espace et Société*, n°48-49, 1988, p. 225-239, p. 234.

⁴ Au Mexique comme ailleurs, « les hommes de pouvoir sont de formidables promoteurs d'espace objectivé.... », Guy Di Méo, *L'homme, la société, l'espace*, Paris, Anthropos, 1991, 319 p., p. 276.

consensus, distinct des oppositions sociales et politiques pré-existantes, qui peut mobiliser des acteurs différents, reconfigurer les relations entre acteurs, s'appuyer sur les qualités spécifiques de certains acteurs liées à leur ancrage local¹. Même des actions, projets ou politiques n'ayant aucun résultat concret, peuvent par leur fonction « symbolique », leurs effets d'annonce, leur fonction de légitimation de certains acteurs, modifier un contexte local ainsi que les rôles et les ressources à la disposition des acteurs².

Cette recherche sur les centres-villes mexicains a permis d'élargir ma conception de la construction de l'action des pouvoirs publics comme objet problématique. En effet, l'analyse n'a pas séparé la détermination des problèmes urbains à prendre en compte des modalités de l'action ; elle a par contre privilégié l'étude conjointe de la mise en place de modalités d'actions spécifiques et de la construction de leur objet. L'action des pouvoirs publics qui, apparemment, se saisit d'un problème ou d'une situation, contribue en fait à la construction sociale de ce problème³. Ma recherche a permis de le montrer à partir de l'analyse de la politique du patrimoine ou de la constitution de réponses « adaptées » aux éléments constitutifs de la « crise » des centres, préalablement définis par les discours des planificateurs. Plus généralement, comme le propose Michel Péroni, il faudrait « analyser en termes de processus comment ces « problèmes » sont socialement construits » ; et ce d'autant que « problème et instance (politico-administrative chargée de le traiter) non seulement coexistent mais se constituent mutuellement : les « problèmes » sont socialement construits en tant qu'ils sont agissables, en tant qu'ils impliquent tel ou tel traitement institutionnel comme solution »⁴. Il s'agit dès lors de s'intéresser au processus de construction sociale des interventions publiques qui nécessite une

¹ cf. Yves Barel, « Le social et ses territoires », *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fayard, Fondation Diderot, 1985, 343 p., p. 131-140, p. 133.

² Cf. les commentaires d'Antoine Menié (article « mise en œuvre », *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, 518 p., p. 283-290, p. 287) sur l'ouvrage de Jean-Gustave Padioleau, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, 222 p.

³ Le plus souvent, les approches se situant dans le cadre de l'analyse des politiques publiques, considèrent que celles-ci constituent des « réponses institutionnelles à des états sociaux (changeants) jugés problématiques » (Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Helbing & Lichtenhahn, 2001, 398 p., p. 25) de nombreux auteurs reconnaissent, néanmoins, le caractère construit des problèmes à traiter (ibid. : 143).

⁴ Michel Péroni, « Action publique et formes normales de l'accord public », dans *Les raisons de l'action publique, entre expertise et débat*, L'Harmattan, 1993, 367 p., p. 5-13, p. 6.

opération de construction du sens, et l'on pourrait dire de construction d'une perception de la ville, d'un modèle de ville lié à un modèle d'action publique¹.

Par la suite, la poursuite de travaux sur la politique du patrimoine et de l'environnement a permis de saisir les modalités de leur institutionnalisation locale et leur rôle dans des situations de conflits et de controverses. Ces travaux, que je présenterai en détail dans les parties suivantes, rendent possible le projet de centrer mes recherches sur le rôle de l'action patrimoniale et environnementale dans les processus de territorialisation en adoptant une perspective constructiviste, et de construire une nouvelle problématisation de la notion d'action publique.

Dimensions publiques de l'action

J'utilisais donc jusqu'ici le terme d'action publique pour prendre des distances par rapport à la notion de politiques urbaines, telle qu'elle a pu être conceptualisée, d'une part, par la sociologie urbaine d'inspiration marxiste, dont l'influence est encore très présente dans les recherches urbaines latino-américaines, et, d'autre part, par l'analyse des politiques publiques, adaptée à l'étude de grandes politiques étatiques et à la construction de secteurs d'intervention².

Cet usage était cohérent avec la généralisation du terme dans les différentes sciences sociales : la science politique pour caractériser une conception de l'action comme résultat de l'interaction de nombreux acteurs publics³ (étatiques, locaux mais aussi internationaux), et remettre en cause ce qui avait été appelé le modèle « balistique » des politiques publiques, qui fait référence à un décideur unique ayant un but clairement défini mettant en oeuvre une politique se traduisant par des effets mesurables sur la société ou l'espace⁴ ; la sociologie de l'action publique pour

¹ Cf. Conclusions, *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, *op. cit.*

² La préface de Pierre Muller, au *Dictionnaire des politiques publiques* (publié sous la direction de L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, Presses de Sciences Po, 2004, 518 p., p. 17-21, p. 18) présente l'apport de l'analyse des politiques publiques comme permettant de se faire une « idée de notre façon de penser l'Etat, c'est-à-dire de concevoir les changements qui affectent le rôle des autorités gouvernementales dans les démocraties occidentales » ; par rapport à la science administrative l'analyse de politiques publiques a pour mérite d'ouvrir la « boîte noire de l'Etat », de remettre en cause la notion de décision et de faire apparaître la complexité de la mise en oeuvre des politiques.

³ Cf. qui conduit à substituer à l'espace apparemment intégré de l'Etat une sorte de « polyarchie institutionnelle marquée par la confrontation entre des pouvoirs hétérogènes, peu prévisibles et difficilement hiérarchisables », cf. Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, *op. cit.*, p. 623.

⁴ cf. Jean Leca, « Préface », dans F. Godard (coord.), *Le gouvernement des villes, territoires et pouvoirs*, Descartes, 1997, 255 p. p. 16.

caractériser une approche privilégiant les interactions sociales, et insister sur la présence d'acteurs non publics (porteurs d'intérêts économiques et leurs représentants, groupes de pression, usagers) qui agissent avec les acteurs publics, « pour produire des formes de régulation des activités collectives »¹.

Dans le contexte français, la multiplication des formes de contractualisation, caractérisées par une faible formalisation et des effets d'affichage forts, institutionnalise la négociation entre acteurs². Dans le cadre de la décentralisation, la contractualisation est aussi une forme particulière du redéploiement territorial de l'Etat. Sous des modalités différentes, cette tendance est perceptible dans de nombreux pays européens : l'action des pouvoirs publics est de plus en plus construite en partenariat entre niveaux différents de gouvernement (collectivités territoriales, administrations centrales ou déconcentrées) et intègre des acteurs privés.

Analysée à partir des configurations d'acteurs locaux qu'elles autorisent et de ses effets sur des espaces concrets, l'intervention des pouvoirs publics apparaît bien comme une action publique multiforme résultant de la superposition complexe d'instances politiques et administratives, de l'action d'acteurs chargés d'inscrire localement des politiques publiques, des (ré)actions (demande, adhésion, opposition, résistance) d'acteurs économiques, de propriétaires, d'usagers et d'habitants. De plus, on peut identifier, en France comme au Mexique, un nouveau contexte créé par la décentralisation, l'autonomisation des acteurs institutionnels locaux et les recompositions de la conception même de la mise en œuvre des politiques publiques³ - tendances qui impliquent une mutation de la place accordée

¹ Jacques Commaille, article « Sociologie de l'action publique », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, op.cit, p. 413-421., p. 413.

² cf. Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Presses de Sciences Po, 1999, 233 p.

³ Une des tendances de l'action des pouvoirs publics est de confier celle-ci à des acteurs de plus en plus détachés des administrations hiérarchisées, qui ont souvent un statut précaire, et qui doivent non seulement construire localement les configurations d'acteurs qui rendent possibles la mise en œuvre des politiques mais aussi reconstruire en situation leur sens et les modalités de leur insertion au sein de l'ensemble des dispositifs préexistants. Cf. le séminaire organisé sur la thématique « Action publique et logiques professionnelles » au sein de l'équipe « Politiques publiques et territoires » de VST. Les travaux présentés dans ce cadre concernaient la France, mais au Mexique, dans des configurations différentes et avec un poids plus important des structures hiérarchiques, les acteurs de terrain chargés de mettre en œuvre les politiques du patrimoine et de l'environnement peuvent se retrouver placés dans une situation similaire.

aux populations ou à la « société civile »¹. Ces éléments et l'évolution de mes pratiques de recherche - centrées sur des situations de contact entre habitants mobilisés et pouvoirs publics - me conduisent donc aujourd'hui à préciser l'usage du terme « action publique » dans la mesure où je ne peux plus l'utiliser pour caractériser toutes les formes d'action des pouvoirs publics.

Cette inflexion de mon vocabulaire et de la conceptualisation de la notion d'action publique permet d'accorder une place nouvelle à la dimension publique de l'action au sein de mes recherches. Dans l'usage précédent, le « public » était assimilé à l'intervention des pouvoirs publics, généralement de l'Etat, mais aussi et de plus en plus des collectivités locales ou d'instances supra-nationales. Or, ce qui est en jeu dans les situations de conflits impliquant des habitants comme dans des controverses entre acteurs institutionnels, c'est bien la définition du « public », du caractère public de l'action. En France comme au Mexique, deux Etats marqués par une forte centralisation et par le poids des administrations centrales ou déconcentrées, le nouveau contexte induit la multiplication des forums de débats sur les objectifs des politiques publiques, d'instances de définition légitime de l'intérêt public, c'est-à-dire une remise en cause de la capacité de l'Etat, de ses représentants locaux et des collectivités locales à incarner la définition de l'intérêt général. Certains travaux évoquent un intérêt général local, bien difficile à définir : « nouvelle entité hybride, ou bien une hydre aux multiples gueules qui se dévorent entre elles ? »². Mes travaux les plus récents font apparaître, au Mexique comme en France, la généralisation des conflits³, des controverses, sur ce qui est commun et peut justifier une intervention publique.

¹ Multiplication des procédures d'information, de participation et de concertation liées à des projets, institutionnalisation de dispositifs de construction de l'assentiment dans le cadre de conflits, mais aussi généralisation de procédures de « démocratie participative », et de l'organisation de réseaux associatifs intégrés dans des dispositifs institutionnels « qui s'avèrent aptes à faire circuler la parole entre le civil et le politique », Jacques Ion, « Métamorphoses de l'engagement, espace public et sphère politique », dans J. Ion (dir.), *L'engagement au pluriel*, Saint-Etienne, Presse de l'Université de Saint-Etienne, 2001, p. 196-217, p. 211.

² Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presse de Science Po., 2002, 135 p., 16.

³ Conflits liés à la construction d'infrastructures, à des projets d'aménagement, à la localisation d'activités ou de logement, mais aussi à la définition même de l'action environnementale et patrimoniale, à la nouvelle place des risques, à la mise en débat des enjeux technologiques (voir le chapitre consacré à cette question) et Patrice Melé, Corinne Larrue, Muriel Rosemberg (coord.), *Conflits et territoires*, Tours, PUFR, MSH «Villes et territoires », 2003, 224 p.

Les pouvoirs publics ont donc à construire dans chaque contexte la légitimité de leurs actions : ceci implique une mise en débat du caractère public de l'action sur une scène locale et la constitution d'un public¹. Considérer la définition d'un public affecté, concerné, doté d'une capacité d'organisation, implique à l'évidence un cadre d'interprétation différent de celui de l'analyse des politiques publiques qui identifie des « ressortissants » ou des « assujettis »² auxquels sont distribués des droits et des ressources mais aussi des obligations. Par ailleurs, la multiplication des conflits et controverses organise une nouvelle représentation du public et instaure des scènes de débats. Je propose aujourd'hui de caractériser ces processus sous le terme d'action publique. Dans cet ouvrage, on réservera donc le terme « action publique » pour caractériser la dimension publique d'actions qui impliquent une confrontation entre des actions des pouvoirs publics, des actions politiques et des actions collectives sur une scène locale.

Cette nouvelle conceptualisation de la catégorie d'action publique permet de saisir le caractère hybride des processus que l'on observe lors de recherches sur des situations d'action. La séparation entre trois types d'action (celle des pouvoirs publics, politique ou collective) n'était qu'une convention utilisée pour l'analyse. Il n'est pas possible de considérer l'action des pouvoirs publics sans penser le lien avec les formes de l'action politique et les différentes formes d'action collective impliquant des habitants, usagers ou amateurs. Par ailleurs, les formes d'action collective, sur lesquelles je travaille, ont toutes une dimension d'action politique et de demandes, affrontement, confrontation avec l'action des pouvoirs publics.

Cet usage du terme « action publique » s'inspire de Jacques Ion, qui s'intéressant aux nouvelles formes d'action collective et d'engagement en France, propose de l'employer pour « penser l'action en commun dans l'espace public » et pour souligner que « c'est bien la dimension de visibilité publique de l'action qui

¹ Dans les domaines de l'aménagement et de l'environnement (par exemple gestion de l'eau), on observe la multiplication de « politiques constitutives » qui procèdent par création d'une instance de débats sur les objectifs de l'action et non par la détermination de ceux-ci. Ce type de politique « édicte des règles sur les règles et les procédures organisationnelles. Elle ne dit pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel », ces actions constitutives sont une des principales modalités d'instauration de procédures permettant une institutionnalisation de l'action collective comme forme de recomposition de l'État., Patrice Duran, Jean Claude Thoenig, *op. cit.*, p. 601.

² Philippe Warin, « Les « ressortissants » dans les analyses de politiques publiques », *Revue française de science politique*, n°49, 1, février 1999, p. 103-120.

spécifie l'action des acteurs »¹. L'étude des modalités de la publicisation de l'action occupe une place centrale dans la caractérisation de nouvelles formes d'engagements qui ne reposent plus sur des « collectifs hérités » et sur la figure du militant affilié². Les actions collectives liées à ces nouvelles formes d'engagement constituent à la fois des modalités de construction et de participation à la « chose publique ». En suivant Jacques Ion, il est donc possible d'adopter le vocable « action publique » pour caractériser toutes les actions qui mettent en jeu un public, qui répondent à l'impératif de publicisation, qui ont pour objectif la définition de « biens communs » et des modalités de l'intervention publique. Cette acception est proche de celle qu'opère Jean-Claude Thoenig pour définir « la construction et la qualification des problèmes collectifs par une société », ceux-ci étant le résultat de processus de co-construction, sur des scènes d'action multiples³ ; définition qui, pour Pierre Lascoumes, retrouvait le sens anglo-saxon de politique (*policy*) que cet auteur résumait comme caractérisant toute « action collective organisée selon un projet de changement »⁴.

Adopter cette acception ne témoigne pas d'une inflexion mineure de mon vocabulaire, mais exprime bien la poursuite de la focalisation de mes recherches sur l'action. En effet, passer de l'étude des actions des pouvoirs publics appréhendées à partir de leurs effets sur un espace particulier (périphérie urbaine, centre ville) à celle de l'action publique implique de passer de l'étude d'un sous-ensemble spatial à celle des dimensions spatiales et territoriales de situations d'action.

Il ne s'agit pas ici de réifier la mise en débat comme caractérisant l'instauration d'une démocratie communicationnelle, ni d'adhérer au discours des instances institutionnelles de construction de l'assentiment, ni de chercher à contribuer à la construction de l'accord ou de l'acceptabilité de la localisation d'infrastructures ou d'aménagements, mais de faire le pari que la constitution de scènes de débat, dans

¹ Jacques Ion, « Introduction », dans Jacques Ion (dir.), *L'engagement au pluriel*, Saint-Etienne, Presse de l'Université de Saint-Etienne, 2001, 217 p., p.10-20, p. 17.

² Jacques Ion « Affranchissements et engagements personnels », dans Jacques Ion (dir.), *L'engagement au pluriel*, Saint-Etienne, Presse de l'Université de Saint-Etienne, 2001, 217 p., p. 22-45, p. 23.

³ Jean-Claude Thoenig, « L'usage analytique du concept de régulation », dans J. Commaille et B. Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998, p. 35-53., 381 p., p.47.

⁴ Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, éditions la découverte, 1994, 317 p., p. 11.

le cadre de conflits, de controverses, de procédures de concertation ou de participation, peut être analysée à la fois comme moment d'expression mais aussi comme modalités de construction de représentations, valorisations, qualifications de l'espace. De plus, ce qui est en jeu dans ces situations, c'est la définition de modalités légitimes de localisation et de territorialisation. Je développerai, dans la quatrième partie, l'hypothèse que celles-ci induisent un régime particulier de territorialisation.

Les actions qui nous intéressent ici sont bien des actions publiques, non plus au sens de la mise en œuvre de décisions des pouvoirs publics, mais parce qu'elles s'expriment, qu'elles prennent sens et, pourrait-on dire qu'elles n'existent en tant qu'actions que dans une sphère publique. Si dans les situations de conflits ou controverses, dans les procédures de participation ou de négociation autour d'un processus de planification ou d'un projet, des dispositifs formalisés sont mis en place, qui constituent des scènes de mise en débat des objectifs de l'action, ceux-ci ne conforment pas seuls cette sphère publique. Le recours à d'autres scènes est toujours possible, comme le montre la place particulière qu'occupent la tension entre négociation/co-production avec les pouvoirs publics et le recours à la presse que l'on a observé à la fois dans les situations française et mexicaine, ou les tentatives de collectifs mobilisés de trouver des relais et de porter le débat devant des assemblées locales, nationales ou des instances supra-nationales.

L'accès à une sphère publique n'implique pas seulement des stratégies et des tactiques, elle peut être dotée d'un effet de configuration des justifications mais aussi des modalités de l'action. Luc Boltanski soulignait qu'une des questions issues de son travail sur les protestations et les dénonciations était « le souci constant des personnes, dans l'opération de dénonciation, de se grandir pour accéder à l'espace public de généralisation de leur protestation »¹. C'est à l'élucidation de ces phénomènes que s'attache la sociologie des régimes d'action qu'il développera par la suite. C'est le même processus que l'on peut saisir sous le vocable de « montée en généralité », caractérisant la capacité des mobilisations sur des enjeux de proximité à déplacer leur discours de justification pour mobiliser des valeurs permettant d'éviter une disqualification du type NIMBY². Rendre publique

¹ Entretien avec Luc Boltanski, cité par François Dosse, *L'empire du sens*, Paris, La découverte, 1997, 432 p., p. 60.

² *Not in my back yard* : pas dans mon jardin, acronyme forgé aux Etats-Unis par les aménageurs urbains confrontés aux mobilisations d'habitants qui tout en reconnaissant

une question, la transformer en problème public implique à la fois de mobiliser un public - un groupe de personnes affectées, concernées ou potentiellement concernées -, d'adopter une définition du ou des « biens communs » et de mobiliser l'attention et l'action des pouvoirs publics.

L'utilisation du terme « publicisation » ou, dans certains cas, « publicité » par la science politique et la sociologie, désigne le passage du privé à la sphère publique¹ ; ce processus implique des contraintes², mais aussi des traductions, un étiquetage de la question dans le vocabulaire de l'action des pouvoirs publics. Pour qu'une question soit transformée en problème public, il faut que l'on puisse penser que les choses peuvent être autrement, que l'on puisse envisager la mise en œuvre de « solutions ». Ce processus implique la reformulation du problème dans le vocabulaire des politiques publiques ou du droit, mais aussi la légitimation de sa saisie par les pouvoirs publics³.

Cette référence à la notion de sphère publique n'implique donc pas d'adopter les thèses de l'entente dialogique et du consensus rationnel de l'agir communicationnel de Jürgen Habermas, mais plutôt de prendre au sérieux les apports de la sociologie sur les relations entre action individuelle ou collective et sphère publique, ainsi que sur les modalités de constitution de cette sphère publique. Certains travaux portant sur la transformation d'une cause en un problème public s'intéressent au processus même de « publicisation »⁴. Un apport de ces recherches est de montrer que « le public n'est pas une donnée en soi, en antécédence et extériorité aux performances

l'utilité d'un service ou d'un aménagement s'opposent à sa réalisation à proximité de leur résidence. Cf. Danny Trom, « De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante », *Revue Française de Science Politique*, 1999, vol. 49, n°1, p. 31-50.

¹ Laurent Thévenot définit une partie de ses recherches comme une tentative de « reconsidérer l'action en public (depuis les civilités ordinaires, jusqu'aux délibérations et prises de position politiques) » cf. EHESS présentation du séminaire, *Formes de l'action et du jugement : chose publique, choses privées*, c'est aussi l'objet de *L'action au pluriel, sociologie des régimes d'engagements*, op.cit

² Daniel Cefaï souligne l'importance des « contraintes de publicisation » formelles - par exemple des procédures codifiées par le droit dans le cadre d'une plainte - ou informelles qui pèsent sur l'action au sein d'arènes publiques, « Qu'est-ce qu'une arène publique ? quelques pistes pour une approche pragmatique », dans *L'héritage du pragmatisme*, op. cit., p.51-79.

³ Cf. Elisabeth Sheppard, article « Problèmes publics », *Dictionnaires des politiques publiques*, op. cit. p. 351

⁴ Cf., en particulier, le séminaire coordonné à l'EHESS par Daniel Cefaï et Louis Quéré « Qu'est ce que le public ? les formes de l'expérience publique » ; mais aussi les travaux de Jacques Ion et des chercheurs du CRESAL sur l'engagement et l'exposition en public,

qui le visent »¹. On pourrait alors considérer que les actions que nous appelons ici publiques instituent cette dimension publique, et que, dans le même temps, elles sont configurées par cet impératif. Le public serait alors une « fiction instituante »² nécessaire à l'idée de délibération et même de vie démocratique.

Dans une perspective phénoménologique opérant à partir d'une réflexion sur le monde de l'art, Louis Quéré souligne que rendre une œuvre publique implique « une exposition, une mise en contact » . « L'œuvre existe par son exposition en public » mais le public est aussi constitué par cette représentation. En ce sens, le public n'est pas une fiction mais bien un état des individus : « Le public n'est donc pas une entité abstraite s'ajoutant aux individus concrets qui le constituent. Ce sont ceux-ci qui pâtissent et agissent ensemble, et leur passion et leur action collectives ne requièrent pas un hypothétique être collectif comme sujet. »³. En référence à la définition du public par l'association de John Dewey, il avance une position qui lie la constitution d'un public à une action collective⁴. C'est bien par l'action collective, que les personnes exposées à une catastrophe peuvent se constituer en public, qu'une « communauté d'intérêt et d'action se substitue aux communautés de destin »⁵.

Une des bases de la mobilisation de la notion de public est liée à la tradition pragmatique et à l'ouvrage de John Dewey, *Le public et ses problèmes*. Le public de Dewey est un public articulé, dans une conception de la démocratie basée sur la préservation de la capacité individuelle « d'expérimentation », d'enquête et d'associations volontaires. Si le public est d'abord passif, affecté directement et indirectement par une question, la constitution de l'action publique implique une

¹ Daniel Cefaï, Dominique Pasquier, « introduction », dans Daniel Cefaï, Dominique Pasquier, *Le sens du public, publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF, 520 p., p. 13-59, p. 14.

² Ibid., p. 15.

³ Louis Quéré, « Le public comme forme et comme modalité de l'expérience », dans Daniel Cefaï, Dominique Pasquier, *Le sens du public, publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF, 520 p., p. 113-133., p. 132.

⁴ « Les conséquences indirectes, étendues, persistantes et sérieuses d'un comportement collectif et interactif engendrent un public dont l'intérêt commun est le contrôle de ses conséquences », John Dewey, *Le public et ses problèmes*, Pau, Publications de l'université de Pau, Farrago, Editions Léon Scheer, 2003, (première édition en anglais 1927), 207 p., p. 140.

⁵ Lorsque que des personnes s'associent « pour problématiser la situation, identifier des responsabilités, rechercher et (faire) mettre en œuvre des solutions, faire valoir des droits et obligations ».. ; « Leur situation est devenue identique sous de nouveaux aspects parce qu'elle a été configurée dans un acte commun de problématisation et d'articulation réfléchie du subi et du fait », Louis Quéré, ibid., p. 133.

action du public. La politique serait alors cette modalité par lequel le public devient actif. Dans l'optique de John Dewey, « le public consiste en l'ensemble de tous ceux qui sont tellement affectés par les conséquences indirectes de transactions qu'il est jugé nécessaire de veiller systématiquement à ces conséquences »¹ « la tâche essentielle du public est d'assurer un mouvement de passage entre des situations sociales problématiques et les actions de réglementation politique »². Il ne s'agit donc pas ici d'invoquer une opinion publique, entité abstraite, mais de faire apparaître le travail de construction d'un public organisé qui conforme la sphère publique sur la base de différentes formes d'association³, « étroitement lié à l'instauration d'agencements juridiques, politiques et civiques qui jouent comme des champs de contraintes et d'opportunités »⁴.

C'est très exactement à ce niveau d'intersection - entre agencements institutionnels, constitution d'une action collective, présence des grandeurs en situation - que je souhaite positionner mes recherches sur la dimension territoriale de situations d'action publique.

C'est en ce sens que mes travaux les plus récents, comme ceux que je présente ici, constituent les prémisses d'une géographie de l'action publique, et son développement l'objectif de ce projet. Ce texte a donc pour ambition d'explicitier les enjeux et de proposer une méthode pour l'analyse des dimensions spatiales et territoriales de l'action publique appliquée aux nouvelles formes d'actions patrimoniales et environnementales.

Ces considérations sur les différents niveaux de l'action me semblent caractériser des mutations qui affectent assez généralement la façon de penser les relations entre les politiques et la politique dans tous les domaines de l'intervention des pouvoirs publics ; toutefois cette mise en débat des objectifs communs de

¹ John Dewey, *op. cit.*, p. 63.

² Joëlle Zask, « La politique comme expérimentation », préface de l'édition française de John Dewey, *Le public et ses problèmes*, Pau, Publications de l'université de Pau, Farrago, Editions Léon Scheer, 2003, (première édition en anglais 1927), 207 p., p. 7-43., p.

³ Dans d'autres cadres analytiques, la notion de « société civile » est utilisée pour caractériser ce travail d'organisation et de structuration d'une sphère civique distincte mais liée à la notion d'Etat. La définition que l'on donne ici du public est très proche de celle de société civile, qui caractérise « le domaine de l'homme comme citoyen » et ne doit pas être pensée - contrairement à un usage courant - comme extérieure et opposée à la notion d'Etat, pour certains c'est bien la structuration de la société civile qui donne naissance à l'Etat moderne. Catherine Colliot-Thélène, article « Société civile », *Dictionnaire de philosophie politique*, sous la direction de P. Raynaud et S. Rials, PUF, 1996, 776 p., p. 225-230.

⁴ Joëlle Zask, *op. cit.* p. 32.

l'action est plus intense dans certains domaines que dans d'autres. Par ailleurs, si toutes les formes d'action publique peuvent être analysées à partir de leur dimension spatiale, certaines intègrent dans leur objectif l'identification et la préservation d'un type d'espace et une action territoriale. Comme on le montrera dans la deuxième partie, les situations d'action dans lesquelles la territorialisation des valeurs patrimoniales et environnementales sont en débat me semblent particulièrement intéressantes à étudier dans cette optique, dans la mesure où elles conforment des situations d'action publique dans lesquelles sont définies de nouvelles formes de biens communs territorialisées.

Des acteurs compétents et engagés

Sous cette acception, l'action publique est donc un type d'action sociale¹ défini par référence à la notion de construction locale d'une sphère politique publique. C'est aussi une action située, caractérisée par l'engagement des acteurs dans des situations rendant nécessaire la construction de différentes modalités de coordination. Les acteurs peuvent être saisis à partir des compétences (savoir-faire) qu'ils développent dans le cadre de situations d'action².

La conception de l'acteur que j'adopte ici autorise à considérer l'existence d'acteurs collectifs³. Les acteurs collectifs mobilisés dans cet ouvrage peuvent être des organisations ou des associations, mais aussi des collectifs qui se sont formés dans le cadre des situations étudiées. Ces collectifs se constituent comme « sujets d'action »⁴. Il s'agit de regroupements volontaires, autour d'une cause, d'acteurs

¹ La notion d'action sociale permet d'exclure certains types d'action de l'investigation ; la définition classique apportée par Weber étant « un comportement sensé pour l'acteur, et dont le sens prend en compte le comportement d'autres acteurs ». cf. Laurent Thévenot, 2006, *op. cit.*, p. 97.

² En référence aux travaux d'Anthony Giddens, on peut utiliser la notion de compétence pour traduire le concept de *knowledgeability* qui signifie plus « savoir-faire » spatio-temporellement situé que « capacité à connaître » ; elle se distingue ainsi donc de l'utilisation linguistique du terme, cf. Anthony Giddens, *La constitution de la société*, Paris, PUF, (première édition en anglais, 1984), 1987, 473 p. p. 411.

³ Pour l'analyse des politiques publiques, un acteur collectif peut être défini, d'un point de vue externe, à partir de sa capacité à mobiliser les ressources dont il dispose dans une action stratégique. D'un point de vue interne, l'analyse d'un acteur collectif peut être décomposée en étudiant les acteurs individuels qui le conforment. cf. Emiliano Grosso, article « acteur », L. Boussagnet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, 518 p., p. 23-30.

⁴ On verra que la proposition selon laquelle il faut penser l'acteur collectif non pas comme préexistant à l'action mais « comme une fonction de son action, c'est-à-dire comme se constituant à travers le processus d'action collective lui-même », est particulièrement

individuels, d'associations constituées, de membres des services d'administrations publiques, de représentants des pouvoirs locaux. Les acteurs collectifs sont dotés de plus de consistances que de simples réseaux et peuvent dans certains cas, s'apparenter à des coalitions de causes¹ dont « les membres partagent un ensemble de croyance normative et de perceptions du monde ». Mes analyses ont montré (cf. troisième et quatrième parties) que ces collectifs peuvent évoluer, présenter des configurations variables dans le cadre de l'action.

Plus généralement, je considère les acteurs comme capables d'intentionnalité, de capacité stratégique et placés dans un contexte de rationalité limitée. Toutefois il faut admettre que celle-ci n'est pas seulement liée aux fins mais se réfère aussi aux valeurs² (cf. deuxième partie), aux connaissances et perceptions ou aux contraintes institutionnelles. Par ailleurs, la capacité d'action est aussi une capacité de réaction, de saisie d'opportunité d'action en fonction d'objectifs particuliers. Les rationalités sont contextuelles, elles ne sauraient, sauf pour les partisans de l'utilitarisme et des « choix rationnels », faire l'objet de modélisations ou être reproductibles, elles sont valables « pour la situation concernée et en fonction de la perception qu'en a l'acteur qui la vit. Elle valent hic et nunc »³. L'analyse des situations d'actions doit donc prendre en compte une rationalité contextuelle et procédurale en fonction de la participation à une interaction, des modalités d'insertion dans une situation⁴. L'action n'est pas seulement une planification stratégique, mais aussi un nécessaire bricolage réactif par lequel « un acteur essaie d'apporter une réponse aux questions qu'il se pose et qui se posent à lui. L'acteur est un producteur de solution »⁵.

On accordera une place spécifique à une autre qualité de l'action, dont l'importance sera discutée dans la quatrième partie, celle de la réflexivité. Pour

adaptée aux types de collectifs analysés dans cet ouvrage, voir Paul Ladrière, Patrick Pharo, Louis Quéré, 1993, *op. cit.*, p. 18-19.

¹ La notion de « coalitions de cause » (*advocacy coalition framework*) a été développée par Paul Sabatier pour caractériser des alliances d'acteurs publics constituées pour impulser des changements de l'action. Il a en particulier travaillé sur les conditions qui ont rendu possible la mise en œuvre de politiques environnementales. Cette notion pourrait à mon sens être utilisée pour saisir le rôle de collectifs dans les conflits qui sont composés non seulement d'individus mais aussi d'acteurs collectifs (associations constituées, municipalités, *ejidos*). Cf. Paul A. Sabatier « Advocacy coalition framework », *Dictionnaire des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 40-49, p. 41.

² Cf. Raymond Boudon, *Le sens des valeurs*, Paris, Puf, 400 p.

³ Chistine Musselin, 2005, *op. cit.* p. 64.

⁴ André Orléan, 1994, *op. cit.*, p. 23.

⁵ Patrice Duran, *op. cit.*, p. 62.

Anthony Giddens, elle constitue plus qu'une conscience de soi, une « façon spécifiquement humaine de contrôler le flot continu de la vie sociale ». Pour cet auteur, un acteur ou agent est une personne « qui se donne des buts, qui a des raisons de faire ce qu'il fait et qui est capable, si on le lui demande, d'exprimer ces raisons de façon discursive (y compris de mentir) »¹. Cette qualité, qui permet de donner un sens et de comprendre les conditions de réalisation d'une action, autorise l'inflexion du cours de l'action en fonction du contexte et des autres acteurs.

Dans un ouvrage récent, Laurent Thévenot place au centre de son analyse la notion de coordination et « d'action qui convient », celle-ci caractériserait pour différents niveaux d'action, les modalités d'ajustement dynamique entre l'acteur et son environnement. Il définit ainsi des régimes d'engagement qui conduisent à prendre en compte les modalités de jugement, de qualification des situations et de « la façon dont l'acteur lui-même saisit l'action des autres pour coordonner sa propre action »². Or, comme je l'ai indiqué dans l'introduction, je m'intéresse aux situations d'action collective instaurées par des conflits et controverses et non à des interactions, cette coordination n'implique pas la co-présence³ et peut donc s'établir au sein de collectifs qui sont eux-mêmes des modes de coordination, ou entre collectifs, dans le cadre des situations étudiées.

Si une recherche sur la constitution de scènes locales de débat implique de rester attentif aux modes de délibération, elle n'en court pas moins le risque d'un angélisme coopératif. Comme antidote, il est possible de retenir les enseignements de l'analyse stratégique de la sociologie des organisations, ou de la sociologie de Pierre Bourdieu, lesquels considèrent que les acteurs agissent pour acquérir du pouvoir sur d'autres acteurs⁴ ou bien que l'on peut identifier des luttes de position au sein de champs.

Il faut aussi, avec la sociologie de l'action publique de Patrice Duran, réintroduire la question de la légitimité, de l'autorité, sous-estimée selon lui par la notion de système d'action concret et la sociologie de l'action organisée :

« L'action publique est régie par des principes d'ordre qui visent à l'intégration d'un espace politique donné et des principes d'action qui régissent les possibilités d'intervention ; et la question centrale est celle

¹ Anthony Giddens, 1987, *op.cit.*, p. 33.

² Cf Laurent Thévenot, 2006, *op. cit.*, p. 91.

³ Paul Ladrière, Patrick Pharo, Louis Quéré, 1993, *op. cit.*

⁴ Cf. Claudette Lafaye, *Sociologie des organisations*, Nathan, 1996, 127 p., p. 46.

de leur congruence. Si les premiers déterminent généralement la hiérarchie des positions, les modalités de représentation et les conditions de la légitimité, en un mot l'exercice de l'autorité, les seconds déterminent des capacités à agir à travers des règles, juridiques ou non, des modes de raisonnement, des formes de coopération, des domaines d'intervention, des types de solutions, etc... »¹

Mais l'identification d'un régime d'action tactico-stratégique ou celle de l'inégale répartition de l'autorité et de la légitimité n'est pas suffisante pour saisir ce qui est en jeu dans des situations d'action publique, au sens défini dans cet ouvrage. Les acteurs qui aspirent à accéder à une sphère publique se placent dans un régime d'action justifiée². Ils sont en mesure de rendre compte de leurs actions et de les justifier en mobilisant des valeurs ou des grandeurs, non seulement dans des récits d'action, comme mode d'argumentation dans des controverses, mais bien dans l'action elle-même. En effet, l'impératif de justification contribue à cadrer l'action³. De plus, c'est bien dans la confrontation aux contraintes et épreuves liées à la participation à une controverse, ou à l'instauration d'une scène de débat organisé que l'on peut identifier un « effet d'apprentissage »⁴ et de production de significations. L'analyse de cadres (*frame analysis*), courant particulier de la sociologie américaine, propose d'insister sur cette fonction cognitive des actions collectives selon laquelle des mouvements « instituent de nouvelles manières de s'identifier à des entités collectives et de se rapporter à la chose publique »⁵.

Je m'intéresse, plus concrètement, à certains types d'acteurs fortement impliqués dans l'action, qui prennent la tête des mobilisations et organisent des collectifs. Ces protagonistes, en fonction du cadre d'interprétation, peuvent être considérés comme leaders, médiateurs, lanceurs d'alerte, experts du quotidien, nouveaux notables, soit

¹ Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999, 213 p., p. 68.

² L'apport des travaux de Luc Boltanski et de Laurent Thévenot a été de montrer le pluralisme des régimes d'action et des formes de justification. D'autres régimes d'action existent en particulier la routine (« justesse »), la familiarité, la violence et l'amour (*agapé*), cf. Luc Boltanski, *L'Amour et la justice comme compétences, trois essais de sociologie de l'action*, Paris, Métailié, 1990, 367 p. ; Luc Boltanski, Laurent Thévenot, *De la justification, les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 476 p. et Claudette Lafaye, *ibid.*

³ « C'est à des actes justifiables que nous nous intéresserons en tirant toutes les conséquences du fait que les personnes sont confrontées à la nécessité d'avoir à justifier leurs actions, c'est-à-dire non pas à inventer après coup, de fausses raisons pour maquiller des motifs secrets, comme on se trouve un alibi, mais à les accomplir de façon à ce qu'elles puissent se soumettre à une épreuve de justification » Luc Boltanski, Laurent Thévenot, 1991, *ibid.*, p. 54..

⁴ Cf. Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, 2001, *op. cit.*, p. 56.

⁵ Cf. Daniel Cefaï, Danny Trom, « Présentation », dans *Les formes de l'action collective, mobilisations dans des arènes publiques*, Editions de l'EHESS, 2001, 322 p. p. 9-23.

un ensemble de désignation que la sociologie américaine regroupe sous le terme de *brokers*¹. Ce sont non seulement des informateurs privilégiés, des producteurs de récits d'action qui donnent sens aux controverses, mais aussi des porteurs d'action, qui ont développé dans l'action des capacités particulières. Ceux-ci, que Pierre Muller nomme les « acteurs sociaux ingénieux »², auraient la capacité de traduire des règles et des ressources existantes dans la production d'ordres locaux, et d'enrôler d'autres participants dans l'action, sur la base de « capacités spécifiques de compréhension et d'interprétation qui leur permettent de mettre en place des relations de coopération ». Ce type d'acteurs est doté d'une compétence spécifique, celle de « prendre en charge cette tension entre le global et le sectoriel en inscrivant dans leur champ ou dans leur secteur d'action des pratiques qui seront porteuses de sens à travers la définition d'un nouveau référentiel ».

En extrapolant à partir de cette notion, on pourrait dire que certains types d'acteurs « ingénieux » non institutionnels nous intéressent tout particulièrement. Ceux-ci, définis non par une qualité propre mais par leur capacité d'action, se sont placés dans des situations de porteurs de cause fortement engagés dans l'action, de leaders de mouvements, d'interlocuteurs des pouvoirs publics, d'experts non institutionnels. Ils occupent une position d'intermédiaires, de médiateurs et souvent de traducteurs entre le langage et les catégories de l'action publique et d'autres domaines. Ces acteurs mobilisés sont soumis à des épreuves, effectuent un travail d'enquête et de construction conceptuelle des situations. Ce sont eux, qui prenant la tête des nouveaux collectifs, peuvent effectuer un travail d'enquête, d'expertise ancrée qui en entrant en contact avec d'autres formes de savoir ont dans certains cas la capacité d'induire le déplacement des problématiques.

Les phénomènes de traduction, de transcodage au sein des « forums hybrides » ont pu être analysés, par certains auteurs, comme contribuant à faire sortir la science mais aussi la politique de leur univers confiné³. On verra que ce qui est en

¹ Guillermo De la Peña, « Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas », dans Jorge Padua y Alain Vanneph (comp.), *Poder local, poder regional*, Mexico, El Colegio de Mexico, CEMCA, 1986, p. 27-51.

² En référence à la catégorie de « *skilled social actors* » proposée par Niels Fligstein, c'est-à-dire des acteurs qui maîtrisent à la fois des compétences et disposent d'une capacité à agir dans des environnements complexes, cf. Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique, structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, février 2005, p. 155-187. p. 186.

³ Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthes proposent d'appréhender le rôle de ces acteurs comme des chercheurs, *op. cit.*

jeu ici, c'est la compétence réflexive de ce type d'acteur, son aptitude à organiser un débat sur le devenir d'un sous-ensemble spatial, sur la définition des relations entre un collectif et l'espace environnant ; en un mot sa capacité de production territoriale (cf. troisième partie).

II Etudier des processus locaux de régulation

Pour caractériser les recompositions des modalités de l'action politique et collective liées à ces « nouvelles formes de relations empiriques entre la puissance publique et la société »¹ et à la multiplication de situations d'action publique, au sens défini dans cet ouvrage, on dispose d'une offre assez importante de notions/concepts. Je discuterai dans ce chapitre l'apport des deux cadres d'interprétation qui, en première analyse, peuvent sembler les plus pertinents pour mes recherches : d'une part, celui qui invoque l'avènement d'une démocratie « dialogique » en remettant en cause la double délégation au politique et à la science, et, d'autre part, celui qui identifie des processus de gouvernance, qui construisent à partir d'accords négociés localement les conditions de l'intervention publique.

Mes recherches sur des situations de conflits et de controverses m'ont conduit à privilégier la notion de régulation. Celle-ci est mobilisée ici pour rendre compte à la fois de la productivité de ces situations et de leurs dimensions de mise en débat des modes de spatialisation du droit et de construction de règles locales. La présentation des relations entre droit et géographie, celle de l'évolution de la place du droit dans mes travaux, et enfin celle des principaux apports de mes recherches sur cette thématique, permettront ensuite de poursuivre la réflexion sur le rôle que peut jouer une géographie du droit pour l'analyse des dimensions territoriales de l'action publique.

Démocratie dialogique, gouvernance et régulation

Re-fonder la démocratie et le rapport à la science

Pour comprendre les nouvelles modalités de l'action publique évoquées ici, l'ouvrage écrit par Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain*², est d'une grande importance. En effet, ce livre me semble emblématique d'un courant de pensée, celui marqué par l'intérêt pour la constitution de nouvelles « arènes publiques » (débat public, rencontres délibératives, rôle de la science et des choix techniques). Il en propose, en outre, une reformulation originale intégrant les apports de la sociologie des sciences et de la philosophie

¹ Jean-Claude Thoenig, 1998, *op. cit.*, p. 43.

² Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, *op. cit.*

politique. Cherchant à construire une interprétation globale de phénomènes qui constituent différentes formes de relations entre publics, usagers, résidents, et choix scientifiques et démocratiques dans le contexte de sociétés marquées par la généralisation de l'incertitude, ces auteurs proposent en effet de conceptualiser ce type d'instances comme la mise en place de « forums hybrides », qui seraient de nouvelles formes « d'espaces publics », au sein desquels des groupes et différents types de porte-parole débattent de choix qui engagent le collectif. Leurs analyses sont non seulement fondées sur des controverses environnementales, mais aussi sur les nouvelles formes de relation à la science manifestée par des associations de malades du sida, des parents d'enfants atteints de myopathie, etc.... A partir de ces exemples, ils montrent comment se constitue un nouvel « espace public » modifiant la place traditionnelle de la science et du chercheur. Ils analysent la construction de nouveaux collectifs sur la base de leur volonté à se faire entendre et les modalités selon lesquelles des profanes se transforment en spécialistes. Ces derniers doivent dès lors être pris en compte en tant que « chercheurs ». C'est-à-dire à partir de leur capacité de re-formulation des problèmes et de pistes de solutions.

Ces développements sont très convaincants, cohérents avec la posture de recherche que j'adopte dans cet ouvrage et très utiles pour les objets étudiés. Ils permettent en particulier de replacer certains phénomènes observés, tels que la perte de confiance dans les expertises environnementales (cf la troisième et quatrième partie), au sein de tendances plus amples concernant la place du risque, de l'incertitude et de la science dans les sociétés contemporaines.

Il est plus difficile d'adhérer sans restriction à la partie de l'ouvrage qui identifie et appelle de ses vœux la mise en place d'une nouvelle forme de démocratie « dialogique », en remettant en cause la délégation aux acteurs politiques (fondant la démocratie « délégative ») ainsi que la délégation aux scientifiques et aux chercheurs (dans le cadre de ce qui est nommé la « recherche confinée »). Si l'on accepte ce cadre d'interprétation, alors toutes les situations d'action publique peuvent être considérées comme des formes, pour certaines certes imparfaites et incomplètes, de « forums hybrides » qui annonceraient la mise en place de cette démocratie « dialogique ».

Cette définition prescriptive d'une démocratie « dialogique » repose sur une forte prégnance du paradigme « de l'agir communicationnel », mais aussi sur des positions issues des sciences de la communication qui, à mon sens, survalorisent la possibilité d'aboutir par la délibération à un consensus rationnel. Cette position

implique une très forte croyance dans l'échange, dans l'ouverture du dialogue. Notons toutefois que, pour les auteurs en question, la démocratie « dialogique » n'est pas seulement délibérative ; elle est aussi procédurale, car elle reconnaît que, dans un contexte d'incertitude, le débat doit porter plus les procédures que sur les valeurs¹.

Le modèle des conférences de consensus qui fonde une partie de l'ouvrage apparaît alors comme un modèle à la fois communicationnel et procédural, qui d'une certaine façon, reproduit la scène primitive sur laquelle John Rawls basait sa conception de la justice. Celle-ci réunit des hommes capables de se mettre d'accord sur des principes de justice, car ils sont dans l'ignorance de leur position dans le monde dont ils créent les règles².

En prenant le risque de la proposition, les auteurs poussent jusqu'au bout la logique implicite de nombreuses recherches sur des situations « d'arènes publiques », qui est celle de la confrontation entre ce qui se passe réellement au sein de ces instances et des modèles d'action politique³. D'une façon différente, on retrouve cette tendance dans de nombreux travaux qui traitent d'instances de participation ou de débat public, lesquels, plus que d'identifier ce qu'il advient en situation⁴, se préoccupent de confronter celles-ci à des conceptions idéales de

¹ Dans ce cadre d'analyse, la construction de la confiance - et pourrait-on dire de la légitimité - passe par l'adoption de procédures qui constituent un cadre contraignant pour le débat, mais qui rendent possible la délibération et la décision : « une mesure équitable est une mesure prise en suivant des procédures qui fabriquent chez tous les protagonistes la conviction qu'elle est équitable » Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, 2001, *op. cit.*, p. 225.

² John Rawls propose de refonder une conception contractuelle de la justice sur l'idée d'une délibération rationnelle dégagée des positions individuelles : « Les partenaires sont situés derrière un voile d'ignorance. Ils ne savent pas comment les différentes possibilités affecteront leur propre cas particulier et ils sont obligés de juger les principes sur la seule base de considérations générales » ; « Ces principes sont ceux que des personnes rationnelles, soucieuses de favoriser leurs intérêts, accepteraient dans cette position d'égalité afin d'établir les bases de leurs associations » John Rawls, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1997 (première édition en anglais 1971), 666 p. p. 152. et 168.

³ Ici démocratie « dialogique », ailleurs démocratie « participative » (Sandrine Rui, *La démocratie en débat*, Paris, Armand Colin, 2004, 263 p.), démocratie d'expression ou d'implication (cf. Pierre Rosanvallon, « Le mythe du citoyen passif », *le Monde*, 21/06/01) de proximité (selon la définition de la loi relative à la démocratie de proximité du 27/02/02) ou, on le verra ultérieurement de gouvernance.

⁴ Ce n'est pas le cas d'*Agir dans un monde incertain*, qui repose sur des enquêtes empiriques dans différents domaines d'action.

fonctionnement du débat ou à des modèles de philosophie politique, qui sont d'ailleurs souvent proches de celles qui justifient la mise en place de ces instances¹.

De la gouvernance à la régulation

Proposant de donner un nom à l'ouverture de scènes de coordination entre de multiples acteurs publics et privés, la « gouvernance » s'est aujourd'hui imposée comme un cadre pour penser les recompositions de l'action politique. Malgré la multiplicité des ancrages du terme (dans la sociologie, l'économie institutionnelle ou la science politique) et malgré l'éclatement des objets, des pratiques et des rattachements théoriques des travaux réalisés sous ce nom², penser en termes de gouvernance n'a pas seulement un effet rhétorique. Cette notion place en effet au centre de la réflexion la question de la coordination entre acteurs : « Une pratique relationnelle de coopérations non prédéfinies et toujours à réinventer, à distance des armatures hiérarchiques du passé et des procédures routinisées »³. Pour Patrice Duran, l'apport de la notion serait « de sortir de la clandestinité les multiples arrangements à travers lesquelles l'action publique se construisait »⁴.

La gouvernance privilégie l'idée de construction de compromis, rendus possibles grâce à des négociations formelles ou informelles marquées par la flexibilité ; elle implique aussi ; pour Jean-Louis Quermonne, une focalisation sur la performance (diffusion d'évaluation, construction de modèles de bonnes pratiques). Il s'agirait d'un cadre d'analyse et d'action bien adapté au fonctionnement des systèmes

¹ Une partie des travaux qui traitent de ces questions expriment, sous couvert d'une critique des procédures, une forme de déception reposant sur leur confrontation avec les attentes, les objectifs mais aussi les cadres théoriques ou idéologiques qui les fondent. Didier Lapeyronnie, dans sa préface à l'ouvrage de Sandrine Rui, note « Le débat n'est jamais à la hauteur des espérances », *op. cit.*, p. 2-3.

² Il traite en particulier de trois domaines de recherches très différents, que l'on peut désigner sous le nom de gouvernance politique moderne (*modern governance*), de gouvernance institutionnelle multiniveaux (*multilevel governance*), et la gouvernance d'entreprise (*corporate governance*). Par ailleurs des travaux se présentant sous le terme gouvernance peuvent utiliser d'autres cadres d'analyse de la science politique (réseaux de politiques publiques, coalition de croissance). Cf. (Jean-Pierre Gaudin, 2002, *op. cit.*, p. 34); Ceci permet à certains auteurs de critiquer la gouvernance parce qu'elle occulte le pouvoir dans l'analyse de l'action politique, alors que pour d'autres la gouvernance réintroduit le pouvoir et les relations de force dans l'analyse économique cf. Catherine Baron, « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droits et société*, n°54, 2003, p. 329-351.

³ Ibid. p. 34, Voir aussi Bernard Jouve, Francis Ampe, « La gouvernance dans tous ses états », *Territoires 2020*, n°7, DATAR, La documentation française, 2003, p. 107-119.

⁴ Patrice Duran, 1999, *op. cit.*, p. 66.

complexes¹ (Union européenne, fédérations, agglomérations²). Cette notion permettrait de prendre en compte les transformations de l'action des pouvoirs publics : « La diminution relative de la capacité d'action des Etats, la crise de légitimité de la sphère publique, l'intervention à tous les niveaux de l'action publique d'agents et d'institutions du secteur privé, l'importance nouvelle du paradigme du marché »³. Pour certains, la généralisation des interprétations en termes de « gouvernance » serait un symptôme des difficultés à penser les évolutions et fragmentations de l'action des pouvoirs publics, des recompositions de ces relations avec le public et des acteurs privés⁴.

En première analyse, la référence à la gouvernance semble bien adaptée pour saisir les processus en jeu et caractériser l'évolution des modalités de l'action des pouvoirs publics dans les situations d'actions que je cherche à étudier⁵. En effet, cette notion propose un cadre souple, qui permet de caractériser des pratiques qui visent à une coordination sans hiérarchie et à « redéfinir l'action publique en tenant compte de ses limites »⁶. Cette approche permettrait de qualifier les agencements entre acteurs, liés aux différentes procédures et à la superposition d'outils de planification, réglementaires et de formes plus ou moins formalisées de participation ou concertation. De plus, évoquer la notion de gouvernance permettrait de caractériser un nouvel état de l'action, une phase plus ouverte, intégrant les

¹ Tout en montrant que l'on ne peut saisir, par exemple le fonctionnement de l'Union européenne qu'à partir d'une dialectique gouvernement / gouvernance, Jean-Louis Quermonne, « Gouvernance et gouvernement : deux lectures d'une politique institutionnelle européenne », dans Olivier Ihl (dir.), *Les « sciences » de gouvernement*, Grenoble, PUG, 2005, 286 p., p. 121-131., p. 122.

² Les géographes travaillant sur l'action des pouvoirs publics et le pouvoir local dans des contextes métropolitains ont en particulier adopté le vocabulaire de la gouvernance. On peut identifier un champ de recherche, réunissant des sociologues, des politistes, des géographes, relatif aux recompositions des pouvoirs locaux dans les métropoles européennes en termes de rapport entre gouvernance et gouvernement urbain. Cf. les travaux de Patrick Le Galès, et les articles « gouvernance » et « gouvernement urbain » du *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, *op. cit.*, p.

³ cf. François-Xavier Merrien, « De la gouvernance comme évolution convergente à la gouvernance comme arrangements contingents », *ibid.*, p. 272-281, p.273

⁴ Cf. Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, *op. cit.*, p. 582.

⁵ Cf. La tentative d'évaluation de la pertinence de la notion de gouvernance pour saisir une des situations de conflits que j'ai analysée en France : « Gouvernance environnementale, conflits et controverses autour de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry », Séminaire de recherche *Gouvernance écologique et environnementale*, axe Politiques publiques et territoires, équipe Ville, Société, Territoire, UMR CITERES, CNRS, Université de Tours, 24-26 mars 2004.

⁶ Vincent Simoulin, « La gouvernance et l'action publique, le succès d'une forme simmellienne », *Droit et Société*, n°54, 2003, p. 307-

diverses parties prenantes dans des processus de coopération ou de coordination, ou encore dans des coalitions, qui impliquent des acteurs publics et privés de niveaux différents ainsi que la possibilité de leurs coordinations, et même, dans certains cas, une démocratisation en proclamant la possibilité de l'instauration d'arrangements prenant en compte les intérêts de chacun.

Or, le recours à la gouvernance n'a pas qu'un effet analytique. Modèle d'interprétation, la gouvernance peut aussi constituer un nouveau référentiel, un cadre cognitif ayant une efficacité propre configurant l'action¹. Les acteurs publics pensent de plus en plus leur action comme l'organisation d'un système de négociation. En outre, Jean-Pierre Gaudin avance l'idée que la gouvernance diffuse, en référence implicite aux thèses de Jürgen Habermas, un nouvel imaginaire politique collectif. Elle met en scène l'idéal de « la négociation horizontale, égalitaire et pacifiée entre les acteurs sociaux », en considérant la possibilité d'un « apprentissage progressif du consensus et une expérimentation de la délibération rationnelle » qui remplace la représentation d'un Etat-souverain et l'idéal de l'interventionnisme public².

Le glissement entre la « gouvernance », concept analytique et la « bonne gouvernance », cadre normatif, listant des bonnes pratiques, à forte dimension procédurale, est souvent très rapide et implicite. Cette forte capacité de cadrage de situations très différentes a vraisemblablement contribué au succès de la notion auprès des chercheurs, des politiques et des praticiens de l'aménagement, mais aussi aux nombreuses critiques d'autres chercheurs qui, oubliant ses bases analytiques, ne voient plus en elle que le concept emblématique du changement de stratégie de la Banque Mondiale³ et de la modernisation de l'action des pouvoirs publics dans le contexte de la « révolution libérale ».

¹ Vincent Simoulin, 2003, *op. cit.*, 319.

² Cf. Jean-Pierre Gaudin, 2002, *op. cit.* p. 123 et 130.

³ La promotion de cette notion autorise la Banque Mondiale à changer d'interlocuteur, à ne plus travailler avec des Etats jugés inefficaces et corrompus, et à se créer de nouveaux partenaires (cf. Jean-Pierre Gaudin, 2002, *op. cit.* p. 69). Dans le domaine urbain, la Banque promeut dans le même temps au nom de la « bonne gouvernance » et d'une implication des villes dans les processus d'ajustement, la participation et la constitution d'associations de résidents comme interlocuteurs, et la refonte des modalités d'intervention des pouvoirs publics locaux. Voir aussi, Annick Osmond, *La Banque mondiale et les villes, du développement à l'ajustement*, Karthala, 1995, 309 p.

Dans le conflit lié à l'extension de l'aéroport Lyon Saint-Exupéry, sur lequel j'ai récemment travaillé¹, la publicisation d'une approche en termes de « gouvernance » par les autorités gestionnaires de l'aéroport constitue non seulement la revendication d'un mode d'action moderniste, une façon de dépeindre « l'environnement », mais aussi une stratégie de configuration de l'action (cf. quatrième partie). Dans un rapport annuel, amplement diffusé, intitulé « Développement durable », les autorités gestionnaires affichent une stratégie de « bonne gouvernance » permettant de trouver un arrangement entre le développement de l'aéroport comme plate-forme multimodale et les intérêts légitimes des riverains. Ce rapport comporte un chapitre « Gouvernance » dans lequel sont traitées les relations entre l'aéroport et son « territoire » ; il est l'occasion de lister les acteurs en présence et les institutions de concertations mises en place. La présentation d'un schéma d'acteurs complexe a pour effet de proposer une vision de la situation différente de celle de la simple confrontation avec les associations de riverains, et de proclamer la prise en compte de l'ensemble des intérêts légitimes sur le « territoire ». Analysant dans un autre contexte les effets du vocabulaire de la gouvernance, Robert Futrell a proposé la notion de « gouvernance performative » pour caractériser le travail de création d'une scène formelle permettant de « maintenir l'impression d'une gouvernance ouverte et participative » par le recours « à des usages procéduraux » réalisés par les commissaires et administrateurs des « commissions de villes » aux Etats-Unis, alors que l'ouverture des décisions est dans les faits négligeable².

Si l'on tente d'observer l'utilisation par la recherche ou certains acteurs publics de la qualification d'une situation en termes de gouvernance (avérée ou comme objectif de changement), il est possible de construire une critique basée sur l'efficacité même du cadre. Proclamer le passage d'une planification, d'un pilotage politique à une gouvernance (forcément souple) conduit à mon sens à surestimer, d'une part, la rupture entre modes différents d'action des pouvoirs publics et de coordination entre acteurs - le recours à la gouvernance fonctionne comme un « brevet de

¹ Cf. quatrième partie, et communication, « Gouvernance environnementale, conflits et controverses autour de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry », *op. cit.* ; « Lutter contre les bruits de la ville, mobilisation du droit et production d'ordres locaux », dans *Les règles du jeu urbain, construction de la confiance et localisation du droit*, Paris, Descartes, 2006, 316 p., p. 207-242.

² Robert Futrell, « La gouvernance performative, maîtrise des impressions, travail d'équipe et contrôle du conflit dans les débats d'une *city commission* », *Politix*, vol. 15, n°57/2002, p. 147-165, p. 161. Première publication en anglais 1999.

modernité »¹ - et, d'autre part, le caractère local des arrangements. Par ailleurs, évoquer la coordination entre acteurs sous-estime la question de l'asymétrie des ressources, du pouvoir, des compétences entre les différents acteurs. De plus, la gouvernance proclame qu'il est possible d'arriver à des arrangements gagnants / gagnants susceptibles de satisfaire l'ensemble des intérêts représentés.

Pour construire un cadre d'analyse pour les situations d'action publique sur lesquelles ce projet propose de focaliser la recherche, les travaux de recherche que j'ai réalisés m'ont conduit à préférer la notion de régulation à celle de gouvernance. Il ne s'agit pas d'opposer une conceptualisation « scientifique » à un terme qui serait souillé par son usage dans l'action. On peut en effet adhérer à l'idée d'une « double herméneutique », d'une réciprocité d'interprétation entre les sciences sociales et les constructions profanes développés par Anthony Giddens². Mais plutôt, car la notion de gouvernance conduit à survaloriser la question de l'accord et des arrangements entre différents porteurs d'intérêts et à sous-estimer le rôle des institutions, des normes et des cadres de contraintes présents dans les interactions locales.

La notion de régulation n'est pas mobilisée ici dans son acception cybernétique, d'identification des propriétés d'un système à s'adapter aux facteurs de déséquilibre, ni dans son sens anglo-saxon (proche de réglementation) qui fonde un champ de la recherche économique s'attachant à définir les formes de contrôle sur le marché, mais dans le sens auquel ce concept est utilisé par des chercheurs - sociologues, économistes, politistes, juristes et sociologues du droit - qui s'intéressent à la façon dont se produisent ou s'actualisent dans des interactions entre acteurs, en particulier dans le cadre de conflits, les règles permettant la constitution ou le maintien d'un ordre social.

S'il me semble, pour les raisons exprimées plus haut, préférable de mobiliser la notion de régulation, il ne faut pas radicaliser les différences entre gouvernance et régulation : ces deux notions tentent de caractériser les mêmes mutations des formes de l'action, et une partie des travaux sur la gouvernance s'intéresse à

¹ Jean-Pierre Gaudin, 2002, *op. cit.*, p. 107.

² « D'un côté les théories et les « découvertes » des scientifiques des sciences sociales ne peuvent être tenues hors de l'univers des significations et des actions de ceux et celles qui en sont l'objet. De l'autre, ces acteurs qui font partie des objets des sciences sociales sont eux aussi des théoriciens du social, et leurs théories contribuent à la constitution des activités et des institutions qui sont les objets d'études des scientifiques des sciences sociales ». Anthony Giddens, 1987, *op.cit.*, p. 43.

l'adoption de règles négociées et collectivement élaborées¹. Certains d'ailleurs considèrent que la régulation est une forme de gouvernance², d'autres que la gouvernance est une forme de régulation. Par ailleurs, même si elle semble avoir été largement submergée par la vague de la gouvernance, la notion de régulation fait l'objet d'une utilisation normative par les acteurs politiques et administratifs et induit également un cadrage du regard et une critique implicite d'un mode d'intervention des pouvoirs publics³. Tout en restant attentif à ces effets de brouillage et en précisant l'utilisation que l'on fait de cette notion, il me semble que la conceptualisation de situations en termes de processus locaux de régulation présente un intérêt heuristique⁴.

Adopter la perspective de la régulation permet de prendre acte des mutations de l'action des pouvoirs publics, du repositionnement du rôle de la puissance publique, de la pluralité des acteurs, de la nouvelle place des usagers/habitants, tout en focalisant l'analyse sur le rôle de la production de règles et de normes dans l'institution ou le maintien d'ordres locaux, et donc d'accorder aux dimensions spatiales et territoriales du droit une place importante dans la recherche. La régulation peut se définir comme l'ensemble des processus par lesquels se

¹ Jean-Pierre Gaudin, *op. cit.*, p. 45.

² Cf. Cornelia Woll, article « Régulation », *Dictionnaire des politiques publiques, op. cit.*, p. 377-383, p. 377. C'est aussi une position défendue par Patrick Le Galès et le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, ce dernier proposant une définition ample de la gouvernance comme « l'ensemble des processus et des institutions qui participent à la gestion politique d'une société », *op. cit.*, p. 418-422.

³ « Néanmoins, en mêlant aspects cognitifs et normatifs, cette double dimension crée en l'espèce un phénomène de brouillage : le recours au paradigme de la régulation dans le champ scientifique est désormais indissociable d'une problématique postulant l'obsolescence des formes traditionnelles d'action publique » Jacques Chevallier, « La régulation juridique en question », *Droit et société*, n°49, 2001, p. 827-846., p. 828.

⁴ C'est la perspective que nous avons collectivement adoptée dans la recherche qui a donné lieu à la publication des *Règles du jeu urbain*. Les textes réunis dans cet ouvrage analysent, dans différents contextes (projets urbains, transactions autour des qualifications juridiques de l'espace, copropriétés), les nouvelles modalités de la régulation urbaine entendue comme la capacité à construire des cadres (stables) d'interaction permettant de contrôler et ordonner les évolutions urbaines. Ma réflexion sur la notion de régulation doit beaucoup aux échanges entre les membres de ce projet collectif, en particulier au sein du groupe de pilotage constitué avec Alain Bourdin et Marie-Pierre Lefeuvre, mais aussi avec les autres membres du projet, Jérôme Dubois, Emilio Duhau, Antida Gazzola, Annick Germain et Joao Pedro Nunes. Cf. Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefeuvre, Patrice Melé (dir.), *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, Paris, Descartes et Cie, 2006, 316 p.

maintiennent, se transforment ou se suppriment les règles¹ et qui aboutissent à des relations relativement stabilisées entre acteurs².

Pour ce courant de recherche, ces processus doivent être analysés au niveau local, au sein de situations et d'interactions entre acteurs. En effet, Jean-Daniel Reynaud, qui a théorisé la « régulation sociale »³, conclut que les règles ne sont pas des éléments extérieurs aux interactions qui s'imposent simplement aux acteurs, mais qu'elles résultent de processus de production, négociation, adaptation dans chaque contexte et que leur stabilité est assurée par les stratégies des acteurs qui les utilisent et les construisent.

Cette conception de la régulation comme théorie de l'action collective est proche de l'analyse des conventions. En économie, celle-ci s'attache à l'étude des règles, repères et formes de stabilité contextuelles qui permettent de réduire l'incertitude. Cette approche cognitive, qui cherche à expliquer comment se créent et fonctionnent les accords et coordinations entre acteurs, ne s'intéresse pas seulement au droit, mais à l'ensemble des organisations, institutions ou « conventions » qui permettent le fonctionnement des marchés (soit aussi les normes, valeurs et les relations de confiance)⁴.

Convention comme régulation sociale permettent aussi de penser les relations entre global et local, entre ce qui se joue dans la situation et le fonctionnement plus large de la société. Ces conceptualisations rendent possible, à partir d'une analyse de l'action, de sortir du dualisme entre individualisme méthodologique d'une part et d'autre part, la détermination des actions des agents par des normes ou par le poids de tendances structurelles. Conventions et processus de régulation peuvent être à

¹ Ibid., p. 39.

² Patrick Le Galès, 1998,

³ Jean-Daniel Reynaud, *Les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, 1997, 342 p. p. 18-61

⁴ André Orléan (dir.), « Vers un modèle général de la coordination économique par les conventions », *Analyse économique des conventions*, Paris, PUF, 1994, 434 p., p. 9. Pour cet auteur, le terme de convention plus large que celui de règles permet de désigner « une norme technique, un usage coutumier, l'autorité d'une assemblée », les conventions sont caractérisées par une mutuelle acceptation et une « connaissance commune », cf. François Dosse, 1995, *op. cit.* p. 286. Rappelons par ailleurs que la sociologie des régimes d'action et « l'économie des grandeurs » de Luc Boltanski et Laurent Thévenot est en partie ancrée dans l'analyse des conventions.

la fois pensés comme le résultat d'actions individuelles et comme un cadre contraignant¹.

Par ailleurs, la notion de transaction sociale, élaborée par Jean Rémy et Liliane Voyé² et développée par Maurice Blanc, semble particulièrement adaptée aux situations que je me propose d'étudier. Il s'agit, en effet, d'un outil qui a été forgé pour « analyser le processus d'élaboration de compromis pratiques dans des situations conflictuelles »³. Ancrée dans la sociologie simmelienne, mais aussi dans les acceptions juridiques et économiques du terme de transaction, cette notion permet de saisir comment, dans des situations de conflits, des acteurs sont conduits à « concilier l'inconciliable » et à construire ainsi des arrangements, des « compromis de coexistence ». Alain Bourdin souligne qu'évoquer la notion de négociation ou d'arrangement ne conduit pas à dépendre un monde organisé par le « libre jeu des intérêts particuliers », mais à s'interroger « sur le travail effectué par les acteurs, pour donner au monde un minimum de sens nécessaire pour que l'interaction puisse se stabiliser, autrement dit pour la constitution d'un langage commun minimal »⁴. Permettant de dépasser une approche en termes de mouvements sociaux, cette notion s'intéresse « aux processus de métissage résultant de l'interférence entre pouvoir et contre-pouvoir », pour comprendre « le contenu même de cette hybridation »⁵. La notion de transaction est intégrée dans le projet de la sociologie de la « vie quotidienne », tel que proposé par Jean Rémy qui privilégie l'analyse d'interactions pour comprendre les relations entre liberté individuelle et cadre structurel, et construire la possibilité de macro-interprétations à partir de micro-observations⁶.

¹ Ibid., p. 14.

² Dans Jean Rémy, Liliane Voyé, Emile Servais, *Produire et reproduire*, Bruxelles, Vie Ouvrière, deux tomes, 1978 et 1980, 383 p. et 347 p.

³ Cf. Maurice Blanc, « La recherche et l'action : un couple heureux ? : *Espaces et sociétés*, n°101-102, 2001, p. 17-34.

⁴ Alain Bourdin, « Négociation ou coopérer, les conditions d'un choix », dans M. Blanc (ed.), *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, L'harmattan, 1992, 291 p., p. 151-167, p. 153.

⁵ Jean Rémy, « La vie quotidienne et les transactions sociales : perspectives micro ou macro-sociologiques », dans M. Blanc (ed.), *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, L'harmattan, 1992, 291 p., 83-111, p. 92.

⁶ Cette perspective « permet de comprendre l'autonomie laissée aux interactions et leur capacité à avoir des effets globaux, notamment au niveau d'une modification des normes de références et d'évaluation servant communément à la vie sociale », *ibid.*, p. 85.

Mobiliser les notions de régulation, de convention, ou de transaction nous place dans une position similaire à celle de la théorie de la structuration d'Anthony Giddens. Celui-ci propose de sortir de l'opposition entre les sociologies fondées sur « l'impérialisme du sujet », d'une part, et le fonctionnalisme ou le structuralisme, reposant sur « l'impérialisme de la structure », d'autre part, en adoptant une position selon laquelle « les propriétés structurelles des systèmes sociaux sont à la fois des conditions et des résultats des activités accomplies par les agents qui font partie de ces systèmes »¹. Dans cette acception, l'objet d'étude des sciences sociales est bien constitué « des pratiques sociales accomplies et ordonnées dans l'espace et dans le temps » (ce que j'appelle ici des situations) et non l'expérience de l'acteur individuel ou l'existence de totalités sociétales².

*

* *

Pour l'élaboration d'un projet de recherche ayant pour objectif une intelligence des situations d'action publique liées à des conflits et controverses, ces positions permettent de replacer le droit et la négociation de règles formelles ou informelles au centre de l'analyse. Elles rendent donc possible la construction d'hypothèses sur la productivité de ces situations, mais aussi sur les relations entre actions collectives ; ces hypothèses induisent la construction d'un ordre sur une base locale ou territoriale, ainsi que celle de l'existence d'un ordre englobant. On peut alors proposer d'analyser les situations d'actions publiques comme des transactions sociales produisant des formes locales de régulation et comme instaurant un régime particulier de territorialisation (c'est l'hypothèse qui sera développée dans la quatrième partie).

¹ Anthony Giddens, 1987, *op. cit.*, p. 15.

² *Ibid.*, p. 50.

Une géographie du droit en action

Géographie et droit

La géographie du droit ne semble pas exister en France. L'article géographie et droit du *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* a été confié à une juriste qui traite des relations entre droit et espace¹. Si *Les mots de la géographie*², dans un court article, rappellent les implications « géographiques » des droits concernant la circulation des biens et des personnes, la gestion du territoire et les relations entre les peuples, et si Yves Lacoste tente dans son dictionnaire³ une présentation didactique de l'évolution des rapports entre droit et société avant de consacrer un article au droit de la mer et au autre au droit international, les dictionnaires de géographie plus anciens ne comportent pas d'entrée « droit ».

Le seul texte, que j'ai identifié, traitant la question des relations entre la géographie et le droit, a été rédigé par un spécialiste de droit public⁴, qui propose une réflexion sur l'administration territoriale et sur les domaines dans lesquels le droit prend en compte le « facteur géographique ».

Bien sûr, en France comme ailleurs, certains géographes ont manifesté ou manifestent un intérêt pour l'instance juridique ou sont confrontés au droit par la nature des thématiques traitées. Dans certains domaines, il apparaît évident que l'espace est « un objet commun » au droit et à la géographie⁵. C'est le cas des travaux sur l'inscription spatiale de règles juridiques (frontières⁶,

¹ Florence Bellivier, « Géographie et droit », dans J. Lévy, M. Lussault (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003, 1012 p., p. 278-279..

² Article « Droit », R. Brunet, R. Ferras, H. Théry, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, Reclus, La documentation française, 1992, 518 p., p. 170.

³ Yves Lacoste, *Dictionnaire de la géopolitique au paysage*, Paris, Armand Colin, 2003, 413 p., p. 129-131.

⁴ Roland Drago, éminent publiciste, fut conseiller juridique d'Alice Saunier-Séïté au ministère des Universités et, à ce titre, rédigea un texte intitulé, « La géographie et le droit », publié dans J-R. Pitte (dir.), *Apologie pour la géographie, Mélanges offerts à Alice Saunier-Séïté*, Paris, Société de Géographie, 1997, p. 97-114.

⁵ Florence Bellivier, *op. cit.*, p. 278.

⁶ A la suite des travaux de Claude Raffestin et Michel Foucher, la géographie des frontières connaît aujourd'hui un essor certain, comme en témoigne le colloque organisé par la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, « Frontières, frontière.. », en février 2004 et les travaux du groupe « Frontière » qui, à partir de recherches dans des contextes urbains, proposent une acception large de la notion de frontière, élargie à celle de limites ou de discontinuités, Groupe Frontière, Christiane Arbaret-Schulz, Antoine Beyer, Jean-Luc

zonages¹, découpages et compétences politico-administratifs, nouveaux « territoires » institutionnels) ; de ceux qui s'attachent à la question foncière (propriété², régularisation³, mais aussi au remembrement, aux réformes agraires, à la decollectivisation agraire⁴ ou même aux expropriations⁵). Sur chacune de ces thématiques, les géographes participent à des échanges interdisciplinaires mobilisant juristes, sociologues, économistes et politistes.

Par ailleurs, la connexion entre droit et géographie peut se faire dans le cadre de recherches portant sur la ville ou sur l'aménagement du territoire qui ne se limitent pas à l'identification de l'organisation ou de dynamiques spatiales et prennent en compte les modalités de l'action des pouvoirs publics et le rôle de politiques territorialisées (politiques de l'habitat, de la ville, patrimoniale ou environnementale). La proximité entre mise en œuvre de politiques et détermination des problèmes dans le domaine des risques⁶ et de l'environnement⁷ induit aussi une prise en compte explicite du droit. Certains travaux de géographie sociale s'intéressant aux droits de populations particulières (migrants⁸, « SDF »¹, gens du voyage²) prennent

Piermay, Bernard Reitel, Catherine Selimanovski, Christophe Sohn et Patricia Zander, « La frontière, un objet spatial en mutation », *Espaces Temps.net*, Textuel, 29.10.2004

¹ On verra néanmoins, dans la partie que nous consacrons, aux zonages comme qualification juridique de l'espace, que peu de géographes ont construit ces processus de délimitation des sous-ensembles spatiaux pour l'action comme objets de recherche.

² Un des rares articles de géographes traitant explicitement du droit est celui de Pierre Berger, « Appropriation de l'espace et propriété du sol, l'apport du droit immobilier à une étude de géographie sociale », *Norois*, n°195, 2005/2, p. 17-27.

³ A propos de la régulation des formes « illégales » de tenure de la terre, voir les travaux d'Alain Durand Lasserre. C'est pour ma part par des travaux sur l'illégalité urbaine et le rôle de la régularisation que j'ai été confronté à un champ de recherche pluridisciplinaire s'intéressant aux usages du droit (cf. supra)

⁴ Cf. Les travaux de Marie-Claude Maurel, en particulier *La transition post-collectiviste, mutations agraires en Europe Centrale*, Paris, l'Harmattan, Coll. « Pays de l'Est », 1994, 368 p..

⁵ La thèse de géographie de Fabienne Cavallé sur les relations entre identité et territoire à partir de l'expérience des expropriés pour la construction de l'autoroute A20 est une des rares recherches de géographe posant explicitement la question du rapport au droit. Elle construit des hypothèses sur la place du foncier dans la constitution de l'identité des personnes et des groupes. Cf. *L'expérience de l'expropriation*, Paris, ADEF, 1999, 224 p.

⁶ cf Valerie November, *Les territoires du risque, le risque comme objet de réflexion géographique*, Bern, Peter Lang, 2002, 332 p.

⁷ Cf. Romain Garcier, « Quel droit à polluer? La pollution des fleuves internationaux entre droit et géographie », *Bulletin de l'Association des Géographes français*, sept. 2003, pp. 302-311.

⁸ Cf. la thèse en cours d'Olivier Clochard, doctorant de Migrinter, Poitiers, *Les frontières migratoires de l'Union européenne et le droit d'asile, délocalisations et recompositions spatiales*. La question des zones d'attente délimitées au sein des aéroports, constituées

au sérieux les effets des réglementations, non seulement pour définir des droits et des devoirs, mais pour configurer des rôles, identités et une façon d'envisager une question. En fait, plus généralement, l'ensemble des géographies thématiques fait usage de références à des lois, mais essentiellement pour délimiter les modalités de l'intervention par les pouvoirs publics.

En dehors donc de quelques exceptions, dans les travaux des géographes, l'invocation de textes de loi constitue le plus souvent un contexte, le moyen de présenter les évolutions des politiques, de délimiter statut et compétences, le cadre de fonctionnement d'activités, d'effectuer une séparation entre usages légaux et illégaux. La capacité d'instruments juridiques ou de textes de loi à saisir les dynamiques spatiales peut être analysée dans ses effets, critiquée dans sa complexité. Mais la volonté politique, les principes mis en œuvre et l'évaluation des effets des politiques sont plus présents dans les analyses que les usages du droit. Alors que les géographes investissent aujourd'hui les champs de l'action, du politique, de l'économie, des représentations et des imaginaires, la dimension juridique n'est que rarement prise en compte par eux comme un élément principal de l'analyse, rarement problématisée en elle-même. Le droit n'est pas absent de la géographie française, il est simplement considéré comme une réalité extérieure aux espaces ou aux processus étudiés. Une vision positiviste du droit semble dominer : celui-ci est, le plus souvent, interprété comme un instrument au service d'une volonté politique proposant une prise en compte institutionnelle des problèmes sociaux.

Pour les juristes, l'espace est le plus souvent assimilé à une étendue sans contenu, un support de localisation, une façon d'atteindre la population objet de droit³ ou alors une production du droit¹. Certains effets juridiques sont néanmoins

sans base juridique, puis régularisées, présentée lors de la discussion de ses travaux dans le séminaire de notre équipe de recherche « Politiques publiques et territoire » (VST/CITERES, 6 janvier 2005) met en évidence d'une façon paradoxale l'irréductible territorialisation du droit. Instituées pour contrer la territorialisation du droit - l'accès au territoire national ouvrant des droits - elles en sont aussi une expression maximale : il n'est pas possible de ségréguer certaines personnes sans donner une expression territoriale à cet acte juridico-administratif.

¹ Djemila Zeneidi-Henry, *Les SDF et la ville, géographie du savoir-survivre*, Bréal, 2002, 288 p.

² Jean-Baptiste Humeau, *Tsiganes en France : de l'assignation au droit d'habiter*, Paris, L'Harmattan, 1995, 409 p.

³ « Le droit instrumentalise l'espace en le couvrant d'un réseau de circonscriptions, dont chacune lui offre les points d'appui nécessaires à son application. En subissant un

associés à des territoires. Dans l'organisation politico-administrative française, le droit produit des cadres d'administration ou d'élection, des périmètres de compétences de collectivités locales, des aires d'extension des pouvoirs². Non seulement les collectivités locales sont dotées de pouvoirs sur un espace déterminé, mais elles bénéficient d'une clause générale de compétence, reconnue par la jurisprudence, dont la définition est uniquement territoriale³. Par ailleurs, on le verra, différents types de dispositions juridiques territorialisées, de zonages devenus instruments de nombreuses politiques, dotent certains espaces de ressources particulières, instituent des règles spécifiques d'usage. Si les publications juridiques qui traitent de la décentralisation, du droit de l'urbanisme, de l'aménagement, du patrimoine ou de l'environnement, sont nombreuses, la recherche juridique s'est assez peu intéressée aux effets de la mise en œuvre des procédures d'urbanisme ou d'aménagement sur l'espace⁴. En outre, en France, la réflexion sur les rapports entre droit et espace est peu présente dans la sociologie du droit, sauf sous l'angle de travaux sur la propriété, la discrimination positive, le pluralisme juridique dans les contextes urbains marqués par l'illégalité.

La centralisation française, l'assimilation entre droit et action de l'Etat, l'incapacité de production juridique des collectivités locales, l'inexistence d'un droit local⁵, ont vraisemblablement contribué, chez les géographes comme chez les juristes, à un manque d'intérêt pour la dimension spatiale du droit. Toutefois, les recompositions actuelles du droit, sous l'impact de la mondialisation et de la construction européenne, mais aussi de la décentralisation, contribuent à changer la donne, à introduire, essentiellement chez les spécialistes du droit, un débat sur la territorialité du droit.

traitement juridique, l'espace confère au droit une assise ». Patrick Janin, *L'espace en droit public interne*, Thèse pour le doctorat d'Etat en droit, Lyon III, 1996, s/n, p. 289.

¹ Eventuellement au prix de fictions, localisation ou territorialisation d'un espace virtuel, pour autoriser la saisie par le droit de certains phénomènes (de la domiciliation des bateliers, à l'introduction de filtres territoriaux sur Internet) cf. Florence Bellivier, *ibid.*, p. 279.

² Luc Saïdj, *La notion de territoire en droit public français contemporain*, Thèse de droit, Université de Lyon 2, UER, 1972, 899 p.

³ C'est-à-dire d'une capacité d'initiative et à se saisir de l'ensemble des éléments inclus dans ce territoire, Jacques Caillosse, « Le local, objet juridique », *A la recherche du « local »*, L'Harmattan, 1993, 231 p., p. 111-115.

⁴ A l'exception de la recherche d'Emmanuelle Deschamps qui tente de faire apparaître l'existence de causes juridiques de la ségrégation urbaine, Emmanuelle Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine*, Paris, LGDJ, 1998, 529 p.

⁵ A l'exception du statut spécifique de l'Alsace et de la Moselle.

Cette difficulté à prendre au sérieux la dimension juridique des phénomènes et des situations, mais aussi les dimensions spatiales du droit, n'est donc pas seulement liée à un habitus disciplinaire, mais aussi à une conception du droit qui n'est pas limitée à la géographie. Le droit est en effet souvent présenté par des juristes comme un système clos, autonome, dont l'interprétation relève d'une analyse de ses fondements éthiques, ou de sa cohérence par rapport à un ordre juridique particulier, ou bien encore de la consistance juridique des instruments d'application proposés. A l'opposé, le droit tend à être pensé par les sciences sociales comme une instance sans autonomie ; l'analyse porte alors sur les conditionnements économiques, sociaux et politiques d'un droit qui ne serait que l'enregistrement de phénomènes qui, eux, devraient être placés au cœur des recherches ; le droit ne serait alors qu'une technique ou un langage. Plus largement, la sociologie du droit occupe en France une place marginale, tant par rapport à la théorie du droit et à l'analyse juridique, que par rapport aux tentatives philosophiques de fonder le droit sur une théorie de la justice, que enfin, aux travaux de sciences sociales qui traitent le droit comme une instance dépendante (révélant des rapports de forces économiques, politiques ou des idéologies). Malgré l'intérêt renouvelé des sciences sociales pour les institutions et les travaux de certains sociologues du droit¹ ou d'un théoricien comme Pierre Legendre, l'influence des recherches sur les usages du droit sur les sciences sociales, en général, et la géographie, en particulier, semble assez limitée.

Dans le monde anglo-saxon, d'autres formes de rapports entre droit et géographie prévalent. Il faut d'abord souligner qu'aux Etats-Unis la place du droit dans la société, son rôle dans la mise en œuvre des politiques et ses relations aux sciences sociales sont différentes. Ici comme en Angleterre, le droit n'est pas assimilé à l'Etat², il est perçu comme une instance propre, réglant les rapports entre la société civile et l'Etat et non comme une émanation de celui-ci ; il peut donc plus facilement être construit comme objet.

D'autre part, un domaine de la géographie identifié comme géographie du droit existe. Le dictionnaire de géographie humaine³ publié par Blackwell Publishing

¹ Essentiellement André-Jean Arnaud, Jacques Commaille, Pierre Lascombes.

² Laurent Cohen-Tanugi, *Le droit sans l'Etat*, Paris, PUF, 1992 (première édition 1985), 206 p

³ Coordinné par R.J. Johnston, Derek Gregory, Geraldine Pratt et Michael Watts.

propose ainsi un long article qui dépeint les intérêts des géographes pour le droit¹. En outre, en 2003, a été publiée dans une collection d'études juridiques des presses Universitaires d'Oxford, une importante somme, coordonnée par Jane Holder et Carolyn Harrison, intitulée *Law and Geography*, qui réunit des travaux de géographes et de spécialistes du droit². A partir de ces travaux, ainsi que de ceux de Nicholas Blomley³, de Robert Sack⁴, et des recherches de géographes anglais(es) avec lesquels j'ai pu collaborer dans le cadre du réseau international « Droit et espace urbain », en particulier Ann Varley et Gareth Jones⁵, il est possible de tenter une première approche de la façon dont les relations entre droit et espace sont problématisées par ce contexte scientifique.

On peut d'abord identifier une géographie des lois, qui analyse la diversité des droits, de la répartition spatiale de dispositions juridiques particulières ou de la nature située des interprétations juridiques. Dans un contexte marqué à la fois par la jurisprudence et par la place donnée à l'interprétation, à l'argumentation, et à la distinction entre les faits et les contextes, il est possible de s'intéresser à l'existence de cultures juridiques locales, à la façon dont une même loi peut être interprétée différemment d'une ville à l'autre. Ensuite, d'autres travaux étudient les impacts des règles juridiques sur l'espace, à partir d'une lecture de la place du droit dans l'organisation et le fonctionnement des espaces, dans les paysages. Ces deux approches peuvent être confondues dans des travaux sur les conséquences des interprétations locales du droit ou des modalités de résolution des conflits liés à la gestion de la croissance urbaine ou à la localisation des activités.

Plus récemment, des recherches proposent d'analyser les relations complexes entre les dimensions sociales, spatiales et juridiques, ou même de déconstruire les

¹ Nicholas Blomley, « Géography of law », dans R.J. Johnston, D. Gregory, G. Pratt, M. Watts, *The dictionary of Human geography*, Blackwell Publishing, 2000, p.435-438.

² Jane Holder, Carolyn Harrison (eds), *Law and Geography*, Current Legal Issues vol. 5, Oxford, Oxford University Press, 2003, 583 p.,

³ Qui a publié, *Law, Space and the Geographies of Power*, New-York, Guilford press, 1994, 259 p.

⁴ Qui traite explicitement du droit dans «The power of place and space », *Geographical Review*, vol. 83, n°3 (jul. 1993), p. 326-329 voir aussi Robert D. Sack, *Human territoriality : its theory and history*, New-York, Cambridge University Press, 1986, 256 p.

⁵ Cf. Edesio Fernandes, Ann Varley (ed.), 1998, *Illegal cities, law and urban change in developing countries*, Londres, Zed Books, 280 p. et Gareth Jones, «Camels, Chameleons and Coyotes : Problematizing the "Histories » of Land Law Reform », dans J. Holder, C. Harrison (eds), *Law and Geography*, Current Legal Issues vol. 5, Oxford, Oxford University Press, 2002, 583 p.

distinctions entre ces catégories. Certaines approches critiquent la séparation entre les instances spatiales et juridiques et l'idée que les lois agissent sur des structures spatiales qui ne seraient pas actives. Dans cette optique, les lois ne peuvent être placées dans une position d'extériorité par rapport à un espace sur lequel elles s'appliqueraient. Pour dépasser une conception du droit comme un code qui autorise ou interdit en fonction de grands objectifs, il faudrait tenter de penser le droit non plus comme un impératif extérieur, mais comme constitutif des réalités sociales et politiques¹.

Nicholas Blomley² développe quant à lui une approche « critique » et souligne l'importance des dimensions cognitives du droit. Il analyse le droit comme cristallisation de valeurs et de relations de pouvoirs et le rôle de l'utilisation de l'espace par les lois. Dans cette perspective, qui considère le droit comme une dimension de la vie sociale et du pouvoir, ont été développées des recherches qui analysent le rôle du droit et des normes dans différents domaines de la vie sociale (travail, protection sociale, ségrégation, propriété, location).

Plus radicalement, des chercheurs tentent d'identifier le droit dans l'espace (*law in space*), la façon dont des positions spatiales impliquent des modifications du statut juridique. Ils démontrent en particulier que, par la généralisation de la territorialité du droit, de la notion même de domicile³, nous nous sommes habitués à être soumis au droit des espaces dans lesquels nous nous trouvons. Dans cette optique, les espaces que nous pratiquons dans une journée tendent à définir nos rôles et ressources juridiques (passer de propriétaire de son domicile à usager de transports en commun ou employé sur son lieu de travail soumis à des règles spécifiques).

Dans une perspective proche, Robert D. Sack⁴ propose d'étudier le pouvoir de l'espace et des lieux à partir de l'existence de règles territorialisées. Loin de considérer leur existence comme une sophistication du droit lié aux pratiques

¹ Nicholas Blomley, article "Geography of law », p. 436

² Nicholas Blomley, 1994, *op. cit.*

³ Dont la double dimension physique et juridique apparaît lorsqu'elle est dissociée, en témoignent les difficultés de l'existence juridique des personnes qualifiées de « sans domicile fixe », Voir l'analyse géographique et juridique de la notion de domicile par Michael Freeman, « Law and geography : only connect ? », dans J. Holder, C. Harrison (eds), *Law and Geography*, Current Legal Issues vol. 5, Oxford, Oxford University Press, 2002, 583 p. , p. 169-189.

⁴ 1993, *op. cit.*

contemporaines de zonage, il montre que celles-ci sont inhérentes aux relations entre les hommes et les objets, mais aussi au positionnement respectif des humains et, même, à la construction de l'identité. Prenant comme exemple un musée historique à ciel ouvert, dans lequel toutes les pratiques des visiteurs comme des employés sont strictement codifiées, il démontre qu'il ne s'agit pas d'une situation limite mais d'une modalité simplifiée d'une caractéristique de tout espace¹. Par ailleurs, il estime impossible de considérer une situation antérieure à l'instauration d'une codification des modalités d'usages ou de localisation qui sont présentes dans toutes les sociétés. Pour lui, la reconnaissance non seulement de l'existence de ces règles territorialisées, qui déterminent la localisation et les usages, mais aussi de leur nécessité pour toute activité sociale, et de leur caractère construit, doit amener la géographie à s'intéresser au droit et aux règles « territoriales ».

D'autres travaux s'attachent à identifier l'espace au sein du droit (*space in law*). Pour ceux-ci, il est possible d'analyser le droit à partir de ses référents spatiaux implicites, comme un discours au sein duquel sont présents des représentations sociales de l'espace qui révèlent des façons de découper la réalité et l'espace (privé/public par exemple), les enjeux et les résultats des rapports de forces, des conflits pour la construction d'argumentations légitimes, des luttes de positions. Ces travaux insistent par ailleurs sur la façon dont le droit utilise, pour décrire la réalité, des métaphores spatiales²; certains juristes, par exemple, décrivent la jurisprudence comme une carte.

Au total, les approches les plus intéressantes pour mon projet soulignent le rôle du droit dans la construction sociale des catégories qui permettent notre accès au monde. Celui-ci n'est pas direct mais se fait par l'intermédiaire de systèmes de classification et de catégorisation; or le droit constitue un puissant dispositif de classification. L'identité des individus comme des groupes est définie en fonction de rôles qui sont d'abord institués juridiquement: les distinctions, les catégories que nous utilisons pour décrire le monde sont des constructions juridiques. On pourrait

² Cf. David Delaney, « "Beyond the word: law as a thing of this world" », J. Holder, C. Harrison (eds), *Law and Geography*, Current Legal Issues vol. 5, Oxford, Oxford University Press, 2002, 583 p., p.67-83.

ajouter que pour rendre opératoire cette typification¹ du monde, le droit utilise des catégories spatiales².

Dans le contexte anglo-saxon, la confrontation et l'analyse conjointe du droit et de l'espace sont dotées d'une capacité heuristique non seulement pour les géographes mais aussi pour les juristes. Au sein des recherches de juristes et des sociologues du droit a émergé une approche qui vise à désacraliser le droit comme instance séparée, rationnelle et auto-référencée, pour mettre au jour son caractère contextuel et sa sensibilité aux influences spatiales et culturelles. C'est parce que prend corps la conviction que le droit ne peut être compris en dehors de ses modalités d'inscription dans des contextes localisés, qu'il faut l'analyser en relation avec les dimensions sociales, économiques et politiques, que la géographie du droit, les interactions mutuelles entre droit et espace, n'intéressent pas seulement les géographes mais aussi des juristes³. Certains spécialistes du droit affichent leur volonté, dans le contact avec la géographie, de décloisonner le droit et d'observer « l'ordre juridique au travail dans le monde »⁴, un monde qui est d'abord un monde de lieux concrets.

Plus spécifiquement, la question foncière (cf. supra), traitant de biens non fongibles, pour lesquels il n'est pas possible de dissocier une dimension spatiale d'une dimension juridique, constitue un des principaux champs de recherche et d'intérêt croisés pour des géographes et des juristes. Les débats sur la propriété, comme ceux sur les modalités et la légitimité de l'intervention publique réglementant ses usages sont, dans le contexte anglo-saxon, très vifs. De plus, les recherches sur l'aménagement (*planning*) mobilisent spécialistes du droit et géographes⁵. Dans

¹ La notion de typification est utilisée pour caractériser le rôle de la création de types et d'images typiques dans les activités de connaissance. cf Alfred Schutz, *Le chercheur et le quotidien, phénoménologie des sciences sociales*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1987, (première édition en anglais entre 1971 et 1975), 286 p., p. 11.1987, Peter Berger et Thomas Luckmann, 1989, *ibid.*

² Nicholas Blomley, « Law and geography in retrospect », *op. cit.*, p. 29.

³ Cf. Jane Holder, Carolyn Harrison, « Connecting Law and Geography », *Law and Geography*, Current Legal Issues vol. 5, Oxford, Oxford University Press, 2002, 583 p. , p. 3-16.

⁴ « The legal at work in the world », *ibid.*, p. 5.

⁵ On doit à Rutherford H. Platt, géographe et juriste, la construction d'une approche globale des relations entre les usages du sol et le droit, approche qu'il applique au contexte des Etats-Unis. Il tente de construire un modèle général des modalités de spatialisation et de territorialisation à partir de l'étude des politiques d'urbanisme, d'aménagement de l'espace et de l'environnement. *Land Use Control : Geography, Law and Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1991, 385 p.

les nouveaux domaines de l'environnement, des biotechnologies, des politiques du vivant, se développent des analyses du rôle de l'alliance entre droit et science pour reconfigurer les relations, liens et distinctions entre nature et culture, entre humains et non humains¹.

Au total, malgré la visibilité donnée récemment à ces recherches par des colloques et publications collectives, la géographie du droit reste un champ qui mobilise relativement peu de géographes. Et même si elle a conquis dans le monde anglo-saxon une existence institutionnelle, les géographes qui s'intéressent au droit doivent toujours justifier de la légitimité de cet intérêt².

La place du droit dans mes travaux

Mon intérêt pour le droit est ancien. Il est apparu lors de à mes premiers travaux qui portaient sur la question foncière et les formes d'urbanisation « illégales » dans les périphéries mexicaines. Au-delà de mes inscriptions institutionnelles et de mes relations avec des géographes français (cf. partie parcours), ce thème de recherche m'a permis de tisser des liens avec des chercheurs urbains mexicains³, ainsi qu'avec des géographes anglais travaillant sur les marchés du logement et l'urbanisation périphérique au Mexique⁴. Ces liens sont nés de la participation à des séminaires et colloques (voir parcours), mais aussi de discussions croisées de nos travaux respectifs dans différentes publications.

Ma participation, à partir de sa création en 1994 au réseau international de recherche « Droit et espace urbain »⁵, a ainsi constitué le cadre de discussion, des

¹ Jane Holder, Carolyn Harrison, op. cit, p. 5.

² Retraçant son parcours Nicholas Blomley note que les questions suscitées par l'énoncé de ses intérêts de recherche ont évolué, passant d'un « quoi ?! » étonné à un « et alors ? » dubitatif, "From "what? » to "so what? » : Law an geography in retrospect », dans J. Holder, C. Harrison, *Law and Geography*, Current Legal Issues vol. 5, Oxford, Oxford University Press, 2002, 583 p., p.17-33.

³ En particulier sociologue et sociologue du droit : Antonio Azuela, René Coulomb, Emilio Duhau, Martha Schteingart

⁴ Gareth Jones, Ann Varley, Peter Ward

⁵ Animé par Antonio Azuela (Mexique) et Edesio Fernandes (Angleterre-Brésil), ce réseau pluridisciplinaire mobilise des spécialistes de la recherche urbaine intéressés par l'analyse du droit (à partir de travaux sur l'illégalité urbaine, la propriété, la planification territoriale, l'action patrimoniale et environnementale, les espaces publics), au départ essentiellement latino-américain ce réseau s'est par la suite élargi à des chercheurs africains, indiens et du monde anglo-saxon. Par la suite, il est devenu un groupe de travail du comité de sociologie du droit de l'Association internationale de sociologie, ce groupe organise des rencontres internationales d'où sont issues plusieurs publications collectives

travaux que j'ai pu développer sur cette thématique, et que j'ai poursuivis en m'intéressant au rôle du droit dans les domaines de la planification urbaine, de l'action patrimoniale¹ et l'environnementale. Plus tard, les usages du droit constituèrent directement l'objet de deux recherches collectives que j'ai coordonnées avec des collègues mexicains et français. L'une, avec Mario Bassols, intitulée « Environnement, ordre juridique et gestion urbaine »² a été financée par des institutions mexicaines³, elle traitait de la place du droit dans l'institutionnalisation locale de l'action environnementale, dans les processus de planification urbaine et dans des situations de conflits. L'autre, avec Alain Bourdin et Marie-Pierre Lefeuve, financée par le PUCA avait pour titre « Qualifications juridiques de l'espace : structure de confiance de l'habitat »⁴. J'ai, à cette occasion, travaillé sur les mobilisations du droit dans le cadre de conflits et controverses sur des terrains français.

Je présenterai ici, d'une part, les principaux apports de mes travaux sur l'illégalité urbaine qui ont permis la formulation d'un intérêt pour le droit⁵ et, d'autre part, l'évolution de ma conception du droit au contact avec d'autres thématiques de recherche. Tous ces éléments me permettent d'envisager aujourd'hui la construction d'une stratégie de recherche consacrée aux formes de régulation locale liées à des situations d'action publique à partir des transactions autour de la

auxquels j'ai pu participer : voir le numéro spécial de la *Revista mexicana de Sociología*, Mexico n°1, 1995, p. 183-206 ; et Edesio Fernandes (coord.), *Derecho, Espacio Urbano y Medio Ambiente*, Madrid, Dykinson, *Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati* 2000, p. 223-252, 279 p. Ma participation en 2000 au premier Congrès brésilien de droit de l'urbanisme, consacré à la place du droit dans la recherche urbaine est aussi liée à l'existence de ce réseau. Cf. le texte que j'ai publié dans l'une des publications issue de ce congrès, E. Fernandes, J. M. Rugani (org.) *Cidade, memória e legislação, a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*, Belo Horizonte, Instituto de arquitetos do Brasil, 2002, p. 255-267.

¹ Cf. « La construcción jurídica de los centros históricos: patrimonio y políticas urbanas en México », *Revista mexicana de Sociología*, n°1, 1995, Mexico p. 183-206 ; *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, Presse de la Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, 1998, 324 p.

² Mario Bassols, Patrice Melé (coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, UAM, Miguel Angel Porrua, México, 2001, 420 p. avec la participation de Roberto Garcia Ortega, Hector Padilla, Lourdes Romo, José Antonio Trujeque.

³ Ministère de l'environnement et CONACYT l'instance de gestion et d'évaluation de la recherche

⁴ Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefeuve, Patrice Melé (dir.), *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, Paris, Descartes et cie, 2006, 316 p. avec la participation de Jérôme Dubois, Emilio Duhau, Antida Gazzola, Annick Germain, João Pedro Nunes.

⁵ Les principaux apports de mes travaux sur l'institutionnalisation du patrimoine et de l'environnement au Mexique seront présentés la seconde partie de ce travail.

territorialisation du droit. La réflexion sur la dimension juridique de l'espace, sur le rôle du droit dans les situations d'action sera poursuivie dans le reste de l'ouvrage ; nous traiterons alors plus spécifiquement du zonage comme qualification juridique de l'espace, ainsi que de la place du droit dans les conflits et controverses, d'une part, et dans l'institutionnalisation de l'action patrimoniale et environnementale, d'autre part (cf. deuxième partie).

Les formes de l'illégalité urbaine

Mon premier travail sur cette question a tenté de valider la distinction ville légale / espaces de l'illégalité en entreprenant l'analyse de l'urbanisation de la ville de Puebla¹. Il s'agissait de tester la distinction traditionnelle entre les formes légales et illégales de la croissance urbaine. En première analyse, l'illégalité peut être définie comme ce qui est en dehors du droit, ce que le droit ne peut contrôler.

Dans les études des sociologues comme dans celles des géographes, l'illégalité apparaît comme une des causes de la marginalité, un des éléments descriptifs de la sous-intégration. Elle est le plus souvent associée aux mauvaises conditions de vie, à l'exclusion d'une partie de la population du marché de l'emploi formel. Alain Durand Lasserre² propose d'utiliser le plan du droit, la division entre la légalité et l'illégalité, entre les pratiques de fait et les normes qui devraient s'appliquer pour entreprendre une première typologie des pratiques immobilières.

L'illégalité est aussi définie comme l'envers de la ville légale, de la ville de droit. Il est possible dans les documents de planification ou à l'occasion de campagnes électorales, ou encore de prises de position dans la presse, de délimiter l'existence sociale de cette typification de la réalité qui se présente toujours comme une constatation mais qui, en fait, institue et instrumentalise cette distinction. Les espaces de l'illégalité sont présentés comme responsables des difficultés du

¹ « Cartographier l'illégalité, filières de production de l'espace urbain de la ville de Puebla (Mexique) », *L'Espace géographique*, n°4, 1988, p. 257-263. et « Crecimiento urbano, ilegalidad y poderes locales en la ciudad de Puebla », *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol 4, n°2, mai-août 1989, El Colegio de México, Mexico, p. 281-312. *Puebla urbanización y políticas urbanas*, Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcatpotzalco, Mexico, 1994, 229 p.

² *L'exclusion des pauvres dans les villes du tiers-monde*, Paris, l'Harmattan, 1985, 197 p. et Alain Durand Lasserre et Jean-François Tribillon, « La production foncière et immobilière dans les villes des pays en développement », *Hérodote*, n°31, 1983, Paris, p. 9-43. Pour un bilan récent des travaux sur l'illégalité voir les communications présentées lors du séminaire international, *Quelles réponses à l'informalité et à l'illégalité des établissements humains dans les villes en développement*, European Science Foundation (ESF) Network-Association of European Researchers on Urbanization in the South (N-AERUS), Louvain/Bruxelles, 23-26 mai 2001, auquel j'ai pu participer.

fonctionnement global de l'organisme urbain. Dans ces discours, la ville « de droit » est définie comme celle issue de l'action réglementaire des pouvoirs politiques. L'introduction des services urbains dans les zones illégales n'est plus dès lors considérée comme une obligation de l'action municipale. Les habitants ne peuvent revendiquer légitimement un droit à la ville, mais doivent recourir à la sensibilité sociale ou au pragmatisme politique des pouvoirs. Mes recherches montrent que tout investissement public dans cette partie de la ville devait être négocié avec les instances du parti hégémonique. Ce n'est pas seulement la tenure de la terre qui est en question pour les habitants des quartiers illégaux, mais l'ensemble de leur accès aux services publics, aux services sociaux, et même au droit comme modalité de résolution des conflits de voisinage¹.

L'analyse des différentes filières de protection de l'espace urbain de la ville de Puebla m'a permis de montrer que la division entre les formes légales et illégales de production de l'espace urbain n'est pas nette et qu'il existe de multiples instances de légitimation de la croissance urbaine. La tentative de délimiter strictement la ville légale se heurte à l'existence de multiples formes d'illégalités, de non-respect des zonages et des réglementations. La ville légale ne serait alors constituée que par un petit nombre de lotissements privés. Même si tout un appareil juridique (lois de lotissement) et urbanistique (plans et règlements) délimite ce que doit être l'urbanisation légale et prévoit toutes les étapes de son intégration à l'espace urbain, ces règlements ne régulent qu'une petite partie de la ville. La définition d'un espace de la légalité ne peut être dès lors que : résiduelle, l'ensemble des lotissements approuvés par la municipalité, tandis que la plus grande partie de l'espace urbain en est exclue, ou bien elle n'est que théorique, circonscrite par la législation et le corpus urbanistique existant. Celui-ci fonctionne comme une image de la bonne volonté urbaine des gestionnaires.

Les formes de l'illégalité urbaine sont multiples, complexes et ne concernent pas que les quartiers populaires². Les lotissements illégaux privés ne caractérisent pas

¹ Jane Matthews Glenn, Véronique Bélanger, constatant la défaillance et l'inégalité introduite par des modalités informelles de résolution des conflits d'usages ou de voisinage au sein des favelas brésiliennes, plaident pour une déconnexion des droits d'usages du droit de propriété qui permettrait au cadre juridique de prendre en compte les situations des plus pauvres ; « Informal law in informal settlements *Law and Geography*, Current Legal Issues vol. 5, Oxford, Oxford University Press, 2002, 583 p., p. 281-304.

² Pierre Signoles traitant de cette question pour les villes du monde arabe, propose une conclusion similaire et souligne la nécessité de considérer la diversité des formes de l'illégalité, 1999, *op. cit.*, p. 34.

un seul type d'habitat, mais une forme particulière de promotion qui peut faire abstraction d'une reconnaissance juridique immédiate et qui regroupe des rapports à la ville différents. Dans certains cas, il s'agit du privilège d'une population aisée s'offrant un rapport exclusif à la ville, n'ayant nul besoin d'approbation, ni de garanties de services apportées par la loi de lotissement ; dans d'autres, ils résultent de la nécessité, pour une population à faible revenu, d'acquérir un lot bon marché par l'intermédiaire d'une filière de promotion n'apportant aucune sécurité.

L'invasion de terrains, généralement publics ou sur lesquels existent des projets publics, n'est pas une filière de production de l'espace urbain mais un moyen de provoquer une situation d'illégalité afin que les pouvoirs publics prennent en charge le besoin de logement de personnes qui se désignent ainsi comme nécessitant une attention prioritaire. Les représentants des pouvoirs publics interviennent toujours dans ce sens, cherchant à réduire toute situation d'illégalité publiée, toute manifestation publique de l'autonomie de la croissance urbaine, du non-respect des normes juridiques.

Lorsque l'illégalité est désignée par les instances du pouvoir local en opposition à une ville légale dont on a vu l'inconsistance, elle n'a pour efficacité que de replacer la municipalité et les instances des pouvoirs politiques au centre de la définition du droit à la ville. Ces publications de l'exclusion ne sont pas à considérer comme un instrument de légitimation de l'autre partie de la ville, mais comme une construction sociale qui place le pouvoir politique dans une position d'intermédiaire entre la ville légale et les populations habitant les filières illégales de production de l'espace urbain. La multiplication des instances de légitimation et des reconnaissances officieuses constitue donc la concession d'un « droit de cité » informel, conditionnant l'intégration à la ville et permettant un accès négocié aux instances de gestion de l'espace urbain.

L'illégalité d'un certain nombre de formes de production d'espace urbain ne se traduit pas par l'existence d'une précarité, d'une insécurité qui serait symptôme d'un manque d'intégration mais bien par la nécessité d'une légitimation, d'une reconnaissance de l'appartenance à la ville. Le contrôle politique et social que les associations, les syndicats et les organismes dépendant du PRI exerçaient sur les habitants des espaces périphériques de la ville, était renforcé par le maintien d'une allégeance basée sur l'espérance de la régularisation de la propriété de la terre et de l'introduction des services. Il ne s'agit pas de considérer l'existence d'une stratégie politique explicite mais de montrer de quelle manière chaque type de promotion foncière et immobilière était défini par son rapport aux différents

représentants du pouvoir politique. C'est la spécificité de ce mode d'organisation du pouvoir politique qui donnait son originalité à chaque forme de croissance urbaine et qui valide une analyse en termes de filière. La filière à suivre serait un mode de positionnement ou de négociation face aux relais institutionnels ou informels du pouvoir du PRI.

La dynamique de l'urbanisation des espaces périphériques n'est donc pas à analyser en termes d'exclusion d'une population « marginale » des formes de croissance légitime de la ville. Il n'en reste pas moins, cependant, qu'une partie de la population n'a pas accès au marché de la promotion privée légale et n'est pas prise en compte par la promotion publique.

Il existe deux marchés de la promotion foncière et immobilière qui s'intéressent aux mêmes types d'espaces et qui pourraient se différencier par le niveau de l'investissement nécessaire à la promotion. Les lotissements légaux requièrent un capital de promotion important, alors qu'une action de promotion illégale ne nécessite que la possession du terrain ; l'urbanisation sur terres *ejidales*¹ se fait quant à elle à partir de l'alliance entre les autorités *ejidales* et un « conseiller » prenant en charge la délimitation des lots et le rapport au pouvoir local.

Toutefois, les liens entre les intervenants de chacun des deux marchés et les achats opérés par les populations aisées indifféremment sur les deux marchés, ne permettent pas d'assimiler ces deux marchés aux deux circuits de l'économie urbaine identifiés par Milton Santos², ni de valider le partage fondamental entre une urbanisation légale et une urbanisation illégale, effectué par certains analystes de l'urbanisation.

Dès lors, il semble plus intéressant de définir la dynamique de l'urbanisation des villes mexicaines comme l'expression d'acteurs différents intervenant sur le marché de la promotion légale et illégale, plutôt que d'opposer le marché légal au marché illégal . On peut donc conclure sur la multiplicité des formes de l'intégration juridique et des reconnaissances officielles ou officieuses sanctionnant les diverses formes de la croissance.

¹ La réforme agraire mexicaine distingue des terres *ejidales* constituées par attribution de terres et les propriétés communales formées par restitution de terres à des communautés qui ont pu faire la preuve de spoliations. Dans notre texte, nous désignerons sous le terme d'*ejido* les deux types de propriétés issues de la réforme agraire.

² *L'espace partagé, les deux circuits de l'économie urbaine des pays sous développés*, Paris, Editions M. Th. Genin, Paris, 1975, 399 p.

Mes recherches ont montré que deux légitimités s'opposent dans la gestion de l'espace urbain, deux légitimités qui reposent sur deux modes de contrôle social : l'un populiste, celui d'une gestion politique de l'espace urbain, l'autre urbanistique relevant du système de planification urbaine. Ces deux légitimités sont intégrées au fonctionnement du même système particulier de contrôle politique et peuvent s'opposer au sein de chacune des filières de production de l'espace urbain. Antonio Azuela, dans un commentaire sur cette conclusion, rappelait l'intérêt de s'éloigner d'une vision de la ville comme opposant des phénomènes urbains régis par des légitimités différentes pour tenter de penser leur interaction dans les mêmes processus¹.

Quant à l'illégalité, elle ne peut rester au centre de l'analyse de la ville que si l'on tente d'effectuer une étude des conditions de la construction sociale de situations d'illégalité. Si la négociation est nécessaire dans une situation d'illégalité, c'est bien que l'illégalité rend plausible l'usage légitime de la sanction, de la force, de l'éviction ; *a contrario*, une situation d'illégalité rendue publique nécessite l'attention des pouvoirs publics. En ce sens, la construction de situations d'illégalité est un acte de pouvoir fondant la légitimité de celui-ci.

La multiplication des instances de légitimation, permettant des reconnaissances officielles ou officieuses, joue un rôle intégrateur des différentes filières de production de l'espace urbain ; de cette manière est évitée la confrontation directe entre la norme juridique et la réalité de l'urbanisation, mais aussi la confrontation entre les instances gestionnaires de la ville et la population des espaces périphériques. Les contradictions entre les volontés de gestion urbaine et la réalité de la croissance ne peuvent être uniquement analysées en termes d'impuissance des pouvoirs publics, mais font apparaître la prééminence d'un mode de contrôle social « populiste », celui mis en oeuvre par les différents leaders, organisations, syndicats, groupements liés au PRI.

J'ai étudié ce mode de relation entre usages du droit et gestion de l'urbanisation à partir de plusieurs recherches de terrain sur la ville de Puebla réalisées

¹ cf. Antonio Azuela, « La política urbana, el papel del estado y la relación estado sociedad », dans E. Duhau, R. Coulomb, *Políticas urbanas y urbanización de la política*, 1989, UAM Azcatpozalco, p. 213-224, p. 218.

essentiellement entre 1985 et 1995¹. Si le contexte politique est aujourd'hui différent, il me semble que ces processus perdurent dans le Mexique de la transition. En effet, même si je ne l'ai pas évoqué ici, la voie de l'opposition existait : certains groupes d'habitants pouvaient tenter d'améliorer leur situation grâce au travail collectif et à une mobilisation, plus ou moins encadrée par des groupes liés à gauche et à l'extrême gauche². D'autre part, dans le contexte de la transition, le PRI comme instance de régulation entre groupes et organisations n'a plus la capacité de garantir l'accès aux ressources du système. Or, les différents partis prenant en charge la gestion locale reproduisent avec des modalités plus compétitives et pluralistes ces formes clientélistes d'intermédiation entre les populations les plus pauvres et les acteurs publics. Dans les périphéries urbaines, on pourrait identifier les allégeances de chaque « quartier » aux différents partis, qui tous, proposent leur médiation pour accélérer la dotation des services ou la régularisation.

Régularisation de la tenure de la terre

Dans de nombreuses villes mexicaines, une part importante de la croissance urbaine récente a pris place sur des terres *ejidales* qui, théoriquement, ne peuvent être vendues. L'analyse de l'urbanisation sur terres *ejidales* de la ville de Puebla et le suivi des évolutions législatives nationales m'ont permis de prendre part au débat scientifique sur la caractérisation de ce mode particulier de croissance urbaine, sur les modalités et les fonctionnalités de la régularisation pour le pouvoir mexicain. Les implantations sur terrains *ejidales* constituent la principale forme d'illégalité urbaine. Pourtant, il n'est pas possible d'assimiler, dans les villes mexicaines, les implantations sur terres *ejidales* et les zones de logements précaires. On a pu identifier des services municipaux et de l'Etat, mais aussi des zones résidentielles pour classes moyennes et aisées établies sur terres *ejidales*.

Le poids de la réforme agraire sur les formes et les modalités de la croissance urbaine est une spécificité de l'urbanisation mexicaine. La plus grande partie des zones *ejidales* urbanisées l'a été sous la forme de lotissements illégaux réalisés par les *ejidatarios* ou leurs représentants (commissaires *ejidales*) « aidés » par des

¹ Par la suite, je me suis intéressé à d'autres formes d'illégalité ou de contact entre les populations et le cadre juridique (cf. deuxième partie), en particulier celles liées aux politiques du patrimoine et de l'environnement.

² Cf. l'analyse / témoignage de Pedro Monctezuma Barragán, chercheur mexicain qui a été un des acteurs très impliqués dans ce processus, *Despertares, comunidad y organización urbano popular en México, 1970-1994*, México, UAM, Universidad Iberoamericana, 1999, 599 p.

promoteurs informels, souvent liés aux organismes de gestion de la réforme agraire ou aux différentes instances de pouvoir du Parti Révolutionnaire Institutionnel (municipalités, syndicats officiels, associations). Les invasions au sens strict ont été, sur ce type de terres, relativement rares. Ce mode d'urbanisation est devenu une des principales formes d'accès au sol pour les populations des grandes villes mexicaines.

La plus grande partie de l'urbanisation des terres *ejidales* correspond à des lotissements populaires. Mais on ne peut assimiler directement le mode de tenure de la terre à un type d'habitat. D'ailleurs, de nombreux lotissements sont déjà anciens et ont connu un processus de « consolidation » : amélioration des constructions, introduction des services, création de nouvelles infrastructures routières, etc. La dynamique des quartiers périphériques est marquée par l'amélioration de l'habitat en fonction de l'évolution des ressources familiales ou de la mutation des populations. Tous les quartiers sont dès leur création intégrés dans un marché des terrains à bâtir ou des logements. Les terrains situés le long des axes de circulation se caractérisent par la présence d'activités commerciales, artisanales, de petites industries et de logements de meilleure qualité. D'autre part, dans certaines zones valorisées, en particulier à proximité de lotissements pour populations aisées, on trouve des implantations sur terrains *ejidales* de groupes de maisons à l'évidence prospères entourées de hauts murs, les propriétaires ayant introduit à leurs frais tous les services. Par ailleurs, il existe sur terrains privés de nombreux lotissements populaires, autorisés mais aussi illégaux - érigés sans autorisation de lotir de la part des municipalités -, dont l'image est proche des implantations sur terres *ejidales*.

Dans la plupart des villes, on ne peut donc lire directement sur une carte de la tenure de la terre le mode d'urbanisation. L'existence d'*ejidos* souvent répartis dans toutes les directions de la croissance urbaine rend plus complexe la lisibilité des phénomènes de ségrégation de l'espace urbain, en dispersant une modalité d'urbanisation qui, au moins au moment de sa création, concentre des populations à faibles revenus, y compris à proximité des espaces les plus valorisés des périphéries urbaines.

La réponse apportée par les autorités mexicaines à la généralisation de cette filière illégale d'urbanisation a été la régularisation. Si la régularisation n'est pas une spécificité mexicaine, le Mexique se caractérise par la stabilité exceptionnelle, pour

le contexte latino-américain, des procédures mises en place¹. Toutes les implantations illégales sont donc appelées à être régularisées. Mais, pendant longtemps, cette procédure administrative est restée perçue comme une faveur exceptionnelle concédée par les pouvoirs publics en réponse à une situation anormale de transgression de la loi. On peut analyser l'action de CORETT² à la fois comme une banalisation de la situation d'illégalité et une stigmatisation de celle-ci : banalisation car il n'y a pas sanction, stigmatisation car CORETT détermine, après vérification, l'ayant droit légitime, celui-ci devant racheter un titre de propriété. Cette remise en cause constante du statut de la terre, qui reste précaire jusqu'à la phase finale de la régularisation, maintient les populations concernées dans une allégeance nécessaire aux institutions politiques hégémoniques. L'action de CORETT a pendant longtemps été très lente. Pendant toute la durée du processus de régularisation les populations des zones périphériques restent dans une situation d'attente, de négociation et d'allégeance nécessaire aux instances du pouvoir politique.

La régularisation constitue donc la construction sans sanction d'une situation d'illégalité. C'est un aspect de son rôle qui a souvent été négligé face aux analyses traditionnelles qui la considèrent comme un élément d'impulsion nécessaire pour la « consolidation » des logements et des quartiers périphériques (selon les thèses de John F.C. Turner³) ou un élément de dynamisation du marché « capitaliste » des

¹ cf. François Tomas, « L'habitat populaire irrégulier dans les périphéries urbaines d'Amérique Latine », *Problèmes d'Amérique latine*, n°14, 1994, 249-268 ; Emilio Duhau, « La régularisation de l'habitat au Mexique, urbanisation populaire, ordre urbain et planification », *Les annales de la recherche urbaine*, n°51, 1992, p. 48-62. Azuela, Antonio y François Tomas (Coord.) *El Acceso de Los Pobres al Suelo Urbano*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México, 1997, 321 p. ; Ma. Soledad Cruz Rodriguez, *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Mexico*, UAM, RNIU, 2001 356 p. ; Cymet David, 1992, From Ejido to metropolis, Another path. An evaluation on Ejido property right in Mexico city, New-York, Peter Lang, 275 p ; Jorge Durand, *La ciudad invade al ejido, Proletarización, urbanización y lucha política en el Cerro del Judío*, D.F, México, CIESAS, Ediciones de la Casa Chata, 1983 ; Ann Varley, *Ya somos dueños. Land development and regularization in Mexico City*, Phd, Université de Londres 1985, et 'A new model of urban land regularisation in Mexico? The role of opposition government', *European Journal of Development Research*, 11, 1999, 235-261.

² CORETT : Comisión de regularización de la tenencia de la tierra, Commission de régularisation de la tenure de la terre.

³ John F.C. Turner, « Housing Priorities, Settlement Patterns and Urban Development in Modernizing countries », *Journal of the American Institute of Planners*, n°34, 1968, p. 354-363.; pour un bilan récent des débats dans la littérature anglo-saxonne cf. Ann Varley, « Private or Public: Debating the Meaning of Tenure Legalization », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26.2, 2002, p. 449-461.

terrains selon la position critique de Manuel Castells¹ ou les propositions d'Hernando de Soto². En effet, il semble que l'introduction des services joue un rôle fondamental dans la « consolidation » des quartiers et de l'habitat et que celle-ci soit au Mexique relativement indépendante du statut de la terre.

A cause de la prolongation d'une relation de négociation pour l'attribution des titres de propriété, la fonction politique de la régularisation ne doit pas être analysée comme le renforcement de la légitimité du régime par la constitution d'une clientèle électorale grâce à l'attribution des titres de propriété³ ni comme favorisant la démobilisation de ceux qui entrent dans un processus de régularisation⁴, mais bien comme une « re-mobilisation » des habitants dans le cadre des instances de participation et de négociation créées par le régime ; une « re-mobilisation » qui doit se maintenir active pendant toute la durée du processus de régularisation, pour assurer sa réussite et la prise en compte « prioritaire » de chaque situation particulière⁵.

Pendant le sexennat de Carlos Salinas de Gortari, cette situation a été sensiblement modifiée, à la suite d'un changement de rythme de la régularisation et de son intégration au sein du Programme National de Solidarité (PRONASOL). Malgré - ou à cause de - l'accélération de la procédure de régularisation, l'urbanisation illégale continue à un rythme rapide. Une spirale urbanisation illégale / régularisation tournant de plus en plus vite est venue remplacer la construction de situations d'illégalité prolongées artificiellement par la durée du processus de régularisation. Dans ce contexte, le caractère inaliénable de la tenure de la terre *ejidal* apparaît de plus en plus clairement comme une fiction juridique.

Le programme de régularisation a pris une importance politique de premier plan dans les relations entre le régime et les populations des périphéries urbaines. A la différence de l'introduction des services ou d'autres mesures d'assistance aux

¹ Manuel Castells, *Crisis urbana y cambio social*, México, Siglo XXI, 1985, 322 p., p. 138

² Hernando de Soto, *El otro sendero*, Lima, Instituto Libertad y Democracia, 1986, 217 p.

³ Cf. Oscar Nuñez, « Périphérie urbaine et intervention étatique à Mexico, dans *Le logement, l'Etat et les pauvres dans les villes du tiers-monde*, Pratiques urbaines 2, Ceget, 1984, 184 p., p. 99-113, p. 112.

⁴ Cf. Ann Varley, *Ya somos dueños, Land development and regularization in Mexico City*, Londres, Phd, Université de Londres, 1985, 428 p., p. 303.

⁵ Cf. Les débats autour de cette question et la discussion de mon analyse de la régularisation en termes de « re-mobilisation » par Ann Varley : « Clientelism or technocracy, the politics of urban land regularization », dans *Mexico, Dilemmas of transition*, Neil Harvey (ed), London, University of London, British Academic Press, 1993, p.249-276.

populations défavorisées, la régularisation « ne coûte rien et crée de la solidarité »¹. Un programme autofinancé par le paiement des titres de propriétés par les occupants est devenu un des principaux instruments de la construction d'une adhésion populaire au gouvernement de Carlos Salinas de Gortari.

Ce changement dans le rythme de la régularisation et son intégration dans la stratégie de « lutte frontale contre l'extrême pauvreté » du PRONASOL², a modifié le rôle de la régularisation au sein des politiques urbaines et sociales. La médiation politique ne dépend plus en effet de la négociation ou de la « re-mobilisation » au moment de la régularisation, mais repose directement sur PRONASOL à partir des comités de Solidarité créés dans toutes ses zones d'intervention. Ces comités prennent en charge l'organisation et la participation des habitants pour l'introduction des services et des infrastructures.

Les terres *ejidales* ont depuis toujours été utilisées comme une réserve foncière informelle pour l'urbanisation populaire mais aussi pour les besoins de terres de l'administration publique. Ce sont ces terres qui sont les premières expropriées pour réalisation d'infrastructures et de projets publics. Sur les terrains privés, l'Etat mexicain a plus de mal à faire valoir la notion d'expropriation pour utilité publique. Le mode de relation spécifique des terrains *ejidales* aux pouvoirs publics a donc permis leur utilisation massive, sinon sans conflits, du moins avec une plus grande possibilité de gestion négociée du conflit par les canaux traditionnels du système politique mexicain. Dans le processus de lotissements illégaux, ces terres fonctionnent comme une réserve qui permettait à des secteurs populaires de disposer de terrains pour construire, dès lors qu'ils acceptent de payer en échange d'un prix réduit d'accès au sol, les coûts de la régularisation.

Morcelé au coup par coup, dans toutes les villes mexicaines, l'*ejido* constituait donc une réserve implicite de terres à la disposition des pouvoirs locaux. Dans le cadre de la mise en place de politiques de contrôle de l'urbanisation et d'aménagement urbain, l'*ejido* fut aussi le support de la tentative de généralisation des procédures de réserves foncières.

¹ Selon Alberto Rébora Togno, qui fut de 1982 à 1992, responsable national du programme de réserves territoriales comme directeur général du sol urbain de la SEDUE, ministère du Développement urbain et écologique, « Notas sobre la acción gubernamental en el combate al precarismo urbano en terrenos ejidales », texte présenté lors du séminaire international, *The urbanization of the ejido: the impact of the reform to article 27, upon real estate development and land regularización policies*, Mexican Center, Université d'Austin.

² Programme National de Solidarité, *Programa nacional de solidaridad*

La politique de réserves foncières devait constituer d'une part, le moyen d'offrir des terrains pour l'urbanisation populaire et les projets publics de logement, et d'autre part l'instrument central du système de plans urbains, chaque ville devant avoir les moyens de constituer les réserves nécessaires à la planification de sa croissance urbaine.

Or, les tentatives d'expropriations de terres *ejidales* se sont soldées par des conflits avec les *ejidatarios*. En effet ceux-ci, dans une situation périurbaine, considèrent l'expropriation comme une spoliation des ressources qu'ils pouvaient espérer tirer de la vente illégale de leurs terrains. Dans de nombreux cas, les recours juridiques interposés par les *ejidatarios*, comme les manifestations politiques, ont ralenti ou bloqué le processus, permettant entre-temps la vente « illégale » des terres à des nouveaux arrivants dont la présence rend plus difficile toute utilisation des terrains. Ces tensions autour de l'utilisation du sol *ejidal* débouchent souvent sur un *statu quo*, les *ejidatarios* obtenant le gel du projet.

L'analyse de ces conflits révèle aussi une opposition ancienne entre les institutions gestionnaires de l'aménagement urbain et les institutions issues de la réforme agraire dont dépend le contrôle des terres *ejidales* comme la régularisation (CORETT), les secteurs « agraires » de l'administration fédérale cherchant à garder le contrôle d'un processus qui, dans le cas de la mise en place de réserves foncières, lui échappe. Par ailleurs, dans de nombreux cas, les représentants des pouvoirs locaux tentèrent d'utiliser la procédure de réserve foncière pour la réalisation de projets en faveur des classes moyennes ou aisées ou pour tirer des bénéfices personnels de la vente des terrains à des promoteurs privés. L'analyse des conditions de la tentative de mise en place d'une importante réserve territoriale à la périphérie de la ville de Puebla, m'a permis d'illustrer les difficultés pour réaliser un tel projet dans le contexte social et politique mexicain¹.

Suite à la réforme en 1992 de l'article 27 de la Constitution, qui mit fin à la réforme agraire et autorisa la « privatisation » des terres redistribuées jusqu'alors inaliénables, j'ai pu participer en février 1994 au séminaire international organisé par Peter Ward au Mexican Center de l'Université d'Austin. Chercheurs et représentants des administrations mexicaines s'y réunirent autour du thème des impacts urbains

¹ Cf. « Action publique et croissance urbaine à Puebla - du laisser-faire à la maîtrise foncière ? », *Traces*, Centre Français d'Etudes Mexicaines et Centraméricaines, Mexico, juin 1996, p. 46-52.

de cette réforme¹. J'ai par la suite développé la réflexion initiée dans ce cadre pour publier un article bilan sur cette thématique².

L'intégration du droit dans mes perspectives de recherche s'est donc faite à partir de premières expériences liées à l'analyse des formes spécifiques de la question foncière dans le contexte de l'urbanisation mexicaine. La recherche foncière est un des champs privilégiés de la réflexion consacrée aux relations entre l'espace et le droit³. Le droit foncier, parce qu'il porte sur la création, le transfert et la protection des droits sur la terre, ne peut être pensé sans son support spatial⁴. Le droit foncier et le droit de propriété définissent les relations entre un espace et un système de droits et d'obligations. De plus, ceux-ci instaurent, par l'intermédiaire de la codification de servitudes, de droits de passage, du droit d'affectation du sol, du droit de voisinage⁵ des relations sociales liées à l'appropriation et à l'utilisation de l'espace. Analysé dans sa complexité, le droit privé montre que la propriété « pleine et entière » d'un espace n'est qu'un cas particulier ou une référence idéologique : non seulement les propriétés sont soumises à prescription, mais, encore dans de nombreux cas, les formes d'usages et même la propriété elle-même sont fixées par des règles collectives susceptibles d'interprétation⁶. Au total, ce que nous appelons propriété est un processus de distribution de droits d'usage, c'est-à-dire un dispositif social excluant certaines personnes de l'usage de certains espaces⁷.

¹ cf.. Le mémorandum publié en conclusion des débats présente une bonne synthèse, à cette date, de l'état des réflexions sur le rôle des terres *ejidales* dans l'urbanisation. Antonio Azuela, Peter Ward, « Memorandum, the reform of article 27 and urbanisation », *Bull. Latin. Am. Res.*, vol. 13 n°3, p. 327-335.

² « Mexique, réforme agraire, fin et suite », *Etudes foncières*, n°63, juin 1994, p. 27-34.

³ Cf. les travaux en France de l'ADEF, l'importance de la question foncière dans le groupe de travail « Droit et espace urbain », l'influence en Amérique Latine des activités (recherches, colloques, formation) impulsées par le *Lincoln Institute of land policy*

⁴ Nick Jackson, John Wightman, « Spatial dimension of private law », dans J. Holder, C. Harrison (eds), *Law and Geography, Current Legal Issues* vol. 5, Oxford, Oxford University Press, 2002, 583 p., p. 35-64.

⁵ On verra, que dans certains contextes il est possible de fonder sur une intervention publique régulant le droit de voisinage une alternative au zonage (cf. supra) et Jean Ruegg, *Zonage et propriété foncière*, Paris, ADEF, 2000, 256 p., Une part importante du droit de l'environnement est basé sur ce même droit de voisinage, sur les notions de nuisances ou d'affectation à la propriété qui fondent aussi une définition restrictive de l'intérêt à agir.

⁶ Cf. Marie-Pierre Lefeuvre, *La copropriété en difficulté : faillite d'une structure de confiance*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 1999, 183 p.

⁷ Cf. Azuela Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989, 278 p.

Etudier les usages locaux du droit

Mes intérêts de recherche lors de la réalisation de mes premiers travaux au Mexique s'inscrivaient dans des problématiques centrées sur l'analyse de l'impact des politiques urbaines sur les modalités de l'urbanisation. Mes premières enquêtes auprès de responsables de l'aménagement urbain de la ville de Puebla m'ont placé d'emblée face à des interlocuteurs qui, questionnés sur leurs actions, adoptaient deux positions distinctes : certains me décrivaient un monde dans lequel toutes les activités étaient contrôlées par les règlements dont ils avaient la charge, et ils s'attachaient alors à dépeindre la complexité du cadrage juridique des projets qui arrivaient jusqu'à leur bureau ; d'autres me parlaient du droit pour souligner les limites de sa présence dans la société, la faible portée spatiale ou consistance juridique de leurs instruments, et me dépeignaient un monde sur lequel ils n'avaient que peu de prise. Mes analyses et enquêtes sur les filières illégales de production de l'espace urbain m'ont permis de délimiter les modalités de légitimation de ces espaces selon la superposition des logiques de la gestion politique et de gestion urbaine. Dans les discours des habitants, leaders, hommes politiques relatif à ce type d'urbanisation, le droit était loin d'être absent ; en réalité il était omniprésent, à partir d'interprétations, d'invocations, de tentatives d'utilisation comme ressource opérationnelle ou symbolique.

Pour analyser ces situations autrement que comme une impuissance du droit et des pouvoirs publics liée à l'ampleur des problèmes, à un manque de ressources financières ou de volonté politique, il est nécessaire de considérer le droit dans sa fonction de « régulation symbolique »¹ et dans sa dimension cognitive, c'est-à-dire sa capacité à configurer les catégories avec lesquelles nous concevons la réalité. Cette fonction du droit peut être d'abord identifiée à partir de la séparation réalisée par le droit entre des actions légales et d'autres illégales. Indépendamment de toute tentative d'application, un texte de loi, une norme effectue une distinction symbolique entre pratiques, usages et modes d'occupation. Mes recherches sur la situation mexicaine ont montré qu'illégal ne signifiait pas interdit ou clandestin, mais que le mode de qualification juridique des différentes filières d'urbanisation impliquait la présence d'acteurs différents, dotés de ressources distinctes, et dont les relations étaient organisées de manière spécifique.

¹ Jacques Commaille, *L'esprit sociologique des lois*, Paris, PUF, 1994, 275 p., p. 35.

Par ailleurs, l'étude du mode illégal mais généralisé d'urbanisation *ejidale* révélait un fonctionnement fortement codifié, régi par des règles ¹ qui selon les cadres d'analyse pouvait être considérée comme hors du droit, comme para-juridiques ou comme la preuve de l'existence d'un pluralisme juridique. La position, à laquelle j'adhérais alors et sur laquelle repose les évolutions ultérieures de ma conception du droit, est qu'il est nécessaire d'adopter une définition ouverte et pluraliste du droit. En effet, la détermination de la consistance juridique, de la légalité d'un document ou d'une pratique est du ressort des usages administratifs, de l'interprétation d'un juge, et dépend éventuellement des compétences et ressources juridiques (et sociales) des porteurs d'intérêts. Après enquête, la séparation entre le légal et l'illégal, qui structure notre vision du monde, se révéla contextuelle. Il nous fallait alors reconnaître le caractère indéterminé du droit, au sens où non seulement le résultat du contentieux et des controverses juridiques est incertain, mais surtout parce que, alors qu'il se présente comme l'introduction de normes d'application obligatoires, celles-ci doivent faire l'objet d'interprétations ou de traductions avant de pouvoir qualifier une situation. En outre, il n'est pas possible de prévoir « le sens que les énoncés juridiques peuvent avoir pour les acteurs sociaux »²

Ce que l'on observe en situation ce sont des discours sur le droit mais aussi des capacités normatives, réglementaires ou juridiques accordées à des pratiques ou des documents. Un certificat d'occupation signé par une organisation populaire peut avoir plus de capacité à fonder une occupation légitime - reconnue comme telle - qu'un acte de propriété notarié, dont la consistance juridique peut être remise en cause³.

¹ Impliquant le recours à des certificats de vente informels signés par des autorités *ejidales*, par des leaders ou intermédiaires, par des organisations ou des partis politiques, des attestations d'occupation des terres, des accords informels organisant des contrats entre groupes pour construire sous l'égide des pouvoirs publics des modalités de sorties de conflits, des démarches et accords reconnus par les autorités agraires.

² Cf. les commentaires, en référence à Jürgen Habermas, d'Antonio Azuela sur le caractère indéterminé du droit ; Azuela Antonio, *Visionarios y pragmáticos: sobre la juridificación del a cuestión ambiental*, México, Anthropos, IIS/UNAM, 2006, 433 p (à paraître), p. 6. et p. 90-91.

³ La question de l'insécurité juridique de la propriété (par exemple de certificats « officiels » résultant de modes illégaux de régularisation) est présente dans toutes les recherches de terrain que j'ai pu réaliser (sur les filières de production de l'espace urbain, sur des projets urbains, sur les dynamiques et les marchés du logement dans les centres-villes). On verra qu'elle l'est aussi dans les trois situations de conflits analysées dans la Troisième partie.

Il est donc nécessaire de ne pas considérer le droit seulement comme un corpus de lois fondant une police administrative (urbaine, patrimoniale ou environnementale) et pouvant faire l'objet de violations ou de conflits d'interprétation soumis aux tribunaux. Dans cette optique, le rôle du chercheur serait de s'attacher à dresser l'état de la jurisprudence, à traduire la parole des juges dans le champ des études urbaines ou à déterminer l'efficacité du droit et les effets des réglementations sur les modalités de l'urbanisation. A l'opposé de cette conception fermée du droit, il faut, à mon sens, intégrer dans l'analyse l'ensemble des éléments considérés par les acteurs en situation comme ayant un effet normatif et réglementaire, c'est-à-dire de cadrage des pratiques et des représentations.

Les règles informelles liées à certaines modalités d'urbanisation illégale doivent être considérées comme du droit. J'adhère donc à l'idée d'un pluralisme juridique et à une conception du droit comme un « jeu ouvert »¹. De plus, en partant de l'expérience directe des populations, il conviendrait aussi d'intégrer dans l'analyse ce que Pierre Lascoumes nomme les normes secondaires d'application, c'est-à-dire les « principes pratiques développés par les agents publics pour assurer la mobilisation et l'adaptation des règles étatiques aux faits sociaux qu'il leur appartient de gérer »² : instructions, circulaires, procédures qui sont présentées aux usagers comme la mise en œuvre du droit, alors qu'elle peuvent dans certains cas ne pas avoir de consistance juridique. Si ces considérations ont été élaborées en référence au cas français, on retrouve au Mexique une importance croissante de ce type de règles, qui caractérisent pour cet auteur une extension souvent abusive du pouvoir de l'administration et la mise en place d'un Etat « directorial ». Dans le contexte mexicain, les procédures et démarches administratives (*tramites*) peuvent faire l'objet d'une hyperformalisation. La pratique de la signature sur une copie attestant la réception de chaque document, y compris dans les relations internes à une organisation - ce qui revient à transformer chaque acteur en archiviste et lui permet d'attester et de rendre compte de son comportement administratif - mime la juridicisation de toute relation formalisée et systématise un fonctionnement uniquement procédural. Bien évidemment, cette hyperformalisation est rendue

¹ Cf. les travaux d'André-Jean Arnaud, *Le droit trahi par la sociologie, une pratique de l'histoire*, Paris, LGDJ, 1998, 260 p., p. 43.

² Pierre Lascoumes, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'année sociologique*, 1990, p. 40-71, p. 56.

fonctionnelle par différentes formes de contournement, en particulier la confiance et les intermédiaires multiples.

Lors de la création de nouvelles institutions ou à l'occasion d'une réforme du cadre juridique, la détermination par les acteurs publics d'un mode d'opérationnalisation, d'une nouvelle répartition des compétences, constitue un moment d'intense production de normes d'application qui peut jouer un rôle très important sur les modalités de territorialisation de l'action des politiques publiques. Pour Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis, travaillant sur la mise en place des Directions régionales de l'environnement en France, ce moment constitue une forme d'objectivation de la définition des modalités de l'intervention territoriale :

« Les textes de loi, pas plus que les décrets et circulaires, ne sont à proprement parler des règles de comportement. Elles ont plus une valeur indicative que prescriptive. Elles donnent des compétences d'action, fixent des intérêts à ajuster, organisent des procédures de régulation mais n'imposent pas à proprement parler de cadre normatif strict. Le jeu juridique est ouvert, il est d'autant plus essentiel que les DIREN participent activement à l'élaboration territoriale des normes techniques et administratives qui seront la base de l'interprétation concrète : « Avec quelques collègues, nous formons un petit cercle qui produit actuellement la doctrine pratique, le bain dans lequel viendront tremper tous ceux qui suivront. Nous disons ce qu'est la protection du littoral ou une zone humide. Et c'est certainement plus solide que tous les règlements»¹.

Par ailleurs, il faut aussi intégrer dans le champ du droit différentes formes de contrats, de pactes, ou de chartes entre acteurs plus ou moins formalisées, certains reposant sur le droit privé, d'autres « informels » validés par des instances politiques, syndicales, des organisations ou des administrations chargées de maintenir ou de reconstruire la paix sociale. Ma recherche sur les conflits électoraux m'a permis d'illustrer ce type de pratiques mises en œuvre par le ministère de l'Intérieur de l'Etat de Puebla, lors de la rédaction des accords dans lesquels des leaders antagonistes acceptaient de mettre fin aux conflits locaux et assumaient la responsabilité collective du prochain mort². On retrouve ce type de tentatives de construction d'une sortie négociée des conflits dans mes travaux postérieurs qui ont

¹ Entretien avec un membre d'une DIREN, cité par Pierre Lascoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, *L'environnement ou l'administration des possibles, La création des directions régionales de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1997, 253 p., p. 201.

² Cf. *Geopolítica del Estado de Puebla, Elecciones, poderes y conflictos*, Instituto de Ciencias Universidad Autónoma de Puebla, Gernika, Mexico, 1990, 186 p. *Elections, pouvoirs et conflits dans l'état de Puebla*, Document de recherche du CREDAL N°47, Laboratoire Associé 111 du CNRS, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, Juin 1987, Paris, 139 p, 28 cartes.

porté sur les conflits environnementaux en France et au Mexique. Il faut aussi prendre en compte la tendance, dans de nombreux domaines, à la multiplication des contrats et chartes, qui a pu être analysée comme caractérisant une mutation vers un droit flexible - certains disent mou - intégrant les usagers dans sa production et cherchant à instaurer un mode de direction juridique non autoritaire des conduites¹.

Ces éléments autorisent à adopter une conception du droit plus complexe, prenant acte des remises en cause du droit étatique par des productions juridiques supra-nationales et locales, pour privilégier une conception plus ouverte, contextuelle et ancrée dans ses usages sociaux. Cette conception implique de suivre les recommandations d'Antonio Azuela, qui plaide pour une analyse externe du droit, qu'il oppose aux travaux des juristes et philosophes du droit, lesquels développent une position interne analysant le droit à partir de sa mise en œuvre, de sa cohérence ou de ses fondements². Cette position ne conduit pas seulement à reconnaître la construction dans la société des problèmes dont se saisit le droit ou des règles qu'il formalise³, ou à identifier les forces à l'œuvre dans la production juridique et l'application du droit⁴, mais elle oblige plus radicalement à une « mise en question des limites de l'objet « droit » »⁵ analysé à partir de ses usages dans le cadre de situations d'action.

Plus encore, la perspective de la régulation permet de fonder l'idée même d'ordre juridique sur ces modalités d'actualisation locale du droit et de construction d'ordres

¹ Jacques Chevallier, « La régulation juridique en question », *op.cit.*, p. 834.

² Cf. Sa participation au séminaire de discussion des premiers résultats de notre recherche sur « Qualifications juridiques de l'espace, structures de confiance de l'habitat », Paris, 12/13/14 février 2003. Pour Jacques Chevallier, « la science du droit consiste, ainsi, dans le cadre d'une analyse purement interne, à mettre en évidence la logique qui préside à l'articulation des normes juridiques et les constitue en ordre structuré et cohérent ». « Science du droit et science du politique, de l'opposition à la complémentarité », dans CURAPP, *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, p. 252-281, p. 255.

³ Pour Anthony Giddens par exemple, le droit constitue la formulation de règles déjà présentes dans la société. « Nous pouvons concevoir les règles de la vie sociale comme des techniques et des procédures généralisables employées dans l'actualisation et la reproduction des pratiques sociales. Les règles formulées - celles qui sont exprimées de façon verbale, comme les codes du droit, les règles bureaucratiques, les règles du jeu et d'autres - sont des interprétations codifiées de règles plutôt que des règles comme telles » cf. *La constitution de la société*, Paris, PUF, (première édition en anglais 1984), 1987, 474 p., p.71.

⁴ Selon le programme d'une sociologie politique du droit pour qui le juridique est un révélateur privilégié de processus sociaux (autorité et pouvoir), cf. Pierre Commaille, *op. cit.*

⁵ André-Jean Arnaud, *op. cit.*, p. 66.

locaux. J'utilise ici la notion d'actualisation dans un sens proche de l'acception philosophique ou psychologique « d'action de faire passer de l'état virtuel à l'état réel »¹ pour caractériser la façon dont des règles de droit, des procédures, peuvent être activées, importées dans une situation lorsque certains acteurs les font exister en les mobilisant symboliquement ou pratiquement. Il s'agit d'une définition proche de la notion de « localisation » ou (re)« localisation » chez Anthony Giddens, c'est-à-dire « d'enracinement (même partiellement ou provisoirement) dans un contexte spatio-temporel local » et dans des relations de face à face de relations sociales ou de processus qui avaient été « délocalisés »², c'est-à-dire « détachés des contextes locaux ». Cette notion permet de distinguer, dans le cas des transactions autour de la construction de règles locales, les processus d'inscription locale de ressources englobantes, de ceux qui constituent une production locale de droit. Dans mes travaux récents sur des situations de conflits en France, j'ai en particulier pu montrer que les « chartes locales » qui se présentaient comme une production juridique constituaient en fait des processus d'actualisation locale ou de « localisation » du droit³. Ces éléments, nous ont conduit à préférer la notion d'ordre juridique localisé (issu de processus de « localisation » ou d'actualisation locale) à celle d'ordre juridique local (issu de processus de production locale), pour caractériser ce qui était en jeu dans les processus locaux de régulation, tel qu'analysés dans *Les règles du jeu urbain*⁴.

Il faut en outre considérer ici le droit non seulement comme un impératif mais aussi à partir de sa fonction de qualification des situations. Il délimite, en effet, des « identités d'actions », distribuant des pouvoirs et des ressources⁵. Ainsi, les fonctions du droit en situation dépassent de beaucoup l'assurance d'un recours possible en contentieux. Il offre limites et contraintes aux accords, ainsi que des ressources pour la mise en œuvre de stratégies, il permet de délimiter des rôles et l'équilibre des forces, et il configure les interprétations du monde et de la situation.

¹ *Trésor de la langue française*

² Dans le vocabulaire d'Anthony Giddens, « délocalisé » par la modernisation et la rationalisation, « réorganisant les relations sociales sur de grandes perspectives spatio-temporelles », Anthony Giddens, *Les conséquences de la modernité*, Paris, Puf, (première édition en anglais, 1990), 1994, 192 p., p.85.

³ « Lutter contre les bruits de la ville, mobilisation du droit et production d'ordres locaux », dans *Les règles du jeu urbain*, *op. cit.*, p. 207-242.

⁴ Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefeuvre, Patrice Melé, « L'élaboration des règles du jeu urbain », dans *Les règles du jeu urbain*, *op. cit.*, p. 21-51.

⁵ Pierre Lascoumes, *ibid.*, p. 56.

De plus, les activités de mobilisation du droit doivent être analysées dans une perspective interactive, au sens où le droit ne constitue pas seulement une ressource stratégique, un « réservoir de modèles et d'instruments d'action, disponible pour chaque sujet pris isolément », mais qu'il offre - dans le cadre d'un jeu interactif - des éléments de définition d'une situation¹. Il nous faut donc mettre l'accent comme le propose Pierre Lascoumes, sur « les conduites en situation, sur les actions et significations que les sujets donnent à la norme, sur le droit en activité »².

Si cette perspective ne se limite pas à la prise en compte du rôle cognitif du droit, diffusant des représentations, des catégories et des typifications, la mise au jour de cette fonction est centrale pour l'analyse. J'ai pu travailler dans le contexte mexicain sur cet aspect dans le cadre de l'analyse de l'institutionnalisation des politiques d'aménagement urbain, de patrimoine et de l'environnement (cf. deuxième partie). Il est donc possible d'identifier les référents spatiaux implicites ou explicites présents dans les règlements et textes de loi, mais aussi dans les programmes d'actions et documents de planification spatiale. Ces référents ne rendent pas compte de la réalité et la réalité ne se calque pas strictement sur les procédures décrites, mais, on peut considérer, que le droit institue « sa » réalité, «[qu'] il impose sa vision des choses », et constitue « une parole, socialement autorisée, qui nomme, classe et départage »³. Pour Pierre Bourdieu, il est important de prendre en compte le pouvoir de nomination du réel que possède le droit en tant qu'il est un « principe de construction de la réalité »⁴. De nombreux auteurs signalent⁵ d'ailleurs que c'est dans le domaine du droit que la notion de performativité trouve une de ses applications les plus directes : la parole du droit institue la réalité.

Analysé sous sa dimension cognitive, le droit constitue un mode de cristallisation de catégories et valeurs présentes dans la société ; mais il instaure aussi des catégories, des façons de penser propres à l'instance juridique. Les phénomènes

¹ Ibid. ,p. 4.

² cf. Pierre Lascoumes (dir.), 1995, *Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit*, Paris, LGDJ., 274 p., p. 165.

³ François Ost, *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, éditions la découverte, 1995, 346 p., p. 19.

⁴ Pierre Bourdieu, « La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°64, 1986, p. 3-19, p. 10.

⁵ Pierre Legendre, *Sur la question dogmatique en occident*, Paris, Fayard, 1999, 368 p. et Antonio Azuela, *op. cit.* ; François Ost, *op. cit.*,

saisis par le droit font l'objet d'une traduction, d'un transcodage, dans des catégories, des modes d'action et des instruments spécifiques au droit¹. En ce sens le droit n'est pas simplement issu de la configuration de problèmes sociaux. D'une part, il procède par superposition : des catégories et des valeurs, remises en cause par les pratiques sociales, peuvent rester inscrites dans des lois ; ensuite l'internationalisation du droit et la diffusion de modèles d'action introduisent dans des contextes nationaux des outils, des catégories ou des instruments, conçus dans d'autres contextes. Le droit n'est donc pas seulement travaillé par le monde social, il le travaille lui-même.

Dans le domaine qui nous occupe, le droit propose une délimitation des relations entre les différents usages de l'espace. Il constitue ainsi une image des modalités de la représentation et de construction d'un phénomène social dans une société donnée à une époque donnée ; il est en effet « l'expression d'une certaine façon de délimiter, de découper et de problématiser une question »². Respecté ou bafoué, le texte de loi rend compte, dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme, du patrimoine de l'environnement d'un moment particulier des relations entre une société et l'espace. Il faut toutefois éviter le danger qui consisterait à prendre à la lettre les textes réglementaires, à confondre l'Etat spectacle - « qui donne l'image de l'action pour l'action elle-même » - avec l'Etat interventionniste : en effet, « un problème n'est pas résolu parce que des textes ont été adoptés et qu'une administration a été mise en place »³.

Les études et enquêtes sur la connaissance du droit par non spécialistes concluent en général à une assez grande méconnaissance non seulement du fonctionnement du système judiciaire mais aussi des droits particuliers auquel des groupes spécifiques sont confrontés⁴. Or, d'autres recherches montrent le rôle central de la socialisation juridique dans la construction de la personne et la socialisation politique. Les propositions de l'anthropologie dogmatique de Pierre Legendre réfutent l'extériorité entre le droit et le sujet et insistent sur le rôle du droit

¹ Le phénomène a été mis au jour par Antonio Azuela, quand il analyse tant la juridicisation de l'environnement que l'insertion et la traduction des préoccupations environnementales dans le champ du droit (cf. deuxième partie), 2006, *op. cit.*

² cf. Pierre Lascoumes, 1995, *op. cit.* p. 160.

³ cf. Pierre Lascoumes, 1990, *op. cit.*, p. 27.

⁴ Cf. Radi Vassilev Radev, François Xavier Ribordy, article « Conscience juridique », André-Jean Arnaud (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, L.G.D.J., 1993, 758 p., p. 98-101.

dans la construction du sujet, sur l'institution de « formes pratiques et de catégories légitimantes »¹. Si la fonction dogmatique est profondément ancrée dans l'individu alors la question de « faire valoir son droit » n'est jamais une question technique impliquant seulement une rationalité limitée et une capacité à mobiliser une connaissance d'un droit particulier. Georg Simmel soulignait déjà que la très forte implication d'individus dans des conflits juridiques révélait un « sentiment énergétique du droit », et le fait que ce type de conflit met en jeu la personne même².

En fait, plus radicalement, il faudrait remettre en cause l'extériorité du droit par rapport à ce que l'on nomme la société. Il n'existe pas de social pur, c'est-à-dire non marqué par l'influence des typifications d'un ordre juridique toujours déjà là. Comme l'a montré Roberts Sacks³, il n'est pas non plus possible de penser un espace humanisé qui ne soit pas informé par des règles d'usages ou d'occupation déterminant des pratiques, et réglant la distance entre des objets. Notre vision des phénomènes, notre définition du monde est marquée par une certaine représentation du droit. Il ne s'agit pas de considérer que nous sommes porteurs de connaissances positives du droit, mais de souligner que notre représentation de nous-même en tant que sujet social, du social, de l'espace est construite en intégrant des catégories juridiques, selon une triple dimension sociale, spatiale et juridique.

Le droit n'est donc pas une entité extérieure qui saisit des situations, les qualifie et détermine ainsi un règlement des usages et des pratiques. Non seulement les juges et les représentants des pouvoirs publics n'ont pas le monopole de l'interprétation, mais les situations d'action publique instaurent des transactions autour du droit, de ses objectifs et de son application. De plus, les conditions de sa validité locale sont définies au sein d'interactions. Ce qui est en jeu localement dans les situations d'actions analysées dans la suite de ce travail, c'est aussi la définition et la légitimité de qualifications juridiques déterminant de nouveaux biens communs à protéger.

¹ Pierre Legendre a montré que l'on pouvait évoquer une construction juridique de la personne, 1999, *op. cit.*

² Georg Simmel, *op. cit.*, p. 48 et 49.

³ Robert Sacks, *The power of place and space, op. cit.*

*

* *

Une approche géographique centrée sur l'analyse de l'ordre juridique peut donc se donner comme objectif d'analyser des actes de pouvoir qui se proposent directement de tracer des limites (dans tous les sens du terme), de borner l'espace et ses pratiques¹, et d'étudier des situations qui constituent des processus locaux de régulation. Cependant, dans l'optique du programme de recherche proposé ici et en cohérence avec une sociologie du droit d'inspiration weberienne², nous privilégierons une approche du droit comme activité sociale, analysée à partir de situations d'action publique. Cette stratégie de recherche doit non seulement, rendre possible une réflexion sur la dimension spatiale du droit et sur la dimension juridique de l'espace, mais aussi une analyse des modalités d'accomplissement de sa fonction cognitive : c'est-à-dire permettre de focaliser le questionnement à la fois sur l'identification des catégories portées par le droit et l'action des pouvoirs publics et sur le rôle de celles-ci dans la construction de processus légitimes de localisation et de territorialisation.

¹ « A de multiples titres, le droit apparaît comme l'art de ce tracé. Faisant la part des choses, il départage le mien et le tien, dessine les frontières entre Etats et trace les bornes des héritages privés ». François Ost, *op. cit.*, p.20.

² Pierre Lascoumes (dir.), 1995, *op. cit.*,

III Analyser des situations d'action

L'objectif de ce chapitre est d'explicitier mes positions sur deux types de situations : les actions de qualifications juridiques et les conflits de proximité. Il s'agit de construire ces phénomènes comme objets d'une géographie de l'action publique.

Ces deux types de situations sont aussi deux champs de recherche sur lesquels j'ai conduit récemment des travaux et focalisé mon activité d'encadrement. Elles sont présentées ici séparément même si, qualifications juridiques et conflits peuvent constituer deux dimensions d'une même situation. En effet, la généralisation des zonages comme instrument d'action des pouvoirs publics s'est traduite par l'omniprésence de différentes modalités de qualification juridique de l'espace en France comme au Mexique. Celles-ci constituent des ressources mobilisables dans le cadre de conflits de proximité. Par ailleurs, les qualifications juridiques qui impliquent l'introduction de modalités de contrôle des usages de l'espace présentent le plus souvent une dimension conflictuelle. En outre, les demandes pour la protection de la « qualité » de certains espaces sont le plus souvent des demandes de mise en place de qualifications juridiques de l'espace. Un des enseignements des cas mexicains, qui seront présentés dans la troisième partie, est que les conflits ne peuvent prospérer que s'ils peuvent s'appuyer sur la présence de ressources juridiques ou symboliques territorialisées par des zonages.

La mise en évidence d'une modalité spécifique de territorialisation, qui sera présentée dans la quatrième partie, a été rendue possible par le développement d'hypothèses sur les effets de situations de conflits pendant lesquelles sont mises en débat les modalités d'appropriation légitime du territoire et qui impliquent des confrontations entre des habitants mobilisés et les catégories et les modes de territorialisation de l'action des pouvoirs publics, donc, en particulier, avec différentes formes de qualifications juridiques de l'espace.

La façon dont je traite de ces deux thématiques dans ce chapitre présente des similitudes. Ces sous-chapitres ont été construits non seulement à partir d'un recours à la littérature et de mes expériences de recherche, mais dans le cadre de la coordination d'ouvrages collectifs sur ces questions¹. Le texte présenté ici qui

¹ Qui dans les deux cas, font suite à un séminaire de deux jours organisé dans le cadre de l'équipe de recherche que nous animons avec Corinne Larrue: « Politiques publiques et territoire » (VST/CITERES), en 2000 pour « Les conflits territoriaux » et en 2002 sur

traite des qualifications juridiques de l'espace, a été élaboré spécifiquement pour cette HDR pendant la période de délégation au CNRS, il a été conçu pour pouvoir aussi constituer l'introduction d'un ouvrage collectif à paraître à la fin de 2006, *Territoires d'action*¹ ; quant au chapitre sur les conflits, il a été construit à partir de l'introduction de l'ouvrage *Conflits et territoires* paru en 2003², qui a été remaniée et complétée en intégrant le résultat de mes recherches les plus récentes.

Les qualifications juridiques de l'espace : l'institution de territoires d'action

Du zonage au territoire

Les références au territoire sont aujourd'hui omniprésentes dans les discours des acteurs publics. Ce terme est utilisé comme synonyme de local, de déconcentration, de proximité ou encore, dans certains cas d'espace vécu. Les rapports entre action et territoire sont le plus souvent étudiés à partir de la recherche d'une échelle locale optimale de gestion ou de projet. De nombreux travaux de recherche s'attachent à comprendre les recompositions de l'action collective locale après la décentralisation et les modalités de construction et de fonctionnement de nouveaux espaces institutionnels (agglomération, pays).

Je propose d'adopter ici une perspective différente et de questionner les dimensions territoriales de la délimitation de périmètres de prescriptions ou d'intervention. Ce mode particulier de spatialisation de l'action publique peut être analysé sous l'angle de la production de territoires. En effet, dans une acception proche de l'utilisation juridique et politique du terme, le territoire peut être défini comme un espace délimité caractérisé par la continuité et l'exhaustivité et chargé de sens et de valeurs³ par des acteurs. Les ensembles spatiaux construits par ces

« Zonages et planification spatiale ». Ces séminaires ont été le début d'un travail collectif, impliquant la refonte des textes, la sollicitation de textes complémentaires et le travail sur une introduction.

¹ Patrice Melé, Corinne Larrue (coord.), *Territoires d'action*, L'Harmattan, 2006, (à paraître). Cette réflexion a été initiée dans le cadre du projet « Qualifications juridiques de l'espace, structures de confiance de l'habitat » financé par le PUCA, coordonné avec Alain Bourdin et Marie-Pierre Lefevre. Cf. *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, *op. cit.*

² Patrice Melé, Corinne Larrue, Muriel Rosemberg (coord.), *Conflits et territoires*, Tours, PUFR, MSH «Villes et territoires », 2003, 224 p.

³ Cette conception est défendue par Jacques Lévy et Michel Lussault, cf. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, *op. cit.*

périmètres issus de politiques publiques peuvent donc être considérés comme des territoires d'action.

Il s'agit donc de prendre au sérieux les actes de délimitation mis en œuvre dans différents domaines de l'action des pouvoirs publics (aménagement urbain, lutte contre les risques et les nuisances, protection de l'environnement, développement économique). Ces découpages sont aussi des processus d'identification, de nomination, de définition des qualités et valeurs d'ensembles spatiaux, c'est-à-dire des actions de qualification. L'espace ainsi qualifié est affecté à une fonction, à un usage, et de ce fait intégré dans une vision du monde fondant une politique publique ; il est le plus souvent doté d'une réglementation particulière.

S'intéresser à ces formes de qualification juridique de l'espace peut sembler paradoxal alors qu'elles sont aujourd'hui largement remises en question comme techniques d'action. En France, plusieurs rapports ont souligné les impacts négatifs de la multiplication des zonages¹. Ces évaluations critiquent leur incohérence et complexité, leur insuffisante stabilité ou flexibilité, le manque de transparence des critères de délimitation. Plus fondamentalement, c'est le principe même du zonage qui est remis en cause puisqu'il introduit une inégalité de traitement entre situations locales soumises à des contraintes et/ou dotées de ressources différentes. Au Mexique, même si la tendance est plutôt au renforcement de l'effectivité des zonages de planification urbaine comme mode d'attribution des permis de construire, les tentatives de généraliser, sur l'ensemble du territoire, un zonage écologique (cf. troisième partie) sont aujourd'hui remises en cause ; la multiplication des qualifications juridique de l'espace est en effet critiquée parce qu'elle serait incapable de contraindre les usages de l'espace.

Dans le domaine de l'urbanisme, la faillite du zonage fonctionnaliste est un constat largement partagé. Les références au rôle accru des mobilités, à la prédominance du projet comme mode de coordination, à la mise en œuvre de stratégies de « gouvernance » reposant sur l'implication des acteurs de la ville, semblent ainsi sonner le glas de la croyance dans l'efficacité de la planification

¹ Cf. les rapports de Jean-Pierre Sueur sur la politique de la ville, (*Demain, la ville*, Paris, La Documentation française, 1998, 391 p.); de Jean Auroux sur l'ensemble des zonages, (*Réforme des zonages et aménagement du territoire*, Paris, rapport au premier ministre, 1998); Geneviève Perrin-Gaillard et Philippe Duron sur les zonages d'aménagement du territoire et d'environnement, (*Du zonage...au contrat une stratégie pour l'avenir*, Paris, rapport pour le premier ministre, 2001). Voir aussi les textes préparatoires de la Loi solidarité et renouvellement urbain qui fondent, sur une critique du zonage et sur un nouveau rapport entre planification spatiale et projet, l'évolution des documents d'urbanisme.

spatiale des usages du sol. Non seulement les zonages introduisant des limitations aux usages de la propriété ont été soumis dans les années 1980 aux critiques des tenants du tournant libéral, mais, plus récemment, le nouveau référentiel du développement durable proclame le refus des affectations fonctionnalistes du sol et remet en cause le zonage au nom de son incapacité à produire un tissu urbain dense multifonctionnel.

Or, dans le même temps, la territorialisation apparaît comme une solution généralisée pour l'adaptation de l'action des pouvoirs publics à de nouveaux enjeux. Les périmètres sur lesquels pèsent des prescriptions particulières ou qui conforment l'espace de mise en œuvre de politiques se sont multipliés ; pour la prise en compte des risques, l'inscription spatiale des valeurs environnementale et patrimoniale, la détermination des ayants droit pour certaines politiques sociales ou la construction de projets de développement local. On assiste aujourd'hui simultanément à la multiplication et la superposition de zonages sectoriels, de contrats à base territoriale dotés de capacité de mobilisation des acteurs, et à leur mise en débat dans la société par la généralisation des conflits, controverses et processus de participation.

Il s'agit de tenter de sortir de l'évidence et de la technicité de délimitations qui se présentent le plus souvent comme une identification de qualités, « vocations » ou de caractères particulier de l'espace, pour les considérer comme des actes de dénomination, de qualification, de valorisation qui instituent des territoires d'action. Les zonages doivent être pris au sérieux non pas simplement en tant qu'outils d'intervention, mais parce qu'ils constituent des instruments au sens développé par l'analyse des politiques publiques, c'est-à-dire « [d']ensembles de règles et de procédures qui gouvernent les interactions et les comportements des acteurs et des organisations »¹.

L'objectif n'est donc ici ni d'offrir une réflexion sur les outils ni une évaluation de leur efficacité, mais de considérer les zonages comme configurant des situations

¹ « les IAP [instruments d'action publique] ne sont pas des outils axiologiquement neutres et indifféremment disponibles. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé. Un instrument d'action publique constitue un dispositif, à la fois technique et social, qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » : Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, « L'action publique saisie par ses instruments » dans P. Lascoumes, P. Le Galès (dir.) *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po., 2004, 370 p., p. 11-44., p. 13 et 15.

d'action à partir de différentes formes de qualifications de l'espace, et donc de centrer notre approche sur les contextes d'action produits par leur généralisation. Le zonage, la planification spatiale, la délimitation de périmètres de discrimination positive instaurent un mode particulier de territorialisation de l'action. Il est possible d'interroger ces actes de qualification non seulement à partir de leur efficacité pour la mise en œuvre de politiques, mais aussi à partir d'autres types d'impacts : leur rôle dans les dynamiques résidentielles et économiques et les différentes formes de valorisation différenciée de l'espace ; leurs effets dans la diffusion de représentations liées à certaines parties d'espaces (typifications, stigmatisations) ; leur capacité à organiser un espace de débat et de négociation entre acteurs et à cristalliser conflits et controverses.

Cette partie propose une réflexion non sectorielle sur les actes de zonage ; elle autorise de sortir du référentiel de chaque politique pour focaliser la réflexion sur les effets spatiaux et territoriaux de la généralisation de ces pratiques de découpages de l'espace.

Ici comme dans la suite du texte, le terme de zonage est utilisé dans un sens restrictif, équivalent à celui de périmètre de prescriptions ou d'action. Nous excluons donc les maillages administratifs et les typologies analytiques¹. Les zonages analysés sont de deux types : ceux qui produisent un maillage ou un pavage de l'espace inscrivant chaque espace dans une typologie réglementaire (planification de l'occupation des sols) et ceux qui délimitent des sous-ensembles spatiaux particuliers sur lesquels portent des prescriptions (espaces protégés, zones à risques, zones à aider). Dans les deux cas, il s'agit de modalités spécifiques de spatialisation de certaines politiques publiques².

¹ Alors que certains auteurs peuvent considérer l'existence de « zonages institutionnels ou administratifs » et « zonages de savoir », cf. Jean Auroux, 1998, *op. cit.* ; Jean-Paul. Le Gléau, « Comment classer les zonages ? *Annales des ponts et chaussées*, n°93, 2000, p. 4-9.

² Il me semble nécessaire de différencier ces deux types de périmètres de ceux qui ont pour but d'organiser des circonscriptions de gestion politique et administrative. Néanmoins, Jean-Paul Carrière, lorsqu'il analyse les effets de l'utilisation de maillages administratifs pour la mise en œuvre de politiques régionales ou de discriminations positives, montre toutefois que cette dichotomie n'est pas toujours aussi nette. Cf. « Découpage régional, aménagement du territoire et corrections des disparités territoriales de développement », dans *Territoires d'action, op. cit.*

Une saisie territoriale de l'espace

Genèse de la planification spatiale urbaine

Les travaux de Viviane Claude, comme ceux réunis dans un ouvrage dirigé par Christian Topalov sur les divisions de la ville, permettent d'inscrire les zonages dans le temps long de la mise en œuvre de découpages territoriaux de l'espace urbain. En ce sens, les zonages participent d'un processus plus ancien de « territorialisation des divisions urbaines »¹, de « mise en ordre de l'espace » qui impose « la lisibilité des formes et la clarification des usages »². Christian Topalov identifie « un ancien régime spatial »³ que l'on peut opposer aux réformes qui instaurent une vision territoriale de l'espace urbain et généralisent les découpages territoriaux d'abord comme mode de gestion administrative puis comme modalité d'intervention, de prescription et d'action. Les villes de cet ancien régime spatial ne sont pas des villes du désordre, mais celles d'un ordre policier omniprésent et garant d'un contrôle social traditionnel⁴. Les circonscriptions organisant ce contrôle ne sont pas pensées comme des ensembles spatiaux délimités par la continuité et l'exhaustivité, mais comme une addition de lieux, de bâtiments, de personnes aux statuts divers. Ces réformes se mettent en place au XVIII^e siècle en Europe⁵, mais cette pratique se diffuse aussi sur l'ensemble des continents. L'expansion occidentale induit « un double processus de démantèlement des anciens découpages urbains et de territorialisation des nouveaux »⁶.

On peut donc replacer l'apparition du zonage et de la planification spatiale non seulement dans la continuité des mesures hygiénistes de séparation des fonctions

¹ Cf. Christian Topalov, « Introduction : Les divisions de la ville une approche par les mots », dans Topalov Christian (dir.), *Les divisions de la ville*, Paris, UNESCO, MSH, 2002, p. 1-6., p. 6.

² Viviane Claude, « Zonage et planification urbaine : une perspective historique à partir des pratiques professionnelles », dans *Territoires d'action*, *op. cit.*

³ Christian Topalov, « Conclusion : langage, société et divisions urbaines », dans Topalov Christian (dir.), *Les divisions de la ville*, Paris, UNESCO, MSH, 2002, p. 375-450, p. 434.

⁴ Viviane Claude, *op. cit.*, p.

⁵ Ce découpage de l'espace urbain en sous-ensembles délimités et nommés à usage administratif et politique a été particulièrement précoce en Italie, cf. Marin Brigitte, 2002, « Lexiques et découpages dans quelques villes italiennes », dans *Les divisions de la ville*, *op. cit.*, p. 9-45.

⁶ Christian Topalov, « Conclusion : langage, société et divisions urbaines », *op. cit.*, p. 440

ou de promotion de la circulation de l'air et des eaux¹ et dans l'instauration de prescriptions pour les nouvelles constructions², mais aussi dans celle de l'utilisation de découpages territoriaux pour délimiter les circonscriptions administratives et de contrôle. La spécificité du zonage comme technique de spatialisation de l'action sur la ville est bien de lier découpages territoriaux et mise en œuvre de prescriptions. D'une certaine manière, le zonage est une étape supplémentaire dans la construction d'un « espace urbain déchiffrable par d'autres que ceux qui y vivent »³, dans la « mise en équivalence des individus en tant qu'administrés » qui met fin aux statuts personnels⁴. On pourrait d'ailleurs estimer qu'il effectue aussi une mise en équivalence des terrains et des constructions au sein de chaque catégorie de zone et des espaces classés dans une même catégorie de zone. Le développement du zonage comme technique cartographique et d'action peut être analysé comme une étape dans le processus de rationalisation de l'action des pouvoirs publics identifié par Max Weber⁵.

Les villes allemandes ont été les premières à être dotées à partir des années 1870⁶ de plans d'aménagement reposant sur l'identification de zones. Dans des villes en très forte croissance, ces plans faisaient une large place à la projection du réseau d'infrastructures. Toutefois l'innovation principale consista à différencier les droits de construire selon des sous-ensembles urbains. Dans ce contexte, la planification spatiale fut d'abord une tentative de séparer l'habitat de l'industrie et de contrôler le marché foncier, ainsi qu'un outil de réduction des densités des quartiers d'habitat⁷.

¹ Qui peuvent s'accommoder de réglementations utilisant des prescriptions ponctuelles et d'interventions basées sur le droit de voisinage.

² Qui peuvent exister sans zonage. Viviane Claude note qu'à Rennes, le règlement de construction établi pour la reconstruction des quartiers détruits par l'incendie de 1720 précisait les hauteurs de construction, les largeurs de rue, la nature des matériaux à utiliser. Viviane Claude, « Une solution pratique aux problèmes urbains au début du XX siècle : le zonage », *Annales des ponts et chaussées*, n°93, 2000, p. 23-29., p. 24.

³ Viviane Claude, 2006, *op. cit.*

⁴ Christian Topalov, 2002, *op. cit.*, p. 436

⁵ C. Bayet, J.-P. Le Bourhis, « Le zonage comme instrument de gouvernement le cas des risques naturels », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, 2000, p. 52-58.

⁶ Cf. plans de Dresde 1870, de Francfort 1890, Munich 1893. Une loi prussienne sur l'urbanisme de 1875 a permis la diffusion du modèle, Jean-Pierre Gaudin, 1985, *op. cit.*, Jean Ruegg, *op. cit.*

⁷ Cf. Viviane Claude, 2006, *op. cit.*

L'utilisation du zonage était présente sous une forme élémentaire aux Etats-Unis. Ce fut le cas dès les dernières années du XIX^e siècle à San Francisco et à Modesto, mais ce fut le plan de New-York de 1916 qui instaura une forme nord-américaine de zonage issue d'une approche globale de la ville. Celui-ci introduisit une réglementation des hauteurs et de la densité à partir de trois zones : zone résidentielle, zone des affaires, zone sans restriction ¹.

En France, le renforcement de l'action urbaine passa au XIX^e par l'élargissement du droit d'expropriation pour utilité publique qui rendit possible les grands travaux de rénovation sur le modèle haussmannien, d'abord à Paris, puis aussi à Lyon, Marseille, Lille et Bordeaux. Ces travaux recomposèrent la ville à partir du boulevard et de la rue et instaurèrent l'alignement non plus comme une mesure correctrice mais comme un principe d'organisation. Toutefois, l'urbanisme haussmannien fut un urbanisme de régulation qui chercha moins à affecter les espaces « qu'à laisser se déployer les forces. Il raisonne sur l'infrastructure plus qu'il n'assigne » ². Les tentatives de remodeler la ville centrale coexistaient avec une croissance non maîtrisée. L'aménagement haussmannien n'utilisa pas le zonage, il se caractérisait d'ailleurs par le mélange des fonctions ³.

En dehors de quelques innovations locales, la généralisation du zonage comme façon de penser l'action sur la ville s'est faite après la première guerre mondiale. Viviane Claude identifie une triple filiation, concernant d'abord les innovations de l'administration coloniale française⁴, puis la réglementation sur les risques industriels⁵, et enfin la série de dispositions législatives et réglementaires édictée entre 1919 (loi Cornudet) et 1924 qui institutionnalisent les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension. Ces plans organisèrent l'aménagement des espaces hérités et les extensions de la ville, « l'affectation prévisionnelle de l'ensemble des usages du sol et cherchent leur cohérence à l'échelle de la ville entière » ⁶. Les travaux de Viviane Claude comme ceux de Jean-Pierre Gaudin

¹ Jean Ruegg, *op. cit.*

² Marcel Roncayolo « La production de la ville », dans *Histoire de la France Urbaine 4, La ville de l'âge industriel*, Paris, Seuil, 1983, p. 73-156.

³ Ibid. et ; Françoise Choay, « Pensée sur la ville, arts de la ville », dans *Histoire de la France Urbaine 4, La ville de l'âge industriel*, Paris, Seuil, 1983, p. 73-156.

⁴ En particulier au Maroc en 1913-1915 où les premiers urbanistes français ont introduit la « séparation fonctionnelle de l'espace ».

⁵ La loi de 1917 sur les établissements dangereux.

⁶ Jean-Pierre Gaudin, 1985, *op. cit.*, p. 11

soulignent l'importance de ce moment de l'action urbaine souvent occulté dans les histoires de l'urbanisme. Entre 1926 et 1939, plusieurs centaines de villes ont mis en œuvre un plan d'extension. Ces travaux de recherche soulignent la grande continuité méthodologique avec la Loi d'orientation foncière de 1967, pourtant présentée comme l'avènement d'un urbanisme « actif » dont l'émergence n'aurait été possible que grâce à la conformation d'une administration centrale spécialisée¹. Entre les deux guerres, on assiste bien à la genèse d'une phase nouvelle de l'action sur la ville, puisque les entreprises d'édilité de la première moitié du XIX^e siècle, les projets d'embellissement, les programmes haussmanniens de re-modelage des tissus urbains, ont laissé la place à des tentatives de planifier la croissance urbaine et d'organiser l'espace intra-urbain.

Diffusion du zonage comme mode de spatialisation de l'action des pouvoirs publics

Innovations coloniales, protections contre les risques industriels ou planification spatiale des usages du sol, l'utilisation du zonage s'est d'abord généralisée comme outil d'aménagement urbain. Or, celui-ci est aujourd'hui devenu un élément du vocabulaire de l'ensemble des politiques publiques. La saisie territoriale de l'espace par l'action des pouvoirs publics a connu deux processus complémentaires : d'une part, les zonages en milieu urbain se sont multipliés, les nouveaux périmètres se superposent aux anciens, en fonction d'objectifs différents (protection du patrimoine, prévention des risques, politiques sociales, développement économique) ; d'autre part, tout l'espace tend à être soumis à des zonages, à la suite de ceux qui instaurent par exemple des prescriptions fines dans le monde rural et un contrôle plus strict des usages des milieux naturels. Bien sûr, il s'agit d'un processus présentant des temporalités et des validités différentes selon les contextes, mais l'on peut identifier une tendance généralisée au découpage de l'espace par différents types de périmètres de prescription ou d'intervention.

Cette expansion du zonage en dehors de l'espace urbain prend la forme de la multiplication des périmètres de protection des milieux « naturels », mais aussi de la diffusion dans le monde rural de la planification des usages du sol (attribution des droits de construire, patrimoine). En France, depuis la loi de 1930 sur les sites naturels, qui non seulement protège des espaces délimités, mais permet la création

¹ Jean-Pierre Gaudin, « Le zoning ou la nuit transfigurée », *Culture technique, L'usine et la ville, 1836-1986*, 1986, p. 57-63.

de zones de protection autour de ces sites, les procédures territorialisées de protection du patrimoine naturel, de l'environnement ou de la biodiversité se sont multipliées. Dans le domaine de la protection de l'environnement, on observe la généralisation d'une approche territoriale : rappelons que l'élaboration de listes d'éléments de la faune et de la flore à sauvegarder a précédé la délimitation d'espaces à protéger comme paysages, habitat ou écosystèmes.

La mise en oeuvre de la protection de l'environnement passe par la construction de catégories spatiales d'identification et d'intervention. La construction du droit de l'environnement est aussi un processus de qualification des différents espaces (littoral, montagne, périphérie des villes) et des différents milieux (air, eau, sol, sous-sol). Pour être saisi par l'action des pouvoirs publics, « l'environnement » doit être décomposé en espaces ou milieux dotés de qualités particulières et institués comme catégories du droit. Les découpages se sont multipliés avec, pour chacun, leur statut particulier : parcs nationaux, réserves naturelles, espaces boisés, sites classés. Certains juristes considèrent que l'on assiste à une spécialisation du droit par type de territoire : il existerait un droit de la montagne, un droit du littoral, un droit des zones humides et un autre des zones urbaines, un droit des sites et des espaces naturels sensibles¹. Ce processus de délimitation de biens communs a pu être analysé comme une « publicisation » de l'espace rural².

Malgré la mobilisation d'une partie des acteurs du monde rural contre leur mise en oeuvre³, la multiplication des zonages à l'extérieur des villes ne provient pas seulement de procédures de protection du patrimoine naturel ; la réalisation par un grand nombre de communes rurales de documents « d'urbanisme » introduit une typologie opérationnelle de l'occupation du sol.

Michel Marié et Jean Viard ont intégré l'analyse de l'expansion du zonage au sein de leur étude de quatre communes du pays d'Aygués au sud du Luberon. Un premier niveau d'analyse consiste à assimiler ce processus à une pénétration de

¹ C. De Klemm, « Les éléments de l'environnement en droit positif », dans *L'écologie et la loi*, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 51-103.

² Philippe Perrier-Cornet (coord.), *A qui appartient l'espace rural ?*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, Paris, 2002, 141 p.; André Micoud, « La campagne comme espace public », *Géo-carrefour*, 2001, Vol. 76, n°1, p. 69-73.

³ Un rapport du Sénat a rendu compte des difficultés de la première phase de mise en oeuvre de la directive Habitat, qui instaure le réseau d'espaces protégés Natura 2000, J-F Legrand, *Rapport n° 309 : Mise en oeuvre de la directive 92/43/cee du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages*, Sénat, 1997.

l'Etat et de ses institutions au sein des sociétés locales. Le plan d'occupation des sols, en codifiant les espaces, leur ferait perdre une partie de leur singularité. « Le POS est ce qui permet à un terroir de passer du particulier au général, selon des règles types élaborées dans les hautes administrations, d'entrer dans un espace de similitude et comparabilité. Ainsi des terres deviennent gérables dans le nouvel ordre qui leur est désigné et qui en transforme le sens »¹.

Au-delà des analyses de l'imposition d'un mode de pensée techniciste sur les sociétés rurales, Michel Marié² s'intéresse aux capacités locales à instrumentaliser les nouveaux codes. Si les tendances au remplacement des modes traditionnels de régulation sociale par une régulation technique codifiée par le zonage existent, il montre surtout que le POS « substitue un code explicite à un mode antérieurement indicible et invisible de gestion des conflits spatiaux »³. Les nouveaux documents de planification des sols manifestent et renforcent les différences des structures agraires et de la composition sociale des différentes communes étudiées. Ainsi le document d'urbanisme deviendrait-il dans certains contextes une autre façon d'exprimer les arrangements et négociations qui caractérisent les relations de chaque société locale à son terroir : « La qualité d'un POS ne tient pas tellement à ce qui est codifiable mais surtout à sa capacité à tenir compte de ce qui ne l'est pas »⁴. Au total, le processus de zonage a un double impact de protection de certaines caractéristiques des espaces ruraux mais aussi d'introduction d'une modernité liée à une façon de codifier les relations à l'espace des sociétés. Michel Marié et Yves Barel⁵ ont ainsi montré que ces processus de codification pouvaient former de nouvelles scènes d'expression pour les acteurs et intérêts locaux dans une tension paradoxale entre « le code et le territoire », dans la multitude des jeux « du code et de la ruse ». Or, les règles de la planification spatiale sont complexes et cette complexité renforce le poids « d'un marchandage technico-politique entre administration et élus locaux, centre et société locale »⁶.

¹ Michel Marié, Jean Viard, *La campagne inventée*, Arles, Actes Sud, (première édition 1977), 1988, 229 p., p. 121.

² Michel Marié, « Une approche multiforme de l'usage des sols ou les jeux du code et de la ruse », *Pour*, n°80, 1981, p. 45-53.

³ Ibid., p. 52

⁴ Ibid., p. 47

⁵ Yves Barel, « Modernité, codes, territoires », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°10-11, 1988, p. 3-21.

⁶ Ibid. p. 9.

La généralisation de la codification du territoire rural offre une nouvelle médiation entre les sociétés et l'espace. Si cette modernisation peut détruire des sociétés locales, elle peut aussi être le support de la construction d'une nouvelle façon de penser le local, d'une re-création d'un local ¹, qui s'exprime en mobilisant les catégories et les procédures de l'action des pouvoirs publics.

Spatialiser savoirs et pouvoirs

Le zonage n'est pas seulement l'instauration de prescriptions liées à un périmètre ; il inscrit cette zone dans une typologie des espaces, dans un système de catégories et dans un modèle d'ordre et de société. Il réalise une mise en code de l'espace, au sens où Yves Barel propose de désigner par code « toute mise en ordre de l'action et de la pensée prétendant s'abstraire de particularités spatiales ou temporelles » ². En liant connaissance et action, il œuvre comme une forme de « pouvoir-savoir »³. Les typologies mises en œuvre, ou la simple identification d'espaces objets d'une politique particulière, spatialisent des systèmes de classification qui introduisent des hiérarchies explicites ou implicites, des systèmes de valeurs liés au cadre de causalité de chaque politique publique sectorielle.

La mise en place d'un plan d'aménagement n'a pu se faire que lorsqu'il a été possible de penser les agglomérations comme des entités, ce que réalisa progressivement le savoir sur la ville qui se construit au XIX^e siècle ⁴. La représentation de zones homogènes est devenue une façon généralisée de concevoir l'organisation de la ville. Les premières études sociales et sanitaires décrivaient et cartographiaient les phénomènes étudiés. Certes, ces tentatives de description n'ont pas créé les divisions morphologiques, sociales et fonctionnelles de la ville du XVIII^e et XIX^e⁵. L'innovation résida dans leur figuration sous la forme

¹ Ibid. p. 13.

² Yves Barel, 1988, *op. cit.*, p.3.

³ Si pour Brian Harley qui s'inspire de Michel Foucault, toutes les cartes « œuvrent dans la société comme une forme de « pouvoir-savoir » », cette fonction est clairement présente dans les cartes supports de zonages « Déconstruire la carte », dans P. Gould, A. Bailly, *Le Pouvoir des cartes, Brian Harley et la cartographie*, Paris, Anthropos, (première édition en anglais 1992), 120 p., p. 61-85.

⁴ Jean Ruegg, 2000, *op. cit.*

⁵ Leur perception a été renforcée à cette époque non seulement par les cartographies sanitaires et la théorie des *miasmes*, mais aussi par les grandes opérations de production de quartiers ou par les projets liés au déclassement des fortifications, Marcel Roncayolo, « Les murs après les murs, réalités et représentations de l'enceinte, XIXe-XXe siècle », dans *Lectures de villes, formes et temps*, Marseille, Editions Parenthèses, 2000, 386 p., p. 37-53.

de zones. Le zonage offrit une définition territoriale des divisions urbaines avec pour effet symbolique, par les représentations qu'il diffuse, mais aussi pratique, par les réglementations qu'il impose, de renforcer à la fois l'homogénéité de chaque zone et sa différenciation par rapport au reste de l'espace considéré.

A l'époque de la mise en œuvre des premiers plans d'extension, une nouvelle conception de l'intervention sur la ville s'est diffusée, qui impliquait de lier une phase de diagnostic, de connaissances - statistiques et description de l'occupation sol - et une phase de projet. L'affectation de fonctions à certaines zones repose sur la détermination de « vocations » des espaces. Le zonage apparaît alors comme « un moyen essentiel de mise en relation entre les données chiffrées de l'enquête urbaine et les instruments juridiques du plan, par le biais d'une cartographie zonale »¹.

Vivianne Claude² montre que l'on peut distinguer dans la mise en place des plans d'aménagement urbain deux phases « celle de la différenciation gestionnaire des usages du sol, qui assure la reproduction de l'état des choses, et le zonage de la « planification » qui se présente comme un outil d'une action globale et anticipatrice sur le territoire ». Il me semble que, dans l'utilisation contemporaine du zonage, les processus de découpage de l'espace possèdent cette double fonction. D'une part, le zonage met en ordre l'existant et l'intègre dans une typologie compréhensive et prescriptive ; d'autre part, le zonage de planification inscrit dans l'espace d'aujourd'hui une vision de l'organisation spatiale future.

Le zonage repose sur la transformation de délimitations ancrées sur des savoirs spécifiques en territoires d'action. On retrouve ces processus d'identification, de nomination, de qualification, d'inscription dans une typologie opérationnelle et de prescriptions à des époques, dans des lieux et pour des domaines d'intervention très différents³. S'appuyant sur des savoirs naturalistes, les politiques environnementales construisent des catégories qui, elles-mêmes, instituent et

¹ Jean-Pierre Gaudin, 1985, *op. cit.*, p. 65

² Cf. Vivianne Claude, 2006, *op. cit.*,

³ Lors de la mise en œuvre des premiers plans d'extensions en France dans les années 1920, comme dans le processus de planification écologique du territoire initié au Mexique dans les années 1990.

diffusent une perception particulière du monde sur la base d'un zonage écologique¹. L'action environnementale consacre « par des parcs naturels, des arrêtés de biotope, par des conventions régionales et internationales ce qu'on pourrait appeler des nouvelles circonscriptions légitimes d'exercice du pouvoir »².

La première phase de la grande majorité des processus de zonage se présente comme une identification de l'existant. Or, par delà leur apparence d'évidence, de simplicité ou de technicité, ces processus d'identification instaurent déjà une mise en forme de la réalité selon une certaine conception des phénomènes étudiés, mais aussi de leur spatialisation. Jean-Paul Carrière, dans un article sur le Portugal, montre combien les effets que l'on peut attendre d'une politique de développement régional sont liés aux types de découpages que l'on utilise³. Dans le domaine de l'aménagement du territoire ou de la politique de la ville, les débats sont vifs sur la pertinence des critères « objectifs » de délimitation des périmètres de discrimination positive⁴. Malgré l'affichage de critères statistiques vérifiables, les exemples sont nombreux d'adaptation des limites aux nécessités (politiques) de prise en compte du caractère « exceptionnel » de situations locales justifiant une application souple des critères statistiques. Le cas bien connu des zones franches urbaines instituées en 1996 dans le cadre de la politique de la ville montre, pour certains sites, que les délimitations peuvent s'affranchir de plusieurs critères définis par la loi⁵.

Mais c'est peut-être dans le domaine de la territorialisation du risque et des nuisances que ce procédé apparaît le plus clairement comme une technique imparfaite de spatialisation des phénomènes étudiés. C'est le cas, par exemple, de l'indice⁶ permettant aux Plans d'exposition au bruit (PEB) de spatialiser la nuisance sonore sous la forme d'une zone homogène qui ne tient compte ni du relief ni des

¹ Peu utilisée en France, cette expression, généralisée en Belgique, me semble bien caractériser le processus de territorialisation des politiques de protection de l'environnement CEDRE, *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2002, 302 p.

² André Micoud, Pierre Valarié, Spyros Franguiadakis, *L'écologie urbaine au risque de la cité*, Saint-Etienne, rapport de recherche, CRESAL-CNRS, 1996, 145 p.

³ Jean-Paul Carrière, 2006, *op. cit.*

⁴ Jean-Pierre Sueur, 1998, *op. cit.*

⁵ Béatrice Buguet, « Les zones franches urbaines : quintessence de la notion de zonage ou zonage dérogatoire ? », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, 2000, p. 41-46.

⁶ Le passage récent de l'indice « psophique » à l'indice LDEN (day-evening-night level) permet de pondérer la gêne sonore en fonction de trois périodes (jour, soirée, nuit), mais ne modifie pas les conditions de la spatialisation.

mesures de bruit effectuées au sol, ou des modèles utilisés par la DRIRE¹ pour lier danger industriel et distance spatiale. Ces délimitations sont imprécises et ne rendent pas compte de la véritable diffusion spatiale du bruit ou d'une catastrophe. De plus, François Duchêne révèle l'existence de débats entre spécialistes sur la possibilité même de territorialiser les risques d'incendie ou d'explosion et de délimiter en conséquence les zones concernées. Les débats sur les périmètres à instaurer se font sur la base de cartes présentées comme « scientifiques », alors même que la territorialisation implique une exhaustivité construite à partir de généralisations et d'approximations. Par exemple, lorsque les données sur la crue « centennale ne sont pas disponibles, les discussions se font sur la base d'une représentation théorique de celle-ci »².

Il n'en reste pas moins qu'une fois tracées sur une carte, ces zones deviennent un élément de qualification d'une situation spatiale. C'est le cas du tracé conventionnel de l'expansion de nuisances ou risques qui est assimilé par ceux qui résident à l'extérieur comme une assurance de protection. Nuisances et risques sont ainsi cantonnés et symboliquement maîtrisés. L'analyse des conflits autour de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry³ montre qu'un grand nombre de plaintes concerne le non-respect des zones de bruit considérées par les habitants comme des couloirs obligatoires pour les avions. Cette demande, de la part des associations d'habitants, de territorialisation du bruit se heurte à la réalité du phénomène qui dépend non seulement des conditions météorologiques mais aussi de la gestion du trafic aérien, laquelle n'impose pas de couloir d'approche strictement défini. En outre, la publication des cartes des zones du plan d'exposition au bruit, permettant de limiter l'urbanisation mais aussi de financer l'isolation phonique de certains logements⁴, a, dans le cas des nouvelles pistes en projet, déclenché la mobilisation d'habitants. Ceux-ci revendiquent un statut de futurs riverains et, donc, un intérêt à agir, à partir de l'espace de nuisance potentiel délimité par le PEB ; et cela alors même que les autorités aéroportuaires considéraient ce document, qui utilisait des niveaux de bruit

¹ Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.

² François Duchêne, « L'élaboration des zonages du risque, ou la négociation d'un système commun de représentation des dangers », dans *Territoires d'action, op. cit.*, p.

³ Cf. quatrième partie et, « Lutter contre les bruits de la ville, mobilisation du droit et production d'ordres locaux », dans *Les règles du jeu urbain, op. cit.* p. 207-242.

⁴ Puisque les zones définies par le Plan d'exposition au bruit permettent de mettre en œuvre le Plan de gêne sonore qui accorde des indemnités pour isolation phonique sur la base d'un critère d'antériorité.

plus bas que les plans antérieurs, comme une preuve de la bonne volonté des pouvoirs publics susceptible de pacifier les revendications des habitants. Avant la construction des nouvelles pistes, la représentation graphique des nuisances fonctionne comme l'introduction d'une nouvelle spatialisation du bruit dans le contexte local et sert de base à la définition d'un collectif affecté par le projet. L'association d'habitants la plus combative a même intégré dans ses statuts la lutte contre les documents de contrôle de l'urbanisation, constituant ainsi les zonages de gestion des nuisances en symbole de la construction des nouvelles pistes.

Cette mise en relation entre connaissance et action est donc plus complexe que la simple transcription d'un savoir sur l'espace au sein des politiques publiques. Les études qui analysent finement les actes de délimitation montrent que ceux-ci reposent certes sur une façon d'envisager l'espace et ses vocations, sur un « savoir » que l'on veut spatialiser, mais surtout que les limites s'adaptent à d'autres valeurs de l'espace : en particulier les valeurs foncières portées par la mobilisation des grands acteurs du marché foncier, mais aussi les valeurs politiques portées par les acteurs politiques locaux, « entrepreneurs de territoires »¹, pour qui il est important d'être inclus dans des zonages ressources et d'être exclus des zones perçues comme des contraintes. Dans le cas du projet de Parc naturel régional de la Margeride, Pascal Chevalier, qui analysa finement les processus de négociation et les enjeux liés à la constitution d'un périmètre et à sa justification, conclut à une inversion de la logique, le périmètre proposé apparaissant d'abord comme un espace d'alliances politiques, alors que « sont recherchés *a posteriori* de possibles éléments de concordance justifiant la création du parc »².

Dans un contexte institutionnel différent, celui du Parc national de la Vanoise, Lionel Laslaz³ a montré que la forme particulièrement découpée de la zone centrale ne correspond à aucun impératif naturaliste mais à une logique de compromis entre l'intérêt public, porteur de la valeur environnementale, et les objectifs locaux de développement touristique (épargner les domaines skiables). Chaque commune a négocié très précisément les terrains intégrés dans la zone centrale. François

¹ Alain Bourdin « Patrimoine et demande sociale », dans *Le patrimoine atout du développement*, Lyon, PUL, Centre Jacques Cartier, 1992, p. 21-25.

² Pascal Chevalier, « Les parcs naturels régionaux : un outil privilégié d'aménagement du territoire », dans *Territoires d'action*, *op. cit.*

³ Lionel Laslaz, *Vanoise, 40 ans de Parc National ; bilan et perspectives*, Paris, L'Harmattan, coll. « Géographies en liberté », 2004, 434 p.

Duchêne¹, quant à lui, révèle aussi, à propos du risque industriel, l'existence d'adaptations au contexte local de limites qui se présentent comme ancrées sur des expertises scientifiques, les élus locaux cherchant à négocier un tracé qui épargne le plus possible leurs projets en cours.

Face à ces pratiques et dans le but d'éviter des distorsions de concurrence liées à la mise en œuvre des zonages de discrimination positive, l'Union Européenne a souhaité renforcer son contrôle sur les modalités nationales de découpages. Cherchant à imposer l'utilisation de critères statistiques « objectifs », les services de la Commission multiplient les procédures de cadrage des politiques nationales². Pourtant, la définition des zonages de l'objectif 1 de la politique régionale européenne révèle, pour Christophe Terrier une forte intrication entre critères statistiques et négociation inter-Etats : « En pratique, on a testé plusieurs combinaisons d'indicateurs jusqu'à ce que le zonage obtenu soit politiquement acceptable par les Etats membres »³. De plus, les critères permettant de déterminer les zones éligibles pour l'objectif 2 semblent aujourd'hui surtout marqués par un usage particulier à la Commission européenne du rapport entre une base statistique imparfaite dans sa comparabilité - NUTS - et une volonté d'imposer des règles aux Etats⁴. Le résultat s'apparente plus au bricolage statistique et au jeu avec les règles complexes imposées qu'à la mise en rationalité des pratiques de découpage.

Le sens de la limite

Quel que soit le domaine d'action qui l'utilise, le zonage implique un acte de délimitation, de découpage de l'espace, nécessitant l'utilisation de procédés cartographiques de délimitation d'ensembles spatiaux. Au sens strict, ce n'est pas l'espace qui est découpé, mais ce sont des limites qui sont représentées sur une carte qui devient à la fois support, expression et seul moment où les tracés se donnent à voir dans leur cohérence zonale. En effet, même lorsque des dispositifs délégués sont chargés de matérialiser ces limites sur le terrain, il s'agit le plus

¹ Op. cit.

² Les nouveaux zonages de la Prime d'aménagement du territoire sont ainsi soumis à des critères d'utilisation d'un type de maillage unique (les zones d'emplois ont été utilisées) et à des modalités précises de calcul des inégalités entre zones ; Christophe Terrier, « L'Europe et les zonages », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, 2000, p. 68-72.

³ Ibid., p. 71.

⁴ Ibid.

souvent seulement de points équipés de panneaux indiquant que l'on pénètre dans une zone dotée d'un statut particulier. De plus, des cartes de plus en plus nombreuses sont implantées « sur le terrain » pour l'information de la population qui précisent la valeur et le statut institutionnel de l'espace. Ces documents graphiques relient un point de consultation à un ensemble spatial et diffusent une vision territoriale des pratiques spatiales.

La carte est présente à toutes les étapes du processus, comme façon de représenter l'action de délimitation, au moment des études préliminaires, mais aussi par la suite comme moyen de rendre public les prescriptions territorialisées. Pour un non-spécialiste, le contact avec les politiques qui utilisent le zonage comme mode de spatialisation prend la forme d'une recherche de « sa » localisation sur une carte. Le zonage et sa représentation graphique tendent à être considérés comme équivalents. La carte joue un rôle fondamental dans la naturalisation des zones et tend à masquer le fait que le zonage est bien une action.

En France, c'est au moment des débats sur les plans d'extension que les représentations graphiques de la ville prennent de plus en plus de place, jusqu'à incarner l'ensemble du document de planification. La carte du plan, sous la forme d'une représentation zonale d'une typologie opérationnelle, diffuse une image ordonnée du monde et proclame la saisie de l'espace par l'action des pouvoirs publics.

Dans le domaine de la planification urbaine comme dans celui des risques, des nuisances, de l'environnement ou du patrimoine, les représentations du zonage unifient l'image de ces phénomènes. Les supports cartographiques ont la capacité d'exercer un effet de réalité, de construire un consensus autour d'un projet¹, ou au minimum de réaliser ce que les institutions allemandes d'aménagement du territoire, grandes productrices de cartes, nomment une « coordination par l'information ». Même si les cartes des zonages peuvent susciter des controverses, si les limites peuvent être questionnées par des acteurs non institutionnels sur la base d'un (contre-)savoir expert, elles n'en sont pas moins une base quasi systématique de discussions. Pour François Duchêne, cet effet d'homogénéisation et de stabilisation serait d'ailleurs, du moins dans le domaine des risques, une fonction première et implicite de ces outils. Cet auteur souligne ainsi la force symbolique de la forme

¹ Michel Lussault, « La ville clarifiée, essai d'analyse de quelques usages carto-icnographiques en œuvre dans le projet urbain », dans Cambrézy Luc, de Maximy René, *La cartographie en débat*, Paris, Karthala, Orstom, 1995, p. 157-193.

simple, la force de la limite dessinée sur la carte, qui représente les priorités d'action des organismes qui les tracent et non le danger, mais deviennent « la matrice commune de ce que sera le risque »¹.

Les zonages sont en général représentés sous la forme du trait continu dont l'intérieur est affecté d'une couleur ou d'une trame. Les cartes, souvent à petite échelle, semblent pouvoir s'accommoder d'une certaine imprécision. La différenciation entre les zones semble plus importante que leur délimitation précise. Mais, lorsqu'il s'agit de rendre opérationnelles les prescriptions portées par la zone délimitée, la précision s'impose. Les acteurs des politiques publiques sont sommés de présenter des cartes à la parcelle permettant de déterminer sans contestation possible quel terrain, quelle construction est concernée par les modalités d'action liées à la mise en œuvre du zonage².

Cet impératif de précision est susceptible de devenir source de controverses ou de contentieux. C'est le cas dans les processus de délimitation des risques étudiés par François Duchêne qui relève que les études sont réalisées sur des cartes au 1/25 000 alors que les parcelles ne sont correctement identifiables que sur les cartes aux 1/5 000. C'est aussi le cas dans les situations que j'ai pu observer au Mexique, où une partie des difficultés de l'instrumentalisation des zones déterminées par les documents de planification urbaine ou de protection de l'environnement³ tient à la petite échelle du seul document susceptible de consistance juridique en cas de contentieux, celui publié au Journal officiel. Corinne Larrue et Francesca Di Pietro⁴ évoquent une controverse liée à l'épaisseur du trait sur la carte du programme d'intérêt général (PIG) qui circonscrit le risque inondation.

¹ François Duchêne, 2006, *op. cit.*

² Le guide méthodologique des documents d'objectifs de Natura 2000, édité par le ministère de l'Environnement (1998) alerte les rédacteurs des projets sur les difficultés de représentation des zones et rappelle que lorsque l'objectif est de mettre en place une protection forte, on ne peut se contenter de tracer une zone sur une carte mais qu'il est nécessaire de lister les parcelles et leur propriétaire.

³ Patrice Melé, *Puebla urbanización y políticas urbanas*, Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcatpotzalco, Mexico, 1994, 229 p. et « Orden jurídico y acción pública urbano-ambiental en Francia », dans M. Bassols, P. Melé (Coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, UAM, Miguel Angel Porrúa, Mexico, 2001, 420 p., p. 347-390.

⁴ « Zonages et construction d'une politique locale de prévention du risque inondation : représentations spatiales croisées des experts et des habitants », dans *Territoires d'action*, *op. cit.*

En milieu urbain, la plus grande partie des découpages de zones suit le tracé des rues. Cette fonction de séparation de la rue semble aujourd'hui aller de soi. Or, elle sert surtout à simplifier le tracé de la zone. Cette pratique s'est généralisée au XVIII^e siècle pour le découpage des circonscriptions administratives intra-urbaines¹. Les circonscriptions antérieures, non moins précises, étaient composées de listes de rues et d'édifices. Les critiques du zonage insistent sur le caractère artificiel de l'usage de la rue comme limite alors que celle-ci est souvent perçue comme une unité. Lorsque le découpage introduit une inégalité de traitement entre les deux côtés d'une rue, comme c'est le cas par exemple des limites des politiques sociales territorialisées ou des zones franches urbaines, les ayants droit potentiels revendiquent une unité de traitement sur la base de la morphologie urbaine.

En France, dans le cas des plans de gêne sonore, alors même que l'ADEME², gestionnaire des aides, est capable d'identifier parcelle par parcelle les constructions éligibles, c'est la précision de la limite qui est remise en cause par les associations de riverains qui questionnent la possibilité même d'une territorialisation du bruit et font pression pour une application souple de l'indemnisation des travaux d'isolation phonique. Il semble d'ailleurs qu'un traitement au cas par cas des demandeurs proches de la limite définie, ait pu être mis en place autour de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry³.

Le zonage produit donc des effets de discontinuités spatiales. Affectant des fonctions, des usages ou des prescriptions à des espaces, il crée des ensembles spatiaux délimités. Il n'a pas la capacité de saisir ou d'appliquer des prescriptions à des points isolés. En ce sens, il s'agit de l'introduction de discontinuités statiques⁴. La rupture est brusque ; de l'autre côté de la limite la prescription, la ressource juridique, n'existe plus. Quelle que soit la sophistication des typologies mises en place, le zonage a de grandes difficultés à saisir la gradation, à penser les marges floues ; il ne fonctionne que sur le mode présence/absence⁵. Pascal Chevalier évoque la création d'un Parc naturel régional comme l'introduction d'une nouvelle forme de « frontières institutionnelles ».

¹ Christian Topalov, 2005, *op. cit.*

² Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

³ Cf. les entretiens présentés dans la quatrième partie

⁴ Jean-Christophe Gay, *Les discontinuités spatiales*, Paris, Economica, 1998, 110 p.

⁵ Même si les procédures de zones tampons ou de zones périphériques tentent de pallier cette incapacité.

Pourtant, dans certains contextes, on observe une remise en cause de la fonction de frontière de la limite. C'est le cas pour deux processus d'inscription d'ensembles spatiaux sur la liste du Patrimoine mondial (site historique de Lyon et Val de Loire), que j'ai pu observer. La procédure d'inscription sur la liste du Patrimoine mondial implique la détermination d'une zone précise, dotée de qualités particulières et support des politiques de protection de l'Etat demandeur. Or, dans ces deux cas, les acteurs chargés de valoriser cette inscription et de mettre en œuvre des stratégies d'image et de développement local nient la pertinence de la limite tracée et tentent d'extraire la qualification proposée d'une territorialisation perçue comme restrictive. Sur les deux sites, l'inscription n'a été possible que grâce à un travail d'adaptation des limites aux recommandations des experts mandatés par le Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO, pour lequel le processus d'inscription est bien un travail précis de qualification de l'espace nécessitant une vérification non seulement de la qualité des espaces proposés, mais aussi de la compatibilité des usages et des protections existantes. Si l'inscription du centre-ville de Lyon, dans des limites qui ne sont pas celles du secteur sauvegardé mais celles des anciens remparts détruits au milieu du XIX^e siècle, a pu être considérée comme la réactivation d'un périmètre historique oublié et de son appropriation par une partie de la population¹, la stratégie de la mission du Patrimoine mondial mise en place pour tenter de valoriser ce label n'a pas été de marquer ce territoire, de délimiter un nouveau centre historique incluant la ville du XVIII^e et XIX^e, mais au contraire d'afficher pour objectif la diffusion des retombées du statut de ville-Patrimoine mondial sur l'ensemble de l'agglomération.

Les enquêtes réalisées par Franck Huyghues Despointes auprès d'acteurs locaux sur les attentes liées à l'inscription du Val de Loire révèlent un processus similaire d'euphémisation des limites. Alors qu'un nouveau tracé a dû être adopté pour exclure la centrale nucléaire de Saint-Laurent des Eaux, les acteurs locaux semblent refuser d'attribuer un rôle et une valeur aux limites. Même si les cartes publiées diffusent la perception d'une différenciation entre le Val de Loire - dans la définition de l'UNESCO - et le reste de l'espace, de nombreux acteurs évoquent un périmètre à géométrie variable, utilisant à cet effet la notion de « frontière

¹ Sylvette Denèfle, « Zonages de protection patrimoniale et territoire », dans Y. Jean, C. Calenge, *Lire les territoires*, Tours, MSH « Villes et territoires », 2002, p.79-90, 300 p.

agglutinante »¹. Le périmètre inscrit semble être envisagé comme le cœur d'une qualification qui doit « diffuser » sur un espace plus vaste. Des procédures sont prévues pour intégrer les communes et villes proches au sein d'une dynamique de protection et de valorisation des paysages².

Tout se passe donc comme si la détermination d'une zone était considérée comme non adaptée à la spatialisation de la qualité nouvelle de « Patrimoine mondial », alors pourtant que les délimitations reconnues comme pertinentes par l'UNESCO reposent sur des savoirs historiques - emplacement de l'ancienne muraille - ou naturalistes - coteau ou lien paysager avec la Loire -, et que l'utilisation du label « Patrimoine mondial » n'est autorisée qu'à l'intérieur de cette limite. Les acteurs chargés de transformer l'inscription en atout de développement dé-territorialisent symboliquement cette qualification par un discours fondé sur la notion de diffusion et en tentant d'impulser des projets indépendamment de leur localisation précise. La zone tampon n'est plus pensée comme devant protéger le bien inscrit, mais comme un espace de rayonnement des valeurs attachées à la zone centrale, réalisant ainsi symboliquement une mise en ondulation concentrique de la valeur patrimoniale.

Dans un autre domaine, celui de la politique de la ville, on retrouve cette dénégation de la valeur de la limite. Les acteurs politiques et techniques privilégient le langage de l'ouverture, de la création de liens, les projets de destruction des limites ou de barrières visibles, alors même que l'instauration de cette limite et l'identification de zones de discrimination positive sont constitutives de leurs interventions.

¹ Franck Huyghues Despointes, *Attentes et effets de l'inscription du Val de Loire sur la liste du patrimoine mondial*, Mémoire de DEA « Villes et territoires », option géographie, 2002, Tours, 299 p.

² Cette stratégie est clairement résumée par l'étude de préfiguration de la mission Val de Loire : « Il importe de s'intéresser aux valeurs patrimoniales de la Loire dans sa globalité plus qu'aux limites administratives et spatiales strictes de l'inscription. Au risque sinon de s'enfermer dans une logique de périmètre rigide et pesante, source d'inégalités, dans une limite qui d'ailleurs n'est pas géographiquement identifiée ni identifiable par les habitants et les visiteurs du Val de Loire », Cabinet DMC, septembre 2001, cité par Franck Despointes, *op. cit.*, p. 80.

Stéréotyper des objets spatiaux

Les zonages stéréotypent les objets et les phénomènes, aux deux sens du terme, celui de la constitution de types invariables et au sens de la typographie¹ : fondre en planche compacte une composition aux caractères préalablement mobiles. Une fois inclus dans une zone, des objets ou phénomènes sont tous chargés des qualités qui justifient son instauration.

Les ensembles spatiaux créés par le zonage sont caractérisés par l'exhaustivité : les fonctions, usages et prescriptions s'appliquent en tout point de l'espace délimité. Yves Dauge, acteur-clé de l'inscription du Val de Loire sur la liste du Patrimoine, offre une pertinente analyse du processus de territorialisation lié à la délimitation d'un périmètre, en notant que le patrimoine mondial est venu donner une continuité au patrimoine Loire « qui existait déjà mais qui était fragmenté »². Il s'agit d'un processus de diffusion de la valeur patrimoniale à tout l'espace circonscrit. C'est bien pourquoi il fut impossible d'inclure la centrale nucléaire au sein du périmètre : la première délimitation proposée par la France en 1999 a dû être redessinée avant l'inscription (acquise en novembre 2000). La centrale est toujours présente dans le paysage du Val de Loire, mais sa qualification patrimoniale, introduisant pour certains experts et représentants d'Etats membres, une dissonance cognitive, a été évitée.

On retrouve cette caractéristique, particulièrement lisible dans le cas du patrimoine et de l'environnement, dans tous les dispositifs de zonages. Ce phénomène de diffusion existe alors même que l'établissement des typologies analytiques qui fondent les zonages repose sur une généralisation. De plus, la carte, comme les modes de représentations graphiques et la nomination des zones, procèdent à l'essentialisation de cette « vocation » du territoire. Une zone résidentielle, par exemple, est construite sur la base d'une identification de la fonction dominante, mais la représentation de celle-ci comme les prescriptions mises en place renforcent l'affectation d'un ensemble spatial à une seule fonction et repoussent les autres usages, de l'autre côté de la limite, vers d'autres zones. Sur la

¹ Marc Guillaume utilise ce dernier sens de « stéréotyper » pour décrire le processus de fusion des immeubles anciens au sein d'un « centre historique » lequel incarne dès lors en bloc une valeur d'historicité. Marc Guillaume, « Mémoires de la ville », *Traverses*, 36, janvier 1986, Paris, p.134-140, p. 140.

² Cf. intervention en conclusion de l'Université d'été, *Habiter le patrimoine*, Saumur, octobre 2003.

carte, les légendes succinctes renforcent ce processus de réduction de chaque espace à son « essence idéal-typique »¹.

Il y a, dans cette essentialisation de la zone qui la dote de façon homogène des mêmes qualités sur l'ensemble de l'espace, un effet de naturalisation, de production d'un objet qui prend valeur d'évidence. Si l'on sort du strict cadre du zonage opérationnel, le succès de la « banane bleue », comme celui de la carte des espaces de vie de la DATAR est en partie lié à cette caractéristique. Même lorsque l'on sait que l'établissement d'une limite repose sur une convention statistique et graphique et que le maillage utilisé affecte à des espaces des caractéristiques qui sont liées à des personnes, des lieux ou des activités dont la répartition n'est pas uniforme sur l'ensemble de l'espace délimité, la carte garde cette capacité de faire exister des ensembles spatiaux. Le tracé de limites sur une carte conserve son pouvoir de révélation de discontinuités concrètes. La force de l'image en général et de la carte en particulier est telle que, pour Michel Lussault, le sens commun lui prête « la capacité de montrer le vrai en toute circonstance »². Plus précisément, pour le type de carte qui nous intéresse ici, il semble que la croyance dans la carte soit indissociable de la confiance dans l'institution qui l'a produite³, la carte apparaissant ici directement comme le langage d'une institution.

A un autre niveau d'analyse, un type particulier de zone - la définition des abords par la politique du patrimoine - me semble permettre d'illustrer ce processus de territorialisation lié à la capacité des zonages de stéréotyper des espaces, à leur caractéristique d'exhaustivité (aucun élément à l'intérieur de la zone n'échappe à la prescription). Il n'est en effet possible de considérer le cercle de 500 mètres de rayon chargé de délimiter les abords d'un monument historique comme un zonage introduisant une prescription qui touche toutes les constructions localisées à l'intérieur, que parce que, dans la pratique, il tend à être utilisé comme tel par les architectes des bâtiments de France. Instaurée en 1943, cette définition géométrique des abords produit un ensemble spatial au sein duquel toute modification sur un immeuble présent dans le champ de visibilité d'un monument

¹ Michel Lussault, *op. cit.*, 1995, p. 187.

² *Ibid.*, p. 187.

³ Comme l'a montré Christian Jacob « L'usager ordinaire [...] projette sur la carte la crédibilité qu'il reconnaît à son auteur ou à l'institution qui l'englobe. ». Cf. *L'empire des cartes, approche théorique de la cartographie à travers l'histoire*, Paris, Albin Michel, 1992, 533 p., p. 466.

classé ou inscrit doit être soumis à l'avis de l'ABF¹. Or, faute d'une définition opérationnelle de la visibilité ou de la co-visibilité, notions qui génèrent un important contentieux, il semble que les ABF tendent à utiliser ce périmètre comme une zone délimitant l'extension spatiale de leur compétence². Dans la plupart des centres historiques disposant de nombreux monuments classés, la superposition de ces périmètres tend à produire une nouvelle zone - plus ample que les secteurs sauvegardés - soumise au contrôle exhaustif des architectes porteurs de la politique du patrimoine. Ce cercle tracé à partir du point central, forme peut-être le seul type de zone qui puisse s'affranchir de la recherche d'une adaptation de ces limites à l'espace concret. Il s'agit bien ici d'un processus de territorialisation de la valeur patrimoniale, qui rayonne à partir du monument quelle que soit la qualité du bâti environnant et, dans de nombreux cas, sans que la co-visibilité soit vérifiée. La possibilité attribuée aux collectivités locales depuis 1983 de promouvoir la réalisation d'une zone de protection du patrimoine architectural et urbain³ constitue une tentative d'organiser ce processus de territorialisation de la vigilance publique : depuis lors, en effet, la superposition des limites des cercles des 500 mètres peut être remplacée par une seule limite négociée et adaptée aux caractéristiques de l'espace à protéger⁴.

Qualifications juridiques de l'espace

Les zonages étudiés ont tous directement ou indirectement un effet normatif. Ils définissent des prescriptions territorialisées, déterminent des périmètres de discrimination positive, circonscrivent l'aire d'extension d'une action des pouvoirs publics. Analysés dans leur dimension juridique, ils procèdent à une qualification juridique de l'espace. Comme toute qualification juridique, celle-ci effectue un passage des faits au droit ; mais, dans le même temps, un territoire est délimité. Par cette double opération de délimitation et de qualification, certains espaces sont dotés d'un régime juridique particulier⁵. Ces deux aspects sont strictement associés

¹ Architecte des bâtiments de France. Dans le même périmètre, il est aussi possible d'inscrire ou de classer un immeuble présent dans le champ de visibilité d'un monument.

² Paul Laurent Frier., *Droit du patrimoine culturel*, Paris, PUF, 1997, 526 p.

³ ZPPAUP : Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager depuis 1993

⁴ Brigitte Boissavit-Camus, « Les espaces qualifiés au titre de leur qualité patrimoniale », dans *Territoires d'action, op. cit.*

⁵ P. Janin, 1996, *op. cit.*

dans la production d'effets juridiques. Les qualifications définissent des situations juridiques au sens d'ensembles de droits et de devoirs, tout en procédant plus ou moins directement à des affectations prescriptives par fonction. Les justifications légitimant ces qualifications diffusent une certaine fonction sociale à un sous-ensemble spatial. Il s'agit de la construction territoriale d'un statut juridique particulier basé sur des prescriptions délimitant des ayants droit, réglementant des pratiques ou les usages du droit de propriété au nom de l'intérêt public, de la protection de biens collectifs ou communs.

La dimension juridique des zonages possède une force spécifique qui tient à la légitimité et à l'efficacité que l'on prête à la règle de droit. Les qualifications juridiques définissent un devoir être de l'espace issu de l'appareil conceptuel des catégories des règles d'urbanisme ou du domaine d'action qui les fondent (protection du patrimoine ou de l'environnement, lutte contre les risques, aménagement du territoire). En ce sens, même si les zonages se présentent comme venant renforcer les « vocations » ou capacités de l'espace, on peut dire que les catégories introduites par les qualifications juridiques ne proviennent pas de l'espace et ses qualités, mais des catégories de l'action et sur le droit comme système de classification.

On perçoit ici une application territoriale du rôle cognitif du droit, identifié dans le chapitre précédent. On l'a vu, pour appréhender le réel, le droit construit des catégories, qui elles-mêmes instituent et diffusent une représentation particulière du monde. Les qualifications juridiques de l'espace expriment ce caractère performatif, en attribuant une fonction sociale, une qualité à un espace ; elles proclament dans le même temps la saisie juridique et réglementaire, la vigilance, la protection ou le projet. Placer une zone sur la carte est déjà une action. La délimitation d'une zone ne résout pas un problème, mais offre l'image d'une certaine façon de spatialiser une question sociale et sa prise en compte. La qualification juridique de l'espace peut être considérée comme une modalité spécifique de la spatialisation du droit, qui délimite un territoire d'application, mais elle révèle aussi une façon de penser l'action des pouvoirs publics.

On peut tenter de saisir le processus de qualification juridique de l'espace non pas à partir d'une réflexion sur l'efficacité des règles de droit, mais en adoptant, conformément aux développements du chapitre précédent, une position externe au droit centrée sur l'étude de sa dimension territoriale. En première analyse, on peut noter que les qualifications juridiques de l'espace contribuent en effet à :

- Définir des univers d'objets (constructions, terrains, éléments de la faune ou de la flore) soumis à des prescriptions particulières. Le caractère d'exhaustivité lié aux qualifications territoriales tend à diffuser à tous les objets situés à l'intérieur du périmètre les qualités définissant ce périmètre ;
- Définir des univers d'ayants droit soumis à une réglementation particulière, dérogation positive ou négative. Dans ce cas, la qualification juridique unifie dans une même situation juridique des acteurs, habitants ou propriétaires qui, par ailleurs, ont des statuts et des ressources juridiques différents. Leur statut juridique par rapport à cette qualification est déterminé par leur mode d'insertion dans le territoire, par exemple par le statut d'occupation du logement ;
- Diffuser sur l'ensemble d'un territoire une certaine qualification, au sens de nomination, d'identification. Certaines fonctions du droit, définies comme latentes¹, trouvent ici une modalité d'expression ;
- Construire des territoires qui ne correspondent pas aux circonscriptions politiques et créer potentiellement de nouvelles solidarités de positions entre acteurs et habitants.

Les dimensions territoriales des qualifications juridiques peuvent donc être interrogées à partir de leur capacité à structurer, à partir des valeurs ou des prescriptions qu'elles introduisent, les représentations de l'espace, à offrir des assurances sur les fonctions, activités et pratiques légitimes et sur leur devenir. Un des effets serait l'introduction d'une vision territoriale, à partir de processus de zonage, dans les relations entre acteurs (porteurs de projets, propriétaires, habitants) et l'espace support de leurs pratiques. Ce que réalisent ces qualifications, c'est, au minimum, de replacer les terrains ou immeubles en jeu dans un espace défini territorialement, au sein d'une zone tracée sur une carte.

Zonages, droits de propriétés et divisions sociales de l'espace

Le droit de l'urbanisme a été défini dans un rapport du Conseil d'Etat [1992] comme le « droit des atteintes légales à la propriété foncière et immobilière »². Des espaces sont soumis à des réglementations dérogatoires qui renforcent la maîtrise juridique et instituent une forme de « publicisation du sol »³ alors même que sa propriété reste privée. Le zonage d'aménagement urbain, de protection du patrimoine, de l'environnement ou de prise en compte des risques affecte des

¹ La sociologie du droit identifie des fonctions latentes du droit, qui ne dépendent pas de l'efficacité ni même du recours à la règle juridique.

² Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, Section des rapports et des études, 1992, 203 p.

³ Patrick Janin, 1996, *op. cit.*, p. 741

parcelles à un usage¹ au nom de l'intérêt public sans prendre en compte les aspirations ou les projets des propriétaires.

En France et dans de nombreux pays européens, la légitimité de ce mode d'action des pouvoirs publics semble forte malgré les mobilisations de certains porteurs d'intérêts. Dans d'autres contextes d'action, en particulier aux Etats-Unis, les tentatives de réglementation et de qualification juridique de l'espace courent par contre le risque d'être assimilées au *taking* : dépossession d'une partie du contenu du droit de propriété. Le mouvement pour la propriété privée milite pour l'instauration d'une indemnisation systématique des limitations introduites par l'aménagement urbain et les politiques de protection de l'environnement².

Dans le domaine de l'environnement, certains courants de pensée instrumentalisent « l'économie institutionnelle des ressources naturelles »³ pour défendre les droits de propriété individuelle contre les réglementations issues des politiques du patrimoine et de l'environnement. Un ouvrage collectif dirigé par Max Falque et Michel Massenet⁴ fournit une bonne illustration de positions proches du mouvement nord-américain pour la propriété privée. Plusieurs textes évoquent la prolifération dangereuse des zonages environnementaux, « aggravée » dans le contexte français par le principe de non-indemnisation des servitudes. Militant pour une protection de l'environnement basée sur l'appropriation et l'attribution des droits de propriétés, Max Falque considérait alors que les qualifications juridiques de

¹ En ce sens, l'utilisation en Suisse du vocable, « Plan d'affectation », semble rendre compte plus précisément du processus de réglementation des usages du sol que l'expression Plan d'occupation du sol ou Plan local d'urbanisme : Stéphane Narath, « Politique d'aménagement du territoire en Suisse : l'apport de la notion de régime institutionnel de ressources naturelles », dans *Territoires d'action*, *op. cit.*

² Un Etat fédéral (l'Oregon) a inscrit dans sa constitution l'obligation d'indemniser les restrictions à l'utilisation de la propriété privée. Cf. Vincent Renard, « L'indemnisation des servitudes et défense de la propriété aux Etats-Unis », dans Falque Max, Massenet Michel (dir.), *Droits de propriété et environnement*, Paris, Dalloz, 1996, p. 126-133. et K. R. Ihlanfeld, *op. cit.*

³ Les tenants de l'économie institutionnelle des ressources naturelles considèrent « que la résolution des problèmes de dégradation des ressources naturelles par des individus ou des groupes qui les surexploitent passe par la mise en place de dispositifs institutionnels - généralement fondée sur le concept de « droits de propriétés », Stéphane Narath *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990*, Thèse, Institut des hautes études en administration publique, Lausanne, 2003, 579 p. p. 14.

⁴ Max Falque et Michel Massenet. (dir.), *Droits de propriété et environnement*, Paris, Dalloz, 1996, 372 p.

l'espace « collectivisent en fait les ressources » avec le risque d'aboutir à une « tragédie des biens communs généralisée »¹.

Malgré cela, les relations entre la mise en œuvre de régulations des usages du sol et les propriétaires fonciers semblent plus complexes. Le zonage n'est pas simplement un instrument aux mains de la puissance publique qui s'opposerait aux intérêts privés. Les recherches sur la genèse du zonage d'aménagement urbain révèlent l'adhésion des principaux acteurs du marché foncier - en Suisse comme aux Etats-Unis - aux volontés de mise en ordre de l'espace urbain². Ces travaux estiment que, pour les propriétaires, le zonage est d'abord un réducteur d'incertitude qui stabilise l'espace proche en cadrant l'utilisation des parcelles voisines, en délimitant les usages autorisés. Il est donc essentiellement perçu comme une assurance contre la dévalorisation des terrains liés à la proximité de certains usages urbains. En périphérie, il certifie la constructibilité de certains terrains, cette certification et les types d'usages autorisés devenant un attribut de la propriété qui conditionne sa valeur³. Pour Stéphane Narath, le classement d'une zone à construire réalise en fait une attribution de valeur qui repose sur « une garantie donnée par l'Etat au propriétaire du terrain de la pérennité de son droit de construire »⁴. La valeur d'un terrain ou d'une propriété dépend en grande partie d'aménités extérieures : voirie, réseaux et équipements, mais aussi paysage et valorisation symbolique. Pour Joseph Comby⁵, c'est le territoire - au sens de patrimoine commun - qui fait la valeur d'un terrain, objet des droits de propriété.

Ce processus introduit des inégalités de traitement entre propriétaires. Les propriétaires « perdants » peuvent se mobiliser contre l'utilisation du zonage et militer pour l'indemnisation des servitudes. Cette revendication⁶ est au centre des

¹ Ibid. p. 7

² Jean Ruegg, 2000, *op. cit.* ; Stéphane Narath, 2003, *op. cit.*

³ A Mexico, dans le District Fédéral où la validité des documents d'urbanisme a été renforcée, une pratique généralisée dans la ville dense consiste à afficher sur les terrains en vente « terrains avec usages du sol », ce qui signifie que le terrain est vendu avec le certificat d'urbanisme autorisant un usage non résidentiel cf. Emilio Duhau, « Contextes urbains et qualifications juridiques de l'espace à Mexico », dans *Les règles du jeu urbain*, 2006, *op. cit.*, p. 151-176.

⁴ Stéphane Narath, 2006, *op. cit.*, P.

⁵ Joseph Comby, « La gestation de la propriété », dans Falque Max, Massenet Michel (dir.), *Droits de propriété et environnement*, Paris, Dalloz, 1996, p. 275-284.

⁶ Notons qu'il existe aussi un débat sur la définition de ce que l'on devrait indemniser : s'agit-il de la perte d'un droit de construire théorique attaché à une propriété absolue ? de la

controverses sur l'acceptabilité de la mise en œuvre des zonages de planification urbaine dans tous les contextes. Mais la revendication d'une indemnisation « juste » est souvent un outil pour obtenir la suppression des zonages sans remettre en cause la légitimité de l'intervention publique.

Les débats sur le rôle des zonages dans la « réduction » des usages de la propriété sont très largement marqués par les positions idéologiques des défenseurs d'un droit de propriété absolue sur lequel ne pèserait aucune prescription. Jean Ruegg¹ a montré en analysant les controverses sur l'introduction du zonage à Houston, que les villes nord-américaines qui n'ont pas recours au zonage ne sont pas des villes sans réglementation, mais des villes dont l'action urbaine repose sur la police des constructions, le droit du voisinage et les contrats de droit privé. Les règlements de lotissement ou les prescriptions d'usages dans les *gated communities* introduisent des prescriptions très fortes sur les usages de la propriété. Il s'agit de villes au sein desquelles se répartissent des îlots d'ordre privé, alors que dans le reste de l'espace urbain subsistent de nombreux lots vides, et que les zones les plus pauvres sont caractérisées par un mélange des fonctions.

Pour les propriétaires, en comparaison du droit de voisinage qui repose sur leur capacité à activer les instances juridiques de contrôle, le zonage introduit en amont un contrôle de la répartition des usages du sol. Le zonage permettrait de pallier les insuffisances du marché foncier dans la préservation « sociale, économique et culturelle de secteurs d'une ville »². Plusieurs recherches n'en soulignent pas moins le caractère malthusien du zonage, qui tend à préserver le *statu quo*, à protéger les détenteurs de droits acquis, les propriétaires par rapport aux nouveaux arrivants³.

En ce sens, l'effet ségrégatif du zonage n'est pas un dysfonctionnement mais bien une condition de l'acceptabilité des processus de planification urbaine par les propriétaires. C'est une caractéristique qui apparaît clairement dans les usages de l'*exclusionnary zoning* aux Etats-Unis. Un bilan récent des recherches sur l'impact des régulations des usages du sol dans les villes nord-américaines conclut non

perte de droits effectifs lors d'un changement de zonage ou d'un projet qui ne peut se réaliser ?

¹ 2000 *op. cit.*

² Jean Ruegg, 2000, *op. cit.* p. 167.

³ Jean-Pierre Gaudin, 1986, *op. cit.* ; Jean Ruegg, 2000, *op. cit.* ; Stéphane Narath, 2003, *op. cit.* ; K. R. Ihlanfeld, « Exclusionary Land-use Regulations within suburban communities : a review of the evidence and policy prescriptions », *Urban Studies*, Vol. 41, 2004, n°2, p. 261-283

seulement à l'accentuation de la séparation entre zones d'emplois et zones de résidences qui provoque l'accélération de l'expansion urbaine et l'accroissement des difficultés de transport, mais aussi à l'accroissement de la ségrégation sociale¹.

En France, les critiques formulées sur les effets du zonage sont anciennes. Jean-Pierre Gaudin note que, dès avant la loi qui institua les plans d'extension (1919), certaines voix s'étaient élevées contre l'importation des pratiques de zonage, alors en vigueur en Allemagne, en tant qu'elles apparaissaient comme trop ségréгатives². Plus récemment, les discussions liées à la Loi d'orientation sur la ville de 1992 et le diagnostic unanime posé par les débats préparatoires à la Loi solidarité et renouvellement urbain (2000), ont imputé au zonage des effets ségréгатifs³. La réforme des documents d'urbanisme a mis en avant l'expression d'un projet local et la prise compte des impératifs du développement durable. L'interdiction de l'utilisation ségréгатive de la fixation d'une taille minimale de terrain constructible et l'introduction d'un quota de logements sociaux par commune devaient permettre de lutter contre une trop forte division sociale de l'espace. Cependant, « l'assouplissement » de ces dispositions, au nom de la liberté d'action des maires, par la Loi urbanisme et habitat (2003), ne permet pas d'évaluer l'impact de ces mesures. Le zonage et la répartition des droits de construire restent un des principaux outils des plans locaux d'urbanisme, même si ceux-ci doivent être théoriquement mis au service d'un projet.

Depuis les années 1980, les aménageurs urbains, en développant une rhétorique du projet, semblent tenter de se dégager des critiques portées sur l'urbanisme opérationnel et la réglementation des usages du sol. La planification stratégique et le projet urbain dominant la *doxa* de l'aménagement urbain, alors que la planification spatiale, l'intervention foncière et le zonage semblent relégués - dans les discours - à l'urbanisme des années 1960-1970. Aujourd'hui, la planification urbaine se donne pour objectif de négocier entre acteurs les objectifs et la formulation d'un projet⁴. Si la révision du schéma directeur de l'agglomération

¹ Ibid.

² Jean-Pierre Gaudin, 1986, *op. cit.*

³ J-P. Demouveau, « Le droit de l'urbanisme au service de la ségrégation urbaine », Actes du colloque *Ségrégations urbaines et logique foncières*, Paris, ADEF, 2001, p. 51-68.

⁴ La table-ronde organisée par la revue *Urbanisme* [mai-avril 2003, n°329] et qui a réuni des aménageurs sur le thème de la planification semble représentative de ce type de positions. Alors que l'objectif affiché était d'établir un bilan des nouvelles pratiques liées à la mise en œuvre de la loi SRU, les débats ont surtout porté sur la nécessaire construction

lyonnaise, en 1992, a été perçue comme innovante, c'est qu'elle a su s'affranchir de la réalisation d'un zonage trop précis, en communiquant à partir de cartes qui servent à visualiser les grandes options stratégiques¹.

Dans des contextes très différents, l'analyse des attentes des résidents du péri-urbain sur les processus de zonage montre bien souvent une volonté de geler les droits de construire. Les processus de planification urbaine ont tendance à bénéficier aux propriétaires déjà établis qui deviennent d'ardents défenseurs de la mise en œuvre d'espaces protégés².

Le rapport entre propriété et zonage est donc complexe. En fait l'établissement du zonage et son acceptation sociale par les propriétaires repose sur un équilibre - rapport de forces - entre intervention et respect de la propriété ; il s'agit d'un équilibre instable que les partisans du *taking* cherchent à remettre en cause. Chaque contexte national peut être décrit comme la mise en place d'un compromis marqué par des conditions particulières d'avènement. Stéphane Narath analyse l'instauration de ce compromis en Suisse dans les années 1970 et montre que celui-ci tend à se « naturaliser », toute réforme allant dans le sens d'un renforcement de l'action des pouvoirs publics, toute remise en question de celui-ci, tendant à être assimilée à « une atteinte inadmissible aux valeurs libérales, telles que « la liberté de l'individu » et son corollaire le droit de propriété »³.

A l'opposé d'une conception absolue de la propriété, il est possible d'envisager la propriété comme un rapport social régulé par le droit. Celui-ci organise les relations sociales de propriété et protège ou contraint les différents porteurs d'intérêts⁴. Les différentes formes de qualification juridique de l'espace contribuent à définir le contenu des droits de propriétés, qui incluent droit de disposition et d'usage⁵. Dans cette acception, le droit de propriété est un droit relatif construit par des normes et

d'une nouvelle culture, sur la place du projet par rapport à des règles et procédures « trop complexes ». A cette occasion, certains considéraient même que la relance de la planification territoriale présentée comme « quantitative et cartographique, conçue de façon rigide et figée », « fait perdre du temps » sur la mise en place des projets.

¹ Dominique Prost, « Mise en scène des enjeux d'agglomération à Bordeaux », dans J. P. Bord, P. R. Baduel (dir.), *Les cartes de la connaissance*, Paris, Karthala, Urbama, 2004, 689 p., p. 212-228.

² Cf. Geneviève Dubois-Taine, Yves Chalas (dir.), *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, L'aube, 1997, 285 p.

³ Stéphane Narath, 2006, *op. cit.*, p.

⁴ Antonio Azuela, *op. cit.* 1989.

⁵ Stéphane Narath, 2003, *op. cit.*, p. 25]

des règles. Droit à bâtir, droit d'usage, droit de disposition sont institués par des règles juridiques. Etre propriétaire d'un terrain, c'est bien « être propriétaire de tout ou partie des droits s'exerçant sur ce terrain ». Ces droits varient selon les époques et les contextes, mais le propriétaire ne dispose jamais de tous les droits et l'utilisation du sol est le plus souvent soumise à autorisation¹.

Contextes juridiques et institutionnels locaux

Les relations entre qualifications juridiques et espace sont plus complexes que la simple détermination d'une zone dotée d'une réglementation particulière. Les situations définies par un périmètre auquel est attaché un seul type de prescription sont d'une certaine façon des cas particuliers. Le plus souvent, pour les acteurs - comme pour le chercheur - les périmètres pertinents comme les types de prescriptions valides sont à construire. L'ensemble des règles potentiellement mobilisables pour qualifier juridiquement une situation n'est jamais exprimé dans un corpus directement accessible. Même concernant un seul domaine d'action (patrimoine, environnement ou urbanisme réglementaire), prescriptions et périmètres différents se juxtaposent, et/ou se superposent². En droit positif comme dans les discours et controverses entre habitants et acteurs publics, la qualification d'une situation est susceptible d'interprétations qui peuvent mobiliser différentes prescriptions ou pratiques liées à ces prescriptions.

On peut postuler l'existence d'un contexte juridique et institutionnel local formé par l'ensemble des prescriptions et des modalités territoriales (ou non) de leur mise en œuvre. Ce contexte juridique et réglementaire n'est pas seulement défini territorialement ; certaines prescriptions s'appliquent à des lieux, d'autre à des bâtiments ou à des activités. Il constitue le cadre de l'action et des projets publics et privés. Mais il est aussi le résultat de projets et de volontés d'intervention. Ce contexte juridique, réglementaire et institutionnel, pourrait être reconstruit théoriquement par une liste de prescriptions et de réglementations; mais il est aussi caractérisé par les pratiques des institutions³ et les relations entre différents acteurs.

¹ Joseph Comby, 1996, *op. cit.*, p.276.

² Cf. l'exemple de Parthenay présenté par Brigitte Boissavit-Camus (2006, *op.cit*) et l'analyse de l'ensemble des prescriptions qui pèsent sur l'Yzeron, cours d'eau de l'agglomération lyonnaise, par François Duchêne (2006, *op. cit*) ; ainsi que les cas présentés par Corinne Larrue (2006, *op. cit.*) dans lesquels le plus souvent on observe une superposition d'outils d'intervention territorialisés et d'instances de coopération.

³ Ce que Pierre Lascoumes (*op. cit.* , p. 1990) nomme, on l'a vu, les normes secondaires d'application.

On peut faire l'hypothèse que, pour les acteurs, il fonctionne comme un corpus de ressources mobilisé partiellement en cas de besoin.

Le cadre conceptuel des régimes institutionnels, tel qu'il est présenté par Stéphane Narath¹, permet de replacer le zonage au sein de l'ensemble des régulations qui pèsent sur un contexte. Ce cadre d'analyse, construit pour la recherche d'une meilleure protection des ressources naturelles, permet de lier analyse des politiques publiques et théorie des droits de propriétés. Un régime institutionnel de ressources serait donc constitué par l'ensemble des règles formelles en vigueur, issues du droit privé comme du droit public, et régissant le comportement des acteurs détenteurs d'un droit de propriété ou d'usage². Ce même auteur applique ce cadre conceptuel au sol considéré comme une ressource naturelle et s'interroge sur l'interprétation des changements de régimes. Il montre en particulier que la planification spatiale doit être réintégrée au sein de dispositifs de régulation et de cadrage des droits de propriété.

Ces régimes institutionnels sont constitutifs des contextes juridiques et institutionnels locaux, ceux-ci sont aussi caractérisés par des modalités particulières de relation entre acteurs. Certains découpages mis en œuvre au nom de la protection de l'environnement ou du développement local peuvent aussi être saisis à partir de leur capacité à offrir un cadre à la construction d'une « territorialité construite et intentionnelle »³. Le périmètre défini constitue à la fois l'expression et le cadre de la mise en œuvre de modalités spécifiques de relation entre acteurs.

Le cas de la Petite Camargue Gardoise, analysé par Corinne Larrue⁴, montre que les mesures environnementales mise en œuvre par le Conseil général du Gard ont impulsé une évolution de la nature des relations entre les différents acteurs et usagers, réunis dans un syndicat mixte de gestion et de protection, qui déboucha sur l'amélioration de la situation des zones humides. Dans d'autres contextes, la procédure de parc régional introduit une régulation locale de différentes politiques sectorielles. En ce sens, elle se rapproche d'autres formes de construction territoriale intercommunale (pays, agglomération). Les débats sur les limites dans le

¹ Stéphane Narath, 2006, *op. cit.*

² Stéphane Narath, 2003, *op. cit.* p. 35.

³ Pascal Chevalier, 2006, *op. cit.*

⁴ Corinne Larrue, « Subsidiarité et protection de la nature les conditions institutionnelles d'élaboration d'un territoire d'action environnementale ? », dans *Territoires d'action*, *op. cit.*

cas des PNR¹ ou du programme Leader², peuvent être lus comme des jeux d'alliance éloignés d'une prise en compte et d'une analyse des milieux physiques, mais aussi comme la possibilité de construction de nouvelles formes de solidarités et d'identités locales sur la base d'alliances nouvelles. La procédure Leader présente la spécificité de nécessiter la construction d'un périmètre à petite échelle regroupant jusqu'à 100 000 habitants en zone rurale.

Ces deux procédures dotent un territoire d'instances de concertation et d'un organisme de gestion. Comme le montre Jérôme Dubois, elles ouvrent de nouvelles scènes de négociation et rendent possible l'émergence de capacités techniques et de réflexions transversales qui permettent de sortir le monde rural du poids des logiques corporatistes et sectorielles. Ces nouvelles compétences autorisent l'émergence d'acteurs locaux capables d'investir l'ensemble des politiques contractuelles proposées. Les parcs naturels régionaux et les zones Leader peuvent aussi constituer des espaces de réflexion quant à la mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques et éventuellement constituer des territoires d'action publique, au sein desquels est mise en débat la légitimité des procédures et de l'action des pouvoirs publics.

*

* *

Les limites tracées par les zonages ont donc un statut ambigu. D'une part, elles circonscrivent strictement l'application de prescriptions ou la mobilisation de ressources et généralisent la représentation d'un monde discontinu. Mais d'autre part, elles sont instables, car susceptibles d'être remises en cause par l'évolution des pratiques ou de la législation. Ces processus introduisent des discontinuités, de l'hétérogénéité ; mais, en reportant sur des situations différentes le même système de classification, les zonages homogénéisent et unifient les représentations de l'espace.

Les attentes qui pèsent sur le zonage sont souvent contradictoires : certains acteurs demandent une affectation durable des usages du sol alors que les zonages sont peu stables, que les plans sont modifiés ; d'autres - ou parfois les mêmes - souhaitent une plus grande flexibilité, une capacité d'adaptation des territoires

¹ Cf. Pascal Chevalier, *op. cit.*

² Cf. Jérôme Dubois, *op. cit.*

d'action. Alors que ces pratiques se présentent comme une mise en ordre définitive de l'espace (établissement de limites à l'urbanisation, identification de ce que l'action patrimoniale et environnementale doit préserver), les recherches montrent leur inscription dans des luttes de positions, de pouvoirs, mais aussi dans des pratiques caractérisant un moment particulier de la façon de penser l'action des pouvoirs publics. Les évolutions législatives, la recherche de nouvelles formes de spatialisation des politiques publiques modifient non seulement les prescriptions et les modalités de découpages, mais multiplient les types de zones et rendent plus complexes l'appréhension des contextes juridiques et institutionnels locaux.

Plutôt que de penser la multiplication des zonages comme un dysfonctionnement de l'action des pouvoirs publics et de plaider pour leur mise en cohérence, on peut donc voir dans ce processus une des caractéristiques des tentatives d'adaptation des politiques aux dynamiques spatiales contemporaines. Regretter l'inflation du droit et la multiplication des formes de qualifications juridiques ne me semble pas permettre d'améliorer la compréhension des qualifications de l'espace liées aux zonages¹. Par contre, l'analyse des conditions de production et de mobilisation des ressources liées à chaque contexte local dans le cadre de conflits, controverses ou projets me semble constituer un champ de recherche susceptible non seulement d'éclairer la spatialisation des politiques publiques mais aussi les relations à l'espace des acteurs.

L'ambition de ces réflexions a été de montrer que l'étude des processus de qualification de l'espace liés aux pratiques de zonages permet d'interroger les modalités de (re)territorialisation des sociétés contemporaines. Non seulement parce qu'ils constituent une saisie territoriale de l'espace aux deux sens du mot² mais aussi parce que l'on peut faire l'hypothèse qu'ils jouent un rôle renforcé dans la construction des relations à l'espace des acteurs publics, des habitants ou des usagers.

¹ Franck Scherrer nous met en garde contre une tendance des travaux sur les zonages à invoquer une « nécessaire » mise en cohérence des périmètres qui renforcerait, selon lui, certains effets négatifs des zonages (stigmatisation, induration). Franck Scherrer, « Retour sur un réquisitoire : le zonage et ses effets pervers », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, 2000, p.16-22 ; Position cohérente avec celle de Jacques Lévy qui plaide pour des zonages modestes dotés d'une clause de péremption Jacques Lévy, « Quatre zonages et un enseignement », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, 2000, p.10-11.

² Résultat de l'action de prendre d'une part, compréhension d'autre part.

Conflits de proximité et action publique

L'analyse de situations dans lesquelles des résidents s'opposent à l'implantation d'un équipement, se mobilisent contre les nuisances liées à certaines activités ou pour la protection de lieux ou d'espaces occupent une place importante dans mes travaux récents et dans le projet de recherche présenté ici. Ces conflits et controverses peuvent être analysés à la fois comme modes de relation à l'action des pouvoirs publics et comme modalités de négociation de l'inscription de collectifs dans l'espace et encore, on le verra, comme processus de territorialisation.

Ces situations sont souvent considérées comme des manifestations d'un « syndrome NIMBY ». Celui-ci caractérise des tendances au repli sur les espaces de l'homogénéité sociale, le refus de l'altérité et des nécessaires troubles à la quiétude résidentielle générés par des activités indispensables au fonctionnement urbain. Le succès de l'acronyme et son apparence de diagnostic, révélant la diffusion d'une tendance sociétale déjà bien installée aux Etats-Unis, ont souvent masqué la complexité de ces processus d'action collective. Ceux-ci, non seulement mettent en jeu les relations entre habitants et l'espace proche de leur logement, mais aussi leurs rapports aux objectifs et procédures des actions des pouvoirs publics.

Les expressions d'opposition qui peuvent se traduire par des dénonciations, des recours juridiques et/ou des stratégies de rupture de l'ordre public semblent résister aux technologies de gestion des conflits, à l'introduction d'instances de débat public, à la multiplication d'arènes de négociation. Les conflits et controverses ont été analysés comme mettant au jour des dysfonctionnements des processus de concertation liés aux choix d'implantation, aux modalités de fonctionnement d'équipements ou au contrôle des impacts de certaines activités. Cependant, ceux-ci ne semblent pas pouvoir être désamorçés par des procédures de participation placées en amont des projets. L'étape de la constitution de certains habitants en acteurs collectifs, auto-proclamés représentants du « territoire », semble nécessaire pour qu'émergent des interlocuteurs de l'action des pouvoirs publics. Conflits et controverses, d'intensité variable (de la simple création d'une association aux troubles à l'ordre public), constituent aujourd'hui une modalité généralisée de relation entre habitants et pouvoirs publics. Même sans manifestation de conflit, certains groupes utilisent le langage du conflit pour légitimer leur prise de position, pour se construire comme acteur légitime. Il est d'ailleurs de plus en plus difficile de

séparer, dans le contexte français, l'étape du conflit et celle de la négociation : les instances de médiation proposant aux habitants mobilisés une intégration aux processus d'action des pouvoirs publics se multiplient et ont été, dans de nombreux domaines, rendues obligatoires par les évolutions des législations. C'est aussi le cas, bien que, dans une moindre mesure et avec des modalités spécifiques, au Mexique. C'est bien dans leur double dimension d'action collective et de mise en œuvre de procédures de mise en débats des objectifs de l'action des pouvoirs publics, que ces situations peuvent constituer un objet privilégié pour une géographie de l'action publique.

Après avoir utilisé le vocable de conflits « territoriaux » pour souligner qu'il ne s'agissait pas seulement de controverses liées à des aménagements, ou à la diffusion des valeurs environnementales, je propose aujourd'hui de considérer ces situations comme des conflits de proximité¹. Cette notion permet de décrire des situations mettant en jeu des résidents mobilisés pour le contrôle de leur espace proche. Toutefois, il ne s'agit pas seulement de compétitions pour l'usage de l'espace. La multiplication de ces controverses semble caractériser une mutation de la perception des incertitudes et des risques « inhérents à la modernité »². Ce vocabulaire n'implique pas une référence à l'école de la proximité en économie³ ni de considérer le « proche » comme susceptible d'une délimitation territoriale ou d'une mesure objective par le chercheur. La définition de la proximité retenue ici est celle donnée par les résidents ou usagers lorsqu'ils affirment qu'un projet, une activité, une pratique affecte leur « environnement ». Cela implique que la distance entre les objets, activités ou pratiques mises en cause, peut être plus ou moins grande (voisinage non désiré, mobilisation pour la préservation d'un paysage, bruit des avions, pollution atmosphérique...). Néanmoins, tous les conflits considérés ici se manifestent par des actions collectives durant lesquelles des résidents effectuent un travail de (re)définition de leur inscription spatiale et territoriale et se confrontent aux procédures de localisation et de territorialisation liées à des actions des pouvoirs publics. La notion de proximité ne réfère donc pas ici à un type de configuration spatiale, mais à une façon de qualifier des transactions mettant en jeu

¹ En suivant une proposition de Gilles Sénécal, cf. « Conflits de proximité et coopération, une géographie des acteurs et des interactions sociales », *Cahiers de géographie du Québec*, volume 49, n°138, p. 277-285.

² Gilles Sénécal, *ibid.*

³ Cf. Alain Rallet, André Torre, « Proximité et Localisation », *Economie Rurale*, 280, mars-avril 2004, p. 25-41.

la question du rapport entre des individus et l'espace environnant, situations qui sont aussi des modalités de construction politique et sociale de la proximité¹.

Alors que les conflits sociaux et politiques ont traditionnellement été étudiés du point de vue de l'action collective, des formes de mobilisation, des idéologies et des valeurs qu'ils portent, de l'organisation ou de la rationalité des acteurs mobilisés, la compréhension de ce type de situation me semble devoir passer par une interrogation pragmatique sur ce qu'ils produisent en situation. C'est-à-dire, par une réflexion sur leurs effets dans les recompositions des modes de territorialisation de l'action publique et de localisation des activités, et sur leur rôle dans l'appropriation de l'espace proche par des résidents.

Avant de préciser l'intérêt et la problématique d'une recherche sur les dimensions territoriales des conflits de proximité, je présenterai dans cette partie, ma position à partir de mes recherches, de celles discutées dans le cadre de séminaires et de la coordination d'ouvrages collectifs et de ma lecture de la littérature de recherche sur cette question. Il s'agit de proposer ici un cadre général d'analyse de ces situations. On l'a noté, la troisième et la quatrième parties seront consacrées à la présentation détaillée de situations de conflits au Mexique et en France et au développement d'hypothèses sur leur productivité sociale et territoriale.

Différentes expressions d'oppositions, de revendications, de protestations

Les figures du conflit mobilisées dans les recherches discutées dans nos travaux collectifs recouvrent différentes formes d'opposition :

- *Des oppositions ou controverses entre habitants, usagers et acteurs publics* : réactions de protestation face à un choix de localisation, à la réalisation d'une infrastructure², à un projet ou un parti pris architectural³. On peut classer dans ce type de conflit la question du contentieux mobilisé par des habitants⁴ ou certains micro-conflits liés à

¹ Sur les usages sociaux et politique de la notion de proximité Cf. Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefeuvre, Annick Germain (coord.), *La proximité, construction politique et expérience sociale*, Paris, L'Harmattan, 2005, 304 p.

² Jacques Lolive, « Des territoires de mobilisation à l'écorégion : quelques justifications territoriales utilisées par les associations de défense de l'environnement », dans *Conflits et territoires, op. cit.*, p. 145-164.

³ Muriel Rosemberg, « Questions sur un conflit d'aménagement : le parvis de la Cathédrale d'Amiens », dans *Conflits et territoires, op. cit.*, p. 165-187.

⁴ Nicole Lusson-Lerousseau, « Les territoires, l'urbanisme et le juge », dans *Conflits et territoires, op. cit.*, p. 205-221.

des pratiques de l'espace remises en cause par des projets publics¹. Ces situations sont souvent nommées conflits environnementaux ou conflits d'implantation. Jean-Marc Dziedzicki² propose de distinguer des conflits d'aménagement s'opposant à la réalisation d'un projet, des conflits d'implantation liés à la perception des impacts potentiels d'un projet et des conflits d'environnement portant sur les impacts d'un équipement ou d'une activité en fonctionnement.

- *Des oppositions, controverses, conflits entre usagers d'un espace.* En étudiant la Camargue, Bernard Picon³ a, par exemple, identifié des conflits d'échelles, d'ordres et de temporalités différentes. Celui ancien, juridicisé et mobilisant des groupes à fortes compétences et capacités d'investissement, lié à la gestion de l'eau et dont la résolution a produit l'équilibre précaire d'un milieu présenté comme « nature » ; ceux plus récents qui mobilisent des références à une nature mythique et opposent différents groupes d'habitants à des projets ou pratiques allogènes. Dans un tout autre contexte, c'est le cas des conflits au Mexique entre habitants et lotisseurs sur les pentes des montagnes qui entourent la ville de Monterrey⁴ et, à proximité de Nantes, celui de l'opposition d'habitants à l'implantation de porcheries industrielles dans l'espace péri-urbain⁵. Les acteurs publics sont mis en cause pour avoir permis un certain type d'usage, n'avoir pas empêché un projet privé. Les valeurs environnementales sont mobilisées pour tenter de maintenir le *statu quo* et les qualités liées à certains usages ou à l'espace proche du logement. Ces situations peuvent être considérées comme des conflits d'usages.

- *Des débats, oppositions entre acteurs publics ou para-publics* lors de la négociation de projets ou la mise en œuvre de politiques publiques. Les relations entre acteurs dans le cadre de la production de l'action sur le territoire peuvent être de confrontation plus que de coopération, relever du rapport de forces, de la résistance au changement ou simplement de négociations qui nécessitent la construction de situations publicisées comme opposition ou conflit. Il s'agit ici le plus souvent de différends ou de controverses - au sens d'interprétations contradictoires et d'argumentations fondées - entre des services ou des institutions qui peuvent être réglés par un accord négocié, un niveau supérieur administratif ou politique, ou se maintenir présentes révélant pour reprendre le vocabulaire de Michel Marié⁶, un « iceberg tensionnel » ou « des antagonismes réglés ».

¹ Michel Lussault, « Controverses spatiales : des situations pour appréhender les espaces d'actes », *Villes en parallèle*, n°22, 23, 24, décembre 2001, p. 149-160.

² Jean-Marc Dziedzicki, *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?*, Thèse de doctorat, Université François Rabelais, 2001, Tours, 443 p.

³ Bernard Picon, *L'espace et le temps en Camargue*, Actes Sud, 1988, 231 p.

⁴ Patrice Melé, « Conflits urbains pour la protection de la nature dans une métropole mexicaine », dans *Conflits et territoires*, *op. cit.* p. 103-120.

⁵ Cécile Rialland, « Les conflits d'usage aux limites de la ville : un exemple en Loire-Atlantique », dans *Conflits et territoires*, *op. cit.*, p. 189-221.

⁶ Michel Marié, « Conflits d'eau, le jeu des antagonismes réglés entre SAR, Fermiers et collectivités locales en Provence », dans M. Marié, D. Larcena, P. Dério (dir.), *Cultures*,

- *Des conflits sociaux et politiques analysés* sous l'angle de leur dimension spatiale ou de leur relation au territoire. Luttres, mouvements [Ripoll] et oppositions électorales peuvent être lus à partir des espaces qu'ils mobilisent ou qualifient. La géographie électorale se propose de révéler l'inscription spatiale de rivalités politiques. Un effet de territoire dans lequel on pourrait lire la trace d'un conflit politique historique qui marquerait encore aujourd'hui les représentations et les positionnements politiques des populations¹.

Si j'ai pu travailler sur des conflits politiques (électoraux)² ou sur des conflits entre acteurs publics³ dans le cadre de processus de planification ou de projet, les situations sur lesquelles j'ai centré mes recherches les plus récentes⁴ - lesquelles me semblent aujourd'hui plus intéressantes pour une approche en termes de géographie de l'action publique - concernent essentiellement des conflits impliquant la mobilisation d'habitants pour le contrôle des dynamiques de leur espace proche.

Situations qualifiées de conflictuelles

De la simple existence d'antagonismes liés à des visions ou des représentations du territoire et de l'action, à l'expression publique de désaccords, de controverses, des protestations d'habitants mobilisés dans le cadre de conflits d'usages à l'opposition à des projets publics, des manifestations jusqu'aux mouvements de masse, au contentieux et à l'expression électorale, une grande diversité de situations sont qualifiées de conflictuelles.

Pour certains, le conflit apparaît lorsqu'il est exprimé, médiatisé comme tel ; pour d'autres, lorsqu'il est juridicisé⁵, une troisième position considère qu'il serait possible de parler de conflits pour toute expression d'antagonismes, de controverses ou

usages et stratégies de l'eau en méditerranée occidentale, tensions, conflits, régulations, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 239-246, p. 242.

¹ Jean-Philippe Roy, « La revendication électorale sancerroise : potentialités et limites du paradigme conflictuel », dans *Conflits et territoires*, *op. cit.*, p. 121-145.

² *Geopolítica del Estado de Puebla, Elecciones, poderes y conflictos*, Instituto de Ciencias Universidad Autónoma de Puebla, Gernika, Mexico, 1990, 186 p.

³ *Puebla urbanización y políticas urbanas*, Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcatpotzalco, Mexico, 1994, 229 p. ; *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, Presse de la Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, 1998, 324 p.

⁴ « Conflits urbains pour la protection de la nature dans une métropole mexicaine », dans Patrice Melé, Corinne Larrue, Muriel Rosemberg (coord.), *Conflits et territoires*, Tours, PUF, MSH «Villes et territoires », 2003, 224 p, p. 103-120. ; « Lutter contre les bruits de la ville, mobilisation du droit et production d'ordres locaux », dans *Les règles du jeu urbain, construction de la confiance et localisation du droit*, Paris, Descartes, 2006, 316 p., p. 207-242.

⁵ Michel Lussault, *op. cit.*, 2001.

d'oppositions. Des intérêts divergents entre groupes sociaux, des représentations antagoniques peuvent être assimilés à des conflits que le chercheur pourrait révéler¹. Plusieurs textes réunis dans *Conflits et territoires* considèrent les antagonismes de valeurs comme consubstantiels aux discours de l'action des pouvoirs publics ou aux représentations de l'espace. Dans cette optique, ces antagonismes sont qualifiés de conflits, l'analyse du conflit étant dès lors déconnectée des moments de conflits. L'interprétation de ces situations permettrait de révéler des tensions inhérentes au processus de territorialisation de l'action des pouvoirs publics. Toute action sur le territoire, toute saisie d'un espace par un projet peut être considérée comme conflictuelle. L'analyse des antagonismes que révèle l'analyse des discours sert à mettre au jour les différentes valeurs présentes dans l'action sur le territoire².

Pour garder tout son intérêt à une approche par les conflits, il faudrait, me semble-t-il, réserver le mot conflit pour des situations qui constituent une manifestation de protestation ou d'opposition. Cette manifestation peut prendre la forme d'une stratégie de médiatisation, de dénonciation publique, d'actes de désobéissance civile, de troubles à l'ordre public et/ou de recours juridiques, autant de moyens de publicisation, de constitution ou de modification d'un rapport de forces. Les conflits nous intéressent car, pendant ces manifestations, les acteurs développent des stratégies, proposent des discours, des visions du monde, des définitions de la situation qui permettent de construire un corpus susceptible d'être analysé. On aura compris qu'il ne s'agit pas de percer à jour les logiques des conflits par rapport aux évolutions structurales de la société ou aux modèles de la psychosociologie mais de prendre au sérieux le discours et les catégories des acteurs.

En cela, les phénomènes caractérisés par certains auteurs comme conflits latents, conflits sous-jacents, conflits non exprimés, et qui renvoient soit à des analyses en termes de structures sociales, de structuration des représentations sociales, de psychologie sociale ou simplement d'usages potentiellement concurrentiels de certains espaces ne me semblent pas relever du même type

¹ Cristina D'Alessandro, « Valeurs environnementales entre identité et conflit : le parc national du Gran Sasso et des Monts de Laga (Italie) », dans *Conflits et territoires*, *op. cit.*, p. 83-103.

² Cristina D'Alessandro, *ibid.* ; Maria Gravari-Barbas, Vincent Veschambre, « Patrimoine : derrière l'idée de consensus, les enjeux d'appropriation de l'espace et des conflits », dans *Conflits et territoires*, *op. cit.* p. 67-82.,

d'approche. Il ne s'agit pas de nier l'existence de tensions structurelles, d'antagonismes liés à des usages, ni de contester la validité d'explications psychologiques des relations interpersonnelles, mais simplement de souligner que ces tentatives se placent du côté de l'explication de l'existence des conflits, de l'identification de causalités. A l'opposé, il me semble que l'approche la plus féconde pour étudier les relations entre habitants, territoires et action des pouvoirs publics s'avère celle de l'analyse des conflits comme situations, moments d'action collective dont il s'agit d'étudier les effets et la signification. Comme le note Lewis A. Coser « il est essentiel de distinguer sentiments hostiles et conflit. Le conflit a toujours lieu dans une action réciproque entre deux ou plusieurs personnes. Les attitudes hostiles prédisposent à un comportement conflictuel ; le conflit, au contraire, est toujours une *trans-action* »¹.

Les notions de conflits latents, sous-jacents, sont en particulier mobilisées par certains auteurs pour tenter d'expliquer le caractère plus ou moins conflictuel de contextes locaux ; pour répondre à la question : pourquoi un même projet d'aménagement ou certaines nuisances peuvent-ils être « acceptés » dans un contexte et l'objet d'un refus et d'un conflit dur dans un autre ? Pourtant selon moi, il serait plus utile de caractériser des situations locales en termes d'antagonismes politiques ou de structuration sociale particulière plutôt que d'expliquer l'émergence d'un conflit par l'existence - d'un phénomène distinct, puisque non manifeste - que l'on dénomme aussi conflit. La mobilisation des notions de conflits latents, sous-jacents ou de conflictualité potentielle du contexte local prend ainsi le risque d'expliquer des conflits manifestes par l'existence de conflits latents.

Pour moi, les conflits sont donc particulièrement intéressants à étudier comme des moments de dramatisation du débat public. En effet, les acteurs mobilisés dans un conflit urbain doivent délimiter leurs positions en produisant un discours sur la justice ou la légitimité de l'action publique, sur l'intérêt général. Conflits et controverses instaurent une scène sur laquelle s'échangent des arguments². Ils rendent visibles les différents modes de justification à l'œuvre, les référents implicites ou explicites, et les représentations de l'espace urbain et de l'action

¹ Lewis A. Coser., *Les fonctions du conflit social*, PUF, Paris, 1982, 183 p. (première édition en anglais 1956), p. 22.

² Danny Trom, *op. cit.* p. 34.

publique. Le conflit « organise un temps pendant lequel les registres de légitimité sont rouverts »¹.

Des controverses rendues publiques au conflit juridicisé, il existe une série de manifestations de dénonciation, d'opposition ou de protestation que l'on peut qualifier de conflictuelles. Ces moments de conflits qui constituent des phénomènes distincts peuvent être analysés comme des « situations ». Analyser des situations ou des manifestations de conflit présente, à mon sens, l'avantage de ne pas réduire l'analyse à celle de tensions au sein ou entre groupes sociaux. De plus, partir de l'analyse de moments de conflits et de situations localisées permet de ne pas confier au chercheur le rôle de révéler des conflits latents sous-jacents ou potentiels.

Les conflits et controverses constituent des moments pendant lesquels différentes positions se présentent comme incompatibles. Or, ils se concluent le plus souvent par la construction d'une sortie négociée acceptable pour toutes les parties. L'exacerbation du conflit - qui porte la critique sur les opinions, les faits et les personnes - apparaît alors comme intégrée dans une stratégie de constitution « d'un rapport de forces, qui permet d'obtenir la victoire ou, à défaut, un équilibre qui justifie la négociation »². Dans la construction de ce rapport de forces, les signes médiatisés du conflit sont souvent aussi importants que l'ampleur de la mobilisation. Les signes de manifestation du conflit constituent dès lors des possibilités tactiques, répertoires et modes d'action à la disposition des promoteurs de l'action collective³.

Dans cette optique, il est possible de suivre Alberto Melucci⁴ quand il propose de considérer les situations de conflits comme des systèmes d'action et non comme des mouvements ayant une identité marquée par une essence, tel que le type d'habitants mobilisés, la signification socio-politique qu'il est possible de leur attribuer dans un cadre d'analyse donné. Ce sont les processus d'implication, de mobilisation, de rapports entre les habitants mobilisés, mais aussi les relations

¹ Jean-Michel Fourniau, « Les associations et le débat public », dans *Séminaire associations*, PUCA, Ministère de l'Équipement, 1996, Paris. s/p.

² G. Meeus, « La médiation, pour encadrer et résoudre les conflits du cadre de vie », *Environnement et société*, n° 18, 1997, p. 45-48., p. 46.

³ Olivier Fillieule, Cécile Péchu., *Lutter ensemble, les théories de l'action collective*, L'Harmattan, 1993, 221 p. ; Jérôme Lafargue, *La contestation collective*, Paris, Nathan, 1998, 128 p.

⁴ Alberto Melucci, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, Mexico, El Colegio de Mexico, 1999, 260 p., p. 9.

externes avec des acteurs non mobilisés, qui construisent ce système d'action. Si l'on considère les mobilisations comme des constructions sociales, résultats d'actions collectives, alors il devient important d'étudier comment les habitants définissent leurs actions. Les habitants mobilisés entrent dans le conflit avec leur vision du monde et parce que leur vision du monde les amène à considérer comme possible et pouvant porter ses fruits le type de mobilisation qu'ils mettent en œuvre. Les protestations collectives sont donc rendues possibles par les attentes et les demandes ainsi que par les valeurs et croyances présentes dans la société. Les habitants mobilisés produisent l'action collective car ils sont capables de se définir et de définir le champ de leur action (relations avec les autres acteurs, disponibilité de ressources, opportunités et limitations)¹.

« Après le conflit, ce n'est pas la même chose qu'avant »

Si le conflit est une situation, un moment, il est important de reprendre une idée présente plusieurs fois dans nos débats : « après le conflit, ce n'est pas la même chose qu'avant ». Il faut dès lors s'interroger sur les effets du moment de conflit pour les acteurs mobilisés. On peut émettre l'hypothèse que le moment du conflit modifie la perception/représentation d'un projet, des autorités publiques en cause, d'un espace présenté comme à préserver. Modification qui ne concerne pas seulement la position des acteurs insérés dans le conflit, mais aussi la façon dont des acteurs institutionnels extérieurs ou des habitants non mobilisés perçoivent l'espace qui peut apparaître dès lors comme un enjeu, un support d'appropriation et de projets distincts.

Analyser des conflits mobilisant des habitants contre des projets permet aussi d'introduire une interrogation sur l'évolution des relations entre habitants et action des pouvoirs publics. On peut en effet considérer le conflit comme un moment d'apprentissage, d'exposition des habitants à la règle de droit et au système politico-administratif comme des moments de socialisation politique et juridique. Cette thématique est présente dans les recherches sur la professionnalisation des leaders et des militants, sur leurs rapports aux acteurs politiques, sur les transformations des représentations et des visions du monde d'habitants mobilisés et/ou insérés dans des processus de participation.

¹ Ibid., p. 43.

En ce sens, le moment du conflit n'est pas seulement un moment d'énonciation permettant de révéler des éléments du contexte social et politique, de la socialisation politique et juridique ou de l'ordre dogmatique préexistant ; il est aussi un moment de sa production. Les mobilisations d'habitants sur des thématiques de proximité sont souvent l'occasion pour les habitants de prendre conscience du fonctionnement de l'appareil politico-administratif, et d'approcher les réseaux d'intérêts croisés sur le territoire¹.

Les situations de conflits sont aussi dotées d'un rôle de structuration sociale. Georg Simmel² a montré que le conflit ne doit pas être analysé comme un dysfonctionnement, un accident de la vie sociale, mais qu'il constitue une forme de socialisation. En multipliant les interactions entre participants, les conflits produisent des associations, des alliances, des coalitions et des réseaux. Cette forme sociale a donc pu être considérée comme un phénomène qui « réduit l'isolement social », qui « rassemble des parties »³.

Conflits et controverses comme révélateurs

Pour les chercheurs, les situations de conflits sont souvent considérées comme des révélateurs. Le conflit devient un « analyseur social »⁴. Les mobilisations se présentent aussi comme des dénonciations, des protestations rendues publiques. Les promoteurs de l'action collective proposent comme stratégie d'élargissement de leur base et de modification des rapports de forces la révélation à l'opinion publique de leur vision des impacts d'une décision, projets ou action des pouvoirs publics, le dévoilement des stratégies ou d'intérêts cachés.

Dans une perspective de changement social, les conflits qualifiés de (nouveaux) mouvements sociaux sont dotés de la capacité de rendre public ce que le système voudrait cacher. Non seulement les conflits diffusent des messages au reste de la société, mais ils relient un problème particulier à « la logique du système » mais en outre,

¹ André Micoud, Florian Charvolin, « La dynamique des associations de nature et d'environnement », Séminaire *Dynamiques associatives et cadre de vie*, PUCA, 2000, Compte-rendu n°2, p. 59-82, p. 61.

² Georg Simmel, *op. cit.*

³ Lewis A. Coser, *op. cit.*

⁴ Bruno Charlier, *La défense de l'environnement : entre espace et territoire, géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, Thèse de doctorat, Université de Pau et des pays de l'Adour, 1999, 753 p., p. 88.

par leur existence même ils proclament la possibilité d'une action, l'existence d'un modèle alternatif d'action ou d'implication de la population¹.

Une partie importante des travaux de sociologie de l'action collective s'intéresse à la définition structurelle ou à la recherche des causes structurelles de l'action collective². Les conflits y ont souvent été analysés comme mouvements sociaux du point de vue des conditions sociales ou politiques des groupes qui les portent. L'analyse de ces conditions permettrait de déterminer les « causes » des conflits, qui peuvent être recherchées dans la place de certaines couches sociales ou groupes exclus ou marginalisés de la représentation politique. Dans une perspective d'analyse des rapports de forces ou de distribution de ressources au sein de la société, de demande de citoyenneté ou encore dans le cadre d'un modèle de psychologie sociale, dans lequel la frustration d'aspirations collectives déboucherait sur l'expression de conflits ou de mouvement sociaux, les situations de conflits sont interprétées comme révélant soit une situation politique, soit les aspirations, attentes ou la résistance au changement de certains groupes sociaux.

Certains auteurs soulignent le rôle du droit dans la formalisation des attentes comme dans les représentations de la justice spatiale. Dans cette optique, les conflits sont rendus possibles à la fois par des attentes construites sur une vision du monde rendue perceptible par le droit, et par le droit qui crée ou vient conforter des attentes. En ce sens, l'accroissement des contentieux serait non pas une cause mais bien une conséquence de la juridicisation de la société³. De nombreux conflits possèdent une dimension d'expression d'un sentiment d'injustice, d'une demande de validité des règles de droit, de revendication de « droits à ». Si la fonction dogmatique qu'évoque Pierre Legendre⁴ est constitutive de l'individu alors la question de « faire valoir son droit » n'est jamais une question technique impliquant seulement une rationalité limitée et une capacité à mobiliser une connaissance d'un droit particulier. Conflits et mobilisations sociales proclament souvent l'émergence d'un « sens différents de la justice »⁵. Catherine Zwetkoff a mis en évidence le caractère ambivalent de l'ancrage dans des valeurs, de la mobilisation de principes

¹ Alberto Melucci, *op. cit.*, 126-127.

² Ibid.

³ V. Gessner, « Conflit », dans *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 758 p., 1993, p. 91-94.

⁴ Pierre Legendre, *op. cit.* 1999.

⁵ Olivier Fillieule, C Péchu., *op. cit.*, 1996, p. 66.

de justice divergents, qui par leur capacité même de mobilisation rendent plus complexe une sortie négociée du conflit¹.

Les conflits peuvent aussi être saisis à partir de leur rôle de sensibilisation, de « concernement » du public, de formation de l'opinion publique, élément à distinguer de l'implication ou de la mobilisation dans le cadre d'une stratégie d'élargissement de la base des collectifs : « depuis l'étude du concernement dans les associations, il faut passer à celle du concernement par les associations. C'est ce qui se dit notamment dans cette expression aussi utilisée (par toutes les associations sans exception) qu'elle est peu analysée : la nécessité de « sensibiliser le public »². Les associations de protection de la nature ou du patrimoine placent au premier plan ce travail de « concernement ».

Lorsqu'ils sont constitués sur la base d'une lutte contre des mutations ou des nuisances du cadre de vie, les conflits se caractérisent par une « montée en généralité » mobilisant des conceptions de l'espace urbain, de la vie en ville, de l'action publique, de la place du droit dans l'aménagement urbain. Soumis à l'impératif de démontrer que leur mouvement dépasse leur intérêt propre et ne peut simplement être classé - déqualifié - dans la catégorie NIMBY³, les habitants mobilisés produisent un discours de justification ancrant leur mouvement dans des grandeurs, convoquant des valeurs, dont ils se proclament porte parole.

Les situations de conflits peuvent être considérées comme des moments de controverses se traduisant par une production d'actes, de discours, de figurations susceptibles d'analyses et permettant de ce fait de révéler les identités, qualités et compétences des acteurs. Dans cette optique les conflits et controverses seraient des révélateurs :

- des rapports de forces, puisqu'ils obligent les pouvoirs et les porteurs d'intérêts à se montrer, à prendre une position⁴,
- des relations des populations à l'espace, de phénomènes de territorialité ou d'appropriation, des représentations de la ville, des positions sur un projet urbain et sur l'avenir de la ville⁵,

¹ Catherine Zwetkoff, « Sentiment de justice et conflits d'implantation », *Environnement et société*, n°18, 1997, p. 5-19, p. 8

² André Micoud, Florian Charvolin, 2000, *op. cit.*, p. 73.

³ Dany Trom, 1999, *op. cit.*

⁴ Alberto Melucci, 1999, *op. cit.*, p. 9.

⁵ Muriel Rosemberg, 2003, *op. cit.*

- de volontés d'appropriation réelle ou symbolique de l'espace par certains groupes sociaux¹,
- des compétences et des ressources des habitants mobilisés, de leurs stratégies et répertoires d'action, de leur capacité à investir les réseaux liés aux interventions publiques, à se construire comme experts des règles d'urbanisme, à mobiliser le droit²,
- de processus de montée en généralité qui mobilisent des valeurs permettant de mettre en débat l'utilité publique des projets.

D'une façon assez classique les conflits ont été analysés comme mettant au jour des dysfonctionnements de l'action des pouvoirs publics :

- dysfonctionnement au sens de retards, de difficultés à mettre en œuvre un projet doté d'un degré d'acceptabilité minimale ;
- dysfonctionnement au sens d'une incapacité de l'action des pouvoirs publics et des processus de concertation et participation à intégrer les demandes, attentes, revendications des populations. La non-prise en compte de ces demandes, de cette volonté de participation, s'exprimerait dans des conflits ;
- dysfonctionnement au sens encore d'une insuffisante prise en compte des impacts environnementaux et de la perception de pollution ou de risques potentiels ;
- dysfonctionnement produit par une « politisation » du débat sur l'action publique. Les conflits d'aménagement cacheraient alors l'expression d'opposants politiques.

Pour Jean-Marc Dziedzicki³ qui cherche à contribuer à la production de modalités de gestion des situations de conflits, l'attention doit donc se porter sur le rôle de « mécanismes conflictuels » en cherchant du côté de la complexité de la situation et des prises de décision, d'une dynamique du conflit entretenue par des aspects relationnels, ou de controverses antérieures liées aux usages et aux représentations de l'espace support de l'aménagement. Dans cette optique, l'analyse porte sur les causes des conflits, que l'on explique par les dysfonctionnements des décisions d'aménagement ou par des phénomènes psychologiques, ou par des appropriations de l'espace préexistantes. Des processus de négociation, de participation ou de médiation en amont des projets, visant la réduction de ces mécanismes conflictuels pourraient permettre de limiter l'impact des conflits.

Au-delà de cette identification de dysfonctionnements, les conflits peuvent être dotés aussi d'une fonction d'innovation, de repositionnement des acteurs, de construction d'un nouveau consensus territorial. Certaines recherches se focalisent

¹ Maria Gravari-Barbas, Vincent Veschambre, 2003, *op. cit.*

² Nicole Lusson-Lerousseau, « Les territoires, l'urbanisme, le juge », dans *Conflits et territoires, op. cit.*, p. 205-221.

³ Jean-Marc Dziedzicki, *op. cit.*, 2001, p. 163-164.

sur les conditions dans lesquelles les conflits produisent de l'innovation. Dans cette optique, le problème des aménageurs ne serait pas de limiter les conflits mais de contrôler leurs dynamiques destructives¹. Mettant au jour les dysfonctionnements de l'action des pouvoirs publics, les conflits et controverses auraient une fonction d'alerte², un « pouvoir fertilisant »³ ; ils permettraient la modernisation de l'action des pouvoirs publics, l'intégration de nouvelles pratiques au sein des institutions, la mise en œuvre d'alliances et de nouvelles relations négociées entre acteurs.

Les conflits peuvent être dotés de la capacité d'améliorer des projets de faire émerger de nouvelles solutions, de susciter une meilleure prise en compte de l'environnement et des relations avec les populations. Certaines recherches se concentrent sur la prise de décision dans le cadre du conflit, d'autres sur l'adaptation des formes de l'action des pouvoirs publics aux situations de conflits, sur la mise en œuvre de processus de concertation qui constituent une gestion négociée de l'espace, une construction locale de l'accord.

L'attention peut se porter sur la construction de l'assentiment, sur la construction de l'acceptable dans une optique de réduction des conflits ou de production de médiation⁴, mais aussi, comme le propose Jacques Ion⁵, sur les « processus par lesquels une expression, une revendication, une mobilisation, portées par un ou des groupes spécifiques, parviennent à se constituer, à se formaliser, à s'énoncer et à accéder à l'espace public ».

Dimensions spatiales et territoriales des conflits et controverses

Des mobilisations sociales sectorielles peuvent être étudiées à partir de leurs dimensions spatiales : stratégies de prise de la rue, choix de localisation d'actions, ancrages et bases locales. Les militants savent bien que certains contextes locaux peuvent être plus propices que d'autres à des mobilisations. Les analyses de conflits sociaux relèvent l'utilisation stratégique de l'espace dans des « technologies d'action collective » ; « technologie de l'encombrement urbain des chauffeurs » ou des habitants mobilisés, « stratégie de prise symbolique de l'espace urbain »,

¹ Catherine Zwetkoff, 1997, *op. cit.*, p. 5.

² Lewis A. Coser, 1982, *op. cit.*

³ Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, 2001, *op. cit.*, p. 24.

⁴ Jean-Marc Dziedzicki, 2001, *op. cit.*

⁵ Jacques Ion, 2000, « Introduction », *Séminaire dynamiques associatives et cadre de vie*, PUCA, compte-rendu numéro 3.

blocage du centre-ville, barrages¹. La manifestation de rue présente une spatialité et une temporalité internes².

En outre, il faut noter que l'espace peut être directement l'objet du conflit. Dans le cadre de conflits d'usage ou d'appropriation opposant diverses formes de pratiques, l'espace constitue souvent explicitement ou implicitement cet objet commun, enjeu des disputes, nécessaire au déclenchement des conflits. Une situation de conflit permet aussi de mettre au jour les différents intérêts qui s'opposent sur un espace. Analyser les discours d'acteurs qui se proclament porteurs d'intérêts légitimes permet d'appréhender les stratégies, arrangements, discours et alliances à la base de la constitution de contextes locaux d'action.

Dans certains conflits qui revendiquent la protection de l'environnement ou du cadre vie, l'enjeu est le maintien de caractéristiques d'espaces urbains, péri-urbains ou ruraux, considérées comme constitutives des valeurs liées à ces espaces. Certains types de conflits environnementaux peuvent être caractérisés comme portant sur l'espace en lui-même « en tant qu'il est doté de qualités propres »³. Dans le cadre de conflits d'implantation ou de conflits liés à un projet d'aménagement, les controverses portent sur des visions antagonistes des usages légitimes, de l'organisation spatiale future, sur l'impact des actions publiques en débat. Sous le nom de conflit de territoire, Jean-Marc Dziedzicki⁴ propose de prendre en compte deux thèmes conflictuels des conflits liés à un projet d'aménagement : celui des représentations individuelles et collectives de l'espace d'implantation, et celui des inquiétudes portant sur les impacts réels et potentiels de l'aménagement sur l'environnement.

Les discours et procédures de justification de l'entrée en conflit et de la légitimité des revendications mobilisent des visions du territoire, mais aussi des attentes, des argumentations sur les modalités de l'insertion et la position spatiale occupée par certains habitants. C'est ce que montre l'étude des conflits à Monterrey⁵ [Melé],

¹ Guillaume Courty, « Barrer, filtrer, encombrer : les routiers et l'art de retenir ses semblables », *Culture et conflits*, n°12, hiver, 1993, p. 143-168.

² Olivier Fillieule, « L'émergence de la violence dans la manifestation de rue. Eléments pour une analyse étiologique », *Culture et conflits*, n°9-10, printemps-été, 1993, p. 293-314.

³ Danny Trom, 1999, *op. cit.*, p. 33.

⁴ Jean-Marc Dziedzicki, 2001, *op. cit.*, p. 163.

⁵ « Conflits urbains pour la protection de la nature dans une métropole mexicaine », dans P. Melé, C. Larrue, M. Rosemberg (coord.), *Conflits et territoires*, Tours, PUFR, MSH «Villes et territoires », 2003, 224 p, p. 103-120.

mais aussi les conflits déclenchés par la possibilité d'une modification de la répartition spatiale des nuisances aéroportuaires autour de Lyon-Saint-Exupéry¹. Certaines revendications reposent sur la perception ou la construction de valeurs, de vulnérabilité ou de risques liés à des espaces particuliers.

Pour les habitants mobilisés dans un conflit pour la protection de l'espace proche de leur logement, les situations de conflits peuvent être vécues comme des moments de territorialisation ; au sens de la définition d'une appartenance territoriale, de l'identification et de l'utilisation stratégique des valeurs qui peuvent être liées à certains espaces. Pour pouvoir être préservé et devenir enjeu de protection et de négociation, le « cadre de vie » doit faire l'objet d'une définition territoriale, ses qualités d'une qualification juridique. Cependant, comme le souligne Bruno Charlier², l'espace de servitude n'est pas isotrope ; il est perçu à partir d'anamorphoses spatiales dont le rôle est important dans la conflictualité environnementale.

Les habitants se mobilisent pour l'affirmation d'un droit de regard sur les usages et pratiques de l'espace, en proclamant un intérêt légitime à agir - de façon indépendante de la reconnaissance de cet intérêt en droit positif. Ces phénomènes doivent-ils être considérés comme la construction d'une identité territoriale ? Ils permettent en tout cas la mise en évidence du rôle de l'espace dans la constitution d'une identité collective ou de « minorités » pour reprendre le vocabulaire de Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe : « Des minorités (qui)..dans les exemples proposés, s'appellent myopathes, malades atteints du SIDA, riverains des sites de stockage de déchets nucléaires, populations habitant dans la proximité d'une usine chimique ou d'une décharge de produits toxiques, consommateurs de nourriture transgénique. Des minorités qui, comme toutes les minorités, qu'elles soient ethniques ou religieuses, se battent pour se faire reconnaître et entendre, se mobilisent pour être représentées »³.

Une des fonctions sociales du conflit est de permettre de « souder des groupes » de susciter ou de modifier des communautés d'intérêt, de constituer une forme positive de socialisation⁴. Dans le cas des conflits pour la protection du cadre de vie,

¹ Cf. quatrième partie.

² Bruno Charlier, 1999, *op. cit.*, p. 511.

³ Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, 2001, *op. cit.*, p. 329.

⁴ Georg Simmel, *op. cit.*; Lewis A. Coser, *op. cit.*

ou de celle de sous-ensembles spatiaux dotés de qualités environnementales, ou d'opposition à un projet d'aménagement, ces groupes ont une base territoriale. Dans certains contextes, le conflit peut unir des habitants et usagers d'un espace à partir d'une coalition d'intérêt à fort ancrage spatial entre habitants et usagers. Ces conflits peuvent donc être considérés comme permettant la constitution d'un collectif produisant une vision territoriale de son ancrage spatial.

Si l'espace peut être enjeu, cadre de la définition d'une appartenance, il peut être aussi une ressource mobilisée pour justifier certaines positions. Des projets sont remis en cause au nom d'une valeur particulière : patrimoniale, environnementale ou de biodiversité. Ces valeurs peuvent être mobilisées pour protester contre des dynamiques susceptibles de modifier les relations privilégiées de certains habitants avec des espaces naturels à préserver ou simplement un paysage particulier.

Selon le principe d'identité construit par Alain Touraine¹ pour la caractérisation des mouvements sociaux, « c'est le conflit qui constitue et organise l'acteur », au sens où le conflit constitue un acteur collectif conscient des enjeux du conflit. Il est, me semble-t-il, possible de se référer à cette capacité des conflits même pour étudier des mobilisations qui, dans la terminologie d'Alain Touraine, seraient dénommées conduites collectives, luttes ou même anti-mouvements sociaux². S'il n'y a pas ici lutte pour le contrôle de l'historicité, pour le contrôle de la société, on peut malgré tout poser comme hypothèse la constitution d'un acteur collectif. Cette position est d'ailleurs assez proche de ce qu'Alberto Melucci [1999 :66] analyse comme identité collective, c'est-à-dire la capacité collective - construite dans l'interaction - de se définir soi-même et le contexte, d'évaluer les opportunités et les limites de l'action.

Lors de conflits d'implantation, d'usages ou d'environnement, la constitution de l'acteur collectif comme la définition des buts du conflit ont une base spatiale. Il serait d'ailleurs peut-être possible de considérer que la mobilisation a une base spatiale mais que le processus de délimitation des buts du conflit implique un travail collectif sur les représentations des usages légitimes de l'espace et une définition territoriale d'un espace à protéger, à préserver de certaines dynamiques.

Dans d'autres cas, l'espace du projet peut devenir l'espace de contestation, de mobilisation ; quand des habitants se trouvent réunis dans une position nouvelle

¹ Alain Touraine, *Production de la société*, Paris, Fayard, 1973, 542 p., p. 363.

² Alain Touraine, *Le retour de l'acteur*, Paris, Fayard, 1984, 350 p.

celle de « riverains » d'un projet, d'une infrastructure qui n'existe pas encore, mais qui est perçue comme menaçante. C'est pourquoi la multiplication des variantes - aux tracés, à la localisation - lors des négociations d'un projet a souvent pour conséquence de multiplier les opposants potentiels¹.

Certains habitants se pensent inclus dans un territoire potentiel de nuisance ou de pollution. Il est donc possible de considérer les mobilisations contre un aménagement ou pour la sauvegarde d'un espace comme l'émergence d'une vision territoriale de l'ancrage spatial. Le périmètre du projet en cause peut devenir le périmètre de mobilisation. L'intéressement des populations à partir de leur logement et leur participation à une action collective passe par la reconnaissance de leur solidarité de destin avec d'autres habitants proches. La définition de ce groupe d'acteurs affectés et qui constituent la base de la mobilisation potentielle est le plus souvent territoriale.

Sous le nom de « territorialisation réactive », Jacques Lolive évoque un autre processus impliquant une relation au territoire : la valorisation d'éléments territoriaux menacés et la mobilisation de topiques dans la construction d'une argumentation contre un projet. Les valeurs attachées à des lieux deviennent des éléments d'argumentation contre un projet². Pour les habitants mobilisés, ce moment de l'argumentation stratégique est aussi le moment de l'identification, de la reconnaissance ou de la production de « qualités » particulières attachées à des lieux ou des configurations spatiales. Cette valorisation de l'espace peut passer, dans le cadre de processus de patrimonialisation, par la promotion de la qualité particulière du milieu, du paysage, de certaines pratiques ou modes d'occupation de l'espace.

L'implication dans des controverses et conflits peut être considérée comme un mode particulier de relation entre habitants et l'espace proche de leur logement. Pour tenter de s'imposer comme porte-parole légitimes des valeurs de l'espace à préserver, des habitants ont à construire une vision communicable de leur expérience sensible, celle-ci prenant le plus souvent une dimension territoriale et pouvant déboucher sur une demande de protection par la mise en place de qualifications juridiques spécifiques ou de structures de gestion offrant les assurances d'une vigilance renforcée.

¹ Jacques Lolive, 1999, *op. cit.* ; Bruno Charlier, 1999, *op. cit.*

² Jacques Lolive, 1999.

Non seulement le conflit contribue à former des groupes sur une base spatiale ou territoriale, mais on peut dire que les arguments et les pratiques mises en œuvre par les habitants mobilisés contribuent à souder les groupes autour d'une certaine vision de l'espace, d'une certaine conception des valeurs de l'espace proche, construites au moment où il faut le défendre.

Cette production territoriale issue de situations de conflit doit-elle être considérée comme limitée dans le temps et à certaines pratiques¹ ? Ou bien, les moments de conflits ont-ils la capacité de marquer durablement des espaces, de modifier les valeurs et représentations ? Comme pour les politiques urbaines², la dimension temporelle des conflits relève du récit et de la mise en intrigue. Pendant le temps de l'action ou celui du récit les conflits qualifient des espaces. Ce qui a changé après le conflit, c'est la mise en réseau d'habitants, la capacité de certains d'entre eux à affronter les épreuves de la mobilisation et éventuellement leur promotion comme porte-parole du « territoire ». Ce qui a changé après le conflit, c'est que le territoire a été mobilisé. Il faudrait alors s'intéresser sur ce qu'il reste de cette mobilisation pour les habitants impliqués et pour les autres. Doit-on évoquer une mémoire des « territoires », sur le modèle du trauma territorial historique discuté par Jean Philippe Roy³ ou simplement considérer l'existence de processus de territorialisation résultant des mémoires, des récits des conflits et mobilisations ? Les réseaux qui ont permis la mobilisation passée, ou simplement l'évocation de la capacité d'action sur le territoire d'une mobilisation « réussie », peuvent-ils être réactivés, ou simplement constituer un contexte dans lequel perdure une vigilance particulière ?

*

* *

Les conflits, analysés à partir de leurs dimensions spatiale et territoriale, sont devenus des objets de recherche pour la géographie. Mobilisant des méthodologies différentes, thèses et travaux récents⁴ ont proposé une analyse de leur répartition

¹ Jacques Lolive, « Des territoires de mobilisation à l'écorégion : quelques justifications territoriales utilisées par les associations de défense de l'environnement », dans *Conflits et territoires*, *op. cit.*, p. 145-161.

² Michel Lussault « Controverses spatiales : des situations pour appréhender les espaces d'actes », *Villes en parallèle*, n°22,23,24, 2001, p. 149-160.

³ Cf. Jean-Philippe Roy, 2003, *op. cit.*

⁴ Travaux géographes mais aussi de spécialistes de l'aménagement et de politistes : Fabienne Cavaillé, 1999, *op. cit.* ; Bruno Charlier, 1999, *op. cit.*, Dziedzicki Jean-Marc, 2001, *op. cit.* ; Guillaume Faburel, *Le bruit des avions, évaluation du coût social*, Paris, Presses de

spatiale, de leur spatialité ou des relations entre conflits et territorialité. Dans cette littérature, les rapports entre conflits et territoires sont d'abord traités à partir de la capacité des conflits à révéler des ancrages territoriaux interprétés en termes d'appartenance, d'appropriation ou même d'identités territoriales. Certains auteurs ont tenté d'expliquer la répartition géographique des conflits par des densités différentielles de « territorialité » ou d'ancrage territorial. Or, lorsque la densité des conflits est par ailleurs utilisée pour définir l'intensité de la valeur d'usage¹, il me semble que l'on est proche d'une explication tautologique : la conflictualité serait une qualité de configurations sociales localisées dotées d'une forte territorialité et l'intensité de la territorialité pourrait être repérée par une plus grande propension au conflit. On retrouve, à mon sens, la même contradiction dans les travaux qui considèrent les conflits comme signes de la résistance au changement de groupes sociaux dotés d'une forte cohésion ou d'une identité culturelle spécifique, dont un des attributs est justement la capacité à se définir en s'opposant à l'extérieur et aux changements perçus comme allogènes. On a noté par ailleurs que les explications des conflits ouverts par l'existence de conflits latents reposent aussi sur la capacité du chercheur à décrypter une situation locale, à construire *a posteriori* une interprétation à partir d'un événement considéré comme symptôme révélant une tendance préexistante à son avènement.

Certes, quelques unes de ces recherches mentionnent aussi un autre aspect de la relation entre conflit et territoire : le rôle des conflits comme processus de territorialisation. Mais, il me semble que ce deuxième aspect est moins présent et

l'Ecole nationale des ponts et chaussées, 2001, 350 p., Guillaume Faburel, « Le bruit des avions, facteur de révélation et de construction de territoires », *L'espace géographique*, n°3, 2003, p. 205-223. ; Maria Gravari-Barbas, Vincent Veschambre, « Patrimoine : derrière l'idée de consensus, les enjeux d'appropriation de l'espace et des conflits », dans *Conflits et territoires*, op. cit. p. 67-82., Arnaud Lecourt, *Les conflits d'aménagement, analyse théorique et pratique à partir du cas breton*, Thèse de doctorat, Université de Rennes 2, 2003, 361 p. ; Arnaud Lecourt, Guy Baudelle, « Planning conflicts and social proximity : a reassessment » *International Journal of Sustainable Development*, vol. 7, n° 3, 2004, p. 287-301; Jacques Lolive, 1999 op. cit, 2003, op. cit. ; Michel Lussault, 2001, op. cit., Jean Ollivro, « Spécificité des impacts et particularisme culturel : l'exemple du TGV méditerranée », *Géographie et cultures*, n°22, p.,65-92, 1997 ; Muriel Rosemberg, 2003, « Question sur un conflit d'aménagement : le parvis de la cathédrale d'Amiens », dans P. Melé, C. Larrue, M. Rosemberg (coord.), *Conflits et territoires*, Tours, PUF, MSH "Villes et territoires », 224 p, p.165-188 ; Frédéric Roulier, 2000, « Introduction aux territoires du bruit : le cas de trois discothèques angevines », *Noroi*, n°185, p. 99-110 ; Anne Tricot, *L'empire du milieu » : quand une controverse environnementale interroge la conception et la conduite du projet autoroutier*, Thèse de doctorat, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 1998, 465 p.

¹ Arnaud Lecourt, *Les conflits d'aménagement, analyse théorique et pratique à partir du cas breton*, Thèse de doctorat, Université de Rennes 2, 2003, 361 p., p.116

moins étudié. La réflexion géographique s'intéresse aux conflits d'abord à partir de leur capacité à révéler et à renforcer des territorialités pré-existantes. Mes recherches les plus récentes et le projet présenté ici ont pour ambition de contribuer à l'analyse de leur rôle dans la production de nouvelles territorialités.

Sans nier l'importance des configurations préexistantes sur le déclenchement et les modalités du conflit, je propose de focaliser l'attention sur l'analyse des effets spatiaux et territoriaux des situations de conflits et controverses. Il s'agit donc d'une position qui prend ses distances non seulement avec les volontés d'explication des causes du conflit ou la recherche des modalités de construction de l'assentiment, mais aussi avec la position qui fait du conflit un symptôme permettant de dévoiler les relations à l'espace des populations ou de groupes sociaux antagonistes. Je considère ici les conflits comme des situations qu'il faut d'étudier en elles-mêmes ; dont il importe de comprendre l'agencement et les effets spatiaux et territoriaux. Pour cela, il me semble nécessaire d'analyser ces situations à partir des descriptions des acteurs. Il s'agit de prendre au sérieux les raisons et les justifications des acteurs et de tester le postulat qui considère les conflits et controverses comme des moments de territorialisation. A quelles conditions peut-on considérer les conflits et les controverses comme des scènes de production territoriale ? La quatrième partie de cet ouvrage tentera de répondre à cette question.

Conclusions/Projet : Les conflits de proximité, objets d'une géographie de l'action publique.

Les éléments développés dans cette partie montrent l'intérêt de poursuivre des recherches à partir d'une problématique considérant la généralisation des conflits de proximité comme l'avènement de relations sociales susceptibles d'instaurer un nouveau régime d'action publique, des modalités spécifiques de territorialisation fondée sur des transactions en situation d'action. Il s'agit de considérer ces conflits dans leurs dimensions d'action publique et collective, de régulation sociale et de production territoriale.

Pour sortir des interprétations du type NIMBY ou de celles qui considèrent le conflit comme révélant des attachements de proximité préexistants, je propose de développer des recherches centrées sur la productivité sociale et spatiale des conflits. En déplaçant le regard des causes ou de la gestion des conflits vers l'analyse des conflits comme situations d'action et celle de leurs effets, on peut attendre une meilleure compréhension des situations qualifiées de conflictuelles, de leurs relations avec les instruments et instances chargés d'encadrer les interactions, de leur place dans les rapports des habitants à l'espace proche.

Je coordonne actuellement la constitution d'un groupe de recherche international (Canada, Mexique, France) intitulé « Conflits de proximité et dynamiques urbaines » qui se propose de lancer des recherches comparatives sur ce thème dans ces trois contextes¹. Ces travaux prendront comme point de départ la mise en débat, le développement et la validation de quatre hypothèses, qui considèrent les conflits comme :

¹ Les membres de ce groupe sont : Canada : Annick Germain, Gilles Sénécal,; Mexique : Antonio Azuela, Emilio Duhau, Angela Gillia, France : Hélène Bertheleu, Claudia Cirelli, Corinne Larrue, Michel Marié, Laurence Rocher, José Serrano. Nous sommes actuellement dans une phase de recherche de financement. L'insertion du Canada (Québec) dans la réflexion, c'est-à-dire un contexte réputé pour la sophistication des instances de participation, permet aussi d'intégrer des types de situations sur lesquels je n'ai pas pour l'instant travaillé, celles créées non seulement par la diversification des usages de certains espaces résidentiels ; mais aussi par de nouvelles proximités, voisinages entre différents types de population (groupes sociaux ou ce que les chercheurs canadiens dénomment groupes « ethnoculturels ») dans le cadre de processus de *gentrification* ou de dévalorisation de certains sous-ensemble urbains.

1 - Des transactions sociales permettant la gestion de la proximité/distance sociale et culturelle

Les conflits opposant des résidents à de nouvelles pratiques ou à un nouveau type de population ne caractérisent pas seulement des tendances au retrait ou au rejet de l'autre. Il est possible de les analyser, en suivant Annick Germain¹, comme des modalités de gestion des différences « ethnoculturelles » et sociales. Ces situations peuvent être saisies en termes de négociation d'un régime de distance/proximité dans des contextes dans lesquelles les habitants font l'expérience de la diversité sociale et « ethnoculturelle ». Le concept de transaction sociale² permettrait d'envisager une approche combinant les distances et proximités dans l'analyse des enjeux de cohabitation en contexte pluri-culturel, en focalisant l'analyse sur les accommodements trouvés dans le cadre des interactions produites par le conflit, et de faire apparaître le rôle des liens construits entre acteurs sociaux dans le conflit³.

2 - Des modalités d'actualisation locale du droit

On l'a noté, ma démarche de recherche accorde une place particulière à l'analyse des processus de qualification juridique de l'espace. La mise en œuvre de zonages comme instrument de l'action des pouvoirs publics territorialise des règles de droit et contribue à diffuser une perception territoriale de l'espace. S'attacher à reconstituer les transactions autour des qualifications juridiques de l'espace dans le cadre de conflits et controverses permet de replacer la relation au droit et à l'espace au cœur de la recherche. Dans toutes les situations analysées celles-ci sont mobilisées par les habitants pour solliciter un mode particulier de protection de certains espaces ou la localisation des ressources juridiques. De plus, la multiplication de différentes formes de qualification juridique de l'espace contribue à définir un contexte juridique et institutionnel local, caractérisant la dimension juridique de l'espace et un mode particulier de relation entre acteurs.

¹ Annick Germain, « Variations sur les vertus de la ville proche : la métropole montréalaise à l'épreuve de la diversité », *Cahiers de géographie du Québec*, volume 49, n°138, 2005, p. 289-300

² Jean Rémy, Liliane Voyé, Emile Servais, *Produire ou reproduire ?* 1978, *op. cit.* ; Maurice Blanc, 1992, *op. cit.*

³ Gilles Sénécal, « Conflits de proximité et coopération, une géographie des acteurs et des interactions sociales », *Cahiers de géographie du Québec*, volume 49, n°138, 2005, p. 277-285.

Le droit joue un rôle important dans les conflits de proximité, non seulement comme ressource mais aussi comme cadre cognitif. Certes, il ouvre un canal pour la juridiciarisation des différends ; une grande partie des conflits peut avoir une dimension de contentieux. Mais même en dehors de toute plainte ou recours, il contribue à construire des attentes, à déterminer des positions et constitue une ressource argumentative. Les habitants mobilisés présentent souvent leur action comme une demande d'effectivité des normes juridiques et aspirent à une adaptation locale de l'ordre juridique. Dans certains contextes, ils tentent de lutter pour la reconnaissance de nouveaux droits ou pour une juridicisation plus fine des activités. Des instances qui ont pour objectif de permettre la négociation de l'application des règles territorialisées et qui intègrent la vigilance des habitants mobilisés, se multiplient. Chartes et contrats semblent instaurer la possibilité d'une production juridique locale. Les habitants font l'expérience que le droit ne s'applique pas seul, qu'il faut le faire exister localement, ce travail étant pris en charge par certains acteurs. Pour acquérir un rôle dans une situation, le cadre juridique doit faire l'objet d'un travail de localisation, de construction sociale de sa validité locale, d'actualisation locale au sein de processus de régulation sociale.

3 - Construction de sphères politiques publiques intermédiaires

Par leur existence même comme scène de débat ou par la mise en œuvre d'instances *ad hoc* de négociation de l'assentiment, les conflits contribuent-ils à la production de nouvelles formes de sphère politique publique ? Les mobilisations, conflits, et leur prise en compte par les pouvoirs publics peuvent-ils être analysés comme une expérience collective de co-production de l'intérêt général au sein de « forums hybrides »¹ ? Ceux-ci réunissent différents types d'acteurs (politiques, techniciens, résidents, usagers) et constituent des espaces ouverts marqués par une égalisation des droits à argumenter. Dans le cas des conflits de proximité, cette sphère publique intermédiaire, le plus souvent territorialisée, a-t-elle un impact sur les relations à l'espace des populations ?

4 - Processus de territorialisation²

Les conflits sont souvent présentés comme la réaction d'un groupe préexistant à un projet menaçant son territoire. Des références implicites à la communauté, au quartier ou à la société locale comme modes de relation au territoire conduisent à

¹ Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, 2001, *op. cit.*

² Cette dernière hypothèse sera développée dans la quatrième partie

considérer comme une donnée l'existence d'un groupe social localisé. Il faut néanmoins, me semble-t-il, prendre la précaution méthodologique de ne pas préjuger de l'ancrage de groupes locaux pour pouvoir être attentif non seulement aux collectifs, groupes et solidarités susceptibles d'émerger au cours du conflit, mais aussi à la nature du processus à l'œuvre dans les relations observées. On peut analyser ce processus comme une appropriation liée à la définition d'un collectif et l'institution de celui-ci comme représentant légitime de l'espace en jeu.

Il est en effet possible de considérer que les conflits de proximité sont une forme de territorialisation parce qu'ils produisent des groupes, conscients d'une solidarité de destin reposant sur leur inscription spatiale. Les collectifs mobilisés s'approprient matériellement, par la vigilance qu'ils proclament, et idéellement, par un travail de nomination et de valorisation, un espace. Les réseaux d'habitants mettant en œuvre une action collective pratiquent une sociabilité à fort ancrage spatial constitutive de territorialité. Les habitants mobilisés, mettent en avant, pour défendre leur position, des qualités, valeurs de l'espace concerné, et effectuent ainsi un travail de production d'une certaine représentation de leur espace résidentiel. Cette production/promotion du territoire vient renforcer la territorialité spécifique produite par l'action collective. Mais il s'agit aussi d'un processus de territorialisation dans une autre acception du terme, qui implique la confrontation des habitants mobilisés aux modes de territorialisation de l'action publique (zonages, espaces protégés).

Deuxième partie

Patrimoine, environnement et action publique

Introduction

Les recherches que j'ai conduites d'abord au Mexique sur l'institutionnalisation locale du patrimoine et de l'environnement, puis, en France et au Mexique, sur des situations de conflits mobilisant des valeurs patrimoniales et environnementales permettent aujourd'hui de développer et de systématiser des hypothèses de recherche sur les modalités de l'instauration du patrimoine et de l'environnement comme domaine d'action publique.

Si mes travaux ont jusqu'ici, le plus souvent, appréhendé séparément et avec des objectifs différents les thématiques patrimoniales et environnementales, une analyse croisée de ces deux notions peut être créditée d'un intérêt heuristique. Non seulement, elle souligne les similitudes ou les différences de leurs dimensions spatiales et territoriales ou des modalités de leur mobilisation dans le cadre de situations d'action, mais aussi elle rappelle que les recherches qui portent sur le patrimoine et l'environnement sont confrontées aux mêmes difficultés. Elles ont à résoudre les mêmes problèmes de recherche : comment traiter de notions aussi polysémiques ? Comment adopter une juste distance par rapport à leurs dimensions cognitives et normatives ?

En outre, il me semble nécessaire de penser ensemble ces deux notions, pour pouvoir considérer que celles-ci constituent un domaine d'action publique, au sens défini dans cet ouvrage. Cette seconde partie tentera d'explicitier cette position, qui constitue une des hypothèses que nous confronterons aux situations d'action analysées dans la troisième partie. Nous montrerons, ensuite, que la généralisation de ce domaine d'action publique peut être interprétée comme la mise place d'un régime spécifique de territorialisation. Cette seconde hypothèse fonde le projet de recherche qui sera développé dans la quatrième partie.

Il ne s'agit donc pas ici de tenter une approche synthétique de l'émergence de ces deux notions, ni une objectivation de ces termes, ni même de réaliser un état des lieux, mais de construire une position de recherche cohérente à la fois avec mes expériences personnelles et ma lecture de la façon dont les sciences sociales se sont saisies de ces thématiques. Ce chapitre cherche donc à préciser, non pas tant, ce que j'entends par patrimoine et environnement, que le type de regard que je porte sur ces notions, la place qu'elles occupent dans mes travaux et dans le projet présenté ici.

Il s'agit de deux notions instables, non seulement polysémiques mais aussi souvent indéterminées, au point, comme le rappelle Bernard Kalaora, que le mot environnement « employé sans justificatif, désigne en fait la totalité de tout ce qui constitue nos relations au monde »¹ et que celui de patrimoine peut être utilisé pour caractériser des formes très différentes de relation au passé ou même à l'existant. Pour Hervé Glevarec et Guy Saez, ce second terme est devenu une « catégorie englobante et reconfigurante d'une série de dimensions plus ou moins autonome : la nature, l'histoire (locale), le territoire, la mémoire »².

Ce qui distingue ces deux termes n'est pas plus stabilisé. Pour certains auteurs, l'environnement est essentiellement une catégorie désignant le « patrimoine naturel » ou le « patrimoine écologique » ; d'autres promeuvent une gestion patrimoniale des ressources naturelles³ ou proposent de « patrimonialiser l'environnement »⁴ ; pour d'autres encore, le patrimoine architectural pourrait être saisi comme une forme particulière de responsabilité face à « l'environnement construit ». Et dans certains contextes, le « patrimoine présent »⁵ peut désigner l'ensemble du cadre de vie.

Au total, on pourrait considérer qu'il existe une dimension patrimoniale de la question environnementale et une dimension environnementale de la question patrimoniale. De plus en plus, les actions des pouvoirs publics sont confrontées à

¹ Bernard Kalaora, *Au-delà de la nature l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1998, 199 p., p. 120.

² Hervé Glevarec, Guy Saez, *Le patrimoine saisi par les associations*, Ministère de la Culture et de la Communication, La Documentation française, 2002, 411 p., p. 23

³ « L'approche patrimoniale des espaces ruraux et naturels » a été promue dans les années 1970 par des sociologues travaillant sur le monde rural, puis par des chercheurs et fonctionnaires du ministère de l'Agriculture puis de l'Environnement. C'était une méthode reposant sur l'identification des acteurs et usagers et leur implication dans des stratégies à long terme. Cf. Stéphane La Branche, Philippe Warin, *La concertation du public, une brève histoire de la participation dans l'environnement en France (1975-2003)*, rapport intermédiaire, programme Concertation, décision, environnement, juillet 2003, 29 p., p. 3-4 ; et Jacques Hauray, Jean de Montgolfier, Michel Pedron, Sylviane Labbe, « Une méthode pour l'approche patrimoniale des opérations d'aménagement rural, application au reboisement », dans Jean-Paul Carrière, Philippe Mathis (ed.), *L'aménagement face au défi de l'environnement*, Poitiers, ADICUEER, 312 p.

⁴ Pour Georges Bertrand, il s'agit d'une stratégie pour intégrer une dimension prospective dans la recherche environnementale, article Géopoint 1991, *Territorialiser l'environnement*, cf. Claude et Georges Bertrand, *Une géographie traversière, l'environnement entre territoires et temporalités*, Paris, Arguments, 2002, 330 p., p. 157. Dans une acception proche François Ost considère que le patrimoine permettrait de trouver un statut juridique pour le milieu (terme qu'il propose de substituer à nature) cf. *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La découverte, 1995, 346 p., p. 306-319.

⁵ Hervé Glevarec, Guy Saez, 2002, *op. cit.* p. 23.

des situations dans lesquelles ces dimensions semblent inextricablement imbriquées. Par ailleurs, si certains conflits peuvent être qualifiés d'environnementaux et d'autres de patrimoniaux¹, les situations d'action que j'ai analysées, en France et au Mexique, dans la dernière phase de mes recherches, présentent toutes à la fois des dimensions patrimoniales et environnementales. Plus généralement, les situations qui peuvent être identifiées à partir d'une double dimension patrimoniale et environnementale semblent se multiplier².

Il n'en reste pas moins que se sont mis en place, tant en France qu'au Mexique et au plan international, deux secteurs séparés de politiques publiques, dotés de législations, d'institutions spécialisées, de référentiels, de modes de légitimation différents. Les modalités de séparation entre les actions des pouvoirs publics regroupés sous ces deux termes varient selon les contextes nationaux et les modes d'institutionnalisation³. En outre, ces deux notions organisent deux traditions de recherches qui, chacune, représente un mode de relation particulier entre disciplines scientifiques. Certaines disciplines⁴ revendiquent un rôle spécifique dans l'émergence et l'opérationnalisation de chacune de ces notions, mais chaque domaine constitue un champ particulier d'hybridation de positions disciplinaires sous

¹ Cf. Patrice Melé, « Conflits patrimoniaux et régulation urbaine », *ESO, travaux et documents de l'Unité Mixte de Recherche 6950, Espaces et Sociétés*, N° 23, 2005, p. 51-57.

² Les découpages institutionnels entre action patrimoniale et environnementale semblent de plus en plus souvent remis en cause par des situations dans « qui ne relèvent plus seulement de la culture (en termes clairs de la direction du Patrimoine [du ministère de la Culture]), mais aussi de l'agriculture, de l'environnement, du tourisme, des réglementations commerciales, de l'aménagement du territoire » Jean Davallon, André Micoud, Jean Tardy, « Vers une évolution de la notion de patrimoine, réflexions à propos du patrimoine rural », dans Daniel J. Grange et Dominique Poulot, *L'esprit des lieux, le patrimoine et la cité*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1997, 476 p., p. 204.

³ Rappelons qu'en France, les premiers sites protégés l'ont été au titre de la protection patrimoniale des paysages, et que, jusqu'en 1960, le ministère de la Culture était responsable de celle-ci. Moins connue est la tentative avortée des promoteurs du premier ministère de l'Environnement d'annexer la protection des monuments. Cf une des premières versions de l'organigramme de création du ministère analysée par Florian Charvolin, *L'invention de l'environnement en France, chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte, 2003, 133 p.

⁴ Pour le patrimoine : architecture, archéologie, histoire, histoire de l'art, ethnologie ; pour l'environnement : écologie et disciplines naturalistes. Toutefois face à l'essor de l'intérêt pour le patrimoine et l'environnement, certaines disciplines sont amenées à prendre leur distance avec ce que le grand public ou les pouvoirs publics peuvent considérer comme étant leur principale fonction sociale. La recherche réalisée par Maud Moussi sur *Archéologie et patrimonialisation de l'espace urbain à Tours* (mémoire de Master 1 de géographie, Université de Tours, 2005) a mis en évidence cette distance entre le projet scientifique de l'archéologie urbaine et l'activité patrimoniale. A l'opposé, certains revendiquent la construction de sciences appliquées autonomes : « patrimonologie » ou science de l'environnement.

l'impact d'équipes de recherche, de programmes incitatifs, de revues et de colloques thématiques. Géographes, sociologues, politistes, économistes sont ainsi aujourd'hui parties prenantes d'institutions et de champs de recherche structurés autour de ces deux thématiques. On a noté, néanmoins, que les réseaux de recherche auxquels j'ai pu participer sur chacun de ces thèmes étaient assez largement cloisonnés. Les publications traitant ensemble du patrimoine et de l'environnement sont peu nombreuses ou à l'initiative d'institutions clairement identifiées dans un des champs¹. Récemment, toutefois, l'essor de programmes de recherche promouvant une approche en termes de développement durable constitue un point de rencontre entre ces deux champs de recherche.

En traitant ensemble du patrimoine et de l'environnement, je voudrai montrer que ces notions peuvent faire l'objet d'une même conceptualisation, ayant pour objectif de saisir leurs usages institutionnels et sociaux et d'analyser leurs effets sur les relations à l'espace des populations. Cette partie permettra donc de préciser ma position de recherche à ce sujet, je discuterai la notion de construction sociale, puis j'interrogerai les modalités d'institutionnalisation de ces deux notions et la place des politiques publiques, je présenterai ensuite les principaux apports de mes recherches sur ces thématiques.

¹ Cf. les actes du colloque *Patrimoine culturel, patrimoine naturel*, La Documentation française, 1995, p. 311.

I Une position constructiviste

Les implications d'un constructivisme tempéré

En travaillant sur les effets spatiaux et territoriaux des politiques patrimoniales et environnementales en contexte urbain, j'ai pu montrer que celles-ci participaient à la construction de leur objet. L'observation fine et sur un temps long des espaces chargés de valeurs patrimoniales et environnementales révèle les conditions de leur qualification, l'existence d'une pluralité de points de vue, la multiplicité des façons d'envisager la construction de périmètres d'action, et les transactions sociales liées à la territorialisation des politiques patrimoniales et environnementales. Il est de ce fait possible, non seulement, de tenter de reconstituer, dans les différents contextes, l'émergence des catégories du patrimoine et de l'environnement, mais aussi d'interroger la façon dont les actions patrimoniales et environnementales construisent les espaces et territoires qu'elles prétendent révéler.

La « dé-construction », la « dé-naturalisation » des catégories utilisées pour décrire l'organisation urbaine et l'action publique, constituait un des apports de mes premiers travaux sur les filières de production de l'espace. Par exemple, soumise à enquête dans la ville de Puebla, la distinction entre ville légale et ville illégale, souvent présentée comme caractérisant une croissance urbaine duale, se révèle peu opératoire dans le contexte mexicain¹, alors même qu'elle est présente comme stigmatisation des formes populaires de croissance urbaine justifiant la nécessité d'une négociation et d'un rapport clientéliste pour la régularisation et l'introduction des services urbains. Par la suite, mes travaux sur la dynamique des centres-villes mexicains et sur la mise en œuvre d'une politique du patrimoine urbain m'ont permis de mettre en évidence la construction politique et juridique des « centres historiques » au Mexique². Ceux sur la politique environnementale ont porté sur les

¹ Cf, première partie

² En effet, c'est essentiellement la politique du patrimoine qui a permis l'individualisation d'un sous-espace urbain qualifié de « centre historique », qui correspond dans de nombreuses villes à la ville de la fin du XIX^e siècle ou du début du XX^e siècle. La pratique mexicaine de protection du patrimoine apparaît ainsi comme une des rares tentatives systématiques de protection de l'intégralité des espaces urbains « historiques ». Les zones mexicaines de monuments historiques réunissent les différents espaces de la ville du début du XX^e siècle - *traza*, *barrios*, quartiers populaires - pour construire un nouveau type d'espace, le « centre historique », dont l'identité est renforcée par des politiques de marquage des éléments de l'historicité légitime et d'amélioration de l'image urbaine. Cf.

transactions autour des périmètres de protection des espaces « naturels » et sur l'invocation des valeurs environnementales pour tenter de légitimer certaines formes d'urbanisation. Mes recherches sur les zones de protection du patrimoine et les aires naturelles protégées montrent que ces processus de construction sont le plus souvent masqués par un effet de naturalisation des espaces ainsi délimités. Cet effet de naturalisation ou d'essentialisation des qualités de certains espaces constitue une modalité particulière d'un phénomène caractérisé par la sociologie de la connaissance comme l'objectivation et la réification de catégories construites, vécues ensuite comme des réalités extérieures : « paradoxe de l'homme capable de produire un monde qu'il expérimente ensuite comme quelque chose d'autre qu'un produit humain »¹.

Il faut néanmoins souligner que l'idée de construction sociale occupe aujourd'hui une place différente dans mes recherches. En effet, dans une partie des textes que j'ai publiés, la mise en évidence du caractère construit des catégories ou des phénomènes analysés constituait une des conclusions de travaux cherchant à caractériser le rôle des actions des pouvoirs publics dans les dynamiques urbaines. Dans mes investigations les plus récentes et dans le projet que je propose ici, c'est dès l'élaboration de la problématique de recherche que j'introduis l'idée de construction sociale. En effet, parce que je considère que le patrimoine et l'environnement ne sont pas des données, ne préexistent pas à la diffusion des catégories permettant leur institution comme domaine d'action publique, alors il devient nécessaire de s'intéresser aux processus de patrimonialisation et d'environnementalisation. Il me semble aujourd'hui qu'il est possible de dépasser une position de recherche visant simplement la mise au jour du caractère de construction sociale des catégories et des éléments à protéger ou le rôle de l'interprétation de la réalité dans la mise en œuvre des actions des pouvoirs publics², pour s'intéresser aux processus de diffusion des catégories, aux modalités d'existence en situation des typifications, des qualifications liées au patrimoine et à l'environnement et ainsi se donner les moyens d'appréhender leur rôle dans les relations à l'espace des individus et des collectifs.

Patrice Melé, *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, Presse de la Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, 1998, 324 p.

¹ Peter Berger, Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Klincksieck, 1986, 283 p., p. 87.

² Olivier Mériaux, « Référentiel, représentation(s) sociale(s), idéologie », dans A. Faure, G. Pollet, P. Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques, débats sur autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, 191 p., p 49-68.

En cohérence avec le programme d'une géographie de l'action publique proposé dans le premier chapitre, il ne s'agit donc pas d'étudier les modalités d'avènement du patrimoine et de l'environnement comme catégories de pensée et d'action, mais, à partir de l'analyse de situations d'action, d'identifier et d'expliquer leurs modalités d'actualisation locale et leur place dans les processus de territorialisation. Si la mise en évidence du caractère de constructions historiques et sociales des catégories du patrimoine et de l'environnement semble un point de passage obligé pour de nombreuses recherches, cette seconde position paraît plus originale.

Considérer le patrimoine et l'environnement comme des constructions sociales conduit à s'interroger sur l'effet de leur diffusion dans la façon dont les individus pensent leur rapport à l'espace. La position de recherche adoptée ne se focalise donc pas tant sur l'émergence des notions que sur leur présence en situation, lors de l'institutionnalisation des politiques publiques, lors de processus de qualifications juridiques d'espaces, dans des controverses ou des conflits. Par ailleurs, parce que je mobilise une méthode prenant au sérieux les positions des acteurs, il importe de considérer comme pertinente les catégories utilisées. Nous ne chercherons pas ici à donner un contenu objectif aux notions de patrimoine et d'environnement, mais à préciser les usages qui en sont faits et les modalités de leur présence en situation. Il ne me semble pas envisageable ni pertinent de tenter de s'affranchir de ces catégories¹, dans la mesure où l'on peut considérer, en suivant Alfred Schutz, que les objets de pensée construits par les sciences sociales sont « des constructions de constructions édifiées par les acteurs sur la scène sociale »². C'est bien comme catégories utilisées par des acteurs que le patrimoine et l'environnement m'intéressent ici.

L'approche que je propose dans ce texte, insistant sur la construction de catégories, sur les transactions autour du patrimoine et de l'environnement et sur les modalités de territorialisation de ces notions, est donc à la fois « déconstructionniste » - elle vise à dé-naturaliser les catégories - et « constructiviste » - elle considère la réalité sociale comme une construction permanente - . Par rapport aux positions d'un constructivisme radical, qui remet en

¹ En ce sens nous conservons ici l'usage du terme environnement, malgré l'intérêt de la proposition d'Augustin Berque qui caractérise les relations spécifiques entre l'humanité et l'étendue terrestre par le terme *d'écoumène* qui serait donc la terre « en tant que lieu de notre être ». cf. Augustin Berque, *Etre humains sur la terre, principes d'éthiques de l'écoumène*, Paris, Gallimard, 1996, 212 p., p. 12.

² Alfred Schutz, *op. cit.*, p. 11.

cause l'idée même de réalité extérieure¹, la position que j'adopte ici serait celle d'un constructivisme tempéré proche des positions de la sociologie de l'action organisée, travaillant sur la construction sociale des organisations et sur le travail d'actualisation permanente de celles-ci au sein de systèmes d'action².

Les constructions du patrimoine et de l'environnement

Aujourd'hui, pour certains, les sciences sociales seraient majoritairement constructivistes³. Mais si le constructivisme permet de positionner le regard, de réfuter le naturalisme, il ne constitue pas réellement, selon nous, ni une méthode ni un paradigme explicatif. Philippe Descola rappelle qu'il est « devenu commun de dire les mondes sont construits, [mais] personne n'en connaît les architectes et c'est à peine si l'on commence à soupçonner de quels matériaux ils sont faits »⁴.

De nombreux travaux traitent de la construction historique de la notion de patrimoine, montrent l'émergence et les évolutions des concepts et des pratiques, et soulignent à la suite du texte pionnier d'Aloïs Riegl⁵, le « polythéisme des valeurs »⁶, ou encore l'activité de « tri » inhérente à la protection⁷. Pour les historiens, la reconnaissance de cette activité de construction politique et sociale liée aux actions

¹Cf. Michel Lussault, 2003, « Constructivisme », *op. cit.* et Michel Ansart, « Constructivisme », *Dictionnaire de sociologie*, 1999, Paris, Seuil, p. 110-111. Notons aussi que le constructivisme tempéré que j'évoque ici est assez éloigné de la position que Jacques Lévy définit comme « constructivisme réaliste », il utilise en effet le terme de constructivisme dans une acception proche de celle d'objectivation pour désigner : « Le travail scientifique comme une activité consistant à élaborer des objets nouveaux avec la finalité de permettre une meilleure action, idéale ou matérielle sur le monde extérieur », Jacques Lévy, 1999, *op. cit.*, p. 45.

² Michel Crozier, Erhard Friedberg, *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977, 500 p.

³ Alain Caillé, Philippe Chanial, Frédéric Vandenberghe, « Présentation », *Recherches, revue du MAUSS*, N°17, *Chassez, le naturel...écologisme, naturalisme et constructivisme*, 2001, p. 5-21.

⁴ Philippe Descola, *Par delà nature et culture*, Paris, Gallimard, 2005, 623 p., p. 12.

⁵ Cet auteur montre en particulier que le processus de protection de monuments historiques repose sur l'attribution de différentes valeurs, par des sujets modernes, ce processus a pour effet de transformer des édifices en monument, en les considérant comme s'ils étaient des monuments intentionnels. Aloïs Riegl, *Le culte moderne des monuments, son essence et sa genèse*, Paris, Seuil, 121 p. (première édition en allemand, Vienne, 1903).

⁶ Cf. François-René Martin, « Le « polythéisme des valeurs » et la bureaucratie dans le culte moderne des monuments. Aloïs Riegl et Max Weber », dans Dominique Poulot, *Patrimoine et modernité*, Paris, L'Harmattan, 311 p., p. 71-88.

⁷ Définie comme « instrumentalisation du savoir à des fins administratives ou politiques » par Jean Michel Leniaud, *Chroniques patrimoniales*, Paris, Norma éditions, 2001, 494 p., p. 33.

patrimoniales de collectifs qui définissent des héritages légitimes permet de différencier l'activité patrimoniale de l'histoire¹. Les recherches sur la mise en œuvre des politiques patrimoniales illustrent, par exemple, les processus de tri entre époques, la valorisation différenciée entre styles de construction, l'émergence de nouveaux objets patrimoniaux, autant d'éléments qui éloignent d'une conception essentialiste du patrimoine. Celui-ci ne peut plus, dès lors, être pensé comme une caractéristique liée à certains objets, lieux ou pratiques. L'identification de la fonction de « représentation de la Nation »² de production d'une mémoire nationale, implique de reconnaître l'activité de construction sociale inhérente aux politiques du patrimoine. La reconnaissance de l'historicité de la politique du patrimoine implique une réflexion sur sa construction. Pour Dominique Poulot, l'interprétation du sens donné au patrimoine ne peut être que liée à des « contextes d'interprétation » : « Il [le patrimoine] permet selon les cas de revendiquer une place dans la construction nationale, de faire valoir des droits ou de s'attaquer, au nom d'un mythe des origines, aux maux du monde moderne »³. Le patrimoine et la notion même de monuments historiques ne doivent plus être considérés comme des invariants culturels, mais bien comme le soulignait Françoise Choay comme une « invention spécifiquement occidentale et de surcroît fort récente »⁴. Pour Alain Bourdin, l'activité patrimoniale caractériserait une « mutation dans la modernité »⁵.

L'incarnation du patrimoine dans des symboles monumentaux, inexistante dans de nombreuses sociétés, apparaît, quelles que soient les précautions prises et la place accordée au patrimoine immatériel, comme une imposition culturelle. Analysant le processus de patrimonialisation de l'architecture en terre du Sahel,

¹ Cf. liant la construction d'un héritage à la construction d'un nous, David Lowenthal note « L'histoire est pour tous, l'héritage est pour nous seulement », « La fabrication d'un héritage », dans Dominique Poulot (éd.), *Patrimoine et modernité*, Paris, L'Harmattan, 1998, 311 p., p. 89-105, p. 107-127. Renversant cette perspective, la somme de travaux publiés sous le titre des *Lieux de mémoire*, propose une histoire « par la mémoire » contribuant « à un inventaire des lieux où s'était incarnée la mémoire nationale » et construit l'activité patrimoniale comme objet de recherche historique cf. Pierre Nora (dir.), *Les lieux de mémoire*, Paris, Gallimard, trois volumes, 1997, (première édition entre 1982 et 1997). Le succès de l'entreprise en fit un moment configurant de la façon de penser le rapport entre patrimoine incarné dans des symboles ou des lieux et activités mémorielles en France.

² Dominique Poulot, *Musée, nation, patrimoine, 1789-1815*, Paris, Seuil, 1997, 406 p. p. 13.

³ Dominique Poulot, 1997, *op. cit.* p. 36.

⁴ Comme le rappelait Françoise Choay en 1984 dans sa préface à la traduction du texte d'Aloïs Riegl, *op. cit.*

⁵ Alain Bourdin, *Le patrimoine réinventé*, Paris, PUF, 1984, 239 p., p. 227.

Alain Sinou a montré comment celle-ci « aboutira à la production d'un regard patrimonial sur un genre architectural, présenté comme vernaculaire, mais en grande partie codifié et réalisé selon des logiques de pensée occidentales ». Il conclut : « Tel n'est pas le moindre paradoxe d'une logique de patrimonialisation qui produit ici des figures faisant effet de miroir. Dans cette perspective, ce patrimoine nous renseigne plus sur les questionnements de notre société que sur les sociétés sur lesquelles ce regard est posé »¹.

Les chercheurs semblent cependant sembler avoir intégré plus facilement la notion de patrimonialisation que celle d'environnementalisation (cf. supra). Toutefois, où, peut-être, à cause de cette évidence, les débats sur le constructivisme semblent plus vifs dans le champ des recherches sur l'environnement, en particulier à la suite des controverses sur la façon d'appréhender la nature, qui impliquent de reposer la question des relations entre humains et non-humains.

En France, en Allemagne et dans le monde anglo-saxon de nombreuses recherches consacrées à l'environnement ou, plus largement, aux relations à la nature adoptent explicitement une position constructiviste², que l'on retrouve aussi au Mexique³. Il n'en reste pas moins que cette généralisation de l'utilisation de la notion de construction sociale peut fonder des positions de recherches différentes, allant du simple rappel du caractère construit des phénomènes jusqu'au déconstructionnisme radical : « déconstruisant le constructivisme »⁴. Des travaux menés dans une perspective constructiviste se sont en particulier attachés à montrer que la distinction entre nature et culture était historiquement et socialement construite⁵. Dans cette perspective, il est alors possible de considérer la notion

¹ Alain Sinou, *Dispositifs et enjeux du processus de mondialisation du patrimoine bâti*, Mémoire d'HDR, Université de Paris 8, 2001, 235 p., p. 126

² Cf. Florence Rudolf, *L'environnement une construction sociale, pratiques et discours sur l'environnement en Allemagne et en France*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1998, 184 p. et Klaus Eder, 1996, *The social construction of nature*, Londres, Sage publication, 243 p. (traduction et actualisation d'un texte paru en allemand en 1988). Pour un bilan des travaux en langue anglaise : cf. John A. Hannigan., *Environmental sociology, a social constructionist perspective*, Londres, Routledge, 1995, 236 p.

³ Cf. José Luis Lezama, *La construcción social y política del medio ambiente*, Mexico, El colegio de México, 2004, 277 p.

⁴ Cf. le numéro 17 de la revue du MAUSS *op. cit.*

⁵ Cf. David Arnold, 1996, *The problem of nature : environment, culture and European expansion*, Londres, Blackwell, 208 p. et Eder Klaus, 1996, *The social construction of nature*,

d'environnement comme une façon particulière de définir, et de construire comme problème, les relations entre la société et ce qui avait été conceptualisé comme nature. Par ailleurs, Klaus Eder a montré que les rapports sociaux à la nature mais aussi la prégnance de la notion d'environnement peuvent prendre des formes différentes selon les contextes nationaux¹ et, ajouterions-nous, selon les contextes locaux.

Les travaux de Bruno Latour, qui remettent en cause le « grand partage » entre humains et non-humains, entre nature et société, sont souvent présentés comme une modalité influente d'un déconstructionnisme radical². Cet auteur rejette néanmoins cette appartenance et revendique une anthropologie symétrique appliquant aux formes occidentales de vérité indiscutable (vérité scientifique, efficacité technique, forme juridique) des méthodes ethnographiques³. Ses recherches montrent, d'une part, que les sociétés « modernes » n'appliquent pas réellement ce partage, pourtant présenté comme inhérent à la modernité⁴ ; et d'autre part, que l'on peut lire la science comme réalisant un « travail politique qui [les] collectait [les non-humains] sous la forme d'une nature unique »⁵, masquant la réalité de l'activité scientifique comme constitution de collectifs (enchevêtrement de réseaux d'humains et de non-humains). Il a pour ambition de proposer de constituer une nouvelle écologie politique, insérant les sciences (et donc les non-humains) dans une démocratie élargie.

Philippe Descola se situe quant à lui à un niveau analytique et refuse, en conséquence, de dresser « une réforme des pratiques des mœurs et des

Londres, Sage publication, 243 p. (traduction et actualisation d'un texte paru en allemand en 1988).

¹ Cet auteur étudie en particulier la façon dont se sont structurées des dispositions différentes par rapport à la nature en Allemagne et en France et la place occupée par les mobilisations en faveur de la nature au sein de la sphère politique publique cf. Klaus Eder, 1996, *op. cit.*, p.203.

² Cf. le numéro 17 de la revue du MAUSS, *Chassez, le naturel...écologisme, naturalisme et constructivisme*, 2001.

³ Bruno Latour, « Réponse aux objections », *Recherches, revue du MAUSS*, N°17, 2001, p. 137-152. Même s'il présente la théorie de l'acteur réseau comme ayant essentiellement une fonction de déconstruction, il considère que le détour par le constructivisme n'a pour efficacité que de renforcer la séparation sciences humaines et sciences de la nature, d'abandonner ce qui se passe « véritablement dans la nature » [et non dans ses représentations symboliques] à la Science et aux savants ». Bruno Latour, 1999, p. 52.

⁴ Bruno Latour, *Nous n'avons jamais été modernes, essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La découverte, 1991, 206 p.

⁵ Bruno Latour, *Politiques de la nature comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La découverte, 1999, 379 p., p. 56.

institutions »¹ ; il propose d'interroger dans une perspective comparative les différentes formes de continuité et de discontinuité dans les relations entre humains et non-humains. « Comment des peuples très différents ont pu, chacun à sa manière, mettre un peu d'ordre dans la diversité des objets qui les entourent ? »². Il peut alors analyser, dans cette perspective, les propositions philosophiques de construction d'une éthique de l'environnement comme une cosmologie parmi d'autres. Il distingue dans ces travaux, essentiellement anglo-saxons et allemands, des positions cherchant à promouvoir des éthiques extensionnistes [anthropocentriques], « qui proposent d'étendre à une gamme plus ou moins grande de non-humains les bénéfices de la considération morale » et donc les droits correspondants, et des éthiques holistes, « où l'accent est mis sur la responsabilité des humains dans la préservation de l'équilibre des communautés écosystémiques envisagé comme un impératif en soi »³, c'est-à-dire « non sur des individus ou des espèces dotés de propriétés particulières mais sur la nécessité de préserver le bien commun en ne bouleversant pas de façon inconsidérée les relations d'interdépendance qui unissent toutes les composantes organiques et abiotiques d'un environnement »⁴.

Dans cette optique, on peut donc considérer, comme le précise Michel Lussault, que « chaque société construit ses états de nature qui assurent une partition, une distribution et un régime de relation légitime (acceptés par le plus grand nombre) entre l'humain et le non humain »⁵. La position que j'adopte ici me semble cohérente avec ces travaux. Il s'agit en effet pour moi d'envisager l'environnement comme une notion caractérisant une manière historiquement, socialement et institutionnellement construite, de concevoir les inter-relations entre société et nature, entre humains et non-humains. On peut poser comme hypothèse de recherche que la généralisation de la notion d'environnement modifie la façon de

¹ Philippe Descola, 2005, *op. cit.* p. 552

² Philippe Descola, « L'anthropologie et la question de la nature », dans M. Abélès, L. Charles, H.P. Jeudy, B. Kalaora (coord.), *L'environnement en perspective, contextes et représentations de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 2000, 258 p., p. 61-83., p. 82 , L'anthropologie devrait alors « rendre intelligible la façon dont des organismes d'un genre particulier s'insèrent dans le monde, en acquièrent une représentation stable et contribuent à le modifier en tissant, avec lui et entre eux, des liens constants et occasionnels d'une diversité remarquable mais non infinie » Philippe Descola, 2005, *op. cit.* p. 12

³ Ibid. p. 269

⁴ Ibid. p. 273

⁵ Michel Lussault, article « Nature », *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, *op. cit.*, p. 654-657.

penser la séparation entre société et nature. Elle implique, en effet, d'insister sur les interactions, sur les interdépendances, sur la nécessité de politiques préventives, sur l'analyse et la compensation des impacts négatifs. Certes, cette conception ne remet pas fondamentalement en cause le « grand partage » évoqué par Bruno Latour¹, mais elle modifie les façons de penser la relation entre humains et non-humains et la responsabilité des humains. La notion d'environnement permettrait ainsi de caractériser la façon dont les sociétés contemporaines se sont dotées d'outils pour penser leur relation à la nature.

On peut alors formuler l'hypothèse que les notions de patrimoine et d'environnement constituent un nouveau domaine d'action publique au sein duquel est en débat la construction des modalités de saisie de la nature par le politique. L'environnement, comme le patrimoine, implique en effet, dès sa genèse, la constitution de politiques, mais aussi une certaine conception de la responsabilité et de la capacité d'action individuelle², induisant de ce fait un débat sur les formes d'action nécessaires. Dans cette acception, l'environnement serait une catégorie désignant la nature saisie par le politique dans nos sociétés contemporaines ; le patrimoine, une modalité moderne de produire une présence du passé.

Patrimoine et environnement : autres positions de recherche

Toutefois, il ne faudrait pas trop vite considérer que la notion de construction sociale constitue un acquis des sciences sociales contemporaines³. Il suffit de lire les communications de colloques consacrés au patrimoine et à l'environnement pour constater qu'un grand nombre de travaux adoptent des positions objectivant le patrimoine et l'environnement. Ils prennent position du côté des valeurs

¹ Il s'agit pour Bruno Latour d'une des causes de l'échec des mouvements écologiques ; « Sous couvert de protéger la nature, les mouvements écologiques ont aussi conservé la conception de la nature qui rend impraticable leur combat politique », ils seraient alors dans l'incapacité de conserver l'idée de nature, « tout en la versant dans le débat public » Bruno Latour, *Politiques de la nature comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La découverte, 379 p., p. 34.

² Lionel Charles, rappelant la filiation pragmatiste de la notion d'environnement, souligne que par rapport au milieu, qui domine les êtres qui y sont immergés, celle-ci introduit l'idée d'une relation ouverte, indéterminée, non conditionnelle entre un individu et son environnement. Lionel Charles, 2001, « Du milieu à l'environnement », dans Michel Boyer et all (coord.), *L'environnement, question sociale, dix ans de recherches pour le ministère de l'environnement*, Paris, Editions Odile Jacob, 305 p., p. 21-28, p. 4.

³ Même si c'est une position très présente dans le *Dictionnaire de géographie et de l'espace des sociétés* dirigé par Jacques Lévy et Michel Lussault. Cf. Michel Lussault, « Constructivisme », p. 200-203.

environnementales et patrimoniales, offrent des propositions sur ce que devrait être l'action des pouvoirs publics ou les comportements individuels, ou encore s'intéressent d'un point de vue culturaliste à la diversité des représentations du patrimoine et de l'environnement¹. Des juristes, des spécialistes des politiques publiques, des architectes, des historiens de l'art, des géographes, des naturalistes contribuent par leurs recherches à la détermination des valeurs patrimoniales ou environnementales ou à l'évaluation des outils ou des impacts des politiques publiques. Par ailleurs, certaines traditions sociologiques considèrent les phénomènes sociaux comme des faits dont il s'agirait d'analyser les caractéristiques.

En outre, selon un article bilan², l'intérêt de la géographie pour le patrimoine, relativement tardif par rapport à une effervescence patrimoniale qui a touché d'autres disciplines dès les années 1970, date des années 1990. Bien sûr, les géographes traitant des dynamiques des centres villes ou s'intéressant aux traces de la ville historique ou à l'image de la ville étaient confrontés aux effets des actions patrimoniales avant cette date³. Mais ces travaux étaient plutôt étiquetés « recherche urbaine », alors que, plus récemment, un champ de recherches s'affichant comme « patrimoniales » semble avoir émergé, lié non seulement à une

¹ Souligner la grande diversité des approches ne retire rien à l'intérêt du colloque organisée en 1999, par Maria Gravari-Barbas et Sylvie Guichard-Anguis auquel j'ai pu participer, 2003, *Regards croisés sur le patrimoine dans le monde à l'aube du XXI^e siècle*, Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 952 p. Cf. aussi mon intervention comme commentateur de l'atelier « L'action publique dans les centres », lors du séminaire internationale, *Réinvestir le « centre », politiques de requalification, transformations urbaines et pratiques citadines dans les quartiers centraux des grandes villes d'Amérique Latine*, organisé par Hélène Rivière d'Arc, Thierry Lulle et Catherine Paquette, IRD, CREDAL-CNRS, Paris, 6-7-8 juin 2006.

² Cf. Isabelle Garat, Maria Gravari-Barbas, Vincent Veschambre, « Emergence et affirmation du patrimoine dans la géographie française : la position de la géographie sociale », dans *Faire la géographie sociale aujourd'hui*, Presses Universitaires de Caen, 2001, 256 p., p. 31-39.

³ Cf. les travaux de Jean-Paul Lévy, Marcel Roncayolo et André Vant : Jean-Paul Lévy, *Centres villes en mutation*, Paris, Editions du CNRS, 1987, 255 p. ; les articles republiés dans Marcel Roncayolo, *Lectures de villes, formes et temps*, coll. Eupalinos, Editions Parenthèses, Marseille, 2002, 386 p. ; André Vant, « L'objectif et le subjectif : problèmes de définition du centre-ville de Saint-Etienne », *Revue de Géographie de Lyon*, n°2, Lyon, 1971, pp. 199-225. et *Imagerie et urbanisation, recherches sur l'exemple stéphanois*, St. Etienne, Centre d'études foreziennes, 1981, 665 p. ; en ce qui me concerne, un premier texte portant sur cette thématique rédigé en 1986 a été publié en 1987 : « Centro urbano y patrimonio monumental en la ciudad de Puebla », *TRACE*, N°11, Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre, Centre d'Etudes Mexicaines et Centraméricaines, Institut Français d'Amérique Latine, Mexico, Mai 1987, p. 42-51;

approche de géographie culturelle mais aussi de géographie sociale¹. Adoptant une perspective plus globale, Marcel Roncaloyo rappelait, dans une tentative de délimiter les liens entre la géographie humaine et le patrimoine, d'abord les similitudes existant entre l'idée de patrimoine et une géographie préoccupée par le passé dans la mesure où les traces ou les effets de celui-ci sont matériellement perceptibles ou nécessaires à la compréhension du paysage, ensuite, l'apport de la géographie dans le passage des monuments aux zones de protection, et, enfin, le travail de connexion entre visible et invisible, inhérent à l'explication géographique, qui aurait contribué à l'élargissement patrimonial². Guy di Méo insiste, pour sa part, sur la parenté conceptuelle entre les notions de patrimoine et de territoire. Parenté que l'on peut repérer dans leur indéfinition même, dans leur double nature idéale et matérielle, mais aussi dans leur rôle de « médiation interpersonnelle (ou inter-groupe) et de ciment identitaire ». Ces deux notions révélerait un « fond culturel » caractérisant l'ancrage des individus et des groupes dans un espace³.

Les promoteurs du MAUSS⁴, essentiellement économistes et sociologues, soulignent, quant à eux, la contradiction existant entre la perspective constructiviste et l'objectif écologiste de défense de la nature et défendent plutôt une conception soulignant la double transcendance de la nature et de la culture⁵. De son côté, le sociologue Bernard Kalaora, tirant les leçons d'années d'interventions au sein du Conservatoire du littoral, plaide pour que le chercheur en sciences sociales puisse occuper une place au côté du naturaliste, qui ne soit pas seulement critique ou déconstructionniste. Pour lui, qui revendique l'héritage des liens entre recherche et action, mais aussi l'attention aux milieux de l'ingénierie sociale leplaysienne, celui-ci

¹ Cf. les actes de deux colloques marquant la mobilisation de géographes sur des questions patrimoniales : Nicole Commerçon, Pierre Goujon (dir.), *Villes moyennes, Espace, société, patrimoine*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1997, 490 p. et Maria Gravari-Barbas, Sylvie Guichard-Anguis, (dir.), *Regards croisés sur le patrimoine dans le monde à l'aube du XXI^e siècle*, Presse de l'Université de Paris-Sorbonne, 2003, 952 p.

² Marcel Roncaloyo, « La géographie humaine », dans Pierre Nora (dir.), *Sciences et conscience du patrimoine*, Paris, 1997, Fayard, 399 p., p. 19-23.

³ Di Méo Guy, « Patrimoine et territoire, une parenté conceptuelle ? », *Espaces et sociétés*, N°78, 1995, L'Harmattan, 15-34 p., p. 16.

⁴ Mouvement anti-utilitariste en sciences sociales

⁵ « Il est nécessaire, dans ces discussions, d'affirmer la transcendance mutuelle et réciproque de la nature et de la culture. Par quoi il faut entendre à la fois leur irréductibilité et leur indissociabilité. *Chacun* de ces pôles est à la fois englobant et englobé, marque et attestation de l'incomplétude de son contraire englobant-englobé. La culture est partie intégrante de la nature - « pour l'homme, la nature c'est la culture », écrivait Simmel - ,mais celle-ci ne nous est accessible qu'au détour de la culture » Alain Caillé, Philippe Chanial, Frédéric Vandenberghe, 2001, *op. cit.* p. 5-21. p. 20.

peut jouer un rôle important dans le domaine de l'environnement en démontrant « que le social produit une réalité bio-chimio-physique qui porte son empreinte (qui est donc elle-même d'une certaine manière sociale), et que c'est la composante sociale de cette « réalité naturelle » qui est à l'origine de ce qui est considéré comme « problème » d'environnement »¹.

Dans une perspective proche, Pierre George proposait dès 1971 de définir la géographie comme science de « l'environnement humain »². D'autres géographes considèrent l'environnement comme l'occasion de refonder une géographie³, tirant atout de son ancrage naturaliste, mais aussi de sa capacité de décryptage des modalités de spatialisation des activités pour façonner une approche de l'environnement à l'interface des sciences de la nature et de la société.

La proposition de Georges Bertrand de transformer la géographie physique en une science des géosystèmes, basée sur une approche systémique des milieux anthropisés, semble aller dans ce sens⁴, comme les recherches d'écologie en milieu urbain qui se focalisent sur l'analyse des écosystèmes en villes, des interactions entre groupes humains et milieux physiques de la ville⁵. Certains prônent même une géographie « environmentaliste »⁶ qui mobilise des savoirs sur l'interaction homme-milieu pour aider « l'homme à vivre et à mieux vivre en respectant les grandes composantes du géosystème, en ne mettant pas en péril les équilibres fragiles »⁷.

Néanmoins, on est loin, en France, d'un tournant environnemental constituant une nouvelle façon de penser la discipline. La thématique environnementale semble

¹ Bernard Kalaora, *Au-delà de la nature, l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1998, 199 p., p. 100.

² L'objectif de la géographie serait d'étudier les rapports entre groupes humains et leur domaine spatial, d'étudier la terre en tant qu'habitat de l'homme, Pierre George, *l'environnement*, Paris, 1971, 127 p. cité par Yvette Veyret, Pierre Pech, *L'homme et l'environnement*, 1993 Paris, PUF, 423 p.

³ Profitant de ce qui pouvait être perçu comme « un retour du géographique dans une société devenue un peu plus attentive à la naturalité menacée des choses ainsi qu'à la beauté des paysages du monde ». George Bertrand. « Savoirs hybrides, savoirs débridés », dans Claude Bertrand, Georges Bertrand, *Une géographie traversière, l'environnement entre territoires et temporalités*, Paris, Arguments, 2002, 330 p.

⁴ Ibid.

⁵ Elisabeth Dorier-Apprill, « La géographie, les villes et l'environnement : débats épistémologiques et enjeux contemporains », dans Elisabeth Dorier-Apprill (coord.), *Ville et environnement*, Paris, SEDES, 2006, 511 p., 59 p., p. 31.

⁶ Yvette Veyret, Pierre Pech, *L'homme et l'environnement*, 1993, Paris, PUF, 423 p.

⁷ Ibid., p. 402.

avoir eu pour effet d'inciter la géographie physique à renforcer son intérêt pour l'analyse des impacts des activités humaines et à pousser d'autres géographies à revendiquer l'ancrage disciplinaire dans l'étude de la dimension physique des phénomènes. Une attention accrue aux risques et à leur insertion dans le domaine de l'environnement, devraient pour Valérie November favoriser des travaux sur les caractéristiques hybrides à la fois physiques et humaines de ces phénomènes¹. En outre, on peut identifier chez les géographes un intérêt renouvelé pour la notion de milieu².

Toutes les géographies - et l'on pourrait ajouter tous les champs de recherche interdisciplinaires auxquelles participent des géographes - sont aujourd'hui traversées et en partie reformulées par la question environnementale. Par exemple, patrimoine et environnement ont contribué à refonder la question du « rural » comme objet spécifique de recherche en sciences sociales. L'ouvrage intitulé *Du rural à l'environnement* coordonné par Nicole Mathieu et Marcel Jollivet, est issu d'un colloque de l'association des ruralistes français en 1986³. Par ailleurs, ces deux thématiques occupent une place très importante dans le programme du séminaire pluridisciplinaire « Ruralités contemporaines » organisé à l'EHESS qui constitue un espace de reformulation du champ des études rurales⁴.

Dans le contexte urbain, la thématique environnementale a permis d'introduire des approches globales - proches de l'économie de l'environnement - qui considèrent la ville dans son ensemble comme un organisme ou comme un système à réguler. Elle a aussi favorisé le renouvellement des recherches sur la matérialité de la ville et la présence de la nature en ville⁵. En outre, depuis les années 1980, de nouveaux champs de recherche pluridisciplinaires apparaissent

¹ Cf. Valérie November, *Les territoires du risque, le risque comme objet de réflexion géographique*, Bern, Peter Lang, 2002, 332 p., p. 29.

² Cf. Vincent Berdoulay, Olivier Soubeyran, *L'écologie urbaine et l'urbanisation, aux fondements des enjeux actuels*, Paris, La découverte, 2002, 268 p., p. 16.

³ L'introduction de cet ouvrage signale « Ainsi « la question de l'environnement » fait irruption dans l'espace [rural] et fait apparaître celui-ci sous un nouvel éclairage ». cf. « De la « question de la nature » à la « question de l'environnement » : repères anciens pour des questions nouvelles », dans Nicole Mathieu, Marcel Jollivet (coord.), *Du rural à l'environnement : la question de la nature aujourd'hui*, Paris, ARF et l'Harmattan, 1989.

⁴ Dont Jacques Cloarec est l'un des organisateurs, c'est aussi un des coordinateurs de notre projet collectif : « Le territoire et ses constructions ».

⁵ Champs de recherche aujourd'hui largement investis par des géographes. Cf. Pascale Metzger, « Contribution à une problématique de l'environnement urbain », *Cahiers des sciences humaines*, n°30-4, 1994, p. 595-619. et les travaux de Nathalie Blanc, en particulier, *Les animaux et la ville*, Odile Jacob, 2000. 232 p.

qui cherchent à construire un lien entre environnement et urbanisme. Il s'agit d'abord de la tentative de fondation d'une écologie urbaine qui se reformule aujourd'hui autour de la thématique de la ville durable¹. Elisabeth Dorier-Appril conclut un article sur la géographie, les villes et l'environnement en donnant sur la définition suivante de l'environnement : « L'ensemble des interactions historiquement construites entre le milieu matériel (biophysique, bâti) et les habitants »².

On l'aura compris, la position que j'adopte dans cet ouvrage est différente. Elle ne cherche pas à entreprendre une analyse des causes sociales des « problèmes » d'environnement, ni à reconstruire la genèse des modes de relation entre ville et milieu, mais à tenter de saisir les modalités locales de la construction politique et sociale du patrimoine et de l'environnement, à saisir en situation les effets du patrimoine et de l'environnement, en tant que valeurs et cadres d'action.

*

* *

Revendiquer une position externe par rapport aux valeurs patrimoniale et environnementale, adhérer au principe constructiviste, sont des positions qui conduisent à considérer que l'environnement et le patrimoine sont produits lors de processus que l'on peut dénommer patrimonialisation et environnementalisation. Ces termes permettent d'insister sur les processus en œuvre, sur les dynamiques par lesquelles sont saisis des objets, des espaces que l'on pourrait dire « patrimonialisés » ou « environnementalisés », dès lors qu'ils sont concernés par les qualifications liées à l'action patrimoniale et environnementale. Toutefois, pour ne pas multiplier les néologismes et dans la mesure où ma position de recherche exclut de considérer la qualité patrimoniale ou environnementale indépendamment de son processus d'attribution, j'utiliserai dans cet ouvrage les adjectifs « patrimonial » et « environnemental » appliqués à des objets ou des espaces au sens de « patrimonialisé » ou « d'environnementalisé ».

Comme on l'a signalé, le terme d'environnementalisation est beaucoup moins présent dans la littérature scientifique que celui de patrimonialisation ; son sens

¹ Vincent Berdoulay et Olivier Soubeyran ont reconstitué finement l'émergence de ces notions et les implications de passage de l'une à l'autre, leur ouvrage montre aussi que la géographie depuis le début du XX^e siècle « a joué un grand rôle dans la mise en place d'un regard écologique sur la ville » ; *op. cit.* , p. 244.

² Elisabeth Dorier-Appril, *op. cit.*, p. 54.

semble moins stabilisé. Il est mobilisé soit dans une acception proche de celle que je propose ici¹, soit pour caractériser la généralisation d'un changement de regard sur la nature et la diffusion d'une attitude « esthétique et contemplative »², soit enfin pour caractériser l'inclusion d'activités préexistantes au sein du secteur « environnement », en particulier lors de la création d'une administration spécialisée³.

Ce que j'appelle dans cet ouvrage environnement, ce n'est donc pas le « monde biophysique transformé l'homme », selon l'application d'une vision systémique considérant la notion d'environnement comme « un ensemble de réalités extérieures à un système »⁴; mais c'est une certaine façon de penser la relation des sociétés à elles-mêmes et à l'espace, conduisant à une valorisation d'objets ou de sous-ensembles spatiaux, à une focalisation sur la façon dont les sociétés humaines transforment le monde et à la mise en place d'actions spécifiques pour « protéger » cet environnement. L'environnement constitue pour moi une façon particulière de penser la relation de la société à la nature. Cette notion intègre aussi, dans une même vision globale, la question des impacts des activités et des milieux produits par les sociétés sur la santé humaine et la qualité de vie. En ce sens, la question environnementale conduit à « rendre problématiques toutes actions humaines en tant que celles-ci peuvent avoir des effets non désirés »⁵. De plus, le patrimoine et l'environnement confrontent les sociétés à la définition de ce qui doit rester « stable », à ce qui doit être préservé, à « la permanence face à la transformation »⁶, et les politiques publiques à la question d'une intervention réglementant des usages pour préserver des objets ou des espaces chargés de valeurs.

¹ Marc Mormont, Anne Bertrand, 2001, « Oppositions locales et dynamiques d'environnementalisation », *Espaces et sociétés*, n°101-102, p. 93-112.

² Bernard Kalaora, *op. cit.* p. 11.

³ Florian Charvolin, *op. cit.* 12.

⁴ Cf Cyria Emilianoff article « Environnement », Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés,

⁵ André Micoud, « Association et environnement : une «histoire » pleine d'enjeux », dans Pierre Lascoumes (dir.), *Instituer l'environnement, vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1999, 233 p., p. 151-166., p. 161.

⁶ Selon l'expression de Lionel Charles évoquant l'environnement : « Qu'est-ce qui est stable dans un tel univers ? et comment décider de la stabilité de quoi que ce soit ? », cf. « Du milieu à l'environnement », dans Michel Boyer et all (coord.), *L'environnement, question sociale, dix ans de recherches pour le ministère de l'Environnement*, Paris, Editions Odile Jacob, 2001, 305 p., p. 21-28, p. 22.

II Modes d'existence du patrimoine et de l'environnement

Valeurs, référentiels et grandeurs

Dire que le patrimoine et l'environnement sont des construits sociaux ne doit pas conduire à considérer que ces notions n'existent pas en elles-mêmes, qu'elles n'ont pas de réalité, qu'il est impossible de leur conférer un sens et un effet. Parce qu'elles instaurent une certaine façon de concevoir la réalité, elles font en effet sens à la fois pour des individus, des collectifs et des institutions. Si, le positionnement en faveur de la construction sociale rejoint les analyses en termes de représentations sociales ou d'imaginaires collectifs hégémoniques¹ pour s'intéresser aux dimensions cognitives du patrimoine et de l'environnement, l'approche que je propose s'en distingue par la place accordée à l'action. En ce qui me concerne, mes recherches n'ont pas pour objectif d'analyser les modalités de construction de représentations spatiales ou l'influence de contextes sociaux particuliers sur l'émergence de notions analysées sous l'angle d'une fonction de légitimation symbolique ; elles se proposent par contre d'étudier le travail de construction politique et sociale, c'est-à-dire la façon dont s'actualisent, dans des situations d'action, les notions de patrimoine et d'environnement.

Cette position implique de ne pas considérer simplement le patrimoine et l'environnement comme des idéologies. Certains travaux qui insistent sur le caractère idéologique du patrimoine et l'environnement ont une forte influence sur les recherches menées au Mexique comme en France². Comme le souligne Alexis Masse « l'analyse idéologique réduit toujours les énoncés à des émanations secondes et dépendantes des rapports de forces qui sont les seuls importants en dernière analyse »³. Par ailleurs, la notion d'idéologie ne laisse pas de marge d'autonomie aux acteurs, le plus souvent considérés comme de simples agents. Ce type d'approche caractérise, en particulier, la façon dont une certaine tradition anthropologique mexicaine, marquée par des références marxistes, appréhende le

¹ Alexis Masse, « Comment penser l'autonomie des discours ? un moyen : le concept d'imaginaire hégémonique », *Recherches, revue du MAUSS*, N°17, *Chassez, le naturel...écologisme, naturalisme et constructivisme*, 2001, p. 355-376.

² Pour Marc Guillaume, par exemple, « Les gouvernements des pays occidentaux ont donc enrichi leur arsenal de propagande d'un artifice nouveau : la politique du patrimoine », *La politique du patrimoine*, Paris, éditions Galilée, 1980, 196 p., p. 13.

³ *ibid.*, 2001, p. 361.

patrimoine et l'environnement. La prégnance de ces positions constitue une des leçons des échanges franco-mexicains mis en place dans le cadre du projet « Le territoire et ses constructions » (cf. parcours). On peut identifier une position similaire en France dans des travaux revendiquant l'influence de Pierre Bourdieu, qui analysent le patrimoine comme forme de légitimation symbolique d'un ordre de domination, c'est le cas de certaines recherches de géographie sociale¹.

Par contre, il me semble plus intéressant de caractériser les notions qui nous occupent comme des valeurs au sens où celles-ci représentent des finalités idéales. Il s'agit bien en effet d'idéaux collectifs amplement diffusés qui, sur la base d'une certaine vision du monde et d'une série de croyances, génèrent des « passions communes » impliquant un cadrage des pratiques individuelles et collectives². Evoquer la notion de valeur ne conduit pas à se situer, seulement, du côté de l'analyse des représentations mais bien aussi de celle de l'action. Raymond Boudon a rappelé l'importance qu'il y a à envisager, avec Max Weber, l'existence d'une « rationalité axiologique » ou « rationalité en valeurs », permettant d'expliquer des actions et choix individuels qui semblent s'éloigner d'une simple rationalité instrumentale³. Ce même auteur insiste sur la dimension cognitive de la rationalité axiologique, les valeurs devant être appréhendées comme des raisons fortes, intellectuelles, basées sur des « théories » et une vision du monde, et non seulement sur des croyances que l'on pourrait qualifier d'irrationnelles. Par ailleurs, il faut souligner l'existence d'une pluralité des valeurs, « d'une pluralité de systèmes de croyance », et la possibilité pour un même individu de cadrer ces actions en fonction de valeurs différentes. Ces valeurs, peuvent par ailleurs, dans certains contextes, acquérir une capacité normative, c'est-à-dire être traduites en normes juridiques ou sociales.

¹ Cf. Isabelle Garat, Maria Gravari-Barbas, Vincent Veschambre, « Emergence et affirmation du patrimoine dans la géographie française : la position de la géographie sociale », dans *Faire la géographie sociale aujourd'hui*, Presses Universitaires de Caen, 2001, 256 p., p. 31-39. cf. chez les sociologues l'ouvrage tiré de la thèse d'Emmanuel Amougou, constitue une claire illustration de cette position : *La réhabilitation du patrimoine architectural, une analyse sociologique de la domination des notables*, Paris, L'Harmattan, 2002, 201 p.

² Cf. Pierre Ansart, article « Valeur », A. Akoun, Pierre Ansart, *Dictionnaire de sociologie*, op. cit., p. 559-561.

³ Max Weber a contribué à la construction d'une théorie de la valorisation : « Pourquoi des sujets sociaux endossent ou rejettent des jugements de valeurs ? », Raymond Boudon, *Le sens des valeurs*, Paris, PUF, 1999, 397 p. p.138.

Sur un autre plan, on nous plaçant dans l'ordre de l'analyse des politiques publiques, patrimoine et environnement pourraient être considérés comme des référentiels¹ ; c'est-à-dire comme des processus cognitifs diffusant auprès des acteurs d'un secteur de l'administration, non seulement une même vision des problèmes à traiter, mais aussi un certain cadre de causalité et une définition des solutions envisageables. Il est à mon sens possible d'élargir la notion de référentiel pour l'appliquer à la diffusion d'une vision commune des « problèmes » au sein d'un domaine d'action publique quelle que soit son institutionnalisation.

On peut aussi identifier une dimension paradigmatique, renvoyant à un cadre de référence scientifique, à des convictions partagées par la communauté scientifique internationale². Les valeurs patrimoniales et environnementales se présentent comme ancrées en raison, comme reposant, pour l'environnement, sur le cadre scientifique de l'écologie³, pour le patrimoine, sur les savoirs des inventaires et de la conservation. Pour le premier domaine, Jean-Luc Fabiani évoque une « scientificisation » de la politique et Pierre Lascoumes un retournement lié à la traduction des revendications écologistes en politiques publiques, qui place la rationalité scientifique et technique, remise en cause par la critique écologiste, au cœur de la mise en œuvre des actions environnementales⁴. Sous l'impact de la diffusion du patrimoine et de l'environnement comme cadre de pensée et d'action, cette dimension paradigmatique est doublée d'une dimension à la fois doxique - opinion généralisée de ce que sont les « problèmes » et de la façon dont il serait possible de les traiter -, et normative - un certain type de vocabulaire, certaines stratégies sont considérées comme des obligations pour démontrer le caractère environnemental ou patrimonial des actions -.

¹ Cf. Alain Faure, Gilles Pollet, Philippe Warin (dir.), 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques, débats sur autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 189 p.

² Au sens développé par Thomas Kuhn, *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 1983 (première édition en anglais 1962), 294 p. Rappelons d'ailleurs, que dans cette acception, un paradigme inclut des valeurs.

³ « L'intrication entre rationalité savante et rationalité politique » dans son analyse des politiques de la nature, cf. « La nature, l'action publique et la régulation sociale » dans N. Mathieu, M. Jollivet (coord.), *Du rural à l'environnement : la question de la nature aujourd'hui*, Paris, ARF et L'Harmattan, 1989. p. 195-208., p. 202.

⁴ Il identifie un « éco-pouvoir montant » lié à la place des experts, ingénieurs, techniciens cf. Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, éditions La découverte, 317 p., p. 8.

Le paradigme environnemental est accompagné de la diffusion d'une série de principes d'action et de « bonnes pratiques ». Le principe du pollueur-payeur, le droit à l'information, la participation de la population, la création de comités de concertation, la décentralisation, la privatisation de certains services et l'éducation environnementale ont été élevés par la *doxa* environnementale au rang de modèles d'action légitime applicables dans tous les contextes¹. L'intégration de ces principes au sein des législations nationales, la diffusion de ces pratiques au niveau local sont dotées de la capacité d'améliorer la qualité de la vie des populations et de garantir la prise en compte des responsabilités à l'échelle planétaire. Ces références à des dynamiques globales justifient la mise en oeuvre de « bonnes pratiques de gouvernement local »².

Au total, ces notions me semblent fonctionner comme des grandeurs, au sens de Luc Boltanski et Laurent Thévenot³, dont les travaux ont, en particulier, mis en évidence l'impératif de justification. Invoquer le patrimoine et l'environnement implique d'accepter les contraintes d'un certain cadre d'argumentation cohérent⁴. Nous ne pouvons pas trancher ici la question de savoir s'il existe une « cité verte » ou une « cité patrimoniale »⁵; mais il s'agit bien à mon sens de principes de jugement et de justification d'action. La référence à l'économie des grandeurs permet de souligner que la présence de ces ordres de généralités dans la sphère publique implique un certain cadrage des débats. Mobiliser le patrimoine ou l'environnement oblige à tenir un discours résistant à des épreuves de cohérence. Il

¹ Cf. Marvin S. et Guy Simon, « Beyond the Myths of the New Environmental Localism », dans Atkinson et al (eds) *The Challenge of environmental management in urban areas*, Hants, Ashgate Publishing Company, 1999, 311 p. 203-213.

² Cf. Stuart Farthing (ed.), *Evaluating local environmental policy*, Hants, Ashgate Publishing Company, 1997, 191 p.

³ Cf. Luc Boltanski, Laurent Thévenot, *De la justification, les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 476 p.

⁴ Une recherche antérieure de Luc Boltanski avait mis en évidence que les lettres de protestation et les appels à la justice considérées comme inacceptables ou « délirants étaient caractérisés par une construction déficiente de la généralité du grief », Luc Boltanski, *l'Amour et la justice comme compétence, trois essais de sociologie de l'action*, Paris, Métailié, 367 p.

⁵ Pour traiter des formes conventionnelles d'accord et de justification, Luc Boltanski et Laurent Thévenot (1991, *op. cit.*) proposent de reconstituer, en se fondant sur des ouvrages de philosophie politique, des modèles d'ordre et de justification légitime qu'il nomme « cité ». Leur ouvrage n'identifie pas de « cité verte » ou de « cité patrimoniale ». Cette dernière permettrait d'ailleurs d'enrôler des références à la tradition, à la transmission de valeurs au sein des préoccupations environnementales. Sur la possibilité de définir une « cité verte », cf. Claudette Lafaye, Laurent Thévenot, « Une justification écologique, conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue Française de Sociologie*, n°34, 1993, p. 495-524

ne s'agit pas seulement de l'acceptation d'une rhétorique convenue mais d'une vision du monde et de certains principes de justice. Ces considérations ne sont pas seulement prégnantes dans l'ordre du discours mais aussi de l'action : devoir justifier de ces actions c'est aussi les accomplir de façon à ce qu'elles résistent à l'épreuve de justification.

Une définition pluraliste des biens communs

En tant que valeurs et grandeurs, patrimoine et environnement ont la capacité de « permettre le passage du personnel au commun, du particulier au général »¹. Il s'agirait de figures nouvelles du bien commun. Les travaux d'André Micoud, qui portent sur le patrimoine comme sur l'environnement, s'attachent à analyser ces modes de définition du bien commun qui consistent à délimiter des « biens communs »². Pour lui, l'action environnementale est « ce qui invite à repenser la question du bien commun, et donc à reprendre à nouveaux frais l'opposition constitutive de la pensée économique et politique entre le public et le privé. Qu'est-ce que les villes et leurs habitants possèdent en commun et qui doit être géré à cette échelle ? Ne peut-on pas s'attendre à voir apparaître une nouvelle sorte de biens, les biens publics locaux ? »³.

On doit néanmoins, à ce niveau de la réflexion, distinguer plusieurs phénomènes : d'abord la fonction de légitimation de l'intervention des pouvoirs publics concernant certains objets, espaces ou pratiques ; ensuite la fonction normative qualifiant des pratiques individuelles ou collectives et des usages de l'espace ; et, enfin, l'activité de construction d'un collectif qui se définit dans une relation particulière avec un bien, avec un espace.

Il faut en effet rappeler que ce qu'instaurent les notions de patrimoine et d'environnement, c'est d'abord une intervention publique d'un nouvel ordre, laquelle conditionne les pratiques au nom de grandeurs. De plus, l'action environnementale implique aussi de diffuser dans la société des modèles prescriptifs de comportement. C'est ce que rappelle Dominique Poulot dans son analyse de l'émergence de l'action patrimoniale en France : « La notion utilitaire et

¹ Claude Lafaye, Laurent Thévenot, *op. cit.* p. 496.

² André Micoud, « Le bien commun des patrimoines », *Patrimoine culturel, patrimoine naturel*, Paris, La documentation française, 1995, 311 p., p. 25-37.

³ Cf. André Micoud, Pierre Valarié, Spyros Frangiadakis, *L'écologie urbaine au risque de la cité*, Saint-Etienne, CRESAL-CNRS. 1996, p. 116.

démocratique de patrimoine collectif définit un espace d'intervention inédit de l'Etat éclairé. Dans ce cadre, la conduite du citoyen à l'égard des symboles passés doit satisfaire aux exigences de la communauté politique nouvelle sous peine de s'avouer « vandale », c'est-à-dire tout à la fois absurde et criminelle »¹. La politique du patrimoine, « production d'une mémoire du pouvoir ou (servant le pouvoir) » instaure des devoirs nouveaux pour les populations. C'est du moins la position de Marc Guillaume, en référence à Michel Foucault, lorsqu'il identifie la généralisation d'un panoptisme répressif contribuant à la normalisation sociale². D'une façon plus nuancée, et s'inscrivant quant à lui dans un cadre d'analyse weberien, Alain Bourdin analyse les mutations des centres-villes liés aux politiques du patrimoine, et il évoque à ce sujet un processus de rationalisation du cadre de vie³. Pour Ola Söderstrom, le patrimoine participe « d'un encodage du spécifique dans un langage global puisqu'il s'inscrit dans la qualification symbolique de territoires engagés dans un marché mondial »⁴.

Par ailleurs, il faut aussi reconnaître que les collectifs qui se définissent, se légitiment en « construisant » un patrimoine ne sont pas seulement les Etats-nations⁵, mais aussi des groupes plus ou moins restreints. Proposant une acception

¹ Dominique Poulot, *Musée, nation, patrimoine, 1789-1815*, Paris, Gallimard, 1997, 406 p.

² « Que le texte juridique puisse ainsi conférer au Monument la capacité de menacer de prison celui qui bâtit dans son champ de visibilité, symbolise trop bien ce qu'est devenu le culte des traces du passé et le panoptisme répressif qu'elles exercent », Guillaume Marc, 1980, *La politique du patrimoine*, Paris, Editions Galilée, 196 p., p. 127. Cet auteur considère par ailleurs la participation comme un élément de l'extension de l'Etat et de la normalisation sociale « chacun prenant le statut de conservateur associé, devenant le gardien scrupuleux du patrimoine local ». p. 145.

³ Alain Bourdin, *op. cit.*

⁴ Ola Söderstrom, *Les métamorphoses du patrimoine, formes de conservation du construit et urbanité*, Thèse de doctorat, Université de Lausanne, 1992, 463 p., p. 370.

⁵ C'est un aspect très présent au Mexique, comme le notait une fonctionnaire de la direction des monuments historiques de l'INAH « les monuments ont une valeur de symbole d'identification idéologique, d'unification et de renforcement de l'unité nationale ». Sonia Lombardo de Ruiz, « Resumen de las propuestas recogidas », dans *Primera reunión para definir una política nacional de conservación de monumentos*, Cuaderno de trabajo N°1, INAH, Mexico, 1985, 121 p., p. 115-121, p. 115. Après la révolution mexicaine les lois de protection participent à la construction des véritables « racines de la mexicanité », ainsi qu'au projet culturel de formation de « l'identité mexicaine à partir de l'union de toutes les forces qui participèrent à sa création » selon Gregorio Torres Quintero, 1919, pédagogue et auteur de livres scolaires, cité par Elena Galvan Luz, « Leyes de 1930 y 1934 sobre protección y conservación de monumentos », dans *Primera Reunión Para definir una política nacional de conservación de monumentos*, Cuadernos de trabajos 1, INAH, Mexico, 1985, 121 p, p.67-79. cf. Patrice Melé, 1998, *op. cit.*

large de la notion de patrimoine¹, Yves Barel a rappelé, que celle-ci doit être pensée comme favorisant la constitution d'un « groupe patrimonial », collectif défini par « une relation spécifique entre un bien ou une ressource, ou un ensemble de biens ou de ressources et un groupe humain déterminé »². Pour lui, ce groupe « est construit, beaucoup plus que reçu ou donné », il cherche à caractériser un processus d'« auto-fondation » permise par cette relation particulière. Celle-ci implique à la fois l'appropriation de biens matériels et immatériels mais aussi leur mise en indivision. Pour exprimer ce point dans un vocabulaire qui n'est pas celui d'Yves Barel, je dirai donc qu'il s'agit de la production d'un bien qui fait exister le commun, d'un bien qui acquière une dimension publique, dont la définition, et la préservation fait de politiques et de transactions. François Ost ne dit pas autre chose lorsqu'il rappelle l'intérêt du patrimoine comme catégorie juridique et prospective qui pourrait permettre de fonder un régime de protection de la nature comme bien commun³.

Ces différents niveaux d'analyses ont donné lieu à deux positions de recherches souvent non conciliées⁴. Certains s'intéressent à l'action de l'Etat, d'autres au travail patrimonial et de mémoire des différents groupes. Après avoir essentiellement travaillé sur l'action des pouvoirs publics, la position de recherche que je défends ici, tente de réconcilier les deux approches, en focalisant l'analyse sur des situations d'interaction entre des individus et des collectifs, d'un côté, et l'action des pouvoirs publics, de l'autre côté. Ce sont bien les formes de mobilisation, en situation d'action publique, de ces nouvelles figures du bien commun que ce projet se propose d'analyser.

L'analyse de situations d'actions liées à l'activité patrimoniale et environnementale permet de mettre en évidence les processus de définition des biens communs. Une définition opérationnelle du patrimoine et de l'environnement

¹ André Chastel, rappelle que, dans son acception la plus traditionnelle, le terme romain « patrimonium » définit le lien entre un groupe et des biens matériels (un espace, un trésor). André Chastel, « La notion de patrimoine », dans Nora Pierre (dir.), *Les lieux de mémoire*, Paris, Gallimard, trois volumes, 1997, (première édition entre 1982 et 1997), vol. 1, 1642 p., p. 1433.

² Yves Barel, *La société du vide*, Paris, Seuil, 1984, 267 p., p. 118.

³ Cf. François Ost, *op. cit.*, p. 309.

⁴ Par exemple, Jean-François Augoyard identifie « deux faces du patrimoine : celle de l'action publique institutionnalisante et celle des groupes sociaux qui cherchent des supports pour produire un sens à leur être ensemble », « Avant-propos », dans M. Rautemberg, *La rupture patrimoniale*, Bernin, A la croisée, 2003, 172 p., p. 14.

serait effectuée par les acteurs mettant en œuvre des politiques se présentant sous ces termes. Alors que dans le domaine du patrimoine, l'intervention publique a été fortement centralisée, « l'extension patrimoniale » est le résultat de la remise en cause de l'hégémonie des institutions centrales dans la définition de ce qui peut faire patrimoine. En France, Jean-Michel Leniaud estime que la critique de l'élargissement patrimonial, formulée par les institutions du patrimoine ne serait qu'une réaction des institutions centrales, soumises à la perte du monopole de l'activité légitime de « tri » inhérente à l'approche « monumentale » du patrimoine¹. Pour cet auteur, « les mémoires particulières prolifèrent »². L'on pourrait ajouter que l'on est entré dans l'ère du pluralisme patrimonial, pluralisme des objets, pluralismes de mémoires. Des significations divergentes peuvent d'ailleurs être attribuées aux mêmes objets patrimoniaux, par conséquent, sur un même espace, peuvent se localiser plusieurs systèmes d'objets patrimoniaux chargés de valeurs par des groupes différents.

La définition légitime du patrimoine et de l'environnement n'est plus seulement aux mains des institutions publiques, celle-ci est aujourd'hui en débat. Dans un contexte d'expansion de ce qui peut faire cause patrimoniale ou environnementale, conflits, controverses, processus de participation et de concertation ouvrent des scènes au sein desquelles sont négociés non seulement le type d'intervention légitime, mais aussi l'objet même des politiques publiques patrimoniales et environnementales. Un nouveau contexte est créé par la multiplication des scènes de mise en débat de la définition légitime du patrimoine et de l'environnement. En effet, ce que montrent de nombreuses recherches³ et mes propres travaux sur des situations de mise en œuvre de qualifications juridiques de l'espace et sur des conflits de proximité, c'est que les représentants de l'Etat n'ont plus ni le monopole de la définition légitime du patrimoine et de l'environnement, ni celui de l'utilisation symbolique de l'action patrimoniale et environnementale. Non seulement, au Mexique comme en France, les acteurs institutionnels locaux ont aujourd'hui plus de

¹ C'est en tout cas ce que dénonce Jean Michel Leniaud, qui plaide pour un changement des pratiques, pour une remise en cause de l'idée d'excès patrimonial en soulignant les défaillances des procédures françaises de classement. Cf. Jean-Michel Leniaud, 2001, *op. cit.*, p. 33.

² Ibid., p. 102.

³ Cf. en particulier, Guy Saez, Hervé Glevarec, *Le patrimoine saisi par les associations*. Paris, La Documentation française, 2002, 412 p. et Michel Rautemberg, *op. cit.*

capacités d'action, ce qui leur a donné la possibilité d'investir l'action patrimoniale et environnementale, mais les savoirs des experts sont remis en cause par des associations et des collectifs qui regroupent résidents, usagers, amateurs et militants.

*

* *

Patrimoine et environnement constituent donc des cadres de jugement et d'action délimitant des biens communs. Or, affirmer l'existence d'un régime d'action justifiée implique de considérer que lorsque ces catégories sont invoquées par les acteurs, elles le sont selon un principe de cohérence. Avoir une certaine idée du patrimoine ou de l'environnement est nécessaire pour pouvoir justifier de considérer ensemble des objets et entités hétéroclites et de les définir comme « biens communs ». Ces notions nous intéressent aussi pour ce caractère configurant, permettant de regrouper des problèmes, objets, espaces dans une même catégorie¹. Ce qui est caractérisé comme « extension patrimoniale » ou multiplication des problèmes d'environnement, c'est d'ailleurs le plus souvent cette capacité de reconfiguration liée aux évolutions des usages du patrimoine et de l'environnement. Ce que l'on appelle « demande patrimoniale », ce qui est enjeu dans les conflits environnementaux, c'est aussi la volonté de rouvrir les définitions et d'inclure des situations, des objets ou des espaces au sein des catégories patrimoniales ou environnementales. Si de nombreuses recherches traitent de la patrimonialisation ou de l'environnementalisation d'un type d'objet ou d'espace, ce processus d'agrégation semble peu étudié².

Au total, ces notions sont à la fois des catégories configurantes - capables de fonder représentations, actions et revendications - et un cadre ouvert - support de redéfinition, de renégociation locale. Ce qui est en jeu au niveau local, c'est bien ce travail de définition pragmatique des catégories auxquelles les acteurs cherchent à donner un sens en situation. Celles-ci, dans le même temps, qualifient et donnent sens, proposent une interprétation d'une situation locale. Ce que je cherche à observer, c'est bien ce travail d'actualisation locale, de stabilisation des catégories.

¹ Processus proche de ce que Pierre Lascoumes propose de saisir sous le nom de transcodage, « ensemble des activités de regroupement et de traduction d'informations et de pratiques dans un code différent », *op. cit.*, 1994, p. 22.

² C'est ce que souligne Gilles Jeannot, qui considère que « la façon dont cet objet déclaré « patrimoine » peut venir s'agréger à d'autres objets de la même catégorie reste mystérieuse » Gilles Jeannot, « Les improbables rencontres du patrimoine », dans Dominique Poulot (éd.), *Patrimoine et modernité*, Paris, L'Harmattan, 1998, 311 p., p. 131-144., p. 131.

III Analyser l'institutionnalisation du patrimoine et de l'environnement

Mes recherches m'ont permis d'aborder trois types de situations que l'on peut considérer comme trois modes privilégiés d'analyse de la construction sociale du patrimoine et de l'environnement : d'abord, leur institutionnalisation locale (impacts locaux des évolutions du cadre juridique, mise en place d'administrations spécialisées, négociations avec l'action urbanistique), ensuite, les processus de qualification juridique de l'espace, et enfin, les conflits et controverses. Nous avons justifié dans la première partie de ce travail, l'intérêt de l'étude des processus de qualification juridique et les enjeux de l'analyse des situations de conflits, deux éléments que l'on reprendra dans les parties suivantes à partir de l'analyse de situations concrètes (troisième partie) et de la construction d'hypothèses sur leurs dimensions territoriales (quatrième partie). Le présent chapitre propose une relecture de mes recherches au Mexique sur l'institutionnalisation du patrimoine et de l'environnement. Les résultats présentés permettent de préciser l'intérêt d'une analyse des modalités de l'institutionnalisation pour construire une position de recherche sur l'action publique patrimoniale et environnementale.

Mes recherches réalisées, sur ces thématiques, au Mexique l'ont été avec des objectifs différents.

- J'ai d'abord travaillé sur le rôle des actions des pouvoirs publics dans les dynamiques des centres-villes à partir d'études de cas dans les quatre plus grandes villes mexicaines (Mexico, Monterrey, Guadalajara et Puebla) et d'une approche générale concernant la mise en œuvre des politiques publiques. Il s'est agi d'une recherche qui a été réalisée sur un temps long¹. L'interrogation principale était d'abord liée à une volonté de compréhension du rôle des actions des pouvoirs publics dans les dynamiques intra-urbaines. L'analyse des effets de la politique du patrimoine a pris progressivement une place plus importante dans ces travaux.

¹ Même si j'ai publié, dès 1986, un premier article sur l'action patrimoniale à la suite de mes travaux sur la dynamique de l'urbanisation de la ville de Puebla (*op. cit.*), cette thématique de recherche a constitué, l'essentiel de mon investissement sur des terrains mexicains entre 1988 et 1997 cf. l'ouvrage publié en 1998, *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, Presse de la Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, 1998, 324 p., une version actualisée a été réalisée pour sa récente traduction en espagnol, *La producción del patrimonio urbano*, Mexico, éd. de la Casa Chata, CIESAS, 2006, 425 p.

- Sur l'environnement, mon investissement est plus récent. Il date essentiellement d'un projet collectif (1998-2000) qui a permis la constitution d'un réseau de chercheurs et la coordination d'une recherche portant sur cinq villes (Monterrey, San Luis Potosi, Ciudad Juarez, Nuevo Laredo, Matamoros)¹. Cette recherche intitulée « Environnement, ordre juridique et gestion urbaine au Mexique » était intégrée dans un programme sur les impacts du nouveau cadre juridique environnementale financé par le ministère de l'Environnement mexicain et les autorités chargées d'impulser le développement de la recherche. Les activités liées à cette recherche et les travaux que j'ai développés par la suite sur des situations de conflits m'ont donc permis d'interroger les modalités de constitution d'un nouveau domaine d'action publique lié au renforcement de la politique environnementale dans des contextes urbains.

Je présenterai d'abord la place que l'on peut accorder à l'étude de l'institutionnalisation dans la construction politique et sociale du patrimoine et de l'environnement. Dans un second temps, les travaux que j'ai réalisés sur l'institution du patrimoine et de l'environnement feront l'objet d'une présentation croisée² dans le but d'ancrer une réflexion sur les modalités de l'institutionnalisation locale et les effets urbains de l'action patrimoniale et environnementale au Mexique.

Co-construction du patrimoine et de l'environnement

J'entends ici par institutionnalisation la façon dont le patrimoine et l'environnement sont devenus des catégories de l'intervention des pouvoirs publics et le rôle de ce processus dans la construction du patrimoine et de l'environnement comme domaines d'action publique. Je focaliserai l'attention sur la place du droit et des administrations publiques dans l'instauration du patrimoine et de l'environnement comme catégories de pensée et d'action. Réfléchir sur l'institutionnalisation, ce n'est pas seulement tenter de décrire les actes

¹ Voir la présentation de ce processus de recherche dans la partie parcours et l'ouvrage collectif issu de cette recherche : Mario Bassols, Patrice Melé (coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, UAM, Miguel Angel Porrua, México, 2001, 420 p.

² Une première tentative de lecture croisée limitée à la question du droit a été réalisée à l'occasion de ma participation au premier congrès brésilien de droit et de gestion urbaine (Belo Horizonte, 2000) dont les actes ont été publiés au Brésil, Patrice Melé, « Patrimonio, medio ambiente y orden juridico urbano : reflexiones a partir del caso mexicano », dans Edésio Fernandes, Jurema M. Rugani (org.) *Cidade, memoria e legislação, a preservação do patrimonio na perspectiva do direito urbanístico*, Belo Horizonte, Instituto de arquitetos do Brasil, 2002, p. 255-267.

administratifs, juridiques et les compétences théoriques, c'est aussi et surtout chercher à saisir d'une façon pragmatique le quotidien des activités des nouveaux services, et encore la façon dont les nouvelles administrations mises en place se construisent un domaine d'intervention¹, « instituent de façon continue les objets »² de l'action des pouvoirs publics. Les recherches que j'ai réalisées au Mexique sur la mise en œuvre au niveau local de l'action patrimoniale et environnementale permettent de saisir au-delà des compétences affichées, cette activité de construction de champs localisés du patrimoine et de l'environnement, qui s'autonomisent du champ de l'urbanisme et de la gestion urbaine.

Il s'agit donc d'accorder aux dimensions politiques et juridiques des processus de construction une place centrale dans l'analyse. Ceci me conduit à réfuter une position, parfois liée à l'approche constructiviste, qui considère que les catégories doivent d'abord exister « dans la société » comme structurant la vision du monde des individus avant de pouvoir être intégrées au monde du droit et de l'action des pouvoirs publics³. Dans cette optique, John A. Hannigan considère qu'adopter une perspective constructiviste obligerait à placer au cœur de la recherche la question de la demande sociale⁴ liée aux conditions environnementales. Il s'agirait alors d'analyser la façon dont elle émerge, dont elle s'exprime, et se voit reprise ou contestée par les institutions.

Cette position est finalement assez proche des cadres de l'analyse des politiques publiques qui cherchent à caractériser la « mise sur agenda » comme un processus de filtrage et de traduction de demandes et d'enjeux qui sont déjà présents dans la société. Les sciences politiques s'intéressant aux modalités de construction de ces enjeux considèrent que la saisie d'une question par les pouvoirs publics ne dépend

¹ Pour Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis, dans leur recherche sur la mise en place et le fonctionnement des directions régionales de l'Environnement, observer les DIREN en action, « c'est [donc] rendre compte de l'ensemble de leurs activités intellectuelles et matérielles comme construction permanente de leur champ d'intervention et comme adaptation continue de leurs modes d'intervention. Par leurs interactions avec l'ensemble des enjeux et des acteurs présents sur un territoire donné, les DIREN contribuent à institutionnaliser l'action publique environnementale » Pierre Lascoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, *L'environnement ou l'administration des possibles, La création des directions régionales de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1997, 253 p., p. 133.

² *ibid.*, p. 197.

³ Pierre Legendre critique cette position et la nomme « sociologisme ». Cet auteur propose de redonner toute sa place à la fonction dogmatique et au caractère instituant du droit, cf. Pierre Legendre, *Sur la question dogmatique en Occident*, Paris, Fayard, 368 p., p. 112.

⁴ 1998, *op. cit.* p. 187.

pas de son acuité mais de sa construction comme problème public¹, de la mobilisation d'acteurs capables de « nommer », de « dénoncer », ainsi que de « revendiquer » et de transformer le problème en enjeu social. Dans le domaine de l'environnement, l'apparition de « revendications sociales nouvelles » est ainsi souvent présentée comme portée par des « acteurs sociaux nouveaux », liés en France aux mouvements sociaux de la fin des années 1960².

La perspective que nous avons adoptée dans cet ouvrage est différente. Nous ne cherchons pas à déterminer les modalités d'existence, dans la population, d'un sentiment patrimonial ou environnemental qui préexisterait à l'institutionnalisation de ces domaines d'action, mais de saisir la façon dont, dans des situations de transactions entre populations et pouvoirs publics, se construit une définition pragmatique de l'action patrimoniale et environnementale. Ces situations peuvent constituer des moments d'enrôlement, de socialisation, à l'occasion desquels se diffuse les façons de voir le monde portées par l'action environnementale et patrimoniale. En d'autres termes, ce sont des moments d'appropriation sociale de l'environnement et du patrimoine.

Françoise Choay considère que le « culte des monuments historiques » à l'origine réservé à quelques spécialistes, érudits et collectionneurs, ne s'est pas transformé en une « religion du patrimoine » par une série de conversions individuelles et progressives, mais que cette transformation fut préparée par l'Etat³. Pour Jean-Luc Fabiani « la demande sociale de nature » serait une invention des gestionnaires de l'offre de nature⁴. Dans une perspective similaire, il me semble que les approches les plus intéressantes pour les recherches que je souhaite poursuivre remettent en cause le schéma « émergence dans la société / mise sur agenda » et considèrent que les notions se diffusent et sont co-construites au moment de leur institutionnalisation. C'est un apport des travaux de Calliope Spanou⁵ qui montrent que l'on ne peut penser l'administration en dehors de

¹ Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Helbing et Lichtenhain, 398 p.

² Jacques Chevallier, « La création d'un ministère », dans Pierre Lascoumes (dir.), *Instituer l'environnement, vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'harmattan, 1999, 233 p., p. 21-48.

³ Françoise Choay, *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Seuil, 1992, 267 p., p.160.

⁴ Jean-Luc Fabiani, *op. cit.*, p. 204.

⁵ Calliope Spanou, *Fonctionnaires et militants, l'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan, 1991, 314 p.

son milieu d'intervention et la multiplicité des liens existants entre administrations et « mouvements sociaux » ; mais aussi de ceux de Florian Charvolin sur la genèse du ministère de l'Environnement en France¹, qui considère « qu'il n'existe pas de stabilisation de la notion [d'environnement] antérieure à l'apparition du thème sur la scène publique »². Quant à Alain Bourdin, traitant du patrimoine, il rappelle que la notion de « demande sociale » ne peut être dissociée de l'activité de création, d'organisation par des opérateurs liés à l'action des pouvoirs publics³.

Loin de constituer des mots vides, totalement polysémiques et malgré la grande diversité des usages, le patrimoine et l'environnement réalisent la promotion d'un « réseau classificatoire cohérent » que l'on pourrait associer à un référentiel, exprimant ainsi la dimension configurante que nous avons identifiée dans le chapitre précédent. Les modalités de cette promotion s'effectuent en particulier dans le cadre de la construction de domaines institutionnels d'action. François Charvolin a montré l'importance de la littérature grise, de publications et de colloques dans l'émergence du champ de l'environnement comme travail préparatoire à la création en France du ministère de l'Environnement⁴. Ces analyses recourent ce que nous avons nous-même pu observer dans le contexte mexicain. A partir de là, il convient de réfléchir à la diffusion de ces notions lorsqu'elles ne peuvent plus être pensées comme produites à l'extérieur des institutions publiques, et d'analyser le rôle de ces dernières dans la construction des catégories de pensée et d'action.

Quant au schéma inverse qui considère que l'institution ne se fait que par le haut, il apparaît aussi totalement inadapté à la compréhension des choses. C'est néanmoins un schéma très présent dans le cas mexicain, pays où les acteurs publics et associatifs insistent sur la faible diffusion dans la population des valeurs patrimoniales et environnementales, sur les difficultés de l'acceptation d'une mutation des pratiques, sur l'impact dans la mise en œuvre des politiques de la diffusion internationale de modèles d'action.

¹ Florian Charvolin, *L'invention de l'environnement en France, chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La découverte, 2003, 133 p. p. 66.

² Ibid, p. 66.

³ Alain Bourdin, 1984, *op. cit.* p. 191.

⁴ Florian Charvolin. *op. cit.*, p. 116.

On retrouve le même constat dans certains textes sur la question environnementale en France. Bernard Kalaora¹ souligne, d'une part, la très faible connaissance du niveau réel de la « conscientisation » des populations, d'autre part, une prise de conscience relative sans impact sur les pratiques et, enfin, le caractère centraliste et technocratique des façons de penser l'action l'environnementale depuis une tradition administrative liée à l'aménagement du territoire des années 1960. Le contexte français est souvent présenté en opposition avec la situation d'autres contextes nationaux qui seraient caractérisés par une plus grande présence des valeurs patrimoniales et environnementales au sein de la population. Pour Florence Rudolf, l'expérience française, « apparaît comme une institutionnalisation par le « haut » de la société » ; celle-ci serait symbolisée par la focalisation des éco-conseillers sur le conseil aux décideurs, par opposition aux conseils aux ménages plus développés en Allemagne².

La perspective constructiviste peut toutefois permettre de sortir de ces débats sur le niveau « réel » de « conscience » patrimoniale ou environnementale des populations. En France comme au Mexique, acteurs politiques et associatifs proclament à la fois l'intensité des demandes patrimoniales et environnementales et la nécessité d'accroître les actions de sensibilisation ou d'éducation patrimoniale et environnementale. On peut très bien considérer que ces notions sont de plus en plus prégnantes dans la façon dont nos sociétés pensent leur rapport à l'espace, et, en même temps, qu'elles ne constituent pas des réalités prégnantes au même degré pour tous. De nombreuses recherches montrent leur inégale répartition sociale et, dans certains cas, leur confinement au sein d'un groupe de spécialistes, d'amateurs ou de militants. La question de leur diffusion dans l'ensemble de la société est souvent mise en avant pour conclure à un effet limité des valeurs patrimoniales et environnementales qui ne toucheraient que certains groupes sociaux. La référence à l'ouvrage de Peter Berger et Thomas Luckmann³ permet à ce propos de considérer l'existence d'une pluralité de réalités, de distinguer des réalités massives de réalités discrètes fréquentées par peu d'individus, distinction,

¹ Bernard Kalaora, *Au-delà de la nature l'environnement*, Paris, L'harmattan, 1998, 199 p.

² Florence Rudolf, « Tout comme le conseil aux ménages s'appuie du présumé implicite selon lequel les sociétés se font et se défont à travers les actions réciproques et la vie quotidienne, le conseil aux décideurs s'appuie sur une représentation de la société selon laquelle le sort des institutions sociales est entre les mains de certaines élites », *op. cit.*, p. 52.

³ Peter Berger et Thomas Luckmann, *op. cit.*

particulièrement adaptée à l'étude de l'environnement, qui, selon, Florence Rudolf « gagne à être observé comme une réalité qui se décline en réalité quotidienne, en univers d'initiés et en univers de légitimation »¹.

Par ailleurs, on pourrait suivre, André Micoud, lequel propose de s'affranchir de la dichotomie souvent utilisée entre administration, d'un côté, et, de l'autre, association et société civile, pour penser les choses en termes de co-construction. Il propose de distinguer « un travail de co-construction comme champ » et « un travail de co-construction comme question »². Et définit ainsi sa position de recherche : « Comment a été opéré le travail proprement dit de problématisation qui a fait passer l'environnement d'un mot, d'une figure de style, à une réalité institutionnelle, à des textes normatifs, à des budgets et à des services ? »³.

Françoise Dubost⁴, adoptant une méthode ethnographique pour étudier le processus de construction d'un nouveau domaine du patrimoine - celui des plantes cultivées et des jardins - a bien mis en lumière les modalités de cette co-construction. Elle souligne « le rôle essentiel des acteurs et des groupes d'acteurs qui jouent un rôle pionnier dans la construction de nouvelles représentations et de nouveaux systèmes de légitimation », ici celui des collectionneurs et des associations, mais aussi des acteurs publics, qui dépendent d'administrations diverses menant des politiques différentes. On peut donc considérer, avec Pierre Lascoumes, que c'est « l'action collective, privée et publique, entendue comme mobilisation d'ensembles structurés d'acteurs sur des enjeux qui a construit l'environnement comme problème »⁵.

C'est bien ce processus, que l'on peut caractériser comme la production de nouveaux domaines d'action publique, qui implique l'avènement de catégories nouvelles dans la sphère publique, d'espaces de débat, mais aussi l'extension de l'intervention des pouvoirs publics. Peut-être plus que d'autres domaines d'action

¹ Florence Rudolf, *op. cit.* p. 4.

² André Micoud, « Association et environnement : une «histoire» pleine d'enjeux », dans Pierre Lascoumes (dir.), *Instituer l'environnement, vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'harmattan, 1999, 233 p., p. 151-166.

³ *Ibid.* p.165.

⁴ Françoise Dubost, *Vert patrimoine*, Paris, Editions de la Maison des sciences de l'homme, 1994, 170 p.

⁵ Pierre Lascoumes, Lascoumes Pierre, *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, éditions la découverte, 317 p., 1994, p. 14.

publique, le patrimoine et l'environnement révèlent l'importance de la construction conjointe des problèmes, de l'action des pouvoirs publics, et de nouveaux publics. En outre, ce sont des domaines pour lesquels le monopole de l'Etat sur la définition des problèmes est remis en cause à la fois par le bas - par les collectivités locales et les associations - et par le haut par des instances de coopération internationale.

Dans les deux cas (patrimoine et environnement), on perçoit l'influence d'une scène internationale, qui n'est pas réductible à une coopération inter-Etats. Ces lieux supra-nationaux, d'échanges entre experts, spécialistes, militants ont une très forte influence sur les modalités de construction des « problèmes à traiter ». L'émergence de ces notions a été impulsée par le travail de stabilisation des termes et de diffusion auxquels se livrent les instances internationales. Ces deux domaines sont caractérisés par une forte internationalisation des modalités de construction de catégories d'action publique. André Desvallées, tentant une généalogie de l'usage du mot patrimoine en France, lequel se diffusa selon lui à partir des années 1970, remplaçant dès lors plusieurs autres termes (monuments, biens culturels, héritage), ne se contente pas de relever les occurrences du terme dans le langage institutionnel ; il identifie les précurseurs et les porteurs d'innovation, montrant combien ils furent liés à l'UNESCO, dès sa création en 1946¹ et à d'autres instances internationales de coopération culturelle dès 1930, institutions et instances qui constituèrent des scènes essentielles d'acculturation des acteurs nationaux au vocabulaire du patrimoine. Pour l'environnement, la conférence de Stockholm en 1972 est souvent citée pour marquer la diffusion du terme dans « une connotation écologiste, qui renvoie à l'impact négatif des activités humaines sur les réalités biophysiques »². Plus récemment, la Banque Mondiale joua un rôle fondamental dans la diffusion de travaux sur la notion d'environnement urbain³.

¹ L'UNESCO affiche dès sa création en 1946, un objectif en faveur de « la protection du patrimoine universel de livres, d'œuvre d'art et d'autres monuments d'intérêt historique et scientifique ». Notons d'ailleurs que cet organisme a été dirigé à partir de 1947 par un Mexicain et que le terme semble à cette époque d'usage courant en Amérique Latine, sous l'influence de la promulgation de la loi de 1933 de la République espagnole adoptant l'expression « patrimonio historico-artístico cultural ». cf. André Desvallées, « A l'origine du mot, « patrimoine », dans Dominique Poulot (éd.), *Patrimoine et modernité*, Paris, L'Harmattan, 1998, 311 p., p. 89-105.

² Cf. Cyria Emilianoff, article « Environnement », *op. cit.*

³ Depuis le début des années 1990, les priorités de recherche mises en avant par la division du développement urbain de la Banque Mondiale intègrent l'environnement urbain. Cette notion regroupe l'ensemble du champ des services urbains et des projets d'aménagement de quartiers. Publications, colloques et expertises construisent la notion d'environnement urbain comme un concept pour traiter d'un grand nombre de problèmes

Travaux sur l'institution du patrimoine et de l'environnement au Mexique

Modalités de l'institutionnalisation locale

Au Mexique, la construction des cadres d'action patrimonial et environnemental présente, malgré des temporalités différentes¹, plusieurs traits communs. Cela concerne, d'abord l'autonomisation de pratiques - la protection de certains monuments ou sites, la protection de la nature, le contrôle des pollutions, la prise en compte de la qualité de la vie - qui existaient comme objectifs des actions des pouvoirs publics avant la création d'administrations spécifiques. Ce qui est nouveau, ce n'est pas la prise en compte de ces éléments, mais leur regroupement et leur intégration au sein des catégories institutionnelles du patrimoine et de l'environnement.

Un autre trait commun est celui de l'organisation des domaines d'intervention qui a, dans les deux cas, nécessité une uniformisation des modalités d'action et des initiatives locales qui préexistaient. Dans le cas du patrimoine, ce processus a pris la forme d'une centralisation et de l'attribution des fonctions de contrôle aux représentants locaux d'un organisme fédéral² ; dans le cas de l'environnement, celle d'une centralisation permettant dans un premier temps la construction de

urbains et impulser la nécessité de réformer les pratiques actuelles de gestion. Le rôle de la Banque Mondiale ne se limite pas à l'octroi de prêts mais elle développe de plus en plus une activité de conseil en "bon gouvernement local" pour permettre aux villes de jouer un rôle dans le cadre des politiques d'ajustement. L'environnement urbain est considéré comme un thème de recherche prioritaire : cf. *The human face of the urban environment, proceedings of the second annual world bank conference on environmentally sustainable development*, World Bank, 1995, Annick Osmont, *La Banque Mondiale et les villes, du développement à l'ajustement*, Karthala, 1995, 309 p.

¹ Les modalités d'action patrimoniale sont encore aujourd'hui définies par une loi de 1972, avec des antécédents dans les années 1930 (cf. encart). L'action environnementale a été organisée par une loi de 1988 (loi générale d'équilibre écologique et de protection de l'environnement) avec des antécédents dans les années 1970, réformée en 1996. La création d'un procureur fédéral de l'environnement et d'un institut national de l'environnement en 1992 au sein du ministère du Développement social (SEDESOL), puis d'un ministère de l'Environnement (SEMARNAP) en 1994 sont à analyser dans le cadre de la préparation de l'ALENA et du renforcement de la coopération internationale sur ce thème, mais aussi de la recherche de politiques consensuelles par le dernier gouvernement du PRI qui pilotait la transition économique et politique. Les réformes de 1996 de la loi fédérale ont été adoptées à l'unanimité et le premier ministère de l'Environnement a été confié à une personnalité non membre du PRI, universitaire environnementaliste, Julia Carabias. Antonio Azuela, juriste et sociologue du droit de l'Université Autonome de Mexico, fut nommé procureur fédéral de l'Environnement.

² INAH : *Instituto nacional de antropología y historia*, Institut national d'anthropologie et histoire cf. encart.

l'intervention fédérale et dans un deuxième temps redistribuant les compétences entre niveaux de pouvoirs¹.

La genèse de la politique de protection du patrimoine urbain au Mexique

L'Institut National d'Anthropologie et d'Histoire (INAH) fut créé en 1939. Cet organisme chargé à la fois de la recherche anthropologique, archéologique et historique et de la protection des monuments fonctionnait à cette époque plus comme un centre de recherche que comme une institution de contrôle des impacts des dynamiques urbaines sur les centres historiques. Entre les années 1930 et les années 1960, la physionomie des centres-villes au Mexique a été profondément modifiée non pas sur la base de grands projets de rénovation mais sous la forme d'une petite rénovation privée, édifice par édifice, très destructrice. Les premières listes de monuments ont essentiellement servi à comptabiliser les pertes.

Dans les années 1950, même si les textes de loi intègrent déjà la notion de zone historique à protéger, de nombreux architectes et urbanistes, au Mexique comme ailleurs, n'accordent aucune valeur au tissu historique en lui-même, ne considérant digne de protection que les monuments importants. Tel ce projet qui se proposait de rénover le centre de la ville de Mexico tout en conservant les monuments, déplacés et regroupés autour d'une seule rue « monumentale » Tacuba-Guatemala. Dans cette optique muséale, les immeubles sont considérés comme meubles, comme objets d'architecture et non comme éléments constitutifs du centre de la ville.

Dans la ville de Mexico, à partir des années 1960, l'INAH renforça néanmoins son rôle de protection et réussit à s'opposer à des projets d'élargissement des rues (notamment celui de la rue Tacuba) qui auraient détruit de nombreux monuments. C'est aussi à cette époque que furent publiés les décrets de protection de Coyoacán et San Angel². Ces oppositions entre les instances chargées de la protection des monuments et celles responsables de l'aménagement urbain débouchèrent sur une controverse et en 1963 sur une modification du comité de l'INAH. A partir de cette date, l'INAH renforça ses capacités de contrôle et d'intervention. La direction de l'Institut comme l'ensemble des postes de responsabilités sont désormais des postes politiques dont les titulaires sont nommés par chaque nouveau président de la République.

Les années 1960 furent les années du développement d'une dynamique internationale de diffusion du « culte des monuments », sanctionnée en 1964 par la « charte de Venise » sur la conservation et la restauration des monuments et des sites. Seuls trois Etats non européens ratifièrent dès 1964 la charte de Venise : le Mexique, le Pérou et la Tunisie. Effectuant en 1973 un bilan de l'action de l'INAH depuis 1939, Salvador Diaz Berrio, spécialiste de la protection du patrimoine qui eut une importante influence sur le développement des modalités d'intervention de l'INAH, considérait que l'Institut avait effectué un travail important dans l'exploration des zones archéologiques, très peu avancé en ce qui concerne la surveillance et le contrôle des altérations du patrimoine urbain historique, mais pris en charge de nombreuses restaurations de monuments.

Cette nouvelle dynamique internationale, relayée par des architectes et historiens de l'art participant du champ patrimonial en construction au sein d'instances internationales, dont certains sont membres de la direction des monuments historiques de l'INAH, aboutit au

¹ En accord avec la tradition constitutionnelle mexicaine, toutes les compétences que la Constitution n'attribuent pas directement à la Fédération incombent aux entités fédératives. Dans les deux cas le renforcement de l'action des pouvoirs publics a impliqué un moment de centralisation. En effet, la délimitation d'un champ d'action pour la Fédération nécessite antérieurement de limiter les compétences législatives des Etats, et, dans les deux cas, une réforme de la constitution autorisant la Fédération à ce saisir d'un nouveau champ d'intervention (en 1966 pour le patrimoine, en 1987 pour l'environnement).

² Anciennes localités aujourd'hui insérées dans l'espace urbain dense de la ville de Mexico.

renforcement de la légitimité et des capacités d'intervention de l'Institut. Cette nouvelle phase de l'institutionnalisation de la protection du patrimoine se concrétisera par la publication du texte de loi actuellement en vigueur : la loi fédérale des monuments et zones archéologiques, artistiques et historiques de 1972. Ce texte, qui ne sera pleinement opérationnel qu'après la publication de son règlement en 1975, a permis la généralisation d'une ambitieuse politique de protection d'amples secteurs au cœur des villes.

D'après Patrice Melé, *Patrimoine et action publique au Mexique*, op.cit. p. 58-59.

Tensions centralisation/décentralisation

La construction de politiques publiques du patrimoine et de l'environnement passe donc par une forte centralisation et la construction d'une administration fédérale déconcentrée dans les capitales de chacun des Etats. Dans un contexte de décentralisation de la gestion urbaine, octroyant depuis 1983 aux municipes les pleines compétences en matière de planification urbaine¹, cette centralisation (ré)introduit ou maintient la présence directe de l'administration fédérale dans des secteurs clés de la gestion locale.

L'action de la Fédération est considérée au Mexique de deux points de vue différents. Pour le premier, la mise en œuvre d'une politique publique directement par les autorités fédérales peut être perçue comme plus efficace et déliée des intérêts politiques et économiques locaux. En effet, le caractère fédéral des réglementations leur confère une efficacité plus grande que celle des normes de construction et d'usages du sol, promulguées par des plans directeurs contrôlés par les seules administrations des Etats et des municipes. Ces plans sont en effet soumis à révision ou modification en fonction des évolutions politiques. Les autorités locales sont soupçonnées d'une plus grande vulnérabilité face aux poids des groupes de pressions économiques (propriétaires fonciers, entrepreneurs, industriels). A Monterrey, mes enquêtes auprès d'habitants mobilisés pour réclamer la protection des versants des montagnes proches ont montré que la seule protection considérée par eux comme potentiellement efficace et durable était une protection fédérale². Au niveau national, en 1996, lors des discussions sur la

¹ Une part importante des municipes sont dans l'incapacité d'exercer les fonctions de planification ou d'attribution des permis de construire. Souvent par délégation formelle ou informelle, les gouvernements des Etats gardent un rôle déterminant dans le contrôle de l'urbanisation. On verra néanmoins que la décentralisation dote les municipes de ressources réglementaires importantes dans le cadre des conflits et controverses.

² Mobilisés pour la protection du Cerro de La Silla, ces groupes d'habitants vont obtenir, dans le cadre d'une stratégie de contact avec le président de la République, la mise en place d'une qualification juridique fédérale de protection (Monument national), cf. « Conflits urbains pour la protection de la nature dans une métropole mexicaine », dans Patrice Melé,

réforme de la loi environnementale, les associations environnementalistes se sont mobilisées contre toute décentralisation des compétences de contrôle des affectations à l'environnement, celle-ci étant considérée comme un abandon face aux pressions des « développeurs »¹. Pourtant, les choses ne semblent pas aussi simples : d'une part, des représentants de groupes industriels s'opposèrent aussi à une plus grande décentralisation de la gestion des études d'impact, au nom de la nécessité d'une unité de traitement et des normes appliquées ; d'autre part, les situations de conflits analysés dans la partie suivante montrent que si, dans certains cas, les gouverneurs appuient effectivement des projets controversés alors que des habitants mobilisés et des associations recherchent un soutien auprès des autorités fédérales ; il existe d'autres situations dans lesquelles les acteurs institutionnels locaux semblent alliés contre un projet autorisé par la Fédération.

A l'opposé de ce type d'argumentation, l'intervention fédérale peut être mise en cause comme trop stricte, et, dans le champ du patrimoine urbain, comme responsable de la lente destruction des centres historiques, dans la mesure où elle constitue un système de contraintes limitant les volontés de ré-investissement des acteurs privés. La rigidité des expertises techniques de l'INAH est stigmatisée comme contribuant à la dégradation de l'espace urbain historique. Dans le domaine environnemental, la Fédération est dénoncée comme incapable de prendre en compte la nécessaire pesée des intérêts et de mener efficacement les négociations pour réussir un « équilibre local » entre production de l'environnement, développement urbain et économique. En situation de conflits, les positions « techniques » de l'administration fédérale sont considérées comme trop éloignées de la « sensibilité politique » de la population ou des groupes locaux².

En ce qui concerne l'action environnementale, la centralisation a été un premier pas vers une répartition des compétences entre les trois niveaux de pouvoir. Ce fut, en particulier, l'objectif de la réforme de 1996 de la loi de protection de l'environnement (datant de 1988). Cette réforme précise le cadre d'action pour la répartition des compétences et l'organisation des interventions des différents niveaux de pouvoirs. De fait, tout en organisant le cadre des interventions locales,

Corinne Larrue, Muriel Rosemberg (coord.), *Conflits et territoires*, Tours, PUFR, MSH « Villes et territoires », 2003, 224 p, p. 103-120.

¹ Azuela Antonio, *Visionarios y pragmáticos : sobre la juridificación de la cuestión ambiental*, Mexico, 2006, IISUM, 433 p. (en cours de publication).

² Ibid. p. 199

elle maintient la Fédération dans une fonction de contrôle des activités à risque ou potentiellement les plus polluantes, alors que les gouvernements des Etats et les municipalités sont chargés de contrôler d'autres types d'entreprises ou d'activités. Dans le domaine de la protection environnementale, les dispositifs fédéraux d'aires naturelles protégées sont doublés par des dispositifs instaurés par les municipes ou les Etats. On verra ultérieurement que les modalités d'organisation des relations entre les niveaux de pouvoir et les difficultés de coordination jouent un rôle important dans les situations de conflits que nous étudierons dans la troisième partie.

Tentatives de décentralisation de l'action patrimoniale

Pour l'action patrimoniale, bien que l'on évoque de manière toujours plus insistante la nécessité d'une meilleure répartition des compétences et d'une réforme de l'INAH, la loi de 1972 n'a pas été modifiée. En 1999, la perspective d'une initiative de loi qui aurait pu permettre l'intervention conjointe de plusieurs niveaux de pouvoirs, mais aussi du secteur privé, et qui paraissait préparer le démantèlement de l'administration du patrimoine, a déclenché une forte opposition des employés et chercheurs de l'INAH. A l'occasion de ces controverses, l'intervention des pouvoirs locaux et de l'initiative privée fut disqualifiée, car considérée comme susceptible de remettre en cause l'intégrité du patrimoine national¹.

Depuis cette époque, le débat sur les modalités de gestion du patrimoine se poursuit. Plusieurs propositions de loi visant à réformer l'intervention patrimoniale ont avorté. Dans un contexte d'incapacité législative du premier gouvernement non priiste, aucune de ces tentatives de réformes n'a prospéré². Le gouvernement fédéral a tenté de réduire le poids de l'INAH en soumettant cet organisme, théoriquement partie intégrante du ministère de l'Education mais fonctionnant de

¹ Dans les débats sur la décentralisation de la politique patrimoniale, la gestion des sites archéologiques, considérée comme propriété de la « Nation », représente un enjeu économique et symbolique. C'est à ce sujet que l'on évoque des tentatives d'appropriation locale - gouverneurs souhaitant organiser des fêtes au milieu des ruines, instrumentalisation des sites pour constituer le centre d'un projet touristique, trafic de vestiges.

² Le Parti d'Action National, au pouvoir depuis 2000 ne dispose pas de la majorité absolue nécessaire à la Chambre pour faire approuver les réformes législatives qu'il préconise. Dans l'incapacité de construire une alliance avec les partis d'opposition, il n'a pu réaliser son programme.

manière indépendante, à une instance normative supérieure : CONACULTA¹. Toutefois, l'Institut disposant d'une forte cohésion corporatiste, d'une grande capacité d'action, de ses propres organes de formation, de communication, et de l'appui d'organismes internationaux (pour lesquels il constitue un modèle à promouvoir en Amérique Latine) n'a pas pu être réformé. Les forts conflits développés entre cette nouvelle instance (CONACULTA) et l'INAH ont abouti en 2005 à la démission d'un directeur général de l'INAH dont la compétence était reconnue par les personnels (Sergio Raul Arroyo) ; son remplaçant (Luciano Cedillo Alvarez), nommé par le pouvoir paniste, est un restaurateur issu de l'Institut : il dispose aussi d'une forte légitimité interne.

En mai 2006, un projet de loi porté par un sénateur du PRI² envisagea de refonder le pacte fédéral en modifiant la Constitution pour réduire le champ des compétences exclusives de la Fédération et renforcer la capacité législative des Etats. Si cette proposition, adoptée par le Sénat, était approuvée par la Chambre des députés, son impact sur la gestion du patrimoine pourrait être important. Le nouveau directeur général de l'INAH³ a réagi violemment en considérant que l'ensemble de la politique du patrimoine serait remise en cause, que la loi fédérale de 1972 devrait être abrogée, alors que les sénateurs, pour leur part, objectent que leur réforme rendrait possible une meilleure définition des tâches, une « libération » des initiatives locales et la réalisation de contrats entre la Fédération, les Etats et les municipales. Dans cette controverse, amplement relayée par la presse, l'INAH se présente comme le seul garant de l'intégrité du patrimoine fondant l'identité nationale, de l'égalité de traitement entre les différentes régions du pays à partir d'un « critère unifié d'intervention », alors que les partisans d'une réforme argumentent que le patrimoine n'appartient pas à la Fédération mais à tous les Mexicains. Les interprétations de l'effet de cette éventuelle réforme vont de la simple contractualisation entre les trois niveaux de pouvoirs pour la gestion du patrimoine, l'INAH déléguant une partie de ses fonctions aux Etats, jusqu'à la remise en cause des compétences de la Fédération par la possibilité offerte aux

¹ *Consejo nacional para la cultura y las artes* : Conseil national pour la culture et les arts , organisme chargé de piloter l'ensemble de la politique culturelle de la Fédération.

² Cesar Camacho Quiroz. Ce projet a été approuvé par le sénat grâce à une alliance entre certains sénateurs du PRI et certains sénateurs du PAN.

³ Cf. un communiqué du 9 mai 2006 signé par le directeur général et l'ensemble des cadres et des représentants de l'INAH.

Etats de légiférer et d'instaurer leur propre répartition des compétences par rapport aux municipes.

Quoi qu'il en soit, depuis une vingtaine d'années, le champ de l'action patrimoniale au niveau local a été renforcé, les gouvernements des Etats comme les municipalités ayant créé des organismes chargés de promouvoir une intervention patrimoniale - fidéicomis ou conseil des centres historiques - et dont l'intervention se concentre sur la mise en valeur de l'image urbaine, ainsi que sur la réhabilitation de monuments propriétés des autorités locales. On peut aussi voir dans cette remise en cause d'une intervention centralisée sur le patrimoine l'influence de professionnels de la restauration et de la gestion patrimoniale, toujours plus nombreux au niveau local¹, qui plaident pour l'extension des compétences locales d'intervention et la multiplication des possibilités d'emploi. La généralisation de l'intervention patrimoniale dans l'ensemble des villes a ainsi pris la forme de la création de champs localisés du patrimoine, composés à la fois de représentants des organismes de protection, d'architectes restaurateurs, d'enseignants et de chercheurs des universités locales, de membres d'associations et d'érudits locaux. Mes recherches ont montré les temporalités différentes de structuration de ce champ et sa capacité à influencer une prise en compte locale de la question patrimoniale : dans certaines villes - Morelia ou Zacatecas, par exemple -, la configuration de ce champ s'est faite bien avant la mise en place de la politique fédérale ; dans d'autres, c'est la politique fédérale et la diffusion récente de l'intérêt patrimonial qui a impulsé la création d'une intervention locale².

Les centres urbains sont présents dans ce débat d'une façon contradictoire. Dans la législation actuelle, les zones de monuments historiques sont l'un des seuls domaines pour lequel il est prévu une gestion coordonnée entre le niveau fédéral et les représentants des Etats et ceux des municipes, ainsi que la mise en place d'organismes locaux qui focalisent leur intervention sur la mise en valeur³. Toutefois, les centres historiques sont aussi soumis à de fortes pressions de

¹ Les formations à la restauration ou à la gestion patrimoniale se sont multipliées dans toutes les universités mexicaines.

² « La protección del patrimonio histórico en México : practicas locales y competencias federales », *Mexican Studies*, University of California Press, 1998, p. 71-104. et *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, *op. cit.*

³ Pendant longtemps ces dispositions n'ont pas été appliquées. Elles n'en constituent pas moins toutefois le cadre des conseils des centres historiques créés à l'initiative des gouvernements des Etats ou des municipalités, ces conseils se sont généralisés dans les années 1990 ; ils collaborent avec l'INAH.

l'urbanisation. Des projets appuyés par les autorités locales peuvent envisager des opérations de réhabilitation/rénovation qui soient inacceptables pour les critères de l'INAH. A l'inverse, la stratégie de l'INAH qui consiste à préserver d'amples zones au cœur des villes est souvent remise en cause par les autorités locales¹. L'INAH se pense en effet comme l'unique garant de l'intégrité non seulement des monuments mais aussi de l'image urbaine et du tracé urbain² des zones de monuments historiques.

Au total, l'action sur le centre historique constitue le cadre de relations particulières entre les différentes instances ; aucun niveau de pouvoir ne peut et ne veut abandonner à d'autres ces espaces dont la charge symbolique pour l'identité de la ville est importante. Autour de l'intervention et de la définition d'une action publique sur les centres se sont constitués des organismes de consultation et de concertation entre les acteurs fédéraux et locaux : ces diverses formes de conseils du centre historique intègrent des groupements corporatistes (collèges d'architectes, Chambres de commerce et d'industrie), les universités et certaines associations locales. Ces instances ne sont pas dotées d'une véritable capacité d'action mais elles instituent et formalisent une scène constituée par l'interaction des différents acteurs qui souhaitent affirmer leur présence au centre de la ville.

Un renforcement local de l'action environnementale ?

La mise en œuvre de l'action environnementale au niveau local est beaucoup plus récente que l'intervention patrimoniale, puisque le programme de recherche que nous avons initié en 1998 est contemporain de la mise en place d'administrations spécifiques dans les municipalités. Bien sûr, des services s'attachant à des questions sectorielles (la gestion de l'eau, des ordures ménagères ou des espaces verts) existaient mais ce n'est qu'après les réformes apportées en 1996 à la loi fédérale de 1988 qu'ont été créées des administrations locales qui revendiquaient une approche transversale de l'environnement. Ces administrations

¹ Ce fut le cas à Puebla dans les années 1990. Voir l'analyse des relations entre acteurs dans le cadre de la controverse autour de la tentative de rénovation des *barrios* impulsée par Manuel Bartlett gouverneur de 1993 à 1999. cf. *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines, op. cit.*, p. 254-260.

² Le plan en damier a été construit comme un des éléments du patrimoine, un symbole de la *traza* historique. Dans la pratique des autorités fédérales mexicaines, une des premières actions généralisées a été d'interdire les auvents en béton qui, en façade sur rue, protégeaient de la pluie et du soleil, pour reconstruire une image de continuité et de lisibilité du tracé.

ont souvent pris le nom de « direction de l'écologie ». Au niveau des gouvernements des Etats, les administrations de l'environnement avaient été mises en place un peu plus tôt, au début des années 1990, immédiatement après le vote de la loi de 1988. Elles ont été d'abord intégrées à des ministères de Développement urbain et de l'Écologie avant d'être constituées comme ministères indépendants¹.

Les études de cas réalisées dans le cadre du projet Medio, que j'ai coordonné avec Mario Bassols, ont d'abord montré la grande diversité du cadre d'action au niveau local, en particulier en ce qui concerne la place et l'efficacité du système de planification urbaine et de contrôle des impacts de l'urbanisation. Ce premier résultat remet en cause l'idée de l'existence d'une forme unique de gestion urbaine et environnementale, que l'on retrouverait dans toutes les villes mexicaines. De fait, le poids relatif des différents acteurs peut modifier les modalités de mise en œuvre des procédures ; et le cadre réglementaire local peut présenter des différences importantes, y compris dans la répartition des compétences entre Etat et municipalités. Les contextes étudiés sont donc très hétérogènes. Pour dire les choses autrement, le degré d'acceptation des limitations et contrôles de la propriété privée et des initiatives des investisseurs peut être très différent d'une situation à l'autre.

Les études de cas montrent en effet que la légitimité même de l'action environnementale et urbaine doit être reconstruite au niveau local. D'une certaine façon, il serait possible de dire la même chose dans tous les contextes nationaux. En comparaison avec la France, on peut toutefois considérer qu'au Mexique cette capacité des groupes locaux à négocier, à adapter les formes de l'intervention publique, est particulièrement importante. Elle tient en particulier à l'existence d'une scène de production juridique locale (cf. supra) qui peut introduire des différences dans les capacités d'action et la répartition des compétences entre acteurs locaux. On peut d'ailleurs estimer que cet aspect a été renforcé par les modalités locales de

¹ L'Etat de San Luis Potosí dans lequel se déroulent les deux situations de conflit analysées dans la troisième partie, s'est caractérisé par une précoce innovation institutionnelle dans le domaine de l'environnement. La coordination générale de gestion environnementale qui avait été créée en 1993 au sein d'un ministère de développement urbain fut remplacé en 1997 par un ministère d'écologie et de gestion environnementale, cf. Mario Bassols Ricardez, « Gestion urbana, orden juridico ambiental y conflicto social en San Luis Potosí », dans Mario Bassols, Patrice Melé, Bassols Mario, 2001, « Gestion urbana, orden juridico-ambiental y conflicto social en San Luis Potosí », dans M. Bassols, P. Melé (coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, México, UAM, Miguel Angel Porrua, Mexico, 420 p, p. 145-183.

la transition politique. D'autres travaux, que j'ai réalisés à Puebla, à Mexico, Guadalajara et à Monterrey ont permis de prendre la mesure de l'ampleur des différences en termes de structuration du champ de l'action patrimoniale, environnementale et urbaine, mais aussi de la capacité d'action des acteurs techniques par rapport aux groupes de pouvoir locaux.

Ce que notre projet a observé au niveau local, c'est la construction, la consolidation, l'autonomisation de l'environnement comme domaine de l'intervention des pouvoirs publics locaux. Cette conclusion se situe au niveau de l'analyse de la structuration et de l'institutionnalisation de l'action des pouvoirs publics, ce qui ne signifie pas nécessairement une amélioration significative du contrôle des atteintes à l'environnement. Au niveau local, les administrations de l'environnement tendent à devenir, avec des différences de temporalité, des ministères locaux sur le modèle de celui mis en place au niveau fédéral. Toutefois, les modifications les plus importantes concernent la mobilisation des municipes sur des thématiques environnementales, et la création en leur sein de directions spécialisées. Notre projet a analysé finement les modalités de cette ingénierie institutionnelle dans les villes étudiées.

La construction d'un domaine municipal d'intervention environnementale

Depuis une dizaine d'années, les acteurs municipaux de protection de l'environnement ont consolidé leur présence institutionnelle. Dans les municipalités de l'aire métropolitaine de Monterrey, l'administration de l'environnement est prise en charge par des « directions de l'Ecologie » intégrées au sein de directions du Développement urbain et de l'Ecologie. Peu à peu, s'est mise en place une répartition des tâches entre les responsables de l'aménagement urbain et ceux de la protection de l'environnement, qui peut être considéré comme une définition opérationnelle du champ de l'environnement.

Les directions du développement urbain ont abdiqué tout discours sur les impacts de l'urbanisation sur le milieu. Les plaintes des habitants sont qualifiées « d'environnementales » : gênes occasionnées par les mauvaises odeurs des restaurants, la pollution des petits ateliers dispersés dans le tissu urbain, les bruits de voisinage et les plaintes contre le trafic automobile généré par des usages non résidentiels. Alors que l'autorisation de ces activités reste du domaine des directions de l'urbanisme, toute atteinte à la qualité de la vie est considérée comme une forme de pollution urbaine.

Certaines questions qui pourraient être considérées comme « environnementales », mais qui ne relèvent pas de la gestion quotidienne des directions de l'Ecologie, sont redéfinies comme de « l'urbanisme ». Alors que le nettoyage des espaces publics est du domaine des directions de l'Environnement, celui des lots vides - nombreux en l'absence d'une obligation de construire liée à l'achat d'un terrain dans un lotissement - sur lesquels prolifèrent les décharges clandestines reste du domaine des directions du Développement urbain ou de la police administrative.

Le travail des directions de l'Ecologie est centré sur la prise en compte des plaintes et dénonciations, la gestion des conflits d'usage du sol, le contrôle de la contamination et les impacts environnementaux, de la protection des espaces verts, de l'image urbaine.

La gestion des espaces verts semble être la principale fonction des directions de l'Ecologie. Dans un contexte de grande sécheresse - à l'exception des versants des montagnes - le verdissement n'est pas forcément synonyme de protection des espaces naturels. Les espaces non urbanisés ne sont pas des espaces verts. Certaines formes

d'urbanisation contribuant au verdissement - en particulier les lotissements paysagers de luxe - peuvent être dotées d'une valeur d'amélioration du cadre de vie. Le modèle d'action environnementaliste qui tend à privilégier l'utilisation d'espèces végétales endogènes est ici fortement remis en cause. Certains responsables municipaux de l'écologie assument une position privilégiant des espèces allogènes, rejetant les cactacées vers les espaces naturels protégés.

Dans un milieu aride, et dans un contexte de relative carence des espaces verts, les jardins des propriétés privées apparaissent comme un patrimoine que les municipalités tentent de protéger. Toutefois, les conditions de l'acceptabilité de l'intervention municipale à l'intérieur des jardins privés sont complexes à construire. Assimilant leur rôle à celui de la protection de tous les arbres de la ville - le maintien du couvert végétal à l'extérieur des zones urbanisées étant de la compétence de la Fédération - les directions de l'Ecologie se mobilisent pour renforcer la base juridique de leur intervention à l'intérieur des jardins privés.

Les actions sur l'image urbaine sont qualifiées d'environnementales. Les directions de l'Ecologie se chargent de la réalisation et du contrôle du règlement de publicité. Les risques liés à l'imbrication entre activités industrielles et zones résidentielles - théoriquement situés en dehors des compétences municipales - mobilisent aussi les directions de l'Ecologie. La municipalité constitue la première instance vers laquelle les populations se tournent en cas d'accident ou de pollution avérée. Les municipalités s'autosaisissent des questions affectant la santé des populations. Ces thèmes politiquement très sensibles se traduisent souvent par des déclarations d'hommes politiques locaux se portant garants de droits fondamentaux à la santé et remettant en cause le fonctionnement de l'ordre juridique environnemental.

La diffusion de la « culture environnementale » constitue une autre constante des actions des directions municipales de l'Ecologie. Sous le vocable d'éducation environnementale, la promotion de jardins et de potagers familiaux comme celle de pépinières scolaires devant permettre de diffuser « l'amour pour les plantes » sont présentées comme les premiers pas de l'acquisition d'une culture écologique. Des campagnes de mobilisation des résidents pour nettoyer les espaces publics sont réalisées dans certains quartiers. Ces actions ponctuelles sont encadrées par un discours permettant de lier l'action quotidienne au paradigme environnemental et aux dynamiques mondiales de lutte pour la protection de l'environnement. La municipalité de Santa Catarina, par exemple, décrit ses actions d'éducation écologique, mobilisant les habitants pour l'amélioration de la propreté de leur quartier, comme une participation à un programme de coopération internationale « nettoyer le monde » (Planète propre).

D'après : « Paradigme environnemental et action publique urbaine à Monterrey (Mexique) », Autrepart, Gérer la ville entre global et local, 2002, N°21, Paris, L'Aube, Institut de Recherche sur le Développement, p. 41-54 et « Monterrey: medio ambiente y urbanización en una metrópoli industrial », dans M. Bassols, P. Melé (Coord.), Medio ambiente, ciudad y orden jurídico, UAM, Miguel Angel Porrua, Mexico, 420 p., 2001, p. 51-118.

Au total, depuis la fin des années 1990, on peut identifier un renforcement des champs localisés de l'environnement, qui implique à la fois une plus grande présence des institutions fédérales mais aussi la création d'administrations locales de l'environnement au niveau des gouvernements de l'Etat comme des municipalités. Malgré la grande misère de certains de ces nouveaux services et même, dans certains cas, des administrations fédérales chargées de la police environnementale, on ne doit pas conclure à un simple effet de mise en visibilité d'une thématique faisant partie des critères d'évaluation d'un « bon gouvernement local », d'affirmation d'une « bonne volonté environnementale ». Bien sûr, cette

dimension existe, ainsi que la volonté de montrer la capacité d'innovation locale, d'être le premier maire, le premier gouverneur à mettre en œuvre un certain type de document de planification ou à établir une institution innovante. La politique environnementale est un domaine dans lequel, on peut observer la multiplication d'actions symboliques au niveau national comme local¹. Mais l'institutionnalisation de l'action environnementale peut être dotée d'effets indépendamment de sa capacité réelle à remplir ses objectifs. Elle introduit un régime d'action particulier, définissant des rôles et attribuant des ressources juridiques ou symboliques et argumentatives à certains acteurs.

Production juridique locale et juridicisation du patrimoine et de l'environnement

Malgré les différences dans le degré de décentralisation que les lois fédérales intègrent, on observe dans les deux domaines - environnement et patrimoine - une production juridique locale, qui ne se limite pas aux seuls aspects que la loi fédérale ne prend pas en compte. D'ailleurs celle-ci, au niveau des Etats et toujours plus des municipales pourrait être analysée comme correspondant à un renforcement de l'intervention publique à toutes les échelles. Cependant ces règlements et textes de lois restent en grande partie déclaratifs et ne donnent pratiquement jamais lieu à la mise en place de politiques innovantes au niveau local.

Dans le domaine de la protection du patrimoine, malgré la loi de 1972 qui limite très fortement les compétences des Etats, le cadre d'action a évolué, avec de fortes tensions entre l'INAH et les gouvernements locaux, vers une situation très diversifiée dans laquelle différentes formules juridiques ont été trouvées pour intégrer les pratiques locales de protection dans la sphère du droit : des normes fédérales sont intégrées dans les lois locales ; l'existence d'une catégorie de monuments et zones typiques de la compétence des gouvernements des Etats est reconnu². Avec des degrés très différents, les gouvernements de certains Etats se

¹ Dès 1991, une étude de la politique fédérale en matière d'environnement identifiait des stratégies « d'immunisation au moyen d'actions symboliques » « inmunización por medio de acciones simbólicas », Edith Kurzinger-Weimman et al, *Política ambiental en México, el papel de las organizaciones no gubernamentales*, Instituto Aleman de Desarrollo, México, 1991. s/p, p. 17.

² En analysant les termes utilisés, on perçoit une grande imagination qui permet d'octroyer des valeurs patrimoniales à des édifices importants « localement » mais que l'on ne veut pas qualifier de monuments historiques car ils deviendraient objet d'une compétence fédérale.

sont dotés de capacités juridiques, administratives et techniques d'intervention qui constituent aujourd'hui la base d'une revendication pour l'intégration de compétences spécifiques au sein de la loi fédérale ou par une réforme du pacte fédéral.

Par ailleurs, on observe dans tous les Etats, la construction d'un ordre juridique environnemental local. De nouvelles lois environnementales et des règlements municipaux intègrent progressivement les modifications des lois fédérales et se présentent comme mettant en œuvre une production juridique originale. Une fragmentation des modalités de construction de l'ordre juridique au niveau local semble persister. Les relations entre les productions juridiques des différents niveaux de pouvoir s'avèrent complexes. Cette complexité peut devenir un obstacle à la mise en œuvre d'actions conjointes lorsque perdurent des législations locales qui n'intègrent pas les nouvelles modalités d'action introduites au niveau fédéral.

La législation fédérale attribue aux pouvoirs locaux plus de compétences, ce qui signifie une plus grande capacité de gestion locale et, en ce sens, une décentralisation - mais ne leur octroie pas plus de capacités à légiférer¹. En fait, on pourrait dire que, dans le même temps où l'efficacité de l'action environnementale s'est accrue la capacité d'innovation juridique des Etats a été réduite. En effet, si on analyse en détail les productions juridiques locales, on observe que leur principal effet est d'organiser l'application des dispositions contenues dans la loi fédérale. Mais, dans certains cas, il est possible d'identifier des prescriptions qui peuvent paraître contradictoires avec les dispositions fédérales. Même si depuis la fin du pouvoir priiste, les controverses constitutionnelles se sont multipliées pour tenter d'apporter une réponse juridique aux débats sur la définition des compétences de chaque niveau de pouvoir, la question des attributions environnementales semble avoir suscité peu de recours.

Or, les lois mexicaines ont un fort degré déclaratif. C'est le cas des lois fédérales², mais plus encore des lois locales qui, pour certaines, reconstruisent leur propre vocabulaire et définitions juridiques et utilisent une argumentation sensiblement différente de la loi fédérale. Plus qu'un texte normatif, elles constituent

¹ Cf. José Juan González Márquez, *Nuevo derecho ambiental mexicano (instrumento de política)*, México, UAM-Azcatpocalco, 1997, 372 p.

² Antonio Azuela analysant la réforme en 1996 de la loi environnementale de 1988 a montré l'importance de cet aspect dans les négociations avec les ONG et dans la construction de l'unanimité autour de la promulgation de cette loi, *op. cit.*

des lois programmes qui explicitent un plan d'action sur l'environnement. Tout se passe comme si la production juridique locale construisait un espace d'expression ouvert. Cette liberté de parole locale peut compliquer la visibilité de la cohérence de l'ordre juridique. La pluralité des références juridiques des acteurs institutionnels diffuse un sentiment d'instabilité et d'opacité du système juridique. On observe ainsi une situation paradoxale dans laquelle chaque niveau d'action considère formellement que son intervention est normée par sa propre production juridique. Néanmoins, lorsqu'il s'agit de la mise en place de procédures de gestion concrète, ces actions sont fortement conditionnées par l'évolution de la législation fédérale et par les formes complexes d'interaction entre niveaux de pouvoir qui paraissent s'éloigner des cadres constitutionnels¹. La capacité juridique des Etats a des conséquences qui vont beaucoup plus loin qu'un simple délai pour l'intégration des changements fédéraux dans les lois locales. En effet, il peut exister plusieurs façons d'interpréter le cadre défini par les lois fédérales. Et par ailleurs, les relations entre le cadre normatif de l'environnement et celui des établissements humains peuvent être différentes d'un Etat à l'autre.

Il est possible que ces tensions ne soient rien d'autre que la forme mexicaine de négociations et conflits que l'on pourrait retrouver dans toutes les Fédérations. Mais l'on peut aussi considérer cette pluralité de discours juridiques comme le révélateur d'une situation proche d'un pluralisme juridique². Dans le domaine du patrimoine et de l'environnement, il existe en effet de nombreux centres qui génèrent du droit : la Fédération, les entités fédérées, les municipales, sans oublier les instances internationales. Il existe aussi une multiplication de pratiques, de règles secondaires

¹ Comme le notait Antonio Azuela dans son analyse de la gestion territoriale Azuela Antonio, 1993, « Políticas ambientales e instituciones territoriales en México », en, *Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental*, México, UNAM, Coordinación de humanidades, p. 83-105, p. 93.

² Au sein de la sociologie du droit les débats sur l'utilisation de la notion de pluralisme juridique sont intenses. Dans une acception stricte, ce que l'on pourrait dénommer pluralisme juridique au Mexique serait l'existence de normes locales au sein des communautés indigènes ou bien les pratiques « juridiques » informelles liées à certaines modalités de la croissance urbaine. Il me semble toutefois que, même si l'ensemble des dispositions juridiques des différents niveaux de pouvoir appartiennent formellement au même ordre juridique, l'observation en situation des références à ces différents niveaux de juridicisation d'une même question (contrats locaux entre acteurs, municipal, de l'Etat, de la Fédération, des organismes internationaux) instaure une pluralité des lieux de production du droit et des scènes d'interprétation, que l'on peut qualifier de pluralisme juridique. Cette position est cohérente avec celle développée par Jean Carbonnier *Flexible droit, pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1992, 415 p. et Jacques Chevalier, « La régulation juridique en question », *Droit et société*, n° 49, 2001, p. 827-846, p. 835.

ainsi que différentes formes d'instrumentation des règles du droit et des pratiques juridiques ou para-juridiques par les acteurs locaux. Apparaît ici encore un phénomène, dont on a souligné l'importance dans première partie, et que certains sociologues du droit propose de nommer « l'indétermination » du droit ; lié aux travail d'interprétation contextuelle, qui n'offre pas *a priori* de certitudes, ni de prévisibilité pour les acteurs¹.

Les jeux complexes de coopération et d'opposition entre les trois niveaux de pouvoir ne sont pas spécifiques à la gestion environnementale et patrimoniale. Il est, en outre, possible d'observer une différence fondamentale entre la question patrimoniale et la question environnementale. Alors que la législation fédérale du patrimoine ne codifie que l'intervention fédérale, la législation environnementale a pris la forme d'une loi générale² qui propose une répartition ente les trois niveaux de pouvoir. L'établissement d'une loi générale a nécessité une réforme de la Constitution pour doter la Fédération de cette capacité. La loi fédérale cadrant l'action patrimoniale ne délimite pas les compétences locales et semble attribuer la gestion de l'ensemble du patrimoine national à un organisme fédéral, mais l'extension du champ patrimonial et l'absence de loi générale, laissent paradoxalement une certaine marge de manœuvre aux initiatives locales. Dans le cas de l'environnement, les acteurs municipaux utilisent la législation fédérale pour renforcer leur capacité d'action et leur légitimité face aux gouvernements des Etats. La production juridique et d'ingénierie administrative des municipes va dans le sens d'une mise en œuvre des compétences octroyées explicitement ou implicitement par la Fédération. Dans le cas du patrimoine, ce processus n'existe pas, et l'on perçoit une double tension, entre Etats et Fédération et entre Etats et municipes.

Les municipes semblent toujours plus soucieux d'exercer une pleine compétence sur leur territoire. Or, la gestion urbaine concrète est composée d'interventions croisées et parfois conjointes impliquant municipalités, Etats et Fédération. De plus, les modalités précises des interventions publiques dans les centres historiques et la construction d'un cadre d'action environnemental et urbain ne sont pas seulement le résultat de l'application des lois fédérales et de leurs règlements, mais aussi de la manière dont les acteurs locaux construisent certaines pratiques, à partir d'un

¹ Cf. Antonio Azuela, *op. cit.*, 2005 : 10.

² Au Mexique, la Fédération dispose de deux types de production juridique, des lois qui précisent les modalités de l'intervention fédérale et des lois « générales » qui ont aussi pour rôle de délimiter les relations entre les trois niveaux de pouvoir.

ensemble de normes et de règles susceptibles d'être mobilisées pour légitimer et renforcer leur action.

Même lorsque la loi fédérale octroie à l'INAH le monopole de l'expertise légitime face aux experts et érudits locaux, ce monopole peut être questionné par le recours à des références internationales qui introduisent un autre niveau de légitimité. Le pluralisme des formes et des discours juridiques et normatifs à la disposition des acteurs constitue un élément clé de ces transactions, négociations et adaptations locales.

Malgré les nombreuses critiques du fonctionnement de la Fédération mexicaine, la faculté des Etats à légiférer ne constitue par une simple fiction dont le rôle serait seulement d'intégrer les évolutions des législations fédérales dans les lois locales. C'est un espace de pouvoir que les gouverneurs utilisent pour renforcer leurs compétences dans les négociations entre les différents niveaux de gouvernement. Cet aspect, qui était présent à la marge dans l'organisation de l'Etat priiste, a été fortement renforcé dans le Mexique de la transition (cf. partie suivante).

Dans le fonctionnement de la gestion locale urbaine, ces centres générateurs de normes et de pratiques juridiques et réglementaires créent des règles qui peuvent entrer en concurrence et être utilisées par les acteurs locaux dans les négociations et les revendications politiques. Cet élément introduit une plus grande complexité dans le fonctionnement de la relation pouvoir local/pouvoir fédéral. La complexité accrue du jeu politique permet aux pouvoirs locaux de se créer des espaces plus larges d'intervention, même dans des domaines pour lesquels l'instance locale pouvait paraître avoir été totalement marginalisée par la loi fédérale¹.

¹ En réalité, pour le patrimoine, la force d'imposition de la législation fédérale paraît être inversement proportionnelle au niveau de la législation locale antérieure à la loi. Dans les villes historiques importantes, qui possèdent une longue tradition d'intervention locale sur le patrimoine, l'intervention fédérale a été plus difficile à mettre en place. Dans ce type de contexte, il faut prendre en compte la volonté des acteurs locaux de montrer leur intérêt pour le patrimoine, tant par des actions que par des déclarations ou actes juridiques.

Espaces urbains et institution du patrimoine et de l'environnement

Un second niveau de lecture croisée de l'institution des actions patrimoniales et environnementales au niveau local consiste à examiner leurs relations avec le secteur de l'urbanisme et leurs impacts sur les dynamiques intra-urbaines et la gestion de la croissance urbaine. On l'a noté, il s'agissait d'un des principaux objectifs de mes premières recherches sur ces thématiques.

Progressivement, ces deux domaines se sont donc institutionnalisés parallèlement au secteur de l'urbanisme et de la planification urbaine. On peut observer, à partir des années 1970 pour la protection du patrimoine et des années 1980 pour l'environnement, l'autonomisation de secteurs de l'administration publique qui, dès lors, fondent la légitimité de leurs interventions sur des lois fédérales, qui sanctionnent l'existence d'un cadre d'action et délimitent des objectifs spécifiques. Or, tout se passe comme si, ces deux nouveaux secteurs de l'action des pouvoirs publics jouaient un rôle décisif dans la production et la gestion de la ville, sans que les modalités de leur institutionnalisation n'accorde d'importance à leurs relations avec la planification urbaine et les institutions en charge de l'aménagement urbain. Les actions patrimoniales et environnementales vont en effet :

- se saisir des centres villes, construits comme centres historiques et zones de protection du patrimoine,
- requalifier comme problèmes environnementaux la question des relations entre l'habitat et les activités urbaines non résidentielles, et proclamer la nécessité d'organiser et de limiter l'extension de la ville sur les espaces « naturels » ou ruraux.

Or, les préoccupations patrimoniales et environnementales ne prennent pas seulement la forme de la construction de politiques publiques autonomes ; elles deviennent aussi des objectifs affichés pour la planification et l'aménagement urbain. Malgré les discours, la situation mexicaine se caractérise plutôt par une stricte séparation entre les modes d'intervention sur la ville. L'autonomisation de l'action publique patrimoniale et environnementale s'est accompagnée d'une très faible intégration de leurs objectifs au sein des documents de planification urbaine

Production du patrimoine urbain et actions sur les centres-villes¹

Dans le cas du patrimoine, j'ai pu étudier comment les zones fédérales de monuments historiques ont permis la production d'un nouveau type d'espace urbain : le centre historique. En 29 ans, entre 1974 et 2003, cinquante centres-villes ont été dotés d'une zone fédérale de protection des monuments historiques qui, le plus souvent, couvre toute la ville de la fin du XIX^e siècle². Ce zonage patrimonial introduit des règles spécifiques d'intervention et d'image, toute intervention sur le bâti étant soumise au contrôle des architectes de l'INAH. Il a aussi pour conséquence de diffuser, sur tout l'espace considéré, une valeur patrimoniale. Cette situation s'est traduite par une mise sous tutelle du centre de nombreuses villes par une administration fédérale réalisant sur cet espace un contrôle des évolutions urbaines plus strict que celui de la planification urbaine du reste de la ville, laquelle demeure confiée aux acteurs locaux.

De plus, le centre-ville, même délaissé par les couches aisées, continue à être le lieu d'ancrage d'une centralité politique et symbolique. Les pouvoirs locaux investissent dans des politiques d'embellissement et d'image urbaine qui, souvent, reprennent comme périmètre l'espace protégé par l'INAH. Toutefois, l'intervention patrimoniale est essentiellement conservatrice. Malgré des tentatives pour impulser la mise en œuvre de politiques de réhabilitation, celles-ci sont restées généralement à l'état de projet pilote et limitées à une administration ou à une ville.

J'ai pu étudier la progressive institutionnalisation de cet espace central, qui constitue non seulement l'espace de référence des procédures de protection du patrimoine, mais est aussi devenu celui de la réorganisation des flux et des usages

¹ Cette sous-partie est une synthèse des principales conclusions de mes recherches sur ce thème : cf. Patrice Melé, *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, Presse de la Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, 1998, 324 p. et « (Ré)investir les espaces centraux des villes mexicaines », dans Catherine Bidou-Zachariasen et al. (coord.), *Retours en ville*, Paris, Descartes, 2003, 267p., p. 175-204.

² Il faut noter qu'après 1990, les décrets de zone de protection sont moins nombreux, concernent essentiellement des petites villes et des zones moins étendues. Si la plupart des villes de fondation coloniale ont été protégées, certaines villes importantes pourtant inscrites dans les projets de l'INAH depuis les années 1970 n'ont toujours pas fait l'objet d'une protection fédérale, vraisemblablement à cause de l'opposition des pouvoirs locaux. Sept villes historiques ont été inscrites sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO sur la base du périmètre de l'INAH (Mexico, Oaxaca, Puebla, Guanajuato, Morelia, Tlacotalpan et Campeche). De plus, Zacatecas a été inscrite sur la liste du patrimoine mondial alors qu'elle est dotée d'un dispositif local de protection. Pour une analyse de la structure de ces zones cf. Patrice Melé, *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, op. cit., p. 65-78.

de la rue, un espace de référence des documents de planification, un espace d'organisation de l'administration locale déconcentrée et un sous-espace particulier à prendre en compte dans le champ de la gestion urbaine quotidienne. Parallèlement à la diffusion de procédures de contrôle du patrimoine et en utilisant les délimitations précises du centre historique effectuées par les organismes chargés de l'application de la politique du patrimoine, les autorités locales et fédérales ont promu la réorganisation des fonctions centrales installées au coeur des villes mexicaines. La normalisation des usages de la rue est présentée comme complémentaire des politiques d'image et de valorisation patrimoniale. Des plans de zones sont venus apporter une cohérence *a posteriori* à ces mesures. Tous ces éléments contribuent à l'individualisation de la question du centre au sein de l'agenda des pouvoirs publics. La constitution progressive d'un champ particulier d'intervention a permis de réunir des types d'espaces différents : espaces commerciaux valorisés, centre commercial populaire, espace d'inscription des pouvoirs politiques et quartiers populaires, qui, traditionnellement, étaient pris en compte séparément dans le cadre d'actions d'aménagement menées au coup par coup. Les discours comme les actions des pouvoirs publics contribuent ainsi au renforcement de l'identité de ce type d'espace.

Ces processus, dans le contexte des centres-villes mexicains, contribuent à modifier la perception des quartiers populaires centraux, à mettre fin ou à délégitimer les tentatives de rénovation et à fonder des demandes de patrimonialisation d'éléments non protégés par la loi : pratiques artisanales ou festives. Toutefois, les lois du patrimoine délimitent des devoirs des propriétaires sans les encadrer par des politiques publiques. Si le contrôle des travaux effectués sur des monuments publics ou privés semble s'être généralisé, la réglementation en vigueur et les modalités d'intervention de l'INAH sont incapables de lutter contre le processus de lente dégradation des édifices historiques utilisés comme *vecindad*¹. Les quartiers populaires sont désignés comme dégradés en comparaison non

¹ *Vecindades* immeubles anciens délaissés entre la deuxième moitié du XIX^e et les années 1940 par les familles aisées qui les occupaient sur le mode de l'hôtel particulier, et ultérieurement divisés en plusieurs « appartements », dans certains cas, chaque pièce est devenue un nouveau logement accueillant une famille. Le même terme peut désigner des immeubles de rapport, construits essentiellement avant les années 1940, pour loger les couches populaires urbaines et souvent organisés autour d'un patio ou d'un couloir central. Ce dernier type a été comparé aux courrées du Nord de la France.

seulement de la grandeur passée de certains édifices historiques mais aussi de la partie valorisée du centre¹.

En dehors de certaines mesures permettant la vente sous la forme de copropriétés et des réglementations sur le logement locatif, les actions des pouvoirs publics ont un impact relativement réduit sur la production et la dynamique des marchés du logement dans les espaces centraux². C'est une des différences importantes avec les situations qui prévalent tant en France que dans de nombreux pays européens, dans lesquelles les mesures gouvernementales ont joué un rôle déterminant dans la constitution d'un secteur de la réhabilitation et dans les dynamiques qui animent le parc de logements anciens.

La principale stratégie des propriétaires est de laisser l'édifice tomber en ruine pour pouvoir par la suite négocier le terrain nu ou l'immeuble. Face à ce type de stratégie, les organismes de contrôle et la législation existante sont le plus souvent impuissants. L'attribution de valeurs patrimoniales non seulement aux immeubles historiques mais aussi à la structure de l'espace urbain intégré dans les zones de monuments modifie néanmoins les relations sociales traditionnelles au sein des quartiers populaires. La question de la dégradation des *vecindades* n'est plus un problème limité à un mode particulier de relation entre propriétaires et locataires codifié par le droit civil. La législation du patrimoine, en protégeant le bâtiment classé monument historique, modifie la nature même d'une partie des *vecindades* ; elle attribue en effet à l'espace construit une nouvelle qualité. Locataires et propriétaires doivent théoriquement adapter leurs pratiques à ce nouveau statut. La lente dégradation des *vecindades* suite à la défaillance des propriétaires n'est plus susceptible d'être sanctionnée seulement en cas de danger avéré pour les habitants. Si l'institution responsable de la protection du patrimoine n'a pas les moyens de sanctionner effectivement les atteintes au patrimoine, la multiplication des réglementations et des discours stigmatise les comportements des propriétaires au regard du patrimoine de la Nation, et même de l'humanité.

¹ Ces processus ont été étudiés dans « Quartiers populaires et patrimoine au Mexique », *Les annales de la recherche urbaine*, n°72, 1996, Paris, p. 22-33.

² Le rôle du Fideicomiso du centre historique, structure indépendante créée en 1990 par le District Fédéral pour impulser la revitalisation du centre reste essentiellement limité à l'amélioration de l'image du centre. Dans le domaine du logement, ce sont les programmes de reconstruction qui ont suivi les séismes de 1985 qui ont eu l'impact le plus important, ceux-ci ont permis de reconstruire plus de 45 000 logements dans le centre de Mexico.

L'attribution d'une valeur historique à des *vecindades* a plusieurs effets contradictoires. Pour de nombreux acteurs publics, la référence à une grandeur passée, celle des palais et hôtels particuliers, oblige à percevoir les usages populaires comme des pressions incompatibles avec la qualité patrimoniale. Dans certaines villes, les autorités locales revendiquent ouvertement la restitution des usages traditionnels des demeures historiques sur le mode de l'hôtel particulier. Pour les immeubles de rapport et l'architecture mineure de la fin du XIX^e ou du début du XX^e siècle, qui accèdent à une valeur historique ou simplement d'ambiance urbaine, le changement de statut a ralenti le processus rapide de destruction et introduit la possibilité d'autres usages accompagnant la restauration et l'introduction de signes de l'historicité.

Malgré les discours de militants, de chercheurs et de certains représentants des organismes de protection, qui se réfèrent au maintien des fonctions traditionnelles et des formes spécifiques de la culture populaire des quartiers centraux, il n'en reste pas moins que la politique du patrimoine ne prend en compte que les bâtiments et l'image urbaine. Les propositions d'utiliser la législation du patrimoine pour protéger ce qui est nommé au Mexique « patrimoine intangible », - une expression qui n'évoque pas l'intangibilité des constructions mais veut souligner l'existence d'éléments de patrimoine non physiques, constitués par le mode de relations sociales spécifiques aux quartiers populaires et à la *vecindad* -, n'apparaissent que comme un discours périphérique à la réalité des actions de protection du patrimoine.

Les usages des bâtiments ne sont qualifiés par les acteurs de la politique du patrimoine qu'en fonction de leurs impacts sur les monuments et l'image urbaine. Confrontées à l'absence de procédures de réhabilitation ou de politiques du logement prenant en compte l'habitat ancien dégradé, les restaurations ou réhabilitations impulsent, le plus souvent, un changement d'usage des édifices historiques.

En dehors de la situation exceptionnelle de la reconstruction qui a fait suite aux tremblements de terre ayant touché la ville de Mexico en 1985, les réglementations spécifiques aux espaces historiques constituent le plus souvent un frein pour la mise en place de programmes de réhabilitation des *vecindades*. La complexification de tout type d'intervention protège néanmoins les quartiers populaires d'interventions destructrices et permet le maintien du *statu quo*, même si les

autorités responsables de la protection n'ont pas les moyens d'imposer le respect total des réglementations.

Depuis une vingtaine d'années, les centres-villes mexicains ont donc connu de profondes mutations urbaines. L'ambitieuse politique de protection du patrimoine et les actions de mise en ordre de la rue et de réorganisation des flux ont changé l'image des centres. Toutefois, aucune politique massive de réhabilitation des logements dégradés n'a été mise en place, et les centres ne sont pas devenus attractifs, pour de nouvelles catégories de population¹. Peut-on considérer alors que les centres des villes mexicaines ont été le cadre de mutations assimilables à une *gentrification*² ? Il me semble que l'on ne peut utiliser le terme pour les villes mexicaines malgré la revalorisation symbolique de ces espaces et les politiques de protection et d'images qui s'y appliquent. Celles-ci ont toutefois rendu possible, dans certains contextes l'installation dans le centre de services ou d'équipement de loisirs ou culturels (par exemple des centres commerciaux modernes dans des marchés désaffectés). Dans certaines villes de province, on peut également identifier hôtels ou restaurants en position pionnière à proximité ou au sein des

¹ A l'exception notable du District Fédéral où la politique de limitation des autorisations de construire à la périphérie (*Bando 2*, 2000) pour impulser la densification des délégations centrales, ainsi que le nouveau cadre de financement du logement social en accession à la propriété ont impulsé la construction de programmes d'immeubles collectifs dans les délégations centrales. Dans ce nouveau contexte réglementaire, des programmes privés de collectifs se sont développés y compris dans des quartiers populaires. Les nouveaux habitants semblent être soit issus de ces quartiers, soit des employés travaillant dans le centre, ou une couche « moyenne basse » cherchant à accéder à la propriété et à éviter une localisation dans la grande périphérie. Cf. le programme de recherche en cours de Catherine Paquette (IRD-Mexico) et le mémoire que nous avons encadré ensemble: Agnès Robin, *Reconquête résidentielle de la ville centrale de Mexico : diagnostic et évaluation à partir du quartier Guerrero*, DESS Urbanisme et aménagement, Institut Français d'Urbanisme, Université Paris 8, 2005.

² Si le terme de *gentrification* a pu être utilisé pour caractériser des phénomènes différents, cette notion est centrée sur le rôle de segments particuliers de la demande de logement profitant d'un différentiel de loyers ou de prix - *rent gap* - pour investir certains espaces urbains dévalorisés. Au sens strict, il s'agit d'un schéma explicatif des processus de revalorisation de certains quartiers centraux ou péri-centraux à partir de l'expression des besoins de nouvelles couches moyennes, besoins non résolus par l'offre des promoteurs de logement. Dans une acception minimale, les phénomènes décrits sous ce terme caractérisent un « embourgeoisement » et le remplacement de population à revenus inférieurs par des populations à revenus supérieurs, donc une mutation des populations et l'éviction de couches populaires de certains espaces centraux. Je reprends ici les principales conclusions d'un article publié dans un ouvrage traitant de cette thématique : cf. Patrice Melé « (Ré)investir les espaces centraux des villes mexicaines », dans Catherine Bidou-Zachariasen et al (coord.), *Retours en ville*, Paris, Descartes, 2003, 267p., p. 175-204. Voir aussi mon intervention comme discutant de l'atelier « L'action publique dans les centres », séminaire internationale, *Réinvestir le « centre », politiques de requalification, transformations urbaines et pratiques citadines dans les quartiers centraux des grandes villes d'Amérique Latine*, IRD, CREDAL-CNRS, Paris, 6-7-8 juin 2006.

quartiers populaires centraux. A Mexico, mais aussi à Puebla et Monterrey, de nouveaux bars, restaurants et boîtes de nuit se sont implantés dans le centre. Ces dynamiques qui concernent des activités qui étaient jusque là installées à la périphérie ou dans les espaces consolidés ne doivent cependant pas être analysées comme les signes de la présence de nouveaux habitants mais bien comme de nouvelles formes de recours au centre pour certains résidents de la périphérie.

Selon moi, il ne s'agit pas d'une *gentrification* non résidentielle¹, mais d'une banalisation de l'espace central. Politiques d'image, normalisation de l'espace de la rue et déplacement des activités impulsant une décongestion du centre rendent possible l'implantation de ces activités dans le centre comme dans les secteurs valorisés des espaces consolidés et de la périphérie. L'accès se fait en voiture, et les *valet parking* permettent un accès direct à ces nouveaux espaces le plus souvent tourné vers l'intérieur, sans contact avec l'espace proche. Le centre est devenu un espace urbain où il est possible de mettre en oeuvre dans un autre cadre certaines pratiques de la ville limitées jusqu'alors aux espaces périphériques. C'est le sens de l'intégration d'espaces du type *plaza* périphérique (galeries marchandes et centres commerciaux), au cœur de certaines villes mexicaines, comme du développement de restaurants ou de cafétérias pour une clientèle aisée au sein d'édifices historiques. L'historicité du lieu remplace ici les aménagements paysagers des espaces commerciaux périphériques. A Puebla, mais aussi à Mexico, se développe ce type d'enclave, y compris à proximité des quartiers populaires. Le retour d'activités culturelles dans le centre peut être perçu de la même façon.

Dans les villes de province, pour certains types d'investisseurs, la requalification du centre permet la mise en place des mêmes stratégies au centre, dans l'espace urbain consolidé et dans les périphéries valorisées. La destruction du centre populaire, l'élimination de la saturation et de la foule, l'amélioration de l'accessibilité

¹ Même si Gareth Jones et Ann Varley ont proposé d'étendre la notion de *gentrification* à des phénomènes de valorisation commerciale et touristique déconnectés de dynamiques résidentielles, il me semble que pour garder un intérêt heuristique, la notion de *gentrification* appliquée aux centres-villes mexicains ne peut se limiter aux mutations des pratiques de la ville et doit se concentrer sur les dynamiques résidentielles des espaces symboles de la crise des centres : les quartiers et centres commerciaux populaires. Cf., « The reconquest of the historic centre : urban conservation and gentrification in Puebla, Mexico », *Environnement and planning*, 1999, p. 1547-1566.

permettent d'intégrer le centre à un espace urbain marqué par « l'isoaccessibilité »¹. Pour les classes moyennes et aisées dont les déplacements s'effectuent en voiture, cette « isoaccessibilité » est nécessaire pour intégrer le centre dans leurs pratiques.

La notion de *gentrification* présente l'intérêt de centrer l'analyse sur la demande de logement et les pratiques résidentielles de groupes ne trouvant pas ailleurs dans la ville d'offre structurée correspondant à leurs besoins et leurs aspirations - en particulier de besoins d'urbanité ou de densité. Elle nécessite de ce fait une analyse fine des relations entre stratégies résidentielles et des processus de valorisation/dévalorisation de l'espace urbain. Néanmoins, dans son acception la plus généralisée, cette notion lie la (re)valorisation des quartiers populaires centraux à une mutation de la population qui y réside, avec éviction des couches les plus pauvres. Pour les interventions publiques qui tentent de déclencher des processus de (ré)investissement dans l'espace central, il s'agit d'un objectif, du moyen d'une mutation sociale des espaces "dévalorisés". Au Mexique, sous les formes de la rénovation, de l'amélioration des infrastructures ou de la patrimonialisation, ces tentatives ont été le plus souvent des échecs dont les raisons sont à chercher dans les modèles de consommation des classes moyennes, les pratiques de la ville², mais aussi dans l'absence de cadres juridiques et financiers favorables à la réhabilitation.

Impacts locaux de l'action environnementale

L'environnement comme requalification de problèmes urbains³

Dans le cas de l'environnement, notre recherche collective⁴ a montré un niveau très faible d'intégration des préoccupations environnementales dans les législations et les documents de planification urbaine, ainsi que l'absence de coordination entre

¹ Samuel Bordreuil, « De la densité habitante aux densités mouvantes : l'hyperurbanité », *Les annales de la recherche urbaine*, juin 1995, p. 5-15.

² Voir mon analyse des pratiques de la ville et du rapport au centre des populations « Pratiche della città e modelli culturali in Messico », dans *La città ineguale pratiche culturali e organizzazione della marginalità in Africa e America Latina*, Edizioni Unicopli, Milano, 1995, p. 64-77., 353 p.

³ Cette sous-partie reprend des éléments de travaux que j'ai publiés et qui portent sur la ville de Monterrey : Patrice Melé, « Monterrey: medio ambiente y urbanización en una metrópoli industrial », dans Mario Bassols, Patrice Melé (Coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, UAM, Miguel Angel Porrua, Mexico, 420 p., 2001, p. 51-118. et « Paradigme environnemental et action publique urbaine à Monterrey (Mexique) », *Autrepart, Gérer la ville entre global et local*, 2002, N° 21, Paris, L'Aube, Institut de Recherche sur le Développement, p. 41-54.

⁴ Projet « *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico* », coordonnée avec Mario Bassols.

les acteurs de la protection de l'environnement et les acteurs de la planification urbaine.

Il s'agit d'une conclusion valable pour l'ensemble des études de cas de cette recherche, et en particulier pour l'agglomération de Monterrey¹, pourtant dotée d'un champ local de l'urbanisme bien structuré disposant d'une forte capacité technique. A Monterrey, face aux fortes pressions de promoteurs immobiliers qui revendiquent une plus grande liberté d'action et aux aspirations des municipalités de l'aire métropolitaine en faveur d'une plus grande autonomie, un intense débat, relayé par les médias et les partis politiques locaux a précédé l'approbation (en mars 1999) d'une nouvelle Loi de développement urbain de l'Etat du Nuevo León. A l'opposé, à la même époque, les discussions sur l'adoption d'une nouvelle Loi de protection de l'environnement² sont restées confinées aux spécialistes, associations écologistes et lobbies opposés au renforcement de l'action environnementale.

Dans ce contexte, l'existence de deux secteurs de l'administration publique semble avoir eu pour effet la marginalisation des acteurs de la protection de l'environnement, exclus de la préparation de la loi de développement urbain et dont les propositions sont renvoyées à la loi environnementale. Les débats sur cette loi, que j'ai pu suivre à la fin des années 1990, se limitaient à la revendication d'une consolidation de l'administration de l'environnement (transformation du sous-ministère de l'Ecologie en ministère, nouvelle procédure de la participation populaire, droit à l'information, création d'un *ombudsman*³ environnemental).

A Monterrey, le renforcement de l'action des pouvoirs publics dans le domaine environnemental s'est accompagné d'une flexibilisation des réglementations d'urbanisme. Sous la pression des entrepreneurs, les limitations existantes à la promotion immobilière par la législation urbaine ont été réduites, ce qui rend possible la construction de nouveaux espaces urbains plus denses et

¹ Monterrey est une métropole de 3,2 millions d'habitants (2000) formée par une aire métropolitaine de neuf municipes gérés en majorité par le Parti d'Action National, celui-ci contrôle aussi, depuis 1997, le gouvernement de l'Etat du Nuevo León. Il s'agit, après la ville de Mexico, de la seconde métropole industrielle du Mexique, situation qui place les questions de pollution, de risques et de gestion des interactions entre espaces résidentiels et activités industrielles au centre des débats et des controverses entre habitants et pouvoirs publics. De plus, la ville est entourée de montagnes, protégées par des qualifications juridiques fédérales mais soumises à de fortes pressions de l'urbanisation. Plusieurs conflits urbains pour la protection de la « nature » ont mobilisé des habitants contre la poursuite de l'urbanisation sur les versants.

² Initiée en 1998, cette loi ne sera promulguée qu'en 2005.

³ Médiateur

potentiellement marqués par des conflits d'usages et de voisinage. Or, dans le même temps, s'est généralisée une action environnementale municipale qui tente de limiter les pollutions et les atteintes à la qualité de vie des habitants. Dans l'incapacité de peser sur les modalités de la croissance urbaine ou sur le contrôle de la localisation des activités, les directions de l'Écologie des municipalités de l'agglomération concentrèrent leurs actions sur la négociation de mesures techniques visant à réduire les « troubles de voisinage » ou les atteintes à la qualité de la vie. Les administrations de l'environnement constituent un canal ouvert pour l'expression des plaintes formulées par les résidents qui dénoncent toute atteinte à la qualité de leur vie¹. Notre recherche collective a montré que, même dans le cas d'accidents ou de pollutions industriels, de la responsabilité des autorités fédérales, les résidents proches s'adressent d'abord aux directions de l'Écologie des munes qui fonctionnent comme relais et modes d'accès au système politico-administratif. En cas de crise avérée, certains maires peuvent faire des déclarations annonçant l'interdiction de certains types d'industries, ou bien la délocalisation d'activités à risque qui vont bien au-delà de leurs compétences réelles et sont de ce fait dépourvues d'effets normatifs².

La société locale du Nuevo León est marquée par le poids d'une puissante bourgeoisie industrielle dont les membres contrôlent tous les rouages des administrations locales. Le renforcement de l'efficacité de l'action publique urbaine et environnementale est assimilé, par ces acteurs privés, à une imposition et une limitation de leur capacité d'initiative. Dans ce contexte³, les directions de l'Écologie ne sont pas seulement un point d'accès aux administrations de l'Environnement mais constituent un écran entre les demandes des populations et les responsables du contrôle de l'urbanisation. Porteur des références aux biens communs exprimées dans le langage de la *doxa* environnementale, les responsables de l'Environnement

¹ Florence Rudof (1998, op. cit) analysant le travail des éco-conseillers en France au sein des municipalités française, montre, que le traitement des plaintes constitue l'un des principaux modes de relation à la population. Si le traitement des plaintes peut permettre d'élargir son champ d'action, le spécialiste de l'action environnementale court un risque de discrédit face aux autres services municipaux, et celui de s'enliser dans « le traitement de tous les problèmes inclassables de la commune » p. 36. C'est un processus similaire que j'ai pu observer lors de l'analyse du rôle des directions de l'Écologie dans les munes de l'aire métropolitaine de Monterrey.

² Cf. « Monterrey: medio ambiente y urbanización en una metrópoli industrial », dans Mario Bassols, Patrice Melé (Coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, UAM, Miguel Angel Porrua, Mexico, 420 p., 2001, p. 51-118.

³ Mais c'est aussi une conclusion valable pour l'ensemble des études de cas de notre recherche collective

ne peuvent être soupçonnés de collusion avec les intérêts du développement urbain ou industriel. Les directions municipales de l'Ecologie apparaissent comme des instances de canalisation des plaintes et des conflits urbains mettant en œuvre une reconnaissance symbolique du droit à l'environnement des populations.

Dans ce contexte, les actions d'éducation environnementale, composante de toutes les actions environnementales, n'ont pas pour seule efficacité de construire le domaine de l'environnement, en présentant les liens systémiques entre la gestion des déchets familiaux et la pollution industrielle, le verdissement de la ville et la protection de la nature¹. Ces actions semblent diluer la responsabilité de certaines formes d'urbanisation dans une responsabilité globale qui implique les pratiques quotidiennes de chaque habitant. Le paradigme environnemental et les références à des causalités systémiques appelant à une mutation des pratiques sociales semblent avoir pour effet d'évacuer le débat sur le rôle des procédures de contrôle de l'urbanisation².

Effets des zonages environnementaux aux périphéries des villes³

La mise en place d'une action environnementale et l'intégration progressive d'objectifs environnementaux au sein de la planification urbaine ont impulsé la multiplication des qualifications juridiques de l'espace visant à contrôler l'expansion

¹ On a pu observer ce type de fonction dans le cadre d'un conflit apparu à la suite d'une fuite de produits chimiques à Monterrey. Parmi les mesures de compensation offertes par l'entreprise aux habitants des lotissements proches, des cours d'éducation environnementale sont chargés de diffuser l'idée que tous (individus, entreprises, pouvoirs publics) ont une responsabilité partagée face à l'environnement. Cf. « Medio ambiente, orden jurídico y gestión urbana », dans Mario Bassols, Patrice Melé (Coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, UAM, Miguel Angel Porrua, Mexico, 2001, 420 p., p. 11-50.

² Certains commentateurs, « écologistes » autoproclamés, qui participent aux instances de concertation institutionnelle et très présents dans les médias, semblent spécialisés dans ce rôle : opposer un discours global à toute proposition de réforme et de renforcement des réglementations et de l'administration de l'Environnement ou de l'Urbanisme. Je pense ici en particulier à une personne interviewée à Monterrey, très présente dans la presse et dans les instances de concertation, qui semblait opposer à toute tentative de responsabiliser les entrepreneurs locaux de la pollution ou des risques, un discours dramatique sur la nécessité d'impulser un changement à l'échelle mondiale des modes de vie. Un discours qui revenait à proposer de ne rien changer à partir du moment où l'on ne pouvait tout changer !

³ Rédigée pour ce dossier d'habilitation, cette synthèse a fait l'objet d'une présentation croisée avec les formes d'illégalités liées à l'urbanisation sur terres *ejidales* : « Villes mexicaines : de nouvelles formes d'interface urbain/rural ? », *Journées d'étude*, « *Villes du Sud : les nouvelles dynamiques urbaines* », équipe Dynamique sociale urbaine (UMR CNRS CITERES/VST), MSH, Université de Tours, 9-10 mars 2005. Un texte est actuellement en cours de publication : Patrice Melé, « Politiques publiques, régimes d'action et interfaces urbain/rural au Mexique », Hélène Bertheleu, Françoise Bourdarias (coord.), *Les formes de manifestation du politique*, Tours, Presses Universitaires François-Rabelais, 2006.

urbaine aux fins de protection des espaces ruraux ou « naturels » à la périphérie des villes. Les processus créés par ces différentes formes de zonages environnementaux contribuent à l'instauration d'une nouvelle modalité d'interface urbain/rural, à la création de nouvelles situations d'illégalité et, on le verra, à l'instauration d'une filière particulière d'urbanisation.

Au Mexique comme ailleurs, la mise en oeuvre de zonages de protection de l'environnement peut être analysée comme un processus :

- d'identification et de délimitation de sous-ensemble spatiaux ;
- d'attribution de valeurs environnementales et patrimoniales à un espace délimité territorialement ;
- de qualification juridique de l'espace introduisant des prescriptions particulières destinés à encadrer les appropriations et les usages ; y compris celles et ceux des personnes et des groupes qui y résidaient au moment de l'instauration du périmètre de protection.
- de mise en oeuvre du moins dans certains cas, d'une gestion concertée des pratiques en fonction des milieux¹.

Mes travaux ont porté, principalement, sur les effets de ce processus d'attribution de valeurs sanctionné par des qualifications de l'espace. Je ne souhaite pas entrer ici dans des considérations techniques - types d'espaces protégés, instances de protection, types de prescription, modalités de leur actualisation localisée - ni dans une histoire de la politique environnementale mexicaine. Il faut néanmoins noter que la création de parcs naturels au Mexique est ancienne : le premier parc, El Desierto de los Leones, aujourd'hui soumis à la pression de l'agglomération de Mexico, date de 1917. Entre 1934 et 1940, Lázaro Cárdenas² a signé 41 décrets de parcs nationaux dont l'Ajusco au sud de la ville de Mexico et le parc naturel Cumbres en périphérie de l'agglomération de Monterrey. Je reviendrai sur le rôle de ces premiers parcs, notons simplement pour l'instant que plusieurs de ces périmètres se trouvent à proximité de grandes villes et que s'ils ont, jusqu'à présent, eu peu

¹ Si, au Mexique, la définition juridico-administrative des aires naturelles protégées prévoit la mise en oeuvre d'un plan de gestion, le plus souvent aucune modalité spécifique de gestion des milieux naturels n'a été mise en oeuvre cf. le mémoire de Master 2 de Marie-Amélie Péan, *L'intégration de la population aux politiques publiques de protection des milieux naturels, le cas de l'Etat de San Luis Potosí*, Master 2 Recherche : Sciences de l'Homme et de la Société, mention : Villes et Territoires, Spécialité géographie, 2005.

² Lázaro Cárdenas, président de la République, a mis en place l'institutionnalisation du régime national-populaire issu de la révolution mexicaine.

d'effets directs sur la dynamique de l'urbanisation et la localisation des activités, ils ont pu être réactivés à partir des années 1990 dans le cadre de conflits environnementaux en situation rurale¹ ou urbaine (cf. supra).

Depuis la loi fédérale de 1988, les « aires naturelles protégées »² se sont multipliées ; elles relèvent de différents statuts qui dépendent des trois niveaux d'organisation politico-administratives : Fédération, Etats, municipalités. On pourrait aussi noter le rôle d'instances internationales, en particulier, l'Unesco et son réseau de réserves de la biosphère - mais celles-ci - ont néanmoins un impact limité à proximité des villes.

Protection de l'environnement et contrôle de l'urbanisation

Au Mexique comme en France³, l'interaction entre renforcement de la protection de l'environnement et gestion de la croissance urbaine prend essentiellement deux formes :

- l'insertion d'objectifs environnementaux au sein des documents d'urbanisme : l'un des objectifs du contrôle de l'urbanisation par le zonage est en effet de préserver des zones naturelles, ainsi que des zones agricoles. Au Mexique comme en France, les administrations « urbaines » de l'Equipement ou du Développement urbain sont en charge de ce processus ;
- la délimitation d'espaces protégés, qualifiés en fonction de leurs « qualités environnementales », qu'il s'agit de préserver de la pression de l'urbanisation ;

Il existe au Mexique une troisième modalité : la planification écologique du territoire. Il s'agit d'un aménagement écologique du territoire qui propose de généraliser à l'échelle de l'ensemble du pays un système de plans écologiques à toutes les échelles (nationale, interrégionale, Etats et municipalités), produisant un

¹ Cf. La recherche sur la réactivation du parc du Tancitaro par Claudio Garibay Orozco, Gerardo Bocco Verdinelli, 2000, « Legislación ambiental, áreas protegidas y manejo de recursos en zonas indígenas forestales. El caso de la región del pico de Tancitaro », Michoacán, dans Bañuelos Martha, *Sociedad, derecho y medio ambiente*, México, PROFEPA, SEMARNAP, UAM, 541 p. p. 15-56.

² Il s'agit de l'appellation officielle mexicaine.

³ Cf. la présentation de la situation française que j'ai rédigée pour un séminaire comparatif du réseau international « Droit et espace urbain », Patrice Melé, « Medio ambiente, orden jurídico y gestión urbana en Francia », dans Edesio Fernandes (coord.), *Derecho, Espacio Urbano y Medio Ambiente*, Madrid, Dykinson, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, 2000, p. 223-252, 279 p.

zonage de l'ensemble du territoire national en fonction de l'intérêt écologique des espaces et de leur « vocation ». Cette planification écologique du territoire devait compléter, à l'extérieur des espaces urbanisés ou placés sous l'influence directe des villes, la planification du développement urbain. Il s'agit essentiellement d'un zonage d'identification, sans effet prescriptif direct, qui pourrait être comparé aux ZNIEFF¹ par son objectif et son positionnement institutionnel - l'établissement d'un zonage par le ministère de l'Environnement fédéral ou les ministères des Etats. Comme les ZNIEFF, la planification écologique n'a aucun effet juridique² direct, mais cherche à impulser une coordination des actions publiques par l'identification des espaces ayant un intérêt ou une valeur justifiant leur préservation. Ces zonages d'identification peuvent être repris pour la mise en œuvre de politiques publiques ; ils peuvent ainsi être mobilisés en cas de contentieux. Mais, contrairement aux ZNIEFF dont la délimitation a été confiée à des spécialistes porteurs de la valeur environnementale, la planification écologique du territoire propose un zonage exhaustif du territoire ayant pour objectif de réguler l'ensemble des usages, et se présente comme un processus qui doit impliquer la population. Cet exercice devait constituer dans l'opinion de ses concepteurs, un moment d'éducation environnementale et de diffusion d'une vision consensuelle sur les éléments à préserver. Confier l'aménagement du territoire rural aux autorités de l'environnement a été considéré par les environnementalistes et les groupes écologiques³ comme la seule façon d'échapper aux lobbies du développement urbain ou agricole. Par ailleurs, ce processus peut-être considéré comme une tentative du ministère de l'Environnement de prendre position dans le domaine délaissé de l'aménagement du territoire, délaissé depuis la suppression d'un ministère des Etablissements humains (SAHOP⁴) dans les années 1980⁵. Pour

¹ Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique

² En fait, un plan écologique du territoire approuvé pour une instance politico-administrative et publié au Journal Officiel devrait s'imposer lors de l'analyse des études d'impact ou de l'attribution des permis d'usage du sol. Mais le plus souvent les plans existant ne sont pas dotés de cette consistance juridique et ont pour seule efficacité de servir de référence dans la définition des « vocations » du territoire.

³ Ce sont ces groupes qui ont refusé la fusion entre planification urbaine et planification écologique, alors qu'elle avait été proposée lors de la réforme de 1996 de la loi générale de l'environnement. Cette fusion avait été perçue comme un abandon de l'indépendance de l'action environnementale. Cf. Antonio Azuela, 2006, *op. cit.*

⁴ *Secretaria de obras publicas y asentamientos humanos*, ministère des Travaux Publics et des Etablissement humains.

⁵ J'ai pu réaliser en 1999, un entretien avec un spécialiste de la planification territoriale ayant participé à un haut niveau à la conceptualisation des tentatives de SAHOP de réaliser

Antonio Azuela, les débats autour de la planification écologique du territoire ont constitué l'ouverture d'un « espace symbolique, au sein duquel il serait possible de réinventer le territoire, en évacuant les freins hérités, en particulier ceux des urbanistes »¹. Toutefois, au plan opérationnel, les différences entre les deux types de planification ne sont peut-être pas si grandes : nous avons pu rencontrer à la fin des années 1990, des planificateurs ayant participé aux tentatives de SAHOP de réaliser un aménagement exhaustif du territoire à partir d'un système de plans à toutes les échelles, devenus à partir de l'Institut National de l'Ecologie des théoriciens du processus de planification écologique du territoire.

Ces documents demeurent - à l'exception de quelques expériences de planification écologique participative dans des zones rurales ou indigènes² - des exercices techniques aux mains de spécialistes des milieux naturels ; leur élaboration fait une grande utilisation de systèmes d'information géographique. Par ailleurs, la séparation des exercices de planification entre une planification urbaine qui est de la responsabilité des municipalités (avec le concours des administrations urbaines des Etats), et une planification écologique, qui ne doit intervenir qu'à l'extérieur de l'espace faisant l'objet d'une qualification urbaine³, rend beaucoup plus complexe la prise en compte de l'étalement de l'urbanisation par les documents de planification. Au total, la planification écologique tente sans succès d'empêcher l'urbanisation, et n'est pas dotée des outils pour la réguler⁴.

Seize ans après la proclamation de la mise en œuvre de cette nouvelle forme de planification de l'ensemble du territoire national, celle-ci semble être un échec, même si un travail de connaissance et d'identification du territoire a été réalisé ; les plans nationaux ou régionaux n'ont pas été publiés et très peu de plans locaux ont

un aménagement du territoire à partir d'un système de plans à toutes les échelles, devenu dans les années 1990 un des théoriciens du processus de planification écologique du territoire.

¹ « Espacio simbólico, en el que se podía reinventar el territorio prescindiendo de las trabas del pasado, en particular de los urbanistas », Antonio Azuela, 2006, *op. cit.*, p. 204.

² Au total, les 80 exercices de planification « communautaires » existants sont aujourd'hui plus nombreux que les 26 documents réalisés à l'échelle municipale ou des Etats. Ils ont en particulier pour fonction d'organiser, à l'intérieur d'aires naturelles protégées, les usages autorisés de ressources communes. cf. L'étude réalisée par Azuela Antonio (*coord.*), *El ordenamiento ecológico del territorio en México. Evaluación y perspectivas. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2006(2), 174 p.*

³ C'est-à-dire, selon la définition opérationnelle retenue par les aménageurs mexicains, les zones construites et celles qui font l'objet d'un zonage dans les plans directeurs urbains, y compris les espaces de protection environnemental déterminés par ces plans.

⁴ Antonio Azuela, 2006, *op. cit.* p. 20.

été approuvés par les municipalités. A l'échelle locale, aucun financement particulier n'est lié à l'élaboration de tels documents. Aujourd'hui, les contradictions entre les deux systèmes de planification - la planification écologique du territoire relevant du ministère de l'Environnement et l'aménagement urbain et du territoire dépendant de celui du développement social (SEDESOL¹) - apparaissent ouvertement et les représentants des deux secteurs de l'administration fédérale affirment rechercher une solution permettant la coordination de leurs efforts².

Le rôle des zonages environnementaux

Les réflexions qui suivent concernent essentiellement les zonages environnementaux qui introduisent une qualification juridique particulière sur des espaces, tentant de contrôler les dynamiques des activités et de stopper l'urbanisation. En effet, les aires naturelles protégées au Mexique n'ont pas été constituées par expropriation ou acquisition des terrains. Il ne s'agit pas non plus de confier à un organisme public une gestion fine des milieux, mais d'introduire des prescriptions sur les espaces. Aux périphéries des villes, celles-ci gèlent théoriquement l'urbanisation et les changements d'usage du sol, et soumettent toute nouvelle activité à une autorisation spécifique dans le cadre d'un plan de gestion qui doit être réalisé en concertation avec les habitants et les usagers³.

En première analyse, ces différents zonages sont impuissants à contraindre l'urbanisation. Les périmètres protégés sont mités par différents types d'implantations résidentielles et d'activités, et même par des projets publics d'équipement et d'infrastructures. Les qualifications juridiques produisent donc un nouveau type d'illégalité dès lors qu'elles introduisent les autorités de l'environnement au cœur du processus d'urbanisation.

¹ *Secretaria de desarrollo social.*

² Cf. l'intervention de Gérardo Bocco, directeur de la recherche sur l'aménagement écologique du territoire et des écosystèmes de l'Institut national d'écologie du ministère de l'Environnement, lors du séminaire que nous avons organisé dans le cadre du projet « Le territoire et ses constructions », « Ordenamiento ecológico y territorialización de la política ambiental », premier séminaire Mexique du projet franco-mexicain de recherche et de coopération universitaire Le territoire et ses constructions (Ecos-Nord, ACI TTT), El Colegio de San Luis (Mexique), CETSAH (EHESS), UMR CITERES (VST) CNRS-Université de Tours, El Colegio de San Luis, San Luis Potosi, Mexique, 7-8 juillet 2004.

- Voir aussi ma participation comme commentateur de la session « Planificación urbana y ordenamiento ecológico », *Primer congreso nacional de ordenamiento Ecológico, hacia una nueva planeación del territorio de Mexico siglo XXI* °, Consejos consultivos para el desarrollo sustentable, Instituto Nacional de Ecología, PNUD, Guadalajara, 27-29 juillet 1999.

³ On a vu que, le plus souvent, ce plan de gestion n'a jamais été établi.

A partir de travaux de terrains menés dans la ville de Monterrey et de la littérature disponible sur cette question¹ et sans rentrer ici dans l'analyse de situations concrètes, je m'interrogerai sur la manière dont on peut caractériser cette modalité particulière d'interface urbain/rural et urbain/nature. Il faut d'abord noter l'existence de types de zones relevant d'acteurs différents. La protection des espaces naturels est d'abord une politique fédérale, mais l'on observe, à partir de la fin des années 1980, la multiplication des espaces protégés dépendant des Etats ou des municipalités. Le principal effet de cette généralisation des espaces protégés est l'introduction de nouveaux acteurs portant la valeur environnementale dans la gestion de l'urbanisation. Lorsqu'un parc naturel fédéral² se trouve à proximité d'une ville, comme c'est le cas à Monterrey, sa réactivation dans le cadre de la mobilisation de certains résidents réintroduit la Fédération dans les transactions locales autour du contrôle de l'urbanisation.

Des espaces à la périphérie des villes sont donc placés dans un contexte institutionnel spécifique. Or, la détermination de ce contexte est complexe, car il résulte de l'imbrication de dispositions dépendant de qualifications juridiques environnementales locales ou fédérales, ainsi que des réglementations locales de contrôle de l'urbanisation et encore de l'administration agraire gérant le secteur *ejidal*. Les responsables de l'environnement des Etats et des municipalités apparaissent souvent comme très faibles par rapport aux exigences de l'expansion urbaine portées par les propriétaires de terrains et les promoteurs immobiliers, mais aussi les milieux économiques et politiques locaux. Ceci signifie que des gouvernements des Etats peuvent ou ont pu attribuer des « autorisations d'usages du sol », permettant la réalisation de lotissements au sein d'espaces protégés par la Fédération ou les municipalités, ou même au sein d'espaces protégés par leurs propres services. Parfois le statut des terrains n'est pas clair, il existe de nombreux problèmes de délimitation, de définition des activités autorisées en l'absence des plans de gestion qui devait établir un règlement des usages. Dans ce contexte, les

¹ Cf en particulier Mario Bassols, Patrice Melé (coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, UAM, Miguel Angel Porrua, México, 2001, 420 p. ; Keith Pezzoli, *Human Settlements and Planning for Ecological Sustainability, The case of Mexico*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 1998, 428 p.; Martha Schteingart, Clara Salazar, 2000, « Expansión urbana, ambiente y cumplimiento de la ley en la ciudad de México », dans Martha Bañuelos (coord.), *Sociedad, derecho y medio ambiente*, México, Profepa, UAM, Conacyt, 541 p. p. 409-448 ; Martha Schteingart, "Expansión Urbana, Conflictos Sociales y Deterioro Ambiental en la Ciudad de Mexico, El Caso de Ajusco." *Estudios Demográficos Y Urbanos*, El Colegio de México, n°2 (3), 1987, p. 449-477 ;

² Promulgué dans les années 1930 et 1940.

administrations fédérales de l'environnement, réputées plus fortes et moins soumises à des pressions locales, peuvent apparaître aux yeux des environmentalistes et des habitants mobilisés comme les seuls garants possibles d'une stabilité de certains espaces « naturels ». Inversement, dans d'autre cas, la lourdeur des procédures fédérales oblige les populations et les associations locales à se retourner vers les pouvoirs locaux pour obtenir la protection d'un espace.

Les formes de l'illégalité

Dans de tels contextes, on ne s'étonnera pas que les formes d'illégalités soient nombreuses : urbanisation sur terres *ejidales*¹, lotissements non autorisés, extensions arbitraires de villages ou de lotissements existants, projets publics établis en s'affranchissant des réglementations. De plus, les milieux protégés se localisent souvent dans la périphérie la plus valorisée de la ville ; les formes d'illégalité concernant des projets destinés aux classes aisées sont particulièrement nombreuses. Autour de Mexico et de Monterrey, certains particuliers ou promoteurs possèdent les ressources politiques, économiques et techniques pour construire sur des pentes très fortes des villas, entourées d'amples terrains, qui dominent la ville. Sous des formes différentes, on retrouve ce phénomène dans pratiquement toutes les villes.

Les pouvoirs publics ont de grandes difficultés à légitimer la mise en œuvre de qualifications juridiques environnementales. Alors que les espaces protégés prennent le plus souvent, au Mexique, la forme de l'introduction de prescriptions spécifiques limitant les usages de la propriété, réglementant la propriété et ses usages, les défenseurs de l'environnement et les acteurs du développement urbain soutiennent la mise en place d'un autre modèle de parcs naturels constitué à partir d'expropriation ou d'acquisition de terrains. L'existence de ce modèle remet en cause la légitimité de l'intervention environnementale. Face au non-respect des prescriptions existantes, on observe chez de nombreux promoteurs un discours de

¹ Il s'agit alors d'une double illégalité, des lotissements, essentiellement populaires, s'implantent sur des terres redistribuées par la réforme agraire, qui sont donc en principe inaliénables, et simultanément dans des zones soumises à prescriptions spécifiques au nom de la politique environnementale. Ces dernières modifient les formes généralisées de gestion de l'illégalité « agraire » qui aboutissaient le plus souvent à une régulation, et qui permettait de considérer l'urbanisation sur terrain *ejidal* comme une filière d'urbanisation. Processus que j'ai étudié dans une partie de mes travaux voir en particulier, Patrice Melé, « Mexique, réforme agraire, fin et suite », *Etudes foncières*, n°63, juin 1994, p. 27-34. - « Cartographier l'illégalité, filières de production de l'espace urbain de la ville de Puebla (Mexique) », *L'Espace Géographique*, n°4, 1988, p. 257-263.

justification qui les autorise à s'affranchir de celles-ci tout en proclamant leur volonté de contribuer à la création d'un « véritable » réseau de parcs péri-urbains « y compris en donnant des terrains ». Ces parcs, perçus comme des jardins publics, peuvent devenir des atouts de promotion et des arguments de vente pour leurs opérations immobilières.

Lorsqu'une maîtrise foncière publique existe, elle concerne donc surtout de petites zones sur lesquelles, sont mises en place un entretien et une gestion du milieu. Dans certains cas, des parcs « écologiques » sont créés sur le modèle des forêts ou parcs péri-urbains. A Monterrey, par exemple, le gouvernement de l'Etat a clôturé plusieurs espaces qualifiés de parcs « écologiques » dont l'entrée est payante ; mais, pour compliquer les choses et la perception des qualifications, deux parcs se trouvent à l'intérieur d'un parc naturel protégé par la Fédération.

Cette conception de ce que doit être un parc n'est pas limitée aux promoteurs de lotissements de luxe. On peut en effet considérer que, de la part des citoyens, la demande sociale de nature est celle d'une nature aménagée et que les parcs ou zonages environnementaux introduisant seulement des limitations d'usage ont beaucoup de difficultés à construire leur légitimité. Dans le cas de conflits et de controverses, les partisans du non-respect des prescriptions environnementales ont beau jeu de proclamer que le parc ou l'aire protégée « n'existe pas », car ils ne sont pas « visibles » sur le terrain, qu'il est facile d'identifier des formes d'urbanisation illégales et que rien n'est fait pour organiser l'accueil des promeneurs.

Dans certains discours, la qualification juridique environnementale est même désignée comme responsable de l'altération du milieu. En gelant les utilisations légales, la déclaration d'aire naturelle protégée serait en effet la cause de la multiplication des situations d'illégalité. Face à la pression de l'urbanisation, les tentatives de fixer une limite stable semblent ainsi vouées, du moins dans le contexte actuel, à l'échec.

Certains promoteurs et spécialistes des études d'impact argumentent que la meilleure façon de protéger et d'entretenir le « milieu naturel » serait d'organiser de nouvelles modalités d'urbanisation exclusive ; principalement sous la forme de lotissements peu denses, assurant un respect de la couverture végétale et une image verte. C'est ce qui se passe à Monterrey, dans le municipe de San Pedro

Garza Garcia¹ avec la publication d'un « règlement de la montagne » qui n'autorise que certaines formes d'urbanisation apportant des assurances sur la taille des lots et une gestion « écologique » du milieu. Certains proposent même d'échanger des droits de construire contre un financement permettant la réalisation de « parcs écologiques » entretenus et ouverts au public. Le couple lotissement de luxe / parc péri-urbain constituerait ainsi un mode d'urbanisation exclusif garantissant une « bonne » gestion de la couverture végétale et « protégeant » ces espaces des formes d'urbanisation populaires non contrôlées qui sont généralement accusés d'être bien moins respectueuses de l'environnement.

La valeur environnementale est mobilisée dans d'autres contextes pour légitimer d'autres formes d'urbanisation. Ainsi, des lotissements populaires ou de classes moyennes tentent de prendre la forme et le nom de lotissements campagnards², - lesquels peuvent être autorisés au sein de certains types d'espaces protégés -, ou d'afficher l'existence d'un contrôle communautaire des impacts de l'occupation, voire de favoriser une petite agriculture biologique. Ce fut le cas, dans le District Fédéral, du mouvement des « communautés écologiques productives », il s'agit de la tentative de nouveaux occupants illégaux des zones de protection écologique d'obtenir une négociation du *statu quo* en se présentant comme des habitants, qui certes, venaient de la ville, mais ancrés dans la terre et construisant un type d'implantation remettant en cause la séparation urbain/rural³. Tout se passe comme si les populations implantées sur des terrains chargés d'une valeur environnementale par des qualifications juridiques devaient faire la preuve de leur éco-compatibilité, en s'affichant comme porteurs d'une valeur environnementale pour renforcer la légitimité de leur occupation.

Stigmatisation de l'urbanisation populaire et police écologique

A l'opposé de l'urbanisation sur terres *ejidales*, contexte dans lequel la perspective de l'éviction n'est plus envisagée, les références à l'expulsion sont présentes dans les discours sur l'urbanisation dans les aires naturelles protégées.

¹ Ce municipe de l'agglomération de Monterrey dans lequel ont pris place les lotissements et centres commerciaux des classes aisées ainsi que les sièges sociaux des grands groupes industrielles locaux est considéré comme le plus riche du pays.

² *campestre*, type de lotissement créé pour des résidences de fin de semaine ou secondaire avec d'amples terrains

³ Cf. Keith Pezzoli, *Human Settlements and Planning for Ecological Sustainability, The case of Mexico*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 1998, 428 p.

En dehors du District Fédéral¹, les évictions sont néanmoins très rares. Bien que celles-ci ne permettent pas de contrôler l'urbanisation, elles n'en sont pas moins une menace qui pèse essentiellement sur les implantations populaires. A partir de 1988 et du renforcement de la politique environnementale, la capacité des autorités du District Fédéral et de la Fédération à faire respecter la zone de protection écologique est devenu une preuve de la bonne volonté environnementale du régime.

Dans le District Fédéral, la tendance est au renforcement d'une police écologique et à la stigmatisation de l'urbanisation des espaces protégés². Les autorités délégitiment les nouvelles implantations, dont les habitants revendiquent souvent leur droit au logement et à la justice sociale, en utilisant des références à la valeur environnementale, mais aussi à l'équité dans l'accès aux ressources naturelles. Les responsables du D.F. démontrant par exemple que lorsqu'elles s'implantent sur des zones de recharge des nappes phréatiques, elles réduisent la disponibilité en eau de tous les habitants de la ville. Sur le modèle de l'évolution de la législation fédérale, a été défini un délit environnemental local, pas vraiment appliqué, mais souvent utilisé comme une menace ; il punit de peines de prison ceux qui occupent des zones de protection écologique du District Fédéral.

Il faut toutefois signaler que le cas du District Fédéral est spécifique. En effet, l'une des catégories de protection (le « sol de conservation ») est l'objet d'une tentative de gestion intégrée entre les responsables de l'environnement et ceux de l'aménagement urbain. Tout semble indiquer que le gouvernement du District Fédéral dispose aujourd'hui d'une capacité de contrôle des évolutions des espaces protégés plus grande que toute autre au Mexique. Néanmoins, si l'on se place sur un temps long, tout se passe comme si la régularisation constituait la principale forme de gestion des espaces protégés. Après chaque régularisation, les autorités

¹ Les autorités du District Fédéral utilisent les expulsions pour faire respecter les zones de protection écologique. Au début des années 1990, 24 000 familles installées sur des espaces protégés furent expulsées. Cf. Procuraduría Ambiental y del ordenamiento territorial del DF, 2002, *Regulación del suelo de conservación del distrito federal y acciones para sancionar obras o actividades ilícitas*, Mexico, Departamento Distrito Federal, 88 p.

² Le procureur environnemental et d'aménagement du territoire du District Fédéral (ibid., 2002) note que entre 2000 et 2001 plus de 216 hectares de « sol de conservation » ont été occupés par des lotissements illégaux et rappelle à ce propos que cette zone protégée doit servir à permettre la recharge des nappes phréatiques : « Chaque fois que 100 hectares de sol de conservation sont urbanisés, l'on perd la consommation d'eau de 2 400 logements par an » .

tentent de fixer une limite, chaque fois définitive, à l'urbanisation, mais cette limite est renégociée au bout de quelques années.

Réactivation des espaces protégés dans le cadre de conflits urbains¹

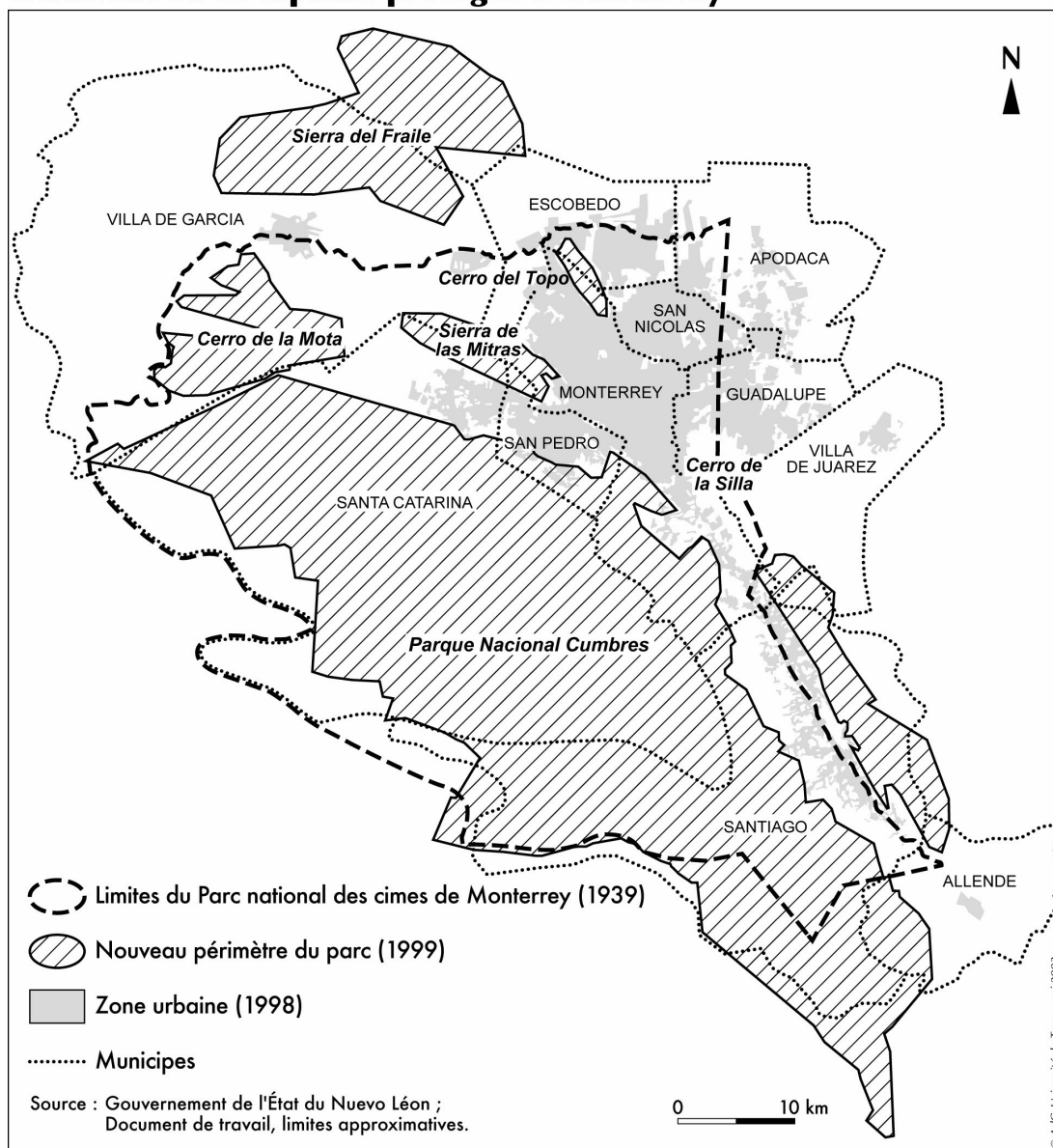
A Monterrey, une partie de la croissance de la ville s'effectue sur un espace protégé : le parc national naturel des cimes de Monterrey. Il s'agit d'une qualification juridique de l'espace des montagnes proches de la ville instituée en 1939 par un décret présidentiel de Lázaro Cárdenas. La ville installée à 530 mètres d'altitude est entourée de reliefs culminant entre 2 000 et 2 500 mètres. Toute la Sierra Madre Orientale, à l'ouest et au sud de la ville - soit près de 250 000 hectares -, est protégée par ce décret de Parc naturel.

La nature qu'il s'agit de protéger, c'est donc d'abord la montagne dont il faut préserver la végétation. Cette montagne est largement intégrée dans la ville, comme horizon, mais aussi en tant qu'elle détermine les axes de la croissance urbaine. Ces reliefs sont soumis à une forte pression de l'urbanisation, essentiellement sous la forme de lotissements pour classes aisées. En fait, une grande partie de la ville s'est développée sur le périmètre du parc. Dès la publication du décret, la relation entre cet espace protégé et l'urbanisation fut complexe. En effet si le périmètre de protection englobait une partie de la ville existante, son règlement excluait les espaces urbanisés de la protection du parc.

L'existence d'espaces urbanisés au sein du périmètre originel du parc est aujourd'hui utilisée pour délégitimer cette limite, celle-ci relèverait d'une erreur manifeste dans les coordonnées géographiques qui figurent dans le texte du décret. Entre 1939 et le début des années 1990, tout s'est passé comme si cette qualification juridique avait été oubliée. Aucune instance de gestion n'a été mise en place, aucun aménagement particulier n'a été réalisé au nom du parc. Par contre, à partir des années 1990, la mobilisation d'associations de résidents des lotissements de San Pedro Garza García, couplée à un intérêt renforcé des autorités fédérales pour la protection de l'environnement, réactiva la qualification juridique de Parc naturel.

¹ Une analyse détaillée de ce conflit a été présentée dans Patrice Melé, « Conflits urbains pour la protection de la nature dans une métropole mexicaine », dans Patrice Melé, Corinne Larrue, Muriel Rosemberg (coord.), *Conflits et territoires*, Tours, PUFR, MSH « Villes et territoires », 2003, 224 p, p. 103-120.

Urbanisation et espaces protégés à Monterrey



Au début des années 1990, des associations d'habitants de San Pedro se mobilisèrent pour exiger la protection de leur cadre de vie. Ces associations qui se proclament écologistes, interpellent la société locale par des actions spectaculaires : blocages de rues, pétitions, manifestations pour protester contre de nouveaux projets de lotissements sur les versants de la Sierra. Pour elles, en effet, la réalisation de ces nouveaux espaces résidentiels éloignerait la nature et introduirait des nuisances, en accroissant la circulation dans des rues jusqu'alors peu fréquentées. Dans cette lutte pour leur cadre de vie, les associations multiplient les recours juridiques contre les autorisations de lotissement délivrées par les autorités locales. Malgré les oppositions très fortes des municipalités et du gouvernement de l'Etat, comme des représentants des promoteurs immobiliers qui déniaient toute

existence juridique au parc, le Parc naturel est réactivé : ceci signifie concrètement que les permis d'usage du sol doivent être contrôlés par les autorités fédérales. Parce que la qualification juridique de Parc naturel est fédérale, l'intervention des organismes fédéraux dans les conflits concernant l'urbanisation sur les versants de la Sierra est donc légitime. Elle a abouti à bloquer plusieurs projets ; mais dans ce secteur de très hauts revenus se multiplient les tentatives de construction de villas de luxe dans la montagne.

Dans le cas de Monterrey, la solution trouvée, pour résoudre la contradiction entre l'ordre juridique environnemental et l'ordre juridique de l'aménagement urbain, a été dans un premier temps le respect des documents d'urbanisme existant, y compris en termes de croissance projetée sur des espaces théoriquement protégés et, dans un second temps, la redélimitation du Parc. La modification des limites est vue comme permettant de sanctionner un état de fait, et donc de réduire les contradictions entre les prescriptions juridiques inscrites dans les textes et la réalité de l'urbanisation. Dans le même temps, les autorités tiennent un discours de renforcement de la consistance des qualifications juridiques.

Comme dans le contexte différent de l'Ajusco, dans le District Fédéral, occupé par des lotissements populaires, la modification des limites de protection de l'environnement n'est pas présentée directement comme une régularisation de zones déjà urbanisées, mais comme une amélioration de la protection. A chaque fois, la modification des limites s'accompagne d'un discours sur le renforcement de la répression, et sur l'objectif illusoire de fixer « réellement et une fois pour toutes » les limites de l'urbanisation.

Mobiliser la Fédération pour protéger la montagne de l'urbanisation

A Monterrey, sur la pente du Cerro de la Silla, relief constituant un emblème pour la ville, un décret fédéral de monument naturel a été arraché en 1991 aux autorités fédérales par des associations protestant contre les projets de lotissements au-dessus de la limite altitudinale fixée par le plan directeur. Les habitants du lotissement Country se sont d'abord mobilisés contre un projet de petits immeubles de logements dans une zone de maisons individuelles puis contre tout nouveau projet d'urbanisation sur les pentes du Cerro. Les habitants s'opposent physiquement au passage des entreprises de travaux publics devant préparer les terrains à lotir. Il s'agit d'empêcher l'arrivée de nouveaux habitants, venant rompre la position privilégiée des personnes résidant en limite de l'urbanisation. Ce mouvement révèle une fois encore une grande imbrication entre, d'une part, une volonté de préserver le lotissement comme espace résidentiel et exclusif et d'autre part un discours sur la protection de la nature.

Les leaders du mouvement revendiquent explicitement une montée en généralité des objectifs et de la stratégie du mouvement. La préservation de l'ensemble du Cerro de la Silla, symbole naturel de la ville de Monterrey, apparaît comme le seul moyen d'obtenir une protection de la qualité de la vie et du panorama des maisons du lotissement. Ce changement d'échelle permet une alliance avec les promeneurs et spécialistes de la faune et de la flore. L'association organise des réunions d'information le dimanche matin sur le Cerro, des randonnées en groupes pour découvrir les trésors du milieu naturel. Les leaders affichent alors leur amour de la nature et leur argumentaire évolue de la protection de l'espace du lotissement à la démonstration du caractère de patrimoine commun de la montagne. Selon eux, l'appropriation par de nouveaux projets est non seulement une atteinte à l'environnement et au site de la ville, mais aussi aux droits des habitants à un contact direct avec la nature sur le mode de la promenade. A partir de ce moment de la mobilisation, les actions de promotion de l'intérêt de flore et de la faune de la montagne se confondent avec la revendication de sa protection.

Cette montée en généralité rend possible un changement d'interlocuteur, les autorités locales et de l'Etat étant considérées comme défailtantes et incapables de faire respecter la législation existante. L'histoire de la mobilisation devient l'histoire des rencontres entre la représentante du mouvement et les principaux personnages de la vie politique nationale (président de la République, ministres, candidats du parti officiel) pour solliciter une protection de la Fédération. Le Plan directeur de 1988, principale argumentation juridique de la première phase de la mobilisation, est abandonné comme référence ; plus exactement, il servira de base à la délimitation de l'espace protégé par le décret de monument naturel. La représentante du mouvement deviendra présidente de l'association chargée de la mise en œuvre du programme de protection du monument naturel « Cerro de la Silla », avant d'intégrer en tant que fonctionnaire locale le ministère de l'environnement (SEMARNAP).

D'après : Patrice Melé, « Conflits urbains pour la protection de la nature dans une métropole mexicaine », dans P. Melé, C. Larrue, M. Rosemberg (coord.), *Conflits et territoires*, Tours, PUFR, MSH « Villes et territoires », 2003, 224 p, p. 103-120.

Monterrey : la planification écologique pour sortir du statut de parc national.

La municipalité de Monterrey a réalisé le seul exercice de planification écologique mené à son terme dans l'agglomération¹. Le Plan d'aménagement écologique de Monterrey-sud publié en 1995 traite du Cañon de Huajuco, espace situé au sud-ouest de la municipalité, entre la Sierra Madre et le Cerro de la Silla. En partie protégé par le Parc naturel, le Cañon de Huajuco est occupé par des lotissements populaires et campagnards², pour certains « illégaux ». La municipalité de Monterrey qui souhaite plus d'autonomie pour tenter de sortir d'une situation de protection interdisant toute occupation légale, propose une urbanisation contrôlée, seule façon d'introduire les infrastructures permettant d'assainir les lotissements existants et ainsi de protéger le milieu.

Le zonage proposé par le plan écologique organise la construction de lotissements campagnards paysagers et la réalisation de petits parcs écologiques par acquisition foncière. L'intégration du Cañon du Huajuco au développement urbain contrôlé du municipe est présentée comme la seule façon de protéger non seulement le milieu mais aussi le paysage des versants de la montagne. Parcs écologiques et lotissements paysagers composés de luxueuses villas entourées de vastes jardins constituent une nouvelle forme d'urbanisation « préservant » certains éléments du milieu (respect des pentes et des écoulements, maintien d'un grand nombre d'arbres) et assurant aux acheteurs une position privilégiée et la stabilité de leur proximité de la nature. Cet exercice de planification écologique, dont l'efficacité est à analyser dans le cadre des négociations entre la municipalité et la Fédération sur les nouvelles limites du parc national propose une vision d'un aménagement urbain écologique, offrant des garanties de gestion du milieu en échange d'une ouverture à l'urbanisation.

D'après : Patrice Melé, « Paradigme environnemental et action publique urbaine à Monterrey (Mexique) », *Autrepart*, Gérer la ville entre global et local, 2002, N° 21, Paris, L'Aube, Institut de Recherche sur le Développement, p. 41-54.

Le principal effet de la multiplication d'espaces protégés aux périphéries des villes mexicaines a donc été la création de nouvelles filières de production d'espaces péri-urbains marquées par une modalité particulière d'illégalité. On peut dresser un parallèle entre le contexte juridique et réglementaire créé par l'action environnementale et celui lié aux terrains dotés d'un statut spécifique par la réforme agraire, laquelle a contribué, on l'a vu dans la première partie, à la multiplication aux périphéries des villes d'une autre forme d'illégalité. Ces deux instruments de politiques publiques instituent deux contextes institutionnels spécifiques à partir de formes différentes de qualifications juridiques de l'espace : l'une qui repose sur un statut particulier de la propriété instauré au nom de la justice agraire ; l'autre sur des prescriptions légitimées par les valeurs environnementale et patrimoniale.

L'*ejido* et les espaces protégés produisent donc des contextes institutionnels territorialisés, ce qui n'implique pas nécessairement le maintien d'espaces non

¹ *Plan de ordenamiento ecológico territorial Monterrey-Sur*, publié en 1995.

² Les lotissements campagnards (campestre) constituent une catégorie du droit de l'urbanisme permettant de lotir pour la réalisation de résidences secondaires entourées de vastes jardins.

urbanisées. Mais ceux-ci changent les modalités de l'urbanisation et la répartition des rôles et des ressources entre acteurs. Dans les deux cas, malgré les situations d'illégalité, il existe de multiples formes de légitimation des différentes filières d'urbanisation. Alors que les zones *ejidales* ont pu être considérées comme une réserve foncière pour l'urbanisation populaire et les projets publics, les espaces protégés semblent permettre une modalité particulière de l'implantation de certaines classes aisées à proximité de la nature, qui offre l'assurance du maintien de leur relation privilégiée avec les espaces naturels les plus valorisés.

Pour les communautés agraires, les qualifications juridiques environnementales sont à la fois des contraintes et des ressources :

- des contraintes, car elles peuvent stigmatiser et rendre illégales certaines formes d'appropriation de la forêt ou des ressources naturelles, renforcer l'interdit de transformer leur terre en zone urbaine, compliquer l'extension des villages, les projets immobiliers des familles et la modernisation agricole.

- des ressources, car elles valorisent les usages et méthodes traditionnelles et autorisent une diversification économique sur la base des activités touristiques ou d'accueil du public ou d'entretien du milieu. Dans certains cas, les communautés agraires peuvent faire payer le parking ou l'accès à certaines zones.

Dans les deux cas, zones *ejidales* et espaces protégés produisent une image d'urbanisation de faible densité ; de contact urbain-nature, de maintien de zones rurales au sein d'agglomérations urbaines. Au total, ces contextes institutionnels spécifiques institués par deux politiques publiques produisent des modalités particulières d'interface urbain/rural qui conforment une modalité particulière de production d'espaces péri-urbains.

*

* *

Au total, on a pu montrer la très grande diversité des situations locales en ce qui concerne l'institutionnalisation du patrimoine et de l'environnement. La présence locale du patrimoine et de l'environnement n'est pas le résultat de dispositifs ou de modalités d'intervention définis par des règles fédérales ou locales, mais bien de transactions entre les différents acteurs qui élaborent les conditions de la construction d'un régime local d'action défini par une modalité spécifique d'intégration des préoccupations patrimoniales et environnementales et de relation entre les trois niveaux de pouvoirs.

Mes recherches au Mexique sur les effets urbains de la mise en œuvre du patrimoine et de l'environnement ont permis de montrer comment les actions des pouvoirs publics contribuent à la dynamique des espaces centraux et à la conformation de certains types d'espaces péri-urbains. Alors que les dynamiques urbaines sont souvent décrites comme le résultat du laisser-faire, du clientélisme, du poids des spéculateurs, d'une croissance urbaine incontrôlée, nous avons montré que les instruments de l'action patrimoniale et environnementale construisent des contextes spécifiques marqués par des modes de régulation particuliers, répartissant ressources et contraintes auprès des différents acteurs de l'urbanisation. Si l'on analyse les effets de ces contextes, non à partir d'une simple évaluation de leur efficacité par rapport aux objectifs affichés par les politiques publiques, mais des situations qu'ils rendent possibles, et des processus sociaux qu'ils autorisent, on peut conclure que ces instruments cadrent l'action, y compris de ceux qui mettent en œuvre des stratégies d'illégalité.

Certains espaces sont ainsi identifiés par des politiques publiques qui définissent des règles qui devraient s'y appliquer et qualifient ainsi les pratiques. Les dynamiques, perceptions, représentations tant des centres historiques que d'une certaine catégorie d'espaces péri-urbains sont construits par des modalités d'action des pouvoirs publics. Ils deviennent ainsi des territoires d'action publique, au sens donné à ce terme dans cet ouvrage, lorsque le contexte institutionnel est mobilisé dans le cadre de controverses et de conflits.

Conclusions : formes de l'institution locale du patrimoine et de l'environnement

Les travaux de recherche sur le Mexique présentés ici ont permis d'identifier quatre modalités de l'institution locale du patrimoine et de l'environnement.

(1) D'abord comme *domaine d'intervention publique*, grâce aux opérations de légitimation et de configuration réalisées par des textes de lois, des rapports, colloques ou réunions publiques, mais aussi à la suite de l'activité des instances spécialisées qui tentent de rendre opérationnelle leurs compétences et d'apporter un contenu concret à l'action patrimoniale et environnementale, dans le cadre d'épreuves actualisant leurs capacités d'action.

(2) Ensuite comme *champ localisé* constitué par la présence d'une pluralité d'acteurs aux statuts divers (acteurs institutionnels, experts, amateurs, scientifiques, membres d'associations, habitants mobilisés) qui portent l'action et les valeurs patrimoniales et environnementales. La notion de champ, utilisé ici dans un sens large, me semble plus utile que celles de réseau, car il est possible de participer à un champ par adhésion aux valeurs ou à une vision du monde, par proclamation d'un intérêt, sans être en relation directe avec les autres acteurs. Au sein de ce champ, on peut éventuellement identifier des réseaux. La notion de champ me paraît de plus en plus ouverte que celle de système. Elle est liée à l'organisation des grands domaines de l'action sociale et au processus de rationalisation¹. Dans l'acception de Pierre Bourdieu, un champ social implique des systèmes de position, des luttes pour l'acquisition de différentes formes de capitaux et pas seulement des échanges communicationnels².

Bien sûr, il existe des intersections entre les champs patrimonial et environnemental et d'autres champs (urbanistique, politique, juridique). Par ailleurs,

¹ Comme le souligne Alain Bourdin, 1984, *op. cit.* p. 187.

² La proposition d'Antonio Azuela d'utiliser, en référence à Pierre Bourdieu, la notion de champ social appliqué à l'environnement lui permet de faire apparaître une unité d'appartenance et de fin entre des groupes par ailleurs engagés dans des fortes oppositions dans le cadre de conflits et de controverses : ceux qu'il qualifie de visionnaires - écologistes, environnementalistes et ONG - et les pragmatiques, acteurs institutionnels engagés dans des politiques de réduction des affectations à l'environnement de certaines activités. *op. cit.* 2006. Sur l'utilisation de la notion de champ par la science politique cf. P. Corcuff et C. Lafaye, « Une relecture critique du Pouvoir Périphérique », *Politix*, FNSP, déc. 1989, p. 35.

les scènes locales médiatiques¹, universitaires² ou de l'action culturelle constituent des vecteurs de structuration de ces champs. Alors que la recherche au niveau local met en évidence des champs « localisés », les acteurs ne sont pas seulement insérés dans des réseaux à ce niveau. Il faudrait aussi penser l'existence de réseaux multi-niveaux, connectant les participants des champs du patrimoine et de l'environnement d'autres acteurs nationaux et internationaux. Il faut par ailleurs noter qu'au Mexique dans certaines contextes locaux ces champs sont soit inexistant³ soit embryonnaires : en effet, les participants peuvent être très peu nombreux ; les acteurs institutionnels jouent alors un rôle déterminant. Par ailleurs, on peut émettre l'hypothèse que, dans ce type de contexte, les conflits et controverses contribuent à la structuration de ces champs (cf. partie suivante).

(3) On peut, d'autre part, identifier des *régimes locaux d'action*, qui reposent sur des rapports de pouvoirs, des arrangements institutionnels, des modalités d'interprétation du cadre juridique, ou encore sur des règles secondaires et sur le positionnement de chacun des acteurs. On l'a noté, un des apports de notre recherche collective à partir d'études de cas a été de montrer que ces régimes d'action peuvent être sensiblement différents entre deux villes. En effet, le cadre négocié des relations entre acteur déterminé par les législations nationales, n'a pas, la capacité de s'imposer dans toutes les situations locales, des acteurs privés disposant, dans certains contextes, d'un pouvoir suffisant pour rouvrir les débats sur les modalités et la légitimité de l'intervention publique.

(4) Par ailleurs, en analysant les effets urbains des qualifications juridiques de l'espace, j'ai mis au jour des processus de création de *contextes institutionnels*

¹ Denses au Mexique y compris dans des petites villes.

² Non seulement personnels des universités publiques ou privées, mais aussi le réseau des « Colegios » (San Luis, Michoacan etc..) centres de formation de troisième cycle et de recherche en sciences sociales implantés en collaboration entre les autorités fédérales de la promotion de la recherche et les Etats, comme leurs équivalents en science et technologie. Ces Colegios peuvent jouer le rôle d'intermédiaires dans la mise en œuvre de procédures d'identification et de valorisation patrimoniale ou environnementale, dans des processus de planification participative ou de développement local, comme de soutien aux habitants mobilisés dans le cadre de conflits ou de controverses. Cf. la présentation du projet de recherche action coordonné par Esteban Barragan du Colegio de Michoacan, « Durabilité patrimoniale dans le bassin du fleuve Tepalcatepec », lors du séminaire que nous avons organisé dans le cadre du projet de coopération France Mexique « Le territoire et ses constructions » sur *La patrimonialisation des espaces naturels et ruraux, Regards croisés Mexique-France*, Paris, CETSAH-EHESS, UMR CITERES, El Colegio de San Luis, 28 et 29 juin 2006.

³ Pour Antonio Azuela, les champs de l'environnement locaux n'existent pas dans la plus grande partie des sociétés locales, cf. Azuela, 2006 : 12.

locaux, qui conditionnent les dynamiques urbaines et les modalités de l'urbanisation. Il ne s'agit pas de prendre simplement acte de l'efficacité ou de l'inefficacité des volontés de contrôle des usages, des pratiques et des modes d'habiter, mais de montrer les effets de ces contextes sur les stratégies des acteurs, sur la définition de ce qui est possible ou impossible, sur les attentes portées sur l'action des pouvoirs publics. Impulsant des stratégies d'adaptation, de négociation, d'interprétation du droit, différents acteurs individuels ou collectifs participent à des transactions qui définissent, en situation, l'univers des possibles. Certaines pratiques peuvent ainsi être qualifiées d'illégales, sans que des sanctions soient appliquées ; d'autres sont soumises à des tentatives de régularisation ; d'autres encore font l'objet d'interdictions strictes et d'interventions de la puissance publique ; d'autres enfin, qui s'expriment en dehors des cadres de causalité portés par les politiques publiques, peuvent néanmoins avoir des effets sensibles sur les dynamiques de ces espaces. Ces contextes institutionnels locaux introduisent des modes particuliers de régulation locale.

A partir de la définition que l'on a adopté dans cette partie, j'ai jusqu'ici utilisé la notion d'institutionnalisation dans un sens proche de celui de construction et de saisie d'une thématique par l'action des pouvoirs publics, ce qui implique un travail de définition et d'organisation (créations d'entités spécialisées dotées de règles juridiques et de capacités d'action). On peut voir dans ces processus une autre modalité de l'institutionnalisation des qualifications juridiques de l'espace et plus largement du droit. En effet, l'institutionnalisation peut être définie comme l'organisation et la stabilisation des attentes des acteurs¹. En ce sens, l'effet de dispositifs juridiques territorialisés ne dépend pas seulement de la capacité de coercition des pouvoirs publics, mais des croyances des acteurs dans le fait qu'il existe des normes ayant localement un effet. Cette croyance n'est pas liée principalement à une connaissance de la jurisprudence ou du fonctionnement des administrations mais plutôt à une certaine perception de l'existence d'un dispositif de régulation territorialisé. Dans cette acception, les contextes ne sont pas seulement institutionnels parce qu'ils organisent d'une manière spécifique les relations entre acteurs et leurs ressources juridiques, mais aussi parce qu'ils sont perçus comme normatifs, et susceptibles d'introduire des règles spécifiques qui

¹Cf. Antonio Azuela, *op. cit.* 2006(2).

contribuent à instituer pragmatiquement des territoires d'action environnementale ou patrimoniale.

Ces considérations reposent sur la confrontation de mes travaux au Mexique et des positions de recherche présentées dans le chapitre I de cette deuxième partie. Elles me semblent pouvoir servir aussi à saisir les mêmes processus dans d'autres contextes nationaux. On a vu, par exemple, que la construction des qualifications juridiques de l'espace comme objet de recherche implique la reconnaissance de la nécessité de dépasser une simple position d'évaluation de l'application ou de la non-application de leurs dimensions normatives. Si les terrains mexicains m'ont permis de poser d'emblée le regard sur la distance entre le devoir être des espaces décrits dans les textes de lois et les dynamiques spatiales concrètes, il n'existe aucune situation dans lequel le droit territorialisé n'aurait qu'une dimension normative d'application impérative. Nous avons souligné dans le premier chapitre les différentes dimensions du droit et l'importance pour notre recherche de sa dimension cognitive. Il existe un continuum entre le simple exercice administratif de délimitation d'une zone, sans que celle-ci ait de consistance juridique ou qu'un quelconque moyen d'intervention puisse s'y appliquer et des situations dans lesquels tous les acteurs organisent leurs pratiques selon les cadres définis par des règlements territorialisés.

Mes recherches sur les zones de protection du patrimoine et de l'environnement ont montré que cette institutionnalisation prenait en particulier la forme d'une actualisation locale dans le cadre de situations de controverses ou conflits. La mise en place de règles du jeu localisées implique toujours et partout des processus de négociation, de transactions nécessaires pour la construction d'un « ordre juridique localisé »¹. Encore une fois rappelons que ce que l'on caractérise ici de cette façon n'implique par forcément le respect des règles, mais simplement leur présence comme éléments de définition de la situation. Comme on l'a vu dans la première partie, la présence de règles juridiques en situation n'implique pas leur respect ; en effet le tricheur contribue à l'existence sociale des règles du fait même des stratégies de contournement qu'il met en place.

¹ Notion issue d'un projet collectif et définie dans la première partie de cet ouvrage. Cf. Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefevre, Patrice Melé, « L'élaboration des règles du jeu urbain », dans *Les règles du jeu urbain*, Paris, Descartes et cie, 2006, 316 p., p. 21-51.

La rédaction de cet ouvrage a été l'occasion de développer et de systématiser une position qui me semble aujourd'hui permettre de poursuivre des recherches sur la construction politique et sociale du patrimoine et de l'environnement. Celle-ci légitime une focalisation de mes investigations non sur l'action des pouvoirs publics mais sur des situations de contact - d'exposition - entre des populations et l'intervention publique. En donnant à l'action publique une acception centrée sur la publicisation - ce que j'ai justifié dans la première partie -, il m'est désormais possible de ne plus positionner le regard sur les seules dimensions institutionnelles du patrimoine et de l'environnement mais bien aussi sur l'institutionnalisation du patrimoine et l'environnement en tant que dimension de l'action publique.

Cette position de recherche implique de considérer l'existence de réseaux denses d'intermédiation entre les populations et l'action des pouvoirs publics, ainsi que celle de sphères politiques publiques relativement ouvertes, instituant ainsi des configurations sociales et politiques qui ne sont pas présentes de la même façon dans tous les contextes. Mes travaux sur des situations de conflits permettent en outre de montrer que si ces configurations prennent des formes différentes au Mexique et en France, on peut faire l'hypothèse de leur existence dans les deux pays. Ce n'est cependant pas le cas pour tous les contextes nationaux. Certains contextes, particulièrement ceux qui sont caractérisés par le poids d'Etats totalitaires ou par le pouvoir hégémonique d'un petit groupe ne laissent pas de place pour ces formes d'intermédiation, ni pour une mise en débat de l'action publique. A cette égard, Alain Sinou concluait, pour ce qui concerne le Mali, à une relative déconnexion entre l'action des pouvoirs publics et les instruments du patrimoine, d'un côté, ¹ et les pratiques et valorisations liées aux usages des lieux et aux traditions orales, d'un autre côté.

La problématique élaborée à partir de la notion de domaine d'action publique implique de placer au centre de l'analyse des situations de transactions au cours desquelles sont actualisées localement l'action patrimoniale et environnementale comme formes du bien commun. C'est le cas des situations de conflits que l'on analysera dans les parties suivantes. Passer de l'étude des modalités de l'intervention publique à l'analyse de la constitution de biens communs permet aussi de ne pas réifier le caractère consensuel du patrimoine et de l'environnement et

¹Dans ce contexte, la politique du patrimoine promeut « à travers un patrimoine architectural national, [d']une mémoire historique officielle » Alain Sinou, 2001, *op. cit.*, p. 232

d'étudier leur définition en situation. L'analyse de ces situations permettra d'ancrer la construction d'hypothèses sur le rôle du patrimoine et de l'environnement dans les processus de territorialisation, qui seront présentés dans la quatrième partie.

Troisième partie

Conflits, territoire et action publique au Mexique

Introduction : Un contexte d'action publique en transition

Plus qu'une mutation rapide, la transition mexicaine a été un processus graduel basé sur l'effritement des formes anciennes d'action politique, une lente « décomposition de l'ancien régime »¹. Il n'en reste pas moins que s'est mis en place, progressivement, un nouveau régime d'action publique, au sens donné à ce terme dans cet ouvrage, ce qui implique une mutation des formes de l'action politique, de l'action des pouvoirs publics et de l'action collective.

La transition mexicaine a d'abord pris la forme de la construction de procédures de contrôle des élections, elle a concerné ensuite l'élaboration ou le renforcement de règles permettant de limiter le caractère discrétionnaire du pouvoir politique². Par ailleurs, le pouvoir du président de la République, comme celui des gouverneurs des Etats, a été fortement limité par la nécessité de composer avec le parlement fédéral ou avec les assemblées des Etats fédérés qui ont accédé, dans le cadre de la généralisation du multipartisme, au rôle qui leur était théoriquement dévolu par la Constitution.

Le passage d'un PRI/régime à un PRI³ participant à une lutte électorale pluraliste s'est traduit par une « institutionnalisation », au sens où les institutions qui existaient mais qui étaient intégrées à l'organisation du PRI système de négociation-cooptation, ont acquis un fonctionnement plus autonome. En outre, la juridicisation des procédures de contrôle des modalités de l'action publique et le vote de lois de « transparence » ont renforcé au Mexique la mise en place d'un Etat de droit.

La transition est contemporaine de la mise en œuvre des politiques d'ajustement qui ont fait suite à la crise de la dette qui éclata en 1982. Ces politiques organisèrent l'ouverture économique et le redimensionnèrent du rôle de l'Etat, en particulier dans les domaines des politiques sociales, de l'intervention économique et de l'organisation agraire. Pris en charge par un groupe politique souvent caractérisé

¹ Ilan Bizberg, « La transformation politique du Mexique : fin de l'ancien régime et apparition du nouveau ? », *Critique internationale*, n°19, 2003, Paris, p. 117-135, p. 133.

² Cf. Merino Mauricio, *La transición votada, crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de cultura económica, 2003, 246 p. et José Woldenberg, *La construcción de la democracia*, México, Editorial Plaza & Janés, 2002, 383 p.

³ Parti Révolutionnaire Institutionnel.

comme technocrate réformateur¹, la préparation de l'entrée dans l'ALENA a impliqué, dès la fin des années 1980, l'accélération de réformes libérales².

A l'inverse, on l'a noté, la capacité d'intervention des pouvoirs publics dans le domaine de la protection de l'environnement a été fortement renforcée. Les réformes initiées dans ce domaine se sont voulues exemplaires et constituèrent, dans les années 1990 un des seuls points d'accord entre les trois grands partis.

Dans le même temps, l'administration fédérale a accru son professionnalisme et son indépendance en coupant les liens avec le Parti Révolutionnaire Institutionnel, et ce même si le nouveau pouvoir paniste élu en 2000 a largement placé ses hommes aux postes clés et coopté des responsables politiques ou administratifs qui avaient été liés au PRI. Ce contexte particulier a modifié la façon dont les sciences sociales tentent de caractériser la fonction du pouvoir local, et les rapports entre la population et le système politique.

Parallèlement aux réformes électorales³, « concession de démocratie »⁴ octroyant une meilleure représentation des partis d'opposition au sein des différentes instances de pouvoir, une « concession d'autonomie locale » a été instaurée en 1983 par une réforme de la Constitution (art. 115) qui renforça les compétences municipales. L'importance accordée au niveau municipal dans les années 1980 semblait constituer un élément de la stratégie de re-légitimation du régime, grâce à une gestion au plus près des demandes locales.

Au Mexique, les analyses du pouvoir local ont été pendant longtemps dominées par l'étude des modalités locales de mise en œuvre de l'hégémonie du Parti Révolutionnaire Institutionnel. Les investigations sur le rôle des différentes instances

¹ Cf. Isabelle Rousseau, *Mexique : une révolution silencieuse ?*, *Élites gouvernementales et projet de modernisation (1970-1995)*, Paris, l'Harmattan, 1999, 402 p.

² En particulier, la fin de la réforme agraire fut proclamée en 1992 ; ce qui ouvrit une phase de lente transformation du statut des terres issues de la réforme agraire.

³ Les réformes électorales mises en œuvre à partir 1977 accordent plus de place à la représentation proportionnelle et organisent les modalités du contrôle de l'impartialité du processus électoral. Les élections sont ainsi devenues progressivement plus « compétitives » dans les années 1980.

⁴ Cf Soledad Loaeza, « El llamado de las urnas, para que sirven las elecciones en Mexico », *Nexos 90*, juin 1985, México.

du PRI dans la gestion locale constituaient des illustrations du fonctionnement d'un système national de direction politique et d'intégration de la participation populaire¹.

La question centrale semblait être celle de la relation entre l'Etat et les différents pouvoirs inscrits localement. Il en résultait l'importance de l'étude d'acteurs assurant des médiations entre les différentes modalités de pouvoir, appelés *caudillos* dans le domaine des analyses historiques, *cacique* ou leader par l'anthropologie rurale ou les études urbaines. Une des conclusions de ces travaux était que l'intégration au système de pouvoir du PRI de ces différentes formes d'intermédiaires permettait une intégration/neutralisation des demandes populaires².

La médiation culturelle ou politique était placée au centre des analyses. Pour une grande partie de la population, l'accès aux bénéfices des politiques publiques ou simplement aux services urbains semblait dépendre de leur mobilisation et de la capacité de négociation de leaders ou caciques. La canalisation des demandes populaires par les différents relais du pouvoir permettait leur pacification et le maintien des négociations et conflits à l'intérieur du système de pouvoir du PRI. La gestion des périphéries urbaines, comme celle des modalités de l'urbanisation populaire était marquée par une gestion politique de la relation avec les populations n'ayant pas accès au marché formel du logement³.

Les analyses locales décrivaient chaque territoire comme maillé par les représentants d'un réseau de contrôle et d'action politique, intégrant associations, syndicats, institutions et groupes politiques, et parfois même les représentants de partis d'opposition. Les possibilités d'accès multiples aux réseaux du parti hégémonique assuraient une certaine souplesse à un système de pouvoir reposant plus sur la négociation et sur l'intégration de l'ensemble des acteurs que sur

¹ J'ai étudié cette question dans plusieurs travaux consacrés à la ville de Puebla : « Pouvoir local et gestion politique de l'espace urbain de la ville de Puebla », dans Jean Revel-Mouroz (coord.), *Pouvoir local, régionalismes, décentralisation, enjeux territoriaux et territorialité en Amérique Latine*, Travaux et Mémoires de l'IHEAL, Paris, 1989, 549 p. 391-414 et « Urbanización y poder local en la ciudad de Puebla », dans Jorge Padua et Alain Vanneph, *Poder local, poder regional*, CEMCA-EL Colegio de Mexico, Mexico, 1986, 287 p., p. 222-245.

²Cf. Guillermo de la Peña, « Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas », dans Jorge Padua y Alain Vanneph (comp.), *Poder local, poder regional*, Mexico, El Colegio de Mexico, CEMCA, 1986, 287 p, p. 27-51 ; Jorge Montaña, *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, Mexico, Siglo XXI, 1976, 224 p. et Wayne A. Cornelius, *Los inmigrantes pobres en la ciudad de Mexico y la política*, México, Fondo de cultura económica, 1980, 351 p.

³ C'est une des principales conclusions de mes recherches sur la ville de Puebla.

l'imposition, et ce même si la répression des mouvements portés par des militants refusant l'allégeance au parti n'était pas rare.

Dans le contexte de la multiplication des conquêtes électorales des partis d'opposition¹, le débat semble avoir changé de nature. L'essor des recherches consacrées au rôle de l'instance municipale semble très étroitement lié aux évolutions politiques et institutionnelles mises en œuvre à partir du mandat de Miguel de la Madrid (1982-1983). Les prémisses de l'ouverture politique² et les tentatives de décentralisation relancèrent l'intérêt pour l'analyse des instances municipales³. Mais, jusqu'au début des années 1990, les travaux dépassant les analyses électorales ou les conflits politiques pour s'attacher aux pratiques des gouvernements locaux étaient très peu nombreux. Toutefois, faisant suite à l'étude pionnière de Victoria Rodriguez et Peter Ward⁴ sur Chihuahua et Ciudad Juarez, plusieurs programmes de recherches se sont depuis lors attachés à l'étude des situations municipales gérées par l'opposition ou des expériences innovantes de gestion locale⁵.

Aujourd'hui, un champ de recherche sur les gouvernements locaux et le fédéralisme s'est structuré⁶. Il regroupe des chercheurs issus des études électorales, mais aussi de la sociologie politique, de l'analyse des politiques publiques et de la recherche urbaine. L'étude des nouvelles modalités de fonctionnement des pouvoirs locaux mobilise les chercheurs. Ceux-ci s'intéressent

¹ Des mairies de grandes villes (années 1980), des Etats du nord du pays (années 1990) sont passés aux mains généralement de l'opposition de droite du Parti d'Action National ; le District Fédéral est géré par l'opposition de gauche (Parti de la Révolution Démocratique) depuis 1997.

² Carlos Martinez Assad (coord.), *Municipios en conflicto*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1985 et Marie-France Prévôt Schapira, Hélène Rivière d'Arc, 1986, « Poder y contrapoder en el Istmo de Tehuantepec », dans J. Padua, A. Vanneph (coord.), *Poder local, poder regional*, México, CEMCA/COLMEX, 1986, p. 137-143.

³ Cf. Gustavo Garza, *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991*, México, El Colegio de México, 1996.

⁴ Victoria Rodriguez, Peter Ward, *Policymaking, Politics and Urban Governance in Chihuahua*, US. Mexican Policy Report N°3, 1992.

⁵ Cf. le bilan de ces travaux publié en 2001 dans Patrice Melé « Pouvoirs locaux et recompositions de l'action publique urbaine au Mexique », dans Marie-France Prévôt Schapira, Hélène Rivière D'arc, *Les territoires de l'Etat-Nation en Amérique Latine*, Paris, l'heal éditions, 318 p. p. 47-63.

⁶ Organisés au sein de l'IGLOM « Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos » et dans le cadre de recherches appuyées par la Fondation Ford. Voir en particulier les travaux de Alicia Ziccardi, d'Enrique Cabrero Mendoza, Mario Bassols, Mauricio Merino, Tonatiuh Guillén, Juan Manuel Ramirez Sáiz

en particulier à la « gouvernabilité », entendue comme capacité politique et administrative de gouverner un territoire. Comment assurer une pacification des différents intérêts alors que l'instance de médiation Parti/Etat/société n'existe plus sous sa forme hégémonique ? Comment coordonner des niveaux de pouvoirs indépendants dès lors qu'ils sont gérés par des partis antagonistes ? Comment réussir à moderniser la gestion locale dans le nouveau contexte d'action publique ?

La transition politique mexicaine

En juillet 2000, l'arrivée au pouvoir de Vicente Fox, candidat du principal parti d'opposition de droite le Parti d'Action National, a mis fin à plus de 70 ans de pouvoir du parti issu de la révolution mexicaine (qui avait pris le nom de Parti Révolutionnaire Institutionnel depuis 1946) Le processus de transition politique avait débuté dans les années 1980 avec la multiplication des positions locales occupées par des partis d'opposition. Ce régime particulier, forme mexicaine des régimes « nationaux-populaires » identifiés par Alain Touraine¹, a été défini comme corporatiste et clientéliste ; parti-Etat, mais aussi parti encadrant la société par l'inclusion des différents intérêts et « secteurs » sociaux au sein d'une multitude d'organisations. Toutefois, une dérive personnelle et autoritaire a été évitée grâce à une relative liberté d'expression et au dogme de la non-réélection.

Les tensions sur le pacte corporatiste² proviennent en particulier de la dissidence d'acteurs exclus des positions de pouvoir et de mouvements qui demandent, dès les années 1960, une plus grande démocratisation du régime. Depuis l'élection de Miguel de la Madrid en 1982, la présidence de la République a mis en place une politique de réforme et d'ouverture économique, rendue nécessaire par la crise de la dette. Son principal collaborateur, Carlos Salinas de Gortari, lui succède et gagne les élections de 1988 grâce à de graves illégalités. Cette période est souvent caractérisée comme l'arrivée au pouvoir d'un groupe de technocrates modernisateurs, économistes formés aux Etats-Unis, qui vont s'opposer aux représentants les plus traditionnels du système priiste, tenter de le réformer ou de le contourner (cf. Programme national de solidarité). Carlos Salinas (1988-1994) poursuivra la modernisation économique, préparera la signature de l'Accord de libre échange nord- américain en 1992 et accentuera, l'éloignement entre la présidence et le parti.

En 1994, la déclaration de guerre des nouveaux zapatistes, l'assassinat du candidat désigné par le PRI (Luis Donaldo Colosio) et d'autres hommes politiques de premier plan, témoignèrent de la crise d'un régime qui avait réussi, jusqu'alors, à contenir la violence politique. Le successeur de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo (1994-2000), poursuivra les réformes économiques en s'appuyant sur une alliance à la Chambre des députés avec le PAN - parti d'opposition de droite au sein duquel les entrepreneurs sont très présents -, nécessaire car le PRI n'a plus depuis 1997 la majorité absolue. Il rendit possible la transition politique en confortant l'indépendance des autorités chargées de l'organisation et de la validation des élections.

La présidence de Vicente Fox (2000-2006) a été marquée par une incapacité d'action à cause du blocage des relations entre le président et le congrès. Le PAN en effet, qui ne dispose pas de la majorité absolue à la chambre, n'a pas su/peu nouer des alliances lui permettant de mettre en place son programme de réforme. Le PRI et le Parti de la révolution démocratique (gauche) ont mené une politique de stricte opposition. L'échec de la construction d'un consensus autour de l'adoption d'une loi « indigène » qui devait permettre

¹ Alain Touraine, *La parole et le sang : politique et société en Amérique Latine*, Odile Jacob, Paris, 1988, 532 p.

² Ilan Bizberg, 2003, *op. cit.*

une sortie du conflit du Chiapas est un symbole de cette incapacité. Au total, persiste le sentiment que la présidence de Vicente Fox a surtout renforcé l'institutionnalisation de l'administration fédérale et stabilisé le fonctionnement d'un nouveau cadre d'action pluraliste dont les modalités avaient été essentiellement définies par les réformes mises en place par les derniers présidents priistes.

Une nouvelle place pour l'étude des conflits ?

Le conflit était consubstantiel au mode de fonctionnement du système de direction politique du PRI. On peut même dire, que le rapport de forces entre groupes capables de démontrer leur capacité de mobilisation, de *convocatoria*, leur ancrage auprès des populations les plus pauvres, constituait une des modalités du système de tensions dynamiques entre groupes qui caractérisait le régime du PRI.

Dans le domaine de la gestion urbaine et patrimoniale, les travaux que j'ai pu réaliser dans les années 1980 et 1990 montraient ainsi que le conflit constituait la forme généralisée de relations entre l'action publique et les populations : au moment du conflit succédait une phase de négociation avec les groupes mobilisés. La gestion négociée des conflits se substituait à la concertation préalable. Ces conflits constituaient pour les groupes mobilisés ou leurs leaders, un moyen de se rapprocher du pouvoir et d'obtenir une reconnaissance et/ou l'accès aux ressources distribuées par les différents relais du parti hégémonique. En général, une sortie négociée du conflit pouvait être assez rapide, basée sur la grande capacité d'intégration des différents relais du parti. Certes, il existait aussi des mouvements qui pour construire un ancrage local ou structurer des collectifs locaux, adoptaient la voie de l'opposition en se rapprochant de groupes politiques et de militants.

Il n'en reste pas moins que, dans le fonctionnement traditionnel du système du PRI, le conflit constituait un moyen d'intégration des oppositions, une sorte de concertation *a posteriori*. Cette apparente fonctionnalité du conflit reposait sur une grande capacité du système priiste à négocier et à offrir des contreparties aux opposants.

Aujourd'hui, un autre type de conflit semble se généraliser. Il s'agit de situations souvent liées à des projets publics impliquant l'expropriation de terrains ou à celui de projets privés de développement d'activités économiques ou de logement, que refusent des collectifs mobilisés contre les nuisances, pollutions ou risques potentiels. Ce sont des conflits souvent longs et durs que le système politique apparaît incapable de canaliser. Ils expriment bien sûr la nouvelle place prise au Mexique (comme ailleurs) par les controverses liées à l'environnement, à la qualité

de la vie, aux risques ou aux pollutions. Mais leurs formes particulières et leur intensité sont fortement conditionnées par les modalités de la transition mexicaine.

Au Mexique, le paradigme proposé par la sociologie urbaine marxiste en termes de nouveaux mouvements sociaux (cf. supra) et la présence de groupes de militants qui tentaient de construire localement les conditions d'un fonctionnement communautaire politisé comme alternative à l'allégeance au système PRI ont marqué pendant longtemps l'analyse des conflits¹. Les travaux sur les situations de conflits étaient par ailleurs très nettement influencés par la façon de saisir les impacts sociaux et politiques de la transition mexicaine. Ils étaient essentiellement caractérisés par une analyse en termes de mouvements sociaux ou de gestion négociée de la relation entre le parti/Etat et des groupes, comme révélant des formes particulières d'organisation du clientélisme. Aujourd'hui des travaux de recherche ou des essais politiques considèrent ces situations comme des signes de la structuration d'une société civile combative² comme révélant du nouveau type de relation entre des collectifs mobilisés et les pouvoirs publics.

La transition avait été généralement interprétée comme une dé-sectorialisation des relations entre les pouvoirs publics et les groupes urbains, dans laquelle les relations individuelles de citoyenneté prennent le pas sur les pactes entre l'Etat et des groupes urbains organisés. Or, dans le nouveau contexte pluraliste, les relations clientélistes entre groupes mobilisés et partis politiques semblent perdurer et constituer une des constantes des modalités d'ancrages locaux des partis politiques. L'analyse de conflits actifs permet ainsi de s'intéresser aux conditions de l'émergence de collectifs qui exigent le respect de l'environnement ou du patrimoine et à leurs relations avec le nouveau régime d'action publique.

Ce chapitre propose d'étudier trois situations d'actions à partir des interrogations qui structurent cet ouvrage : les modalités de territorialisation liées à des conflits et controverses, le rôle du patrimoine et celui de l'environnement dans les processus de territorialisation.

¹ Pedro Moctezuma, 1999, *op. cit.*

² Cf. Sergio Zermeño, *La desmodernidad mexicana y las alternativas a la violencia y a la exclusión en nuestros días*, México, Océano, 2005, 361 p. ; Alvarez Enriquez Lucia, *La sociedad civil en la ciudad de México, actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México, Plaza y Valdés, UNAM, 2004, 270 p. et une partie des textes réunis par Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Espacio público y reconstrucción de la ciudadanía*, Mexico, Miguel Ángel Porrúa, 2003, 477 p.

Le travail de terrain a été rendu possible grâce à une période de délégation au CNRS et à un accord de coopération avec le Colegio de San Luis, centre de recherche de CONACYT, localisé à San Luis Potosi, avec lequel nous avons pu monter un programme d'échanges et de recherche sur la thématique du « Territoire et ses constructions »¹.

San Luis Potosi présentait pour moi le grand intérêt d'avoir été le cadre de deux conflits très fortement médiatisés : celui lié à la réalisation d'une décharge contrôlée de déchets dangereux à Guadalcázar (1997-2000) qui s'était conclu par une controverse juridique au sein de l'ALENA ; et celui, toujours actif, lié à un projet de mine à ciel ouvert sur le Cerro de San Pedro (1997-2006). Grâce à des séjours au Colegio de San Luis en 2004 et 2005, il m'a été possible de mener sur ces conflits une enquête à partir d'entretiens².

En outre, comme élément de contrastation, j'ai choisi de réinterroger une situation qui a été souvent utilisée pour caractériser un idéal-type de révolte d'une société locale contre un projet exogène : il s'agit de la mobilisation du bourg de Tepoztlán contre l'implantation d'un club de Golf (1995-1997³). Les articles de presses, travaux et enquêtes disponibles sur Tepoztlán ont permis de mener une étude rétrospective. La mise en perspective de ces trois situations a été complétée par la réalisation d'encarts de présentation d'autres situations d'action (Wall Mart de Teotihuacán, protection des versants des montagnes à Monterrey, Minera La choya) mobilisées pour appuyer l'interprétation.

Les trois conflits plus précisément analysés rendent compte de moments différents de l'action publique en transition, à la fois au niveau local et au niveau national. Ils se sont tous déroulés ou ont été initiés pendant le mandat du dernier président du PRI, Ernesto Zedillo (1994-2000). Celui-ci, pour incarner la mutation du régime, afficha un mode de gestion technique et modeste, à une époque où l'action

¹ Coordonnée conjointement avec Jacques Cloarec (CETSAH EHESS) et Corinne Larrue (VST/UMR CITERES). Ce projet reçu l'appui du programme ECOS/ANUEIS de coopération universitaire et de l'ACI « Terrains, techniques, théories : Travail interdisciplinaire en sciences humaines et sociales ».

² Pour l'analyse de ces deux situations, j'ai réalisé une série d'entretiens avec des personnes impliquées dans les conflits : opposants, écologistes, gestionnaires publics, porteurs des projets ; d'autre part ont été pris en compte les nombreux articles de presse et documents des collectifs mobilisés comme des services officiels.

³ Même si, on le verra, la bataille juridique continua jusqu'en 2002.

environnementale revêtait une importance particulière¹. Tepoztlán caractérise l'échec d'un gouverneur du PRI qui avait tenté d'imposer un projet ; alors que les deux conflits de San Luis Potosi ont été fortement marqués par la tradition d'opposition aux décisions du pouvoir central dans cet Etat qui avait été le lieu d'une des premières insurrections électorales contre le système du PRI. L'analyse en continu d'un conflit encore actif (Cerro de San Pedro) permet de saisir la place accordée à l'action environnementale dans le contexte où le PAN gère à la fois le gouvernement local et le gouvernement fédéral, ainsi que le poids du pluralisme politique dans la dynamique du conflit.

Il ne s'agit pas ici de réaliser une monographie de chacune des situations pour ensuite construire des éléments comparatifs. Ce chapitre est organisé en trois parties qui constituent trois modalités de l'interrogation des rapports entre conflits et processus de territorialisation dans le contexte mexicain. On analysera d'abord les relations entre espaces en conflit et construction de groupes d'opposants, ensuite le rapport entre les situations analysées et les nouveaux arrangements entre niveaux de pouvoir, et enfin le rôle de l'environnement et du patrimoine dans la territorialisation des controverses.

I Groupes locaux, espaces en conflit et construction de collectifs

Une interprétation dominante des conflits - souvent reprise par les groupes mobilisés - est celle d'une communauté ou d'une société locale qui résiste à une intrusion, une imposition extérieure. Cette interprétation est évidemment très présente dans le cas d'implantation de projets industriels, miniers ou de décharges dans des situations rurales ou indigènes. Mais on retrouve aussi ce modèle d'analyse dans des situations urbaines. Par exemple, dans le cas de la mobilisation de résidents de classes aisées vivant aux marges de la ville et qui s'opposent à la réalisation de nouveaux lotissements remettant en cause leur relation privilégiée à la « nature »². Utiliser la rhétorique de la communauté agressée renforce la

¹ On l'a vu, le ministère de l'Environnement était alors géré par des universitaires et environnementalistes qui, jusque-là, n'avaient pas été liés au PRI.

² Voir la présentation de ce processus dans la deuxième partie de cet ouvrage, et mon étude de la mobilisation d'habitants de San Pedro Garcia Garza et de Monterrey pour la protection des versants des montagnes qui ferment l'horizon de l'agglomération, « Conflits urbains pour la protection de la nature dans une métropole mexicaine », dans *Conflits et territoires*, *op. cit.*, p. 103-120.

légitimité de la mobilisation, alors même que, dans ces contextes péri-urbains, il semble bien difficile de décrire les relations sociales sur le mode d'une communauté préexistant au conflit.

La catégorie d'interprétation NIMBY utilisée pour justifier la réalisation d'aménagements ou de projets « d'utilité publique », dont on a vu que le principal effet était de disqualifier les revendications de groupes locaux face aux besoins de l'intérêt général, semble beaucoup plus difficilement mobilisable par les promoteurs des projets en situation rurale ou indigène. Cette argumentation apparaît moins légitime vraisemblablement à cause de la prégnance d'une vision des relations entre espace et groupes locaux sur le mode de la communauté rurale. Celle-ci présuppose en effet, non seulement la densité des relations sociales à l'intérieur du groupe mais aussi l'appropriation légitime de son espace de vie. A cet égard, les grandes difficultés des autorités mexicaines de l'environnement pour opposer aux résistances des populations locales un argumentaire crédible sur la nécessité d'implanter un réseau de décharges et de centres de traitement de déchets dangereux, me semblent particulièrement significatives.

Dans l'ordre symbolique, la nécessité - pourtant impérieuse - d'organiser le stockage et le traitement de déchets dangereux¹ pèse de peu de poids face aux mobilisations locales. Alors que des quantités très importantes de déchets dangereux sont stockées dans des décharges clandestines, le débat se focalise sur les dangers potentiels d'éventuelles décharges contrôlées. Dans l'impossibilité d'identifier les responsables, les mobilisations contre les décharges clandestines ont beaucoup plus de difficultés à accéder à la sphère publique que les refus de projets d'entreprises ayant obtenu l'accord des autorités de l'environnement. Les tentatives de recours au NIMBY, pour caractériser les oppositions de groupes locaux au stockage de déchets produits ailleurs, semblent avoir peu de prise dans l'opinion publique. Le manque de confiance dans les administrations de l'environnement et les entreprises - le plus souvent étrangères - qui proposent de réaliser des

¹ Selon SEMARNAT (déclaration du ministre à la presse, José Luis Luege Tamargo, août 2005) seuls 50% des 8 millions de tonnes de déchets produits par l'industrie chimique, les laboratoires pharmaceutiques et les hôpitaux feraient l'objet de déclarations administratives de traitement. Par ailleurs, les importations illégales de déchets dangereux sont estimées à 3,7 millions de tonnes. Certaines organisations écologiques proposent des estimations supérieures du volume des déchets non contrôlés. Voir Vicente Ugalde, *La politique des déchets dangereux au Mexique*, Thèse pour le doctorat en droit, Université du Panthéon - Assas, Paris II, 2006, 503 p.

décharges disqualifie ces projets soupçonnés de traiter des déchets dangereux importés.

Quel que soit l'objet du conflit, quelle que soit la consistance des groupes locaux avant le conflit, ce qui est en jeu - en particulier en situation rurale -, c'est beaucoup plus qu'un refus lié à un éventuel syndrome NIMBY, mais bien la construction/réactivation d'identités locales dans le conflit¹. On peut ainsi voir, dans la grande résonance locale de certains conflits, un élément de résistance de sociétés locales face au centralisme ou à l'ouverture économique. A San Luis Potosí, les deux plus importants conflits concernent l'implantation d'entreprises étrangères, l'une canadienne, l'autre américaine dont les projets avaient été approuvés par les autorités fédérales. L'écho de ces mobilisations dans le champ politique, la sphère médiatique et la population peut aussi être analysé comme une résistance face à ce qui est perçu comme une imposition du pouvoir central. Le contexte politique local a été marqué par une précoce révolte électorale s'opposant aux décisions de l'Etat-Parti priiste² et par une grande instabilité politique³. Il existe un débat sur les influences du mouvement naviste sur la « conflictualité » environnementale à San Luis Potosí⁴. Quoiqu'il en soit, certains ex-militants navistes sont devenus des leaders « écologistes » et la sensibilité locale aux attaques contre le gouvernement fédéral est imprégnée de la mémoire des mobilisations passées.

Une partie de la lutte écologique utilise la même rhétorique, à savoir celle d'une révolte d'une société locale face à des impositions extérieures. Mais, il faut peut-être relativiser cette influence en rappelant d'une part que le mouvement naviste était lui-même une large coalition de partis, groupes, militants et simples citoyens engagés dans des luttes locales et, d'autre part, que le navisme n'est pas la seule source du

¹ Comme le note Antonio Azuela, *Visionarios... op. cit.*, 2006, p. 353. pour le cas de Guadalcázar.

² S'opposant aux impositions électorales du parti hégémonique, Salvador Nava, précurseur des luttes pour le pluralisme politique, réussit à organiser un ample mouvement d'appui à sa candidature et de résistance civile face aux fraudes et impositions électorales. Il présida la municipalité de San Luis entre 1959 et 1961 et entre 1983 et 1985. Mais il ne réussit pas à accéder au gouvernement de l'Etat, malgré l'intense mobilisation déclenchée par ces candidatures en 1961 et en 1991.

³ Alors que le mandat d'un gouverneur est de six ans, en douze ans (entre 1985 et 1997), six gouverneurs du PRI se sont succédés à San Luis Potosí, certains destitués, d'autres intérimaires.

⁴ Cf. Mario Bassols, « Gestión urbana, orden jurídico-ambiental y conflicto social en San Luis Potosí », dans M. Bassols, P. Melé (coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, México, UAM, Miguel Angel Porrúa, Mexico, 2001, 420 p, p. 145-183.

mouvement écologiste, celui-ci étant fortement marqué par la présence de militants de gauche et de spécialistes de l'environnement de l'Université de San Luis.

A l'observation, le cadre d'analyse : « révolte de sociétés ou de communautés locales » semble insuffisant pour rendre compte de la complexité des situations de conflits. Dire cela ne signifie pas délégitimer les groupes mobilisés ou réduire l'ampleur des mobilisations en évoquant seulement l'impact local d'un mouvement porté par un petit groupe de leaders ou de militants écologistes ou politiques. Il s'agit plutôt de souligner l'intérêt de travailler sur les modalités de constitution de collectifs - pas toujours constitués sur une base locale, mais souvent en réseau multi-niveaux - qui se mobilisent pour défendre certaines qualités d'un espace particulier. Pour cela, il est nécessaire de ne pas considérer *a priori* que les groupes locaux sont structurés sur le modèle de la communauté. Il faut tenter de prendre au sérieux les débats, les oppositions internes, qui ne sont pas forcément décryptables à partir d'une distinction entre ceux qui possèdent une conscience écologique ou politique et ceux qui se sont « vendus » aux autorités ou aux promoteurs du projet. Par exemple, dans de nombreux cas, on note la prégnance d'un plan de partage lié à la tenure de la terre : oppositions entre titulaires de droits d'usages de terres communautaires et d'autres membres d'un village, entre différents groupes d'*ejidatarios*, entre plusieurs *ejidos* etc...

Le plus souvent, les collectifs mobilisés se présentent comme une alliance de membres d'une communauté locale, affectés par un projet et ayant cherché, dans la ville proche ou à Mexico, l'appui de militants ou sympathisants de la cause environnementale pour la défense de l'intégrité de leur espace de vie. Mais il s'agit d'une relation dynamique ; dans certains cas les militants ou experts extérieurs au groupe local jouent un rôle fondamental dans la mobilisation et enrôlent des résidents locaux pour ancrer leur opposition à des projets ou à certaines actions des pouvoirs publics. C'est le cas des deux conflits étudiés dans l'Etat de San Luis Potosi, les militants d'associations écologistes de la capitale de l'Etat revendiquent un rôle déterminant dans la mobilisation, de plus ceux-ci constituent des relais vers des groupes nationaux qui appuient et médiatisent les conflits ¹.

¹ C'est en particulier le cas de Greenpeace Mexico et du Centre mexicain de droit environnemental qui fonctionnent aussi comme conseils scientifiques et juridiques des groupes en conflits CEMDA : *Centro mexicano de derecho ambiental A.C.*, cf entretien Francisco Villagran Ballesteros, juillet 2005.

Les moments de controverse ou de conflit sont aussi des moments pendant lesquels la place de ceux qui ont émigré est renégociée. Ces situations sont l'occasion de saisir les rapports complexes entre résidents et non résidents. Certains émigrés se pensent comme faisant toujours partie de la communauté ou se placent dans des positions de défenseurs du patrimoine, du paysage ou de l'environnement, alors que certains résidents sont essentiellement préoccupés par les retombées économiques d'un projet. Les situations d'action étudiées sont donc aussi des controverses sur la légitimité de la prise de position de tel ou tel sur le devenir d'un espace.

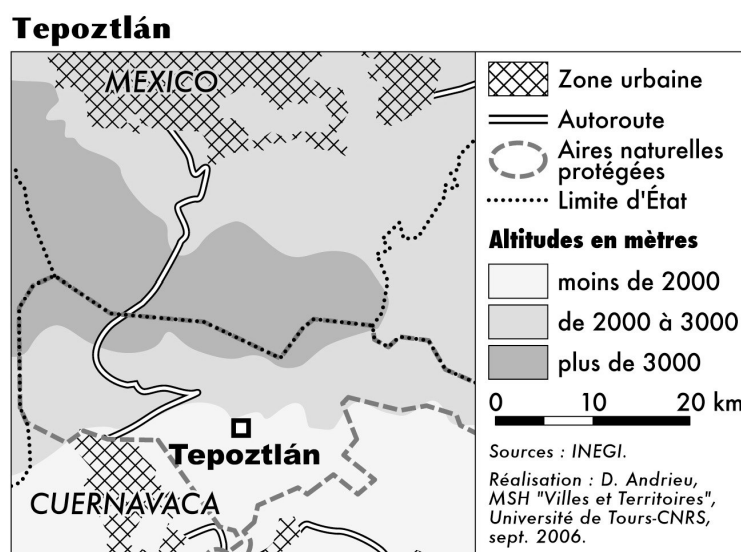
Il me semble important de tenter de s'intéresser à la constitution de groupes, de collectifs dans le conflit. Ces collectifs ne sont pas forcément territorialisés. Ils fonctionnent en réseau et peuvent intégrer des émigrés issus du groupe local, mais aussi des militants, des sympathisants, des experts mobilisés. Ce groupe est uni pour la défense d'un espace chargé de valeurs par la mobilisation.

Mais il me semble nécessaire aussi de considérer que cette représentation de l'espace en jeu ne préexiste pas ; elle est le résultat d'un travail de justification de la légitimité de la mobilisation. Les échanges, interactions, actions communes entre différentes personnes placées dans des positions différentes par rapport à l'espace en jeu contribuent à modifier les représentations de celui-ci. Les conflits constituent donc des situations pendant lesquelles les qualités et les valeurs attachées à un espace sont renégociées dans l'interaction entre les opposants et les acteurs publics. De plus, on observe un autre processus de valorisation des espaces en jeu au sein même du collectif d'opposant. Les experts, militants écologistes ou politiques contribuent à ancrer localement les valeurs patrimoniales et environnementales ; celles-ci constituent certes des ressources stratégiques pour les populations mobilisés mais elles jouent aussi un rôle cognitif permettant de construire de nouvelles visions de l'espace en conflit.

La consistance et l'ancrage de la mobilisation, le poids des groupes locaux, l'ampleur des relais sur les scènes régionales, nationales ou internationales sont bien évidemment très différents selon le contexte et les enjeux, mais l'analyse de situations concrètes fait apparaître la constitution de réseaux multi-niveaux d'acteurs mobilisés pour la défense d'un espace local et un travail de production des qualités mobilisables de l'espace. Les trois situations présentées - ci-dessous - permettent de préciser les modalités de construction de collectifs dans le conflit.

Résistance et identités locales

La mobilisation des habitants de Tepoztlán contre la réalisation d'un club de golf semble emblématique d'un conflit qui paraît correspondre au schéma d'une révolte locale face à un projet d'investisseurs extérieurs, porté par le gouvernement de l'Etat et ayant reçu l'appui de la Fédération. Cette opposition s'est en effet transformée en véritable insurrection, lorsqu'en septembre 1995, après la signature d'une autorisation municipale permettant aux promoteurs de commencer les travaux, le maire a été destitué par la foule. Des représentants du gouvernement de l'Etat ont été emprisonnés et des barrages mis en place pour contrôler les accès à la localité. Pendant toute la durée du conflit, entre septembre 1995 et mars 1997, le pouvoir local est resté aux mains d'une « municipalité libre », dissidente, organisée par quartier, qui ne reconnaissait pas les représentants de l'Etat ou de la Fédération.



Synthèse du déroulement du conflit lié projet de « Club de golf » à Tepoztlán

En 1994, l'annonce de l'autorisation du projet de « club de golf » de l'entreprise Kladt-Sobrino avait déclenché l'opposition d'une grande partie des résidents de Tepoztlán. Le terrain de golf était ici le centre d'un projet de 227 ha, incluant 600 résidences de luxe, un centre d'affaire international, un hôtel, plusieurs restaurants et un hélicoptère. Le club était ainsi pensé comme le cœur d'une zone de développement d'activités de hautes technologies attirant des investissements étrangers¹.

¹ Les promoteurs annoncèrent un investissement total sur la zone de 375 millions de dollars. GTE Data Services, firme nord-américaine de télécommunication, avait annoncé un investissement de 27 millions de dollars pour y construire son siège mexicain.

Situé dans l'Etat de Morelos, chef lieu du municpe du même nom, Tepoztlán, est un centre commercial, agricole et touristique de 14 000 habitants en 2000 (32 900 dans le municpe), placé à moins d'une heure de la ville de Mexico depuis la construction de l'autoroute Mexico-Cuernavaca en 1965. La localité actuelle est implantée à l'emplacement d'un établissement préhispanique. La pyramide située au sommet du Tepozteco et le contact avec le monde rural et indigène, l'ambiance de la « vallée sacrée » attirent les touristes mexicains et étrangers, des hippies et adeptes du *new age*, des résidences secondaires et implantations permanentes d'artisans, d'artistes ou d'intellectuels venus de la ville de Mexico (en particulier après le tremblement de terre de 1985), mais aussi la construction de lotissements pour classes aisées. Par ailleurs, la proximité de la ville de Mexico, comme des centres touristiques de l'Etat du Morelos permet à de nombreuses personnes originaires du municpe de travailler ailleurs tout en conservant un lien avec Tepoztlán. Si de nombreux habitants ont conservé des terres, leur première occupation est dans les services. Tepoztlán constitue donc un espace ouvert, marqué par l'interaction entre plusieurs types de populations ayant des relations différentes avec l'espace environnant.

Le projet de club de golf a été remis en cause, car il programmait la réalisation d'une enclave, clôturée par un mur en pierre de six mètres de haut, réservée au tourisme et à la résidence de populations très riches sur des terres communales, acquises illégalement et intégrées dans un espace protégé. De plus, les importants besoins en eau du terrain de golf et des piscines semblaient incompatibles avec la pénurie d'eau qui touche les habitants pendant plusieurs mois de l'année.

L'administration de l'environnement, qui avait donné un accord « conditionné » au projet, dut contraindre - arrêt administratif des travaux - les promoteurs à respecter une partie de la végétation existante et à prendre des mesures de compensation des atteintes à l'environnement. Or, les opposants tentèrent de mobiliser la valeur patrimoniale (présence de vestiges archéologiques) et environnementale attesté par l'existence d'un parc national el Tepozteco, décrété en 1937, et par un dispositif plus récent de « corridor environnemental ».

La mobilisation se radicalisa après l'arrestation de plusieurs membres du mouvement accusés d'avoir assassiné un partisan du projet. Elle ne prit fin, en 1997, qu'après l'annonce du retrait du projet par l'entrepreneur après la mort d'un habitant lors de l'attaque d'un convoi d'opposants par la police du gouvernement de l'Etat.

Cette localité, terrain de nombreuses études d'anthropologie, avait été construite comme un idéal type de communauté fermée (cf. supra). Elle acquit dans ce conflit une réputation internationale, pour chercheurs et militants, de communauté en lutte. La controverse amplement médiatisée a transformé Tepoztlán, à la fois, en un des symboles de la résistance du « peuple » mexicain à des projets de développement indifférents aux traditions locales et à la qualité de l'environnement, et en un lieu de rassemblement d'ONG écologistes et de mouvements politiques de gauche. David Simon, géographe anglais, entreprenant une étude relative à l'évolution de la notion de développement, a construit, à partir de l'exemple de Tepoztlán, une réflexion sur l'importance des ancrages locaux et des résistances locales dans l'analyse des

dynamiques de développement, même dans un contexte de communications « globalisées » et de consciences et d'identités « glocalisée »¹.

Malgré le contexte fortement marqué par des références à l'identité rurale, indigène et préhispanique, il ne s'agit pas seulement ici de la révolte d'une communauté face à une agression extérieure². D'abord, le refus n'a été ni unanime ni spontané : les enquêtes disponibles montrent le travail de « concernement »³ progressif, les questionnements sur le statut de l'espace - en fait des terres communales achetées illégalement dans les années 1960 - ainsi que sur la présence d'aires naturelles protégées. Ensuite, le conflit est venu bouleverser les modes de structuration politique traditionnelle de la société locale. L'opposition entre groupes, essentiellement liés aux dissidences de candidats frustrés à l'investiture priiste, qui constituait le contexte politique local, fut remise en cause. Plus exactement, les leaders qui avaient cru pouvoir, avec l'appui du gouvernement de l'Etat et de la Fédération, appuyer le projet, se sont coupés de leur base, ont été marginalisés et renvoyés dans le camp des traîtres⁴. Certains commentateurs présentent le mouvement de Tepoztlán comme le résultat d'une alliance, au delà des oppositions partisans, entre les principaux groupes politiques locaux⁵. Or, il s'agit plutôt d'une nouvelle donne qui rend caduque les anciennes alliances ou oppositions, qui transcende les groupes existants pour constituer une expérience d'une autre forme d'action politique. Certes, le PRD appuie le mouvement, mais ce sont des résidents mobilisés non marqués par l'appartenance à un parti qui sont choisis pour constituer la « municipalité libre ». Il faudra attendre la fin du conflit et l'obligation, en 1997,

¹ David Simon, « Development reconsidered : new directions in development thinking », *Geografiska Annaler*, 79 B (4), 1997, p. 183-201, p. 191.

² Au delà de quelques articles scientifiques, de très nombreux articles dans la presse, dans des bulletins militants et écologistes mexicains ou internationaux, et il est possible de reconstituer finement les conditions de la mobilisation grâce à l'ouvrage d'une historienne Maria Rosas, *Tepoztlán crónica de desacatos y resistencia*, México, Era, 1997, 147 p. et à la très intéressante enquête rétrospective commanditée par l'Institut National de Environnement qui propose de nombreux extraits d'entretiens, Enrique Scheinfeld, *Evaluaciones de impacto ambiental, proyectos de inversión y conflictos en México*, México, INE, 1999, 107 p.

³ On l'a noté dans la première partie, la sociologie de l'engagement utilise la notion de « concernement » pour qualifier les modalités progressives de constitution d'un public, de sensibilisation puis d'enrôlement liées aux processus d'engagement sur une cause.

⁴ C'est en particulier le cas d'un vieux leader agraire gérant les terres communales, Abraham Lopez Cruz, qui dut quitter Tepoztlán pour avoir tenté de signer un accord légitimant la réalisation du projet, mais aussi du maire, liés au *Frente Cívico Tepozteco* qui pensait pouvoir imposer la réalisation du projet.

⁵ Mujer Tepozteca (PRI), Coordinadora Tepozteca (PRD), Frente Cívico Tepozteco (PRI)

d'enregistrer une liste sous le nom d'un parti politique pour pouvoir participer aux élections marquant le retour à l'ordre constitutionnel, pour que les opposants apparaissent sous le nom du PRD¹, alors même que les militants de ce parti s'étaient écartés au profit de personnalités ancrant leur légitimité dans la participation à la mobilisation.

Il n'en reste pas moins qu'une fois déclenchée, l'opposition se présenta et fut présentée dans les médias comme celle d'une communauté locale. De nombreux récits réalisent une identification entre la résistance au projet et le lieu ; celle-ci semble marquer l'ambiance même de Tepoztlán². Face à une agression extérieure, le conflit constitua un moment de réaffirmation de l'unité de la société locale, de proclamation de son identité ancrée dans des traditions de lutte. La mémoire des actions collectives n'est pas seulement celle des mobilisations réussies des années 1960 contre un premier projet de club de golf³ et la réalisation d'une voie ferrée « panoramique » mais aussi celle des luttes pour la terre du monde rural du Morelos. Il s'agit bien sûr d'un processus complexe comportant, non seulement, une dimension d'actualisation des références qui constituent la mémoire collective de ce groupe, mais aussi, la construction de nouvelles références à l'unité et l'identité locale comme résultat de l'action collective.

Tepoztlán fut un des premiers villages à rejoindre l'insurrection d'Emiliano Zapata⁴. Ici, le général révolutionnaire est considéré comme un héros tutélaire, dont la présence symbolique est réactivée par la mobilisation. De nombreuses images de Zapata étaient présentes sur les murs de la ville, mais aussi comme étendards lors des manifestations organisées à Mexico ou Cuernavaca. Lors des manifestations mais aussi pendant toute la mobilisation, les *Tepoztecos* cultivèrent une image de paysans. Mais il ne s'agit pas ici seulement de jeu sur l'image, de symbole, mais d'une certaine façon de convoquer dans la situation actuelle la geste zapatiste y compris dans son aspect dramatique. Les modalités choisies pour réprimer la dissidence *tepozteca* semblent d'ailleurs s'inscrire dans cette dramatisation

¹ Cette liste issue de la mobilisation accéda à la gestion de la municipalité avec 66% des suffrages. Le PRD a conservé la direction de la municipalité pour la période (2000-2003), mais l'actuel maire de Tepoztlán (2003-2006) est affilié au PRI.

² Maria Rosas, 1995, *op. cit.*, p. 80.

³ Projet qui fut abandonné à la suite de l'assassinat d'un opposant.

⁴ Oscar Lewis, « Reinvestigación de Tepoztlán : crítica del concepto fork-urbano del cambio social », dans *Ensayos Antropológicos*, México, Gribaldo, , p. 65-86, 1986, 602 p. (première édition en anglais 1953), p. 71.

symbolique. C'est la procession organisée chaque année par Tepoztlán, le 10 avril, jour anniversaire de l'assassinat en 1919 de Zapata, dans une embuscade organisée par le gouvernement fédéral à Chinameca, qui, en 1996, fut attaquée par des policiers du gouvernement de l'Etat, qui tirèrent sur des cars dans lesquels hommes, femmes et enfants étaient déguisés en membres de l'armée zapatiste :

« Nous étions en fêtes, comme chaque année, donc. Mais cette année là, c'était plus joli, nous allions défendre notre terre, comme l'avait fait Zapata »¹

Le conflit prend alors des allures de (ré)interprétation de la révolution². Ce furent ces images filmées par un amateur qui, diffusées à la télévision, ont obligé le gouvernement de l'Etat à adopter une position de négociation, à sanctionner les responsables et à accepter la version des faits des opposants. Suite à cet affrontement et devant l'impossibilité de pacifier la situation, le promoteur annonça le retrait du projet.

L'insurrection locale a aussi pris la forme de la mise en place d'un nouveau pouvoir sur un espace. Les barrages, tenus par des brigades de volontaires contrôlant jour et nuit les entrées de la localité, ont été maintenus pendant toute la durée du conflit. Des policiers fédéraux en civil ont été arrêtés, puis expulsés³. Pour ancrer la légitimité du pouvoir dissident, les nouvelles autorités municipales en appellent au droit à l'insurrection et à la capacité accordée au « peuple » par la constitution de modifier les formes de son gouvernement⁴.

¹ (t.d.a.) Entretien cité par Maria Rosas, 1997, *op. cit.*, p. 104.

² Dans une sorte de mise en abîme des références à la révolution mexicaine, le conflit reçut l'appui du sous-commandant Marcos et des « nouveaux » zapatistes. Depuis le Chiapias, ils saluèrent la tradition de lutte du peuple du Morelos. Plus tard, lors de la marche vers Mexico de 2001, les caravanes zapatistes furent reçues à Tepoztlán.

³ Cette stratégie de contrôle d'un territoire n'est pas spécifique à la situation mexicaine, Ainsi, Françoise Clavairolle qui étudie un conflit lié à un projet de barrage dans une vallée cévenole montre non seulement l'occupation du site, mais la mise en place d'un réseau de veille 24h/24h sur toutes les routes menant au site, permettant aux « gardes » de prévenir par talkie-walkie le reste de la population en cas d'intervention des forces de l'ordre pour commencer les travaux. Ce dispositif de contrôle du territoire est resté en place trois ans, de 1989 à 1992. cf. « Une nouvelle « guerre des camisards » ? conflit environnemental, appropriation territoriale et négociations identitaires », intervention journée d'étude Equipe « Gouvernance démocratique et formes urbaines durables », UMR CITERES, MSH Villes et territoires, Tours, 7 octobre 2005.

⁴ Selon une citation du secrétaire du municpe, reprise par un bulletin militant : *El andar back issues* 1997 p. 8. L'article 39 de la Constitution mexicaine note en effet : "La souveraineté nationale réside essentiellement et originalement dans le peuple. Tout pouvoir public provient du peuple et existe au bénéfice de celui-ci. Le peuple possède en tout temps un droit inaliénable à modifier la forme de son gouvernement » (t.d.a.).

On pourrait considérer que la référence à la révolte du « peuple » de Tepoztlán pour prendre en main son destin et s'auto-organiser était devenue la principale source de légitimité pour (les leaders de) l'action collective. Le rôle des assemblées générales, qui pouvaient réunir jusqu'à 2500 personnes, a été central dans la prise de décision¹, comme dans la mise en scène de l'unanimité. Le mode de désignation choisi pour l'élection des nouvelles « autorités » qui conformèrent la « municipalité libre » fut présenté comme traditionnel² relevant de la négociation d'un consensus local à l'échelle de chaque quartier (*barrios*) ; le nouveau maire, lors de la cérémonie d'investiture, reçut un bâton de commandement et fut présenté comme le nouveau *tlatoani* de sa communauté³.

Les recherches de Claudio Lomnitz sur Tepoztlán ont montré toute l'ambiguïté de cette revendication d'indianité de la part d'une partie des élites locales (commerçants, professions libérales, enseignants) qui prirent la tête de la mobilisation. L'adoption d'un discours moderne « périphérisant » qui utilise la figure de l'indien implique une « certaine imitation de « l'indien » idéalisé du discours nationaliste mexicain »⁴ et celle du « populaire » comme incarnation de « l'âme nationale ». Ces références permettent de fonder la mobilisation sur une tradition revendiquée (souvent reconstruite) qui implique une valorisation de l'unanimité et placer certains groupes dans une position de revendication légitime permettant de construire un accès privilégié et une négociation avec les pouvoirs publics.

Si tous les secteurs de la société locale ne furent pas impliqués de la même façon dans la mobilisation⁵ et si des discussions et tensions ont pu apparaître entre participants au mouvement, ce n'est qu'à la fin du conflit - après l'annonce du l'arrêt du projet - que celles-ci ont pu s'exprimer librement, qu'il était devenu possible de

¹ Pour Morgan Quero, cette modalité d'organisation est ancrée dans les pratiques des assemblées de gestion des terres communale ; les décisions y sont prises par « acclamation » ou des votes à main levée. Ces assemblées permettent d'incarner la force de la mobilisation, « Una periferia que puede ser centro: sociedad civil y gobernabilidad en Tepoztlán », dans B. Levy (coord.), *Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano: lecturas políticas*, Buenos Aires: CLACSO, 2002, 360 p., p. 103-135, p. 110.

² Reposant sur les « usages et coutumes » : « *usos y costumbres* ».

³ Claudio Lomnitz, « Les centres et la dialectique de la distinction à Tepoztlán », *Le mouvement social*, n°187, avril-juin 1999, p.33-61.,p. 39.

⁴ Ibid., p. 38.

⁵ Tout semble indiquer que la mobilisation fut l'occasion pour une certaine élite de Tepoztlán ayant de fortes racines populaires et aspirant à se gouverner elle-même (instituteurs, médecins, avocats, artisans, ingénieurs) d'accéder au pouvoir local. Cf. Morgan Quero, *op. cit.*, p. 119.

prendre des distances avec la mobilisation¹. Si certains nouveaux habitants, souvent impliqués dans des associations locales ou nationales, ont été très mobilisés, leur place au sein du conflit et leur parole lors des assemblées est souvent remise en cause². A l'opposé de cette revendication de « tepoztlanéité », les tentatives de délégitimation du gouvernement de l'Etat insistent sur le rôle des nouveaux habitants, des hippies et écologistes venues de l'extérieur. En fait, il semble que la mobilisation ait été portée par un grand nombre d'acteurs disposant d'ancrages différents³. L'action collective a permis de construire entre eux un lien particulier basé sur la réactivation d'une identité locale ancrée dans l'histoire des conflits passés et dans la tradition de lutte du monde rural.

Le refus du projet est aussi une opposition à un changement de population, à la multiplication d'enclaves « pour riches » ; il existait déjà à Tepoztlán avant 1994 plusieurs lotissements pour populations aisées. Les enquêtes de Maria Rosas montrent la peur d'un encerclement des quartiers traditionnels par ces nouvelles formes d'habitat, et la remise en cause du mode de vie traditionnel, par exemple à la suite de la multiplication des conflits avec les nouveaux résidents lors des fêtes impliquant un usage généralisé des pétards. Cette opposition au développement « d'enclaves pour riches » s'exprimera directement en 1996 par l'occupation d'un lotissement haut de gamme sur des terres *ejidales* (La quinta Piedra), à 7 km de Tepoztlán, occupation qui ne reçut pas l'aval de la « municipalité libre » et qui marqua aussi une rupture entre une position plus radicale considérant le mouvement comme une étape dans une stratégie de conquête d'autonomie : de récupération de « terres, droits, valeurs et capacité de décision »⁴.

Le moment du conflit a été marqué par une volonté de réaffirmation du caractère unitaire, communautaire de la société locale : l'organisation créée pour impulser l'opposition au projet avait pris le nom de *Comite de Unidad de Tepoztlán*. Dans un contexte de grande ouverture, de diversification des activités et du type de résidents, cette invocation d'un fonctionnement communautaire est aussi une référence à un âge d'or aujourd'hui révolu, à une tradition qu'il faudrait réactiver. Or,

¹ cf. Maria Rosas, 1995, *op. cit.*, p. 97.

² Maria Rosas évoque des moments de réel « xénophobie » du mouvement, *op. cit.* p. 64.

³ *Ejidatarios*, commerçants, artisans et artistes, nouveaux habitants, groupes écologiques, membres des partis politiques.

⁴ Cité par Maria Rosas, *op. cit.* p. 127. Ce qui pourrait être une bonne définition de ce que certains auteurs nomment *empowerment*.

les habitants mobilisés ont fait la preuve d'une grande capacité d'auto-organisation et de fonctionnement sur la base du consensus ; les épreuves de l'action collective ont soudé les résidents et actualisé la tradition de mobilisation au moins autant qu'elles se sont nourries d'un mode « traditionnel » ou « ancestral » de coopération et de travail en commun. Cela dit, face à l'unanimité de façade, Maria Rosas note que les relations entre la multitude de groupes qui ont participé à la mobilisation et qui pouvaient s'opposer pour contrôler le mouvement sont aussi caractéristiques d'un mode priiste d'action collective, basé sur la négociation et la cooptation¹.

Il existe d'ailleurs, au sein de l'anthropologie, une controverse célèbre portant sur la caractérisation de la société « traditionnelle » de Tepoztlán. Il faut en effet rappeler que les critiques exprimées par Oscar Lewis, réalisant en 1950 une (re)investigation à partir du travail de terrain effectué à Tepoztlán en 1926 par Robert Redfield, portèrent essentiellement sur l'existence d'un biais unitaire et communautaire dans la lecture de la société locale par Redfield². Il montre que la référence au fonctionnement d'un *cuatequiltl* (forme traditionnelle de travail collectif) qui était un des principaux arguments en faveur de la tradition de coopération, ne peut être interprétée comme la persistance d'une tradition. Il s'agit plutôt d'une nouvelle forme d'action politique. En effet, le travail collectif observé par Redfield a été la réintroduction de cette pratique, organisée par un groupe d'émigrés à Mexico appelés les « bolcheviques » et liés à la CROM³, syndicat issu de la révolution mexicaine. Au-delà de l'anecdote, c'est bien la caractérisation du mode communautaire traditionnel qui est questionnée. Pour Lewis, dans la mémoire collective des *Tepoztecos*, les institutions de travail collectif étaient assimilées à un travail forcé contrôlé par des caciques. Pour l'anthropologie, *Tepoztlán* après avoir été le symbole d'une société « folk » intégrée et homogène, est devenue, dès les années 1950, le lieu d'une remise en cause de cette perception des localités rurales.

¹ « La gran variedad de corrientes, de ideas y de experiencias que se han subido al barco del movimiento le han dado imaginación a esa resistencia. Y también, es preciso decirlo, han revivido las practicas políticas que traemos tan íntimamente arraigadas en nosotros que a veces ni cuenta nos damos por donde revientan, un priismo casi congénito » Maria Rosas, *op. cit.* p. 85.

² La thèse de Redfield Robert publiée en 1930 *Tepoztlán: a Mexican village*, Chicago, University of Chicago Press travail. Elle constitua la base de la nouvelle recherche publié en 1951 par Oscar Lewis, *Life in a mexican village : Tepoztlán restudied*, Urbana, University of Illinois Press.

³ *Confederación Regional de Obreros Mexicanos*, confédération régionale des ouvriers mexicains. Oscar Lewis, *op. cit.* p. 69.

Pour ma recherche, le cas de *Tepoztlán* peut être considéré à la fois comme le modèle d'un conflit prenant la forme d'une révolte locale qui remet en cause la gouvernabilité et le fonctionnement institutionnel, mais aussi comme une situation qui fait apparaître la complexité des formes de l'action collective au Mexique, en particulier dans leurs relations aux modes de structuration politique existants. Par ailleurs cette situation illustre le rôle de la généralisation d'une rhétorique « unanimiste » dans laquelle toute mobilisation se présente comme une révolte populaire et utilise les signes de la révolution mexicaine. Amplement médiatisée, cette mobilisation victorieuse fonctionne comme un référent implicite dans les représentations qui exprime la possibilité d'une résistance locale aux puissants. De plus, sur toutes les situations de conflits analysées ici, plane à la fois l'ombre d'une possible radicalisation, d'un mouvement débouchant sur une révolte se soldant par une ingouvernabilité plus ou moins locale, et celle de la possibilité d'un affrontement armé¹.

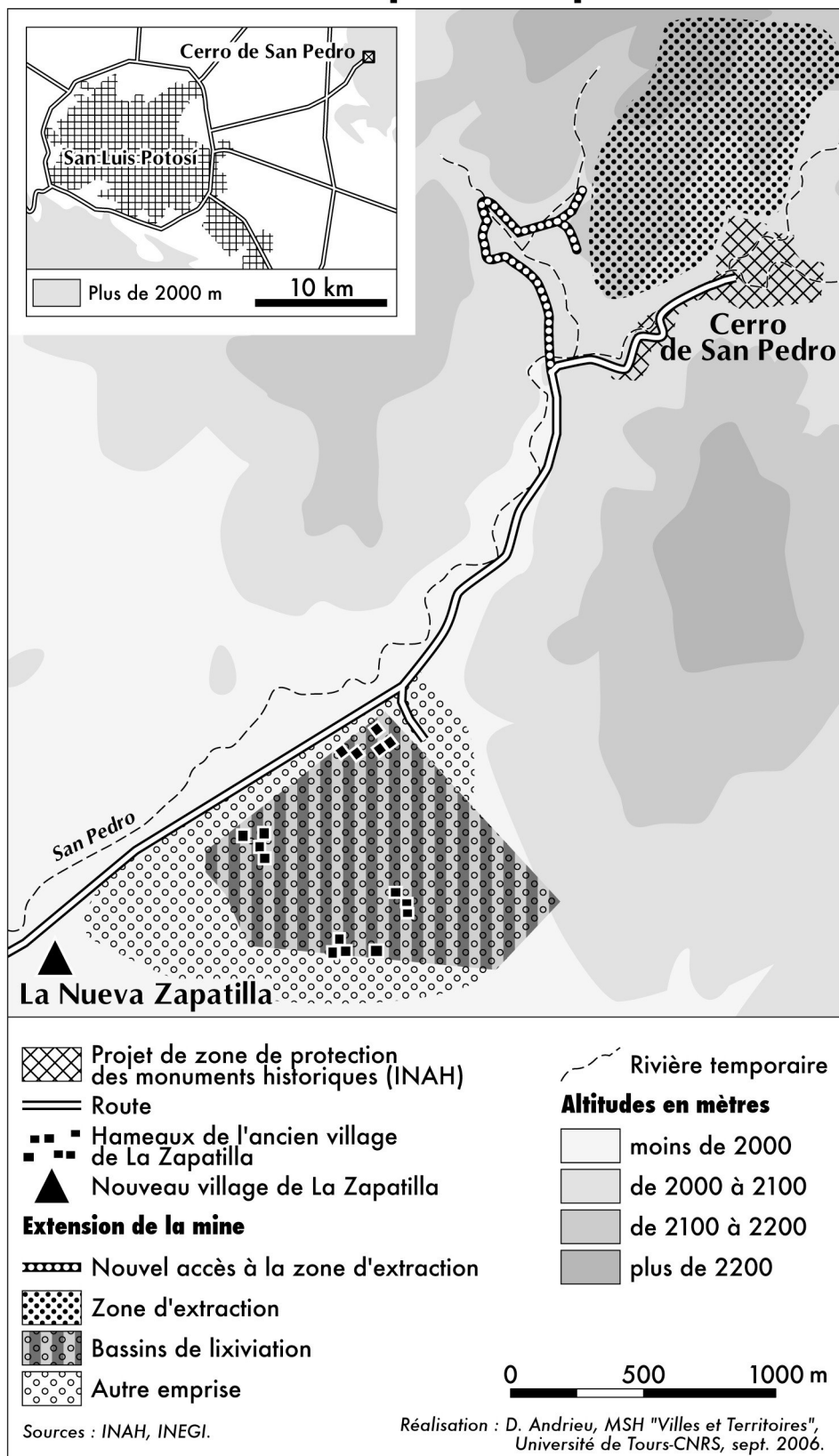
Collectif mobilisé et reconstitution d'une communauté virtuelle

La mobilisation contre le projet de mine à ciel ouvert de Minera San Xavier et pour la protection du Cerro de San Pedro est aussi couramment présentée comme la résistance d'une communauté face à un projet menaçant l'environnement et le patrimoine bâti. Le cas du Cerro de San Pedro illustre cependant plutôt une forme de résistance en l'absence d'une communauté locale fortement mobilisée. Dans cette localité en déclin depuis la fermeture de la dernière mine dans les années 1950 - seules 24 familles y résident actuellement -, la controverse va construire un collectif pour la défense et la valorisation de cet espace. En effet, alors que les résidents permanents du Cerro de San Pedro ont en majorité accepté les propositions de relogement ou de compensation financière de la part de la compagnie minière et que l'accord des habitants était une des conditions mises à l'attribution des permis d'exploitation², se sont certains résidents secondaires, les uns ayant conservé une maison familiale à San Pedro, les autres ayant acheté une résidence de fin de semaine, qui ont joué un rôle fondamental dans la mobilisation.

¹ Le recours rapide à l'usage des armes par les différentes polices et la présence d'armes dans l'ensemble de la société rend cette perspective plausible.

² Non seulement par les conditions imposées par les autorités de l'environnement lors de l'approbation de la manifestation d'impact environnemental, mais aussi par le ministère de la Défense en tant qu'autorité en charge de l'attribution des permis d'utilisation des explosifs.

Cerro de San Pedro : emprise de l'exploitation minière



Dès avant le début de la controverse, certains d'entre eux avaient formé une association qui collaborait avec la municipalité et récoltait des fonds pour des actions d'embellissement. Ceux-ci, alertés par le danger d'une exploitation minière à ciel ouvert transformèrent leur collectif en « *Patronato Pro Defensa del Patrimonio Cultural e histórico del Municipio de Cerro de San Pedro* ». Dans un premier temps, ce sont essentiellement des arguments patrimoniaux - le risque de destruction des églises - qui sont mobilisés. Ce n'est qu'à la suite du contact avec des associations d'écologistes de San Luis (*Pro San Luis Ecológico, Educación ambiental*) que des arguments environnementaux (pollution des sols, de l'eau, destruction de la couverture végétale) seront utilisés pour tenter d'élargir l'espace de concernement jusqu'à la ville proche de San Luis Potosi. Même peu nombreux, les militants de ces groupes jouèrent un rôle essentiel dans la résistance au projet. Au sein du collectif mobilisé, leurs expertises « révélèrent » l'ampleur des nuisances, des pollutions et des risques ; et, en direction de l'extérieur, ils permirent non seulement de relayer la mobilisation vers les médias, mais aussi de nouer des contacts avec des organisations de gauche mobilisées contre les investissements étrangers (*Sindicatos de Teléfonos de México, Unión de Trabajadores Agrícolas*) ainsi qu'avec des associations écologistes nationales (Greenpeace Mexico) ou internationales (des Etats-Unis et du Canada¹).

Au sein de la société locale de l'Etat de San Luis, la mobilisation culmina en 2002, par l'organisation d'une consultation populaire à l'occasion de laquelle pratiquement 15 000 personnes se prononcèrent contre la mine. Pendant la période 1997-2002, certains secteurs de l'église, le principal syndicat d'étudiants, des groupes d'universitaires et de commerçants appuyèrent l'opposition. Ce fut aussi une époque où la société politique locale affirma son soutien à la mobilisation, non seulement le parti écologique (*Partido Verde Ecologista de México*), les mouvements qui se présentent comme héritiers du navisme (*Nava partido político*) et le *Frente Cívico Potosino*, mais aussi les instances locales du PRD². Après 2000

¹ L'ONG canadienne Kairos (Initiatives canadiennes œcuméniques pour la justice) qui regroupe onze églises a pris position en faveur des opposants. Ses représentants ont visité le Cerro de San Pedro, des membres de l'association se sont rendus au Canada. Cf. Courrier de Kairos à l'ambassadeur du Canada au Mexique et aux autorités canadiennes, juin 2005.

² Plusieurs militants de *Pro San Luis Ecológico* sont membres du PRD. Ils sont le plus souvent proches d'un groupe politique nommé « la corriente » qui contrôla entre 1997 et 2000 les instances locales du PRD ; encore aujourd'hui certains leaders de l'association occupent des fonctions importantes au sein de la section locale du Parti cf. Entretien Mario

et l'accession d'un candidat du PAN à la présidence de la République, certains groupes du PRI utilisèrent le projet de mine dans leur lutte contre le PAN.

Dans une ville comme San Luis Potosi, le champ médiatique et politique est très fortement tributaire de la position du gouverneur de l'Etat. Si entre 2000 et 2002, Fernando Silva Nieto (gouverneur du PRI de 1997 à 2002) avait pris des distances avec le projet, ce n'est plus le cas avec Marcelo de Los Santos, gouverneur du PAN depuis 2003. Ce dernier apporte un soutien ouvert à la mine¹ et tente de contrôler la presse. Le changement de couleur politique du pouvoir local coïncide avec un contexte de repli des organisations qui soutenaient les opposants (secteur progressiste de l'église, mouvement universitaire).

La création en 2003 du *Frente Amplio Opositor* avait pour objectif de relancer l'opposition au projet. Ce front permet de donner à voir une alliance entre de nombreuses organisations, et, ainsi, de conjurer la faiblesse de l'opposition². Même si personne n'est dupe et si l'on assiste à la démultiplication des organisations, chaque militant pouvant occuper des fonctions au sein d'organisations différentes, le langage des organisations semble nécessaire pour montrer l'ancrage et la densité de la mobilisation. Depuis cette date, les opposants se concentrent, d'une part, sur l'organisation de fêtes, festivals et rassemblements « culturels » et, d'autre part, sur une bataille juridique et politique qui mobilise les instances nationales du PRD et du PRI.

En 2004, deux décisions judiciaires en faveur des opposants renforcent la confiance des groupes impliqués et relancent la mobilisation. La principale victoire reposa sur la reconstitution d'un groupe de titulaires de droits agraires à partir de descendants d'*ejidatarios* ayant quitté le Cerro de San Pedro depuis de nombreuses années. En effet, les signataires du contrat de location permettant à la mine de disposer des terres se présentaient comme *ejidatarios*, mais n'étaient pas pleinement titulaires des droits agraires. Il semble qu'après la migration massive qui a suivi la fermeture de la dernière mine dans les années 1950, les terres de l'*ejido*

Martinez et Carlos Covarrubias Rendon, *Patronato Pro defensa del Cerro de San Pedro*, San Luis Potosi, juillet 2005.

¹ Les opposants accusent le nouveau gouverneur d'une très grande proximité avec la société minière et « révèlent » qu'il fut, un temps, engagé comme expert comptable par celle-ci.

² Cf. entretien Mario Martinez, *Patronato Pro defensa del Cerro de San Pedro*, juillet 2005. Il s'agit aussi d'une stratégie d'alliance entre des groupes s'opposant aux projets du gouverneur du PAN qui soumet les organisations à une forte répression (tentative d'emprisonnement des leaders, restriction de l'accès aux médias).

de San Pedro restées sans usage aient été revendiquées, dans les années 1970, par un groupe d'habitants de la Zapatilla, village proche qui n'avait pas reçu de dotation agraire¹. Ceux-ci avaient été reconnus de fait par l'administration de la réforme agraire comme formant l'*ejido* de San Pedro mais n'avaient jamais réussi à se voir attribuer les terres par un décret présidentiel². Suite à un recours des opposants présentant une liste de 27 personnes, descendants des *ejidatarios*³, et donc héritiers potentiels des droits agraires, un tribunal agraire a reconnu sept d'entre elles comme titulaires des droits agraires⁴. En effet, depuis la réforme de la loi agraire de 1992 qui autorise la privatisation des terres *ejidales*⁵, il est possible d'être reconnu comme héritiers de droits agraires sans exploiter soi-même la terre, ni résider sur place. L'effet de cette résolution a été de rendre caduc le contrat de location des terres signé par la mine, mais surtout de recréer un groupe d'ayants droit dont certains résidaient en dehors de l'Etat de San Luis. Pour contourner la décision du tribunal agraire et l'annulation du contrat de location, la compagnie minière a réussi à obtenir du ministère de l'économie (SECOFI) une décision « d'occupation temporaire »⁶, procédure qui permet sur simple décision administrative une expropriation temporaire (32 ans) pour activité minière, car celle-ci est considérée, par la loi minière, d'utilité publique. Ce sont les « nouveaux » *ejidatarios* qui mènent actuellement la bataille juridique contre cette mesure.

Les opposants tentèrent ensuite d'impulser la réappropriation par ce groupe et leurs familles des biens de l'*ejido* qui n'avaient pas été occupés par la mine et la mise en place de projets de développement local. Alors qu'ils ne pouvaient compter sur l'appui de la majorité des habitants, les opposants au projet ont ainsi institué juridiquement un groupe de titulaires de droits agraires, c'est-à-dire d'autorisations

¹ Une recherche (*investigación general de usufructo parcelario*) réalisée par l'administration agraire en 1974 ne retrouva la trace sur les terres du Cerro de San Pedro d'aucun des 31 titulaires originaux des droits agraires. Les terres sont qualifiées de « stériles, de rendement trop faible en l'absence d'eau ».

² Au Mexique, toute attribution de terres dans le cadre de la réforme agraire ou des procédures de régularisation de la tenure de la terre doit faire l'objet d'un décret présidentiel.

³ Ce groupe a été reconstitué par un travail d'enquête et d'implication réalisé par les opposants, cf. entretiens Mario Martinez et Carlos Covarrubias Rendon, *Patronato Pro defensa del Cerro de San Pedro*, San Luis Potosi, juillet 2004 et juillet 2005.

⁴ Résolution du « Tribunal unitario agrario » du 27 mars 2004.

⁵ Cf. Patrice Melé, « Mexique, réforme agraire, fin et suite », *Etudes foncières*, n°63, juin 1994, p. 27-34.

⁶ *Resolución de ocupación temporal* attribuée par la direction générale des mines du ministère de l'économie, le 6 juin 2005.

d'usages et d'appropriation des terres en conflit. Ce groupe constitue aujourd'hui le cœur stratégique d'un collectif mobilisé pour la défense du Cerro. Leur reconnaissance comme *ejidatarios* ne leur a pas permis de récupérer les terres, mais les dote d'un « droit à agir » pour poursuivre la guérilla juridique. Les actions pour la reconnaissance des droits agraires comme pour le maintien de la mobilisation contre le projet - organisation de rencontres, d'événements culturels, d'une exposition permanente dans le village - contribuent à renforcer la cohésion de ce collectif.

La configuration des lieux, en particulier, l'implantation du village de Cerro de San Pedro, sur une hauteur au cœur de reliefs riches en minerais, ainsi que les nécessités de l'extraction de l'or et de l'argent par lixiviation - qui requiert d'importantes superficies pour le traitement et le stockage des déchets - ont obligé les promoteurs du projet à localiser celui-ci en contrebas, dans la vallée. Les deux emprises de l'exploitation, d'une part la zone d'extraction par explosif - à proximité du cœur historique de San Pedro - et d'autre part les bassins de lixiviation sont reliés par une route aménagée par l'entreprise qui, en période d'exploitation, sera parcourue par des colonnes de camions. Cette deuxième partie de l'exploitation prend place sur les terrains d'un village proche, « La Zapatilla ». Cette localité très pauvre, issue des bâtiments où logeaient les péons d'une ancienne hacienda, était composée d'ouvriers agricoles et de petits propriétaires qui n'avaient jamais été dotés de terre par la réforme agraire¹. Les vingt et une familles de la Zapatilla ont accepté de vendre non seulement les terrains peu fertiles, mais aussi leur village à la mine, en échange d'un relogement à quelques centaines de mètres, dans un nouveau village, « la Nueva Zapatilla », doté de tous les services et desservi par une route goudronnée. L'alliance entre les résidents de la Zapatilla et la mine perdure : certains y sont employés, d'autres déclarent attendre un travail. Les images du nouveau village et la position des habitants de la Zapatilla sont amplement utilisées, par les chargés de communication de la mine², dans le but de marginaliser les opposants et de démontrer que l'exploitation minière reçoit un appui

¹ On l'a vu, ce sont aussi des habitants de la Zapatilla qui s'étaient appropriés l'*ejido* du Cerro de San Pedro

² « Mon mari est parti de l'autre côté [aux Etats-Unis] parce qu'ici il n'y a pas de travail, mais maintenant j'ai l'espoir qu'avec lorsque la mine fonctionnera, il reviendra avec nous » Joaquina Flores Días, habitante de la Zapatilla dans une plaquette publicitaire diffusée par la mine.

populaire, et qu'elle contribue à améliorer le niveau de vie de populations en situation de grande pauvreté.

Dans un premier temps, les promoteurs du projet ont pu être tentés de réaliser sur le Cerro une opération similaire en déplaçant cette localité. En effet, les terrains les plus riches en minerais sont ceux les plus proches de la zone construite et, vraisemblablement, ceux sur lesquels elle s'étend. La compagnie minière a acquis de nombreuses maisons et terrains non occupés (y compris un hôtel en construction qui devait relancer l'activité touristique et qui a été fermé) et continue à se porter acquéreur de tout bien mis en vente. Mais cette stratégie a été rendue impossible par le refus de certains propriétaires, la présence d'églises classées monuments historiques et la patrimonialisation progressive du cœur historique du village (cf. supra). La compagnie minière a néanmoins été contrainte, par les autorités de l'environnement, d'offrir aux habitants soit un relogement dans une zone du village éloignée de l'exploitation, soit une compensation financière¹.

Cette situation apparaît comme un cas limite dans lequel la majorité des habitants ont pris position pour le projet, alors que la controverse a été délocalisée sur les scènes politiques et juridiques locales (de l'Etat de San Luis) et nationales. On assiste à la multiplication des formes d'appropriation, impulsées par le collectif d'opposant, d'un espace autrefois en marge (fêtes et festivals culturels, déjeuners du dimanche dans le restaurant qui a été ouvert, visite aux monuments et aux anciennes exploitations minières, vente de produits artisanaux), mais aussi à la re/création d'un groupe d'*ejidatario* reconnu par les tribunaux agraires. Ces processus conduisent à la (re)valorisation dans le conflit du Cerro de San Pedro.

Ce conflit est devenu non seulement un symbole pour les groupes écologistes, mais aussi pour une partie des mouvements de gauche. Il est présenté comme une lutte du « peuple mexicain » pour conserver son identité face à la pression d'investisseurs étrangers. Cette situation représente en quelque sorte une situation extrême utilisée pour démontrer le caractère déprédateur des investissements impulsés dans le cadre de l'Alena.

¹ Selon les représentants de la mine, 18 des 24 familles auraient accepté la proposition de relogement. Il s'agit soit d'un relogement provisoire (à la fin de l'exploitation les habitants devraient retrouver leur logement d'origine), soit d'un échange de propriété. Sur les six familles restantes, trois seraient opposées au projet et trois seraient encore indécises. La mine propose à ceux qui ne veulent pas déménager une compensation financière (rente mensuelle) pour les nuisances causées par les explosions.

Ce conflit revêt aussi une dimension plus directement politique. Les opposants tentent de peser sur les élections municipales locales (en appuyant le candidat du PRI lors des dernières élections municipales ou en envisageant de présenter un candidat sous la bannière du PRD pour les prochaines élections), mais aussi sur celle prévues au niveau de l'Etat de San Luis et au plan national. Cette situation constitue une ressource pour certains groupes du PRI et du PRD alliés, au niveau national et à celui du gouvernement de l'Etat, contre le PAN sur cette question. Au niveau national, des parlementaires et sénateurs du PRI, PRD ou du Parti vert écologiste mexicain ont tenté de faire adopter des déclarations très dures contre le projet et les autorités responsables de la protection de l'environnement. Des sénateurs du PRI et du PRD ont diffusé une déclaration qui reprend l'argumentation des opposants et qualifie l'activité de la mine de dangereusement polluante.

Communauté bi-nationale et patrimoine local, La Choya

Dans un tout autre contexte, le projet d'une exploitation minière du même type avait suscité dans les années 1990 une controverse qui affecta la relation à l'espace concret et symbolique d'un groupe indigène. Il s'agit du projet de la Minera Hecla, entreprise canadienne, à Quitovac¹, petite oasis du désert du Sonora (11 logements et 69 habitants en 2000), centre traditionnel du groupe Tohono o'odham (Pápago)². A l'analyse, cette situation se révèle plus complexe que le simple bouleversement d'une communauté à fort ancrage territorial par un projet d'exploitation d'une mine à ciel ouvert. En effet, la controverse se déclancha lorsqu'un groupe d'habitants de Quitovac ayant reçu en 1981- sur la base d'une liste nominative - une dotation de terrains « communaux » et dont un représentant accepta de signer, en 1992, un contrat avec la mine pour l'utilisation de terrains (102 ha au lieu dit la Choya). Ce projet suscita l'opposition d'autres membres du groupe dont une grande partie vit de l'autre côté de la frontière avec les Etats-Unis. La majorité du groupe Tohono O'oham réside en effet dans des réserves en Arizona, celles-ci sont très attractives pour de nombreux migrants de Quitovac.

Cet accord fut remis en cause par certains titulaires des biens communaux alliés aux autorités traditionnelles indigènes de Quitovac et aux représentants de la « nation O'oham » résidant aux Etats-Unis, qui considéraient que les retombées de l'exploitation sur la communauté étaient insuffisantes et argumentaient que, non seulement les terrains en question étaient considérés comme des « lieux sacrés » par la cosmogonie O'oham, mais que l'on pouvait y trouver des vestiges archéologiques (tombes et squelettes d'animaux). L'opposition au projet fut relayée, du côté mexicain, par les représentants de l'administration indigéniste³ et du côté des Etats-Unis par des ONG écologistes. Par ailleurs, l'Institut national de l'écologie, organisme relevant du ministère de l'Environnement et chargé de contrôler l'impact de l'exploitation, qui avait autorisé le projet, changea de position et tenta par la suite d'impulser une meilleure prise en compte de ses impacts.

¹ La présentation de cette situation repose essentiellement sur la très intéressante enquête de Enrique Scheinfeld (1999) et sur la synthèse de Andrés Ortiz Garay (2002), ainsi que sur une recension d'articles de presse.

² Les appellations hispaniques des groupes indigènes sont aujourd'hui abandonnées au Mexique au profit de l'utilisation du nom par lequel ceux-ci se désignent.

³ Commission nationale pour le développement des peuples indigènes, antérieurement Institut national indigéniste.

Une nouvelle évaluation effectuée par cet organisme signale l'ampleur des « impacts socioculturels » et réalise une reconnaissance de fait des autorités de la communauté « binationale » O'oham comme interlocuteur. L'entreprise minière tenta, alors, un recours juridique pour faire confirmer que le droit mexicain ne reconnaît pas l'existence de communautés, mais seulement celle de titulaires de droits agraires. La résolution de ce conflit par un nouvel accord privé entre la mine et un collectif, incluant cette fois l'ensemble des composantes de la communauté O'oham, fut selon l'enquête de l'INE assez mal vécue par les représentants des administrations indigéniste et environnementale et par certains O'oham résidant aux Etats-Unis fortement engagés dans le conflit avec l'entreprise. Cet accord prévoyait le versement de 25 000 dollars par an, une participation de l'entreprise à l'amélioration des conditions de vie¹, et la protection des « lieux sacrés » de la culture O'oham. En contrepartie, les habitants de Quitovac se sont désistés de tout recours juridiques et ont fourni à l'entreprise un certificat attestant qu'il n'existait aucun « lieu sacré » au sein du périmètre mis en exploitation par la mine.

Le conflit a ainsi constitué une mobilisation autour de la production/reconnaissance de la dimension spatiale de la culture O'oham. Quitovac constituant un des centres cérémoniels pour cette culture, on a assisté à un vaste débat sur l'ancrage des rituels et des « lieux sacrés » et sur le caractère patrimonial de certains vestiges potentiellement présents dans la zone à exploiter. Les vestiges archéologiques furent intégrés dans cette tentative de valorisation de l'espace. La légitimité technique et scientifique des archéologues de l'INAH fut mobilisée comme une ressource pour qualifier l'espace en jeu, alors que, quelques années auparavant, la découverte de restes de mammouths et un projet de réserves archéologiques dans la même zone avaient été perçus comme une menace sur le déroulement des rituels traditionnels. Si la controverse a permis une valorisation de l'espace et un débat sur l'ancrage spatial de la culture traditionnelle, la sortie du conflit s'est effectué au prix d'un zonage de l'espace sacré, le périmètre utilisé par la mine étant désacralisé, tandis que d'autres zones étaient construites comme des « hauts lieux » et faisaient l'objet d'une protection grâce au financement apporté par l'entreprise.

Au cours de cette controverse, s'est construit dans la tension entre ses différentes composantes, un collectif « bi-national » de représentants des O'oham. La forte mobilisation de ceux qui résident aux Etats-Unis, leur capacité à mobiliser des ressources financières et juridiques et à impliquer certaines ONG ont permis un renforcement du poids de ce groupe dans les débats sur le devenir des espaces dépendants de la communauté de Quitovac. La controverse a accru la valeur symbolique de cet espace pour les O'oham résidant aux Etats-Unis. Mais si ceux-ci revendiquent l'existence d'une « nation » O'oham qui devrait contrôler l'ensemble de son territoire, ce sont les résidents mexicains qui jouèrent un rôle déterminant dans la négociation d'un accord avec l'entreprise. Pour les habitants de Quitovac, la controverse a aussi renforcé la place de la culture traditionnelle, alors que jusque-là ils avaient un comportement et des pratiques souvent plus proches des ruraux métis de l'Etat du Sonora que des résidents des réserves des Etats-Unis où l'identité indienne est valorisée². La controverse a aussi été un moment de mise en débat et de recherche d'un équilibre entre les nécessités d'amélioration des conditions de vie, la difficulté à trouver des ressources et la préservation des lieux de vie, de rituel et d'ancrage spatial de la culture indienne. Même si la mine a finalement été mise en exploitation³, le processus de qualification patrimoniale de l'espace a permis de renégocier les conditions de l'exploitation et les contreparties pour le groupe local ; c'est-à-dire de construire les conditions de l'ancrage territorial d'une mine à ciel ouvert, et, dans le même temps de territorialiser les éléments patrimoniaux de la culture O'oham.

¹ Financement de travaux pour l'école, le chemin d'accès et la distribution de l'électricité.

² Cf. Ortiz Garay Andrés, « Aspectos socioculturales en la gestión ambiental: el caso de la Choya, Minera Hecla en Quitovac, Sonora », INE Gaceta, N°52, México, 2000, p. 53-58.

³ De 1993 à 2000 la restauration des « écosystèmes naturels » à la suite de l'exploitation à la Choya est présenté selon des sources proches des organisations minières comme une réussite, la principale difficulté concernant la pollution de l'eau. cf. *Mundo Minero*, n°80, janvier-février 2004.

Parler de ce processus comme d'une valorisation patrimoniale de l'espace ne suppose pas considérer que la catégorie de « lieux sacrés » ou d'espaces nécessaires aux rituels dans la culture O'oham soient équivalentes à celle de « patrimoine ». Il s'agit seulement de souligner que dans le cadre de la controverse, l'utilisation de ces notions dans le débat a nécessité une traduction, qu'il est possible de désigner comme une patrimonialisation de certains éléments de la culture O'oham. L'adéquation entre « lieux sacrés », vestiges archéologiques et traces d'animaux pour la valorisation de l'espace instaure dans l'ordre des discours de justification une catégorie fort similaire à celle de « patrimoine ». Il me semble possible d'avancer cette interprétation, sans avoir les moyens d'entrer dans une analyse du rapport à l'espace spécifique qui caractériserait la culture O'oham.

Elargissement des bases du conflit et rôle des associations d'écologistes

Dans le cas du conflit contre l'implantation d'une décharge de déchets dangereux sur le site de la Pedrera dans le municipe de Guadalcázar, les entretiens que j'ai effectués permettent de retracer l'histoire de la diffusion de la controverse¹. Dans un premier temps, ce sont les habitants les plus proches du site de la décharge qui commencèrent, après leur découverte de l'utilisation de ce terrain, à s'informer et à s'organiser. Il s'agit donc d'abord de la protestation de populations de villages (ranchos)² qui portent leur préoccupation jusqu'à la présidence municipale³. La mobilisation est alors relayée par la mairie et les notables locaux⁴ qui vont donner une autre impulsion au refus de la décharge et élargir l'implication aux municipes proches⁵. Pendant les premières années du conflit, ce sont donc les institutions qui structurent l'organisation sociale et politique de la zone qui portent l'opposition à la décharge (municipalités, représentants des ejidos, organisations d'agriculteurs petits propriétaires⁶). Le municipe de Guadalcázar a tenté par tous les moyens de

¹ Entretien en juillet 2004 avec Angelina Núñez, militante de Pro San Luis Ecológico ; avec Pedro Medellín, ex coordinateur général de l'Ecologie de l'Etat, des représentants du ministère local de l'environnement (en juillet 2004 et juillet 2005).

² Il s'agit d'un espace semi-aride très peu peuplé ; *Amoles* le rancho le plus important à proximité de la décharge ne compte que 18 logements et 62 hab.

³ Guadalcázar situé à plus de 30 km du site en conflit

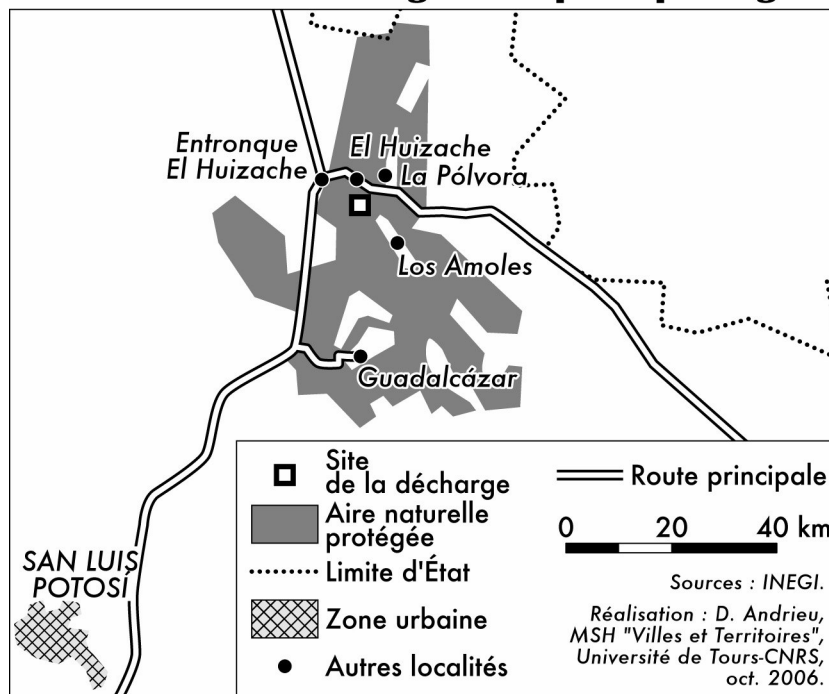
⁴ Les maires de la zone signèrent ensemble une lettre en février 1991 pour exprimer leur refus du projet de décharge.

⁵ Cf. Cecilia Costero, « Metalcald y el municipio de Guadalcázar », *Vetas*, ano IV, numéro 11, mayo-agosto, El Colegio de San Luis, 2002, p. 11-27.

⁶ C'est un représentant d'une association d'agriculteurs petits propriétaires de la zone qui déposa en 1992 un recours auprès de la Commission Nationale des Droits de l'Homme.

s'opposer aux autorisations accordées par les administrations de l'environnement (divers recours juridiques, refus d'autoriser le début des travaux).

Guadalcázar : décharge et espace protégé



Au cours des années 1991 et 1992, les opposants ont tenté de bloquer le projet en informant les différentes autorités administratives et représentants politiques (gouvernement de l'Etat, Fédération, députés locaux et fédéraux) de leur refus d'une telle activité sur « leur territoire ». Ils obtinrent même du président Salinas de Gortari en visite dans le municpe, l'assurance, qui resta lettre morte, que la décharge ne sera pas mise en fonctionnement. En 1991, Ils procédèrent au blocage de l'entrée du site, il en résulta une tentative de concertation du Congrès de l'Union qui incita la municipalité à faire réaliser ses propres études. Puis dans une action plus radicale, en septembre 1991, 200 personnes armées de *machetes*, après que des pluies torrentielles en mai de la même année aient accentué l'inquiétude de la population, prirent le contrôle du site pendant trois jours. Ils empêchèrent le déchargement de 20 camions de déchets et obligèrent les chauffeurs à repartir avec leur chargement. Le lendemain de cette occupation, pour tenter de pacifier la zone, les autorités fédérales de l'Environnement fermèrent administrativement le site. Depuis cette date, aucun nouveau déchet n'a été déposé dans ce lieu.

La mobilisation fut relancée, dans le deuxième semestre de 1993, à la suite de l'annonce de l'attribution d'un permis « d'usage du sol » délivré par le gouvernement de l'Etat et du rachat de la décharge par une entreprise américaine, Metalclad. On

retrouve ici, le rôle joué par les émigrés dans la mobilisation, ils révélèrent en effet à leurs correspondants locaux qu'une entreprise diffusait à Los Angeles des publicités pour le site en cours de réalisation à Guadalcázar. Cet argument fut utilisé pour démontrer que les assurances données par l'entreprise et les autorités en charge de l'environnement, selon lesquelles cette décharge ne devait recevoir que des déchets produits dans l'Etat ne seraient pas respectées.

Jusqu'en 1993 et la reprise de la cause par une association écologiste, la mobilisation resta essentiellement locale. Mais après l'annonce par la presse, cette année là, de la création à San Luis Potosi de l'association *Pro San Luis Ecológico*, les opposants de Guadalcázar contactèrent les promoteurs de ce groupe. Pour cette nouvelle organisation, la campagne contre la décharge constitua sa première épreuve et l'occasion de tester et de renforcer sa capacité d'action. Dès lors, la controverse sembla changer d'échelle, la principale modalité d'implication n'étant plus seulement l'attachement à la zone reposant sur la connaissance et à la pratique du sous-ensemble spatial directement concerné. Jusqu'alors, les non-résidents qui avaient pris part à la controverse (comme experts, ou en apportant un appui administratif ou politique) étaient directement liés à cet espace (liens familiaux, migrants, géologues, médecins, naturalistes ayant travaillé dans ou sur la zone). *Pro San Luis* fonctionna comme intermédiaire pour diffuser le concernement auprès de groupes n'ayant pas une connaissance directe de l'espace en jeu. Greenpeace Mexico mais aussi le CEMDA jouèrent un grand rôle pour relayer l'opposition au sein de réseaux nationaux et internationaux, mais aussi pour mobiliser un expert qui deviendra en quelque sorte le consultant de *Pro San Luis* et représentera les opposants lors des tentatives de concertation organisées pour les autorités fédérales de l'environnement. Pour Antonio Azuela¹, la participation de Greenpeace - luttant ouvertement contre tout type de décharge contrôlée - a contribué à la radicalisation de l'opposition au projet.

Obdulia Vega propose d'analyser ce conflit à partir d'un schéma mettant en scène une coalition d'acteurs non gouvernementaux opposé au projet² (alliance entre la société civile, des associations locales environnementales et la

¹ 2006, *op. cit.*

² Obdulia Vega, « La emergencia de nuevos actores en la dinámica de las relaciones intergubernamentales en México : un caso de estudio en Guadalcázar (San Luis Potosi) », texte présenté lors du *IX congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la administracion publica*, Madrid, Espana, 2-5 nov. 2004.

représentation nationale d'une ONG internationale) ; l'implication des acteurs institutionnels (municipalité, à certaines périodes le gouvernement de l'Etat) se serait faite dans un second temps comme une réponse à l'ampleur de la mobilisation. Il faudrait à mon sens plutôt parler de la constitution d'un réseau d'acteurs¹ locaux, certains occupant des postes administratifs ou électifs locaux, qui, à certains moments, réussit à impulser la constitution d'une coalition qui engloba des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de l'Etat de San Luis ainsi que des associations nationales et internationales. Souvent, les recherches réalisées dans le cadre d'analyse des politiques publiques tendent à réifier, à essentialiser des entités conçues comme des acteurs collectifs. A l'opposé, l'encodage de la situation en termes de société civile conduit à privilégier une analyse qui considère d'abord des alliances entre habitants et associations à différents niveaux. Ici la mobilisation est fortement reprise par toutes les instances d'organisations administratives et politiques et par les notables locaux avant de s'élargir aux associations écologistes au niveau régional et local et à certaines organisations politiques².

Le rapport entre les opposants locaux à la décharge et l'association écologique de San Luis Potosi, n'est pas seulement à analyser comme l'élargissement du concernement à l'ensemble de l'Etat et à certains réseaux nationaux et internationaux. L'action de *Pro San Luis* renforce en effet la mobilisation locale et celle-ci vient, en retour, conforter le poids de l'association au sein de l'Etat. En effet, l'association locale, créée comme section de *Pro San Luis Ecológico* à Guadalcázar regroupait au moment de la mobilisation la plus intense près de 100 personnes, soit un chiffre bien plus élevé que les militants ou sympathisants de cette organisation dans la capitale de l'Etat.

Angelina Núñez, principal relais des opposants dans la ville de San Luis, fut une des fondatrices de *Pro San Luis Ecológico*³, c'est aussi une diplômée de sciences

¹ On a vu que le nombre de résidents dans la zone est réduit et que, à Guadalcázar, la mobilisation a été portée par les acteurs publics locaux avant d'impliquer des associations de Mexico ou opérant dans la capitale de l'Etat.

² Création d'un *Frente para la defensa de Guadalcázar*, auquel adhèrent les dirigeants locaux du PRI et du PRD ; mais aussi du *Frente Cívico Potosino*, *Frente Cívico de Cerritos*, *Centro Potosinos de Derechos Humanos*, *Mujeres en lucha para la democracia*, *Greenpeace México* cf. Vicente Ugalde, « Las relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos tóxicos de Guadalcázar », *Estudios Demográficos y Urbanos*, CEDDU, Vol. 17, n°1, janvier-avril 2002.

³ Entretien Angelina Núñez, *Pro San Luis Ecológico*, juillet 2004.

environnementales, chercheur en biologie à la retraite. Celle-ci rend compte de sa participation à la controverse en soulignant son rôle dans la prise de conscience des populations locales à partir de la révélation de l'ampleur du danger. Elle réalisa à partir de 1993 de nombreux voyages sur le « terrain », accompagnée d'opposants de Guadalcázar. Le rôle des militants de San Luis fut donc d'élargir l'opposition à l'extérieur de la zone directement affectée tout en participant à l'ancrage local du mouvement à partir d'un travail d'implication basée sur la caution scientifique apportée par l'experte/militante, qui adopte le ton d'un lanceur d'alerte. Son récit montre aussi qu'il n'y a pas d'unanimité des habitants de la zone, car certains travaillent ou espèrent travailler pour la décharge. Elle rappelle que les entrepreneurs ont cherché des appuis auprès de notables ou opposants politiques locaux¹ et qu'un travail de maintien de la mobilisation des populations locales est donc nécessaire, face au risque de voir certains habitants privilégier la possibilité d'un emploi sur leur intégrité physique ou sur « l'intégrité du territoire ».

« Oui, c'était le dimanche, j'arrivais en autobus, je ne prenais pas ma voiture, parce que le avocats écologistes de Mexico m'avaient averti, puisque que vous vous opposez, un jour, il vont vous fabriquer un accident...j'arrivais à 9 h. et une camionnette m'attendait, avec un chauffeur et de l'essence, fournis par la municipalité, deux ou trois personnes qui appartenaient au groupe local de *Pro San Luis Ecológico* m'accompagnaient...les réunions se tenaient dans les locaux des *ejidos* ». (t.d.a.)

Cette citation me semble particulièrement représentative d'un couplage particulier entre les militants écogistes et les institutions politiques et sociales de la zone. Néanmoins, *Pro San Luis Ecológico* n'a pas réellement permis de mobiliser des habitants de la capitale de l'Etat. Pour ceux-ci Guadalcázar est loin, situé dans une zone semi aride peu valorisée ; lutter pour y empêcher la mise en fonctionnement d'une décharge contrôlée ne semble pas une cause capable de recruter au-delà du champ politique et médiatique local (municipe de Guadalcázar). L'hostilité au projet de décharge est néanmoins devenue plus vive, lorsqu'une entreprise originaire des Etats-Unis (Metalclad) racheta la société titulaire des autorisations d'exploitation ; l'opposition se chargea alors d'une composante de résistance aux impositions du gouvernement fédérale.

¹ Elle décrit par exemple comment l'entreprise finança les ambitions politiques d'un gérant de station-service quand il tenta de conquérir la mairie.

*

* *

Ce premier chapitre a interrogé la relation entre collectifs mobilisés et l'espace en conflit. Les trois situations analysées remettent en cause l'interprétation généralement admise qui considère les conflits comme des luttes de communautés agressées par un projet exogène. A Tepoztlán, l'unanimité affichée cache les restructurations politiques rendues possibles par le conflit. Sur le Cerro de San Pedro, une « communauté » agraire virtuelle, recrée par le conflit, devient le cœur opérationnel d'un réseau de résidents secondaires et de militants : A Guadalcázar, le collectif construit dans le conflit a permis de réunir une partie des populations riveraines, les acteurs municipaux et des militants écologistes, sans qu'il soit possible de considérer les non-résidents comme extérieurs à la situation analysée.

Remettre en cause, malgré la rhétorique de la mobilisation, l'adéquation entre un groupe préexistant et le conflit permet de centrer l'analyse non pas sur la mise en évidence d'une territorialité préexistante, mais bien sur les processus de constitution de collectifs, processus dont j'ai tenté de reconstituer ici la complexité.

II Conflits et territoires institutionnels

Un second niveau d'analyse peut considérer les situations d'action comme des épreuves pour l'arrangement institutionnel, en ce qu'elles révèlent les contradictions de la répartition des compétences et les difficultés de coordination entre les différents niveaux de pouvoirs mexicains, mais aussi, depuis la mise en application de l'Alena en 1994, d'un niveau supra-étatique de régulation.

Dès avant l'arrivée au pouvoir d'un président de la République non priiste, la transition mexicaine avait pris la forme, on l'a noté, d'une recomposition des relations de pouvoir entre les trois niveaux d'organisations politico-administratives. Le pluralisme politique a réactivé le fédéralisme constitutionnel et institutionnalisé des procédures de coordination entre niveaux de pouvoir. L'autonomie des gouverneurs a été renforcée. Les parlements des Etats sont (re)devenus des

scènes du jeu politique et de la production législative¹. La politique de décentralisation initiée dans les années 1980 a accordé de larges compétences aux municipalités dans les domaines de la gestion urbaine et de l'aménagement du territoire ; et celles-ci ont été peu à peu mises en œuvre au cours des années 1990 et 2000.

Gouvernabilité locale

Dans le fonctionnement de l'Etat-Parti d'avant la transition, la désignation des candidats à l'investiture du parti hégémonique constituait un des principaux éléments de structuration de la vie politique locale. Mais si les modalités de consultations internes, le poids discrétionnaire du président de la République, de même que la transparence des élections locales ont évolué d'une période à l'autre ; chaque désignation pouvait susciter des oppositions locales - autant de supports éventuels pour des conflits - et chaque gouverneur, chaque maire, avait comme première tâche de construire sa légitimité par rapport aux groupes de pouvoir locaux². Lorsqu'un gouvernant était dans l'incapacité d'assurer la gouvernabilité locale, il pouvait être rapidement destitué, la Fédération se chargeant alors, dans un cadre négocié, de construire les conditions du retour au calme. Un gouverneur ou un maire intérimaire était alors nommé jusqu'aux prochaines élections. C'est ce qui s'est passé à San Luis Potosi à la suite des élections de 1991, mais aussi dans l'Etat de Morelos en 1998, où un gouverneur disposant de peu d'ancrage au sein des groupes politiques locaux a été fragilisé par son soutien au projet de club de golf à Tepoztlán.

De nombreux conflits - ce fut le cas à Tepoztlán - possèdent une forte dimension d'opposition aux pouvoirs du gouvernement de l'Etat. Le projet avait été rendu public juste après l'élection de Jorge Carrillo Ollea au gouvernement de l'Etat ; celui-ci candidat imposé par le PRI, utilisa tout son pouvoir pour le faire aboutir. Pour lui, la situation est alors celle d'une illégalité à réduire ; alors que, dans le langage de la

¹ Il ne s'agit pas ici d'une évolution des compétences, mais de la réactivation du cadre constitutionnel fédéral lorsque le poids du PRI comme parti/Etat devient moins hégémonique.

² Ce fut une des conclusions de mon étude sur les conflits électoraux dans l'Etat de Puebla qui reste à mon sens totalement valide dans le Mexique pluraliste, Patrice Melé, 1986, *op. cit.*

mobilisation, un *autogobierno* a été mis en place¹. En représailles à cette sécession administrative, l'administration de l'Etat refusa de prendre en compte les habitants de Tepoztlán, qui ne furent plus autorisés à payer leurs impôts, à solliciter des actes d'état civil ou à faire des démarches pour inscrire un enfant dans une école secondaire ou spécialisé de Cuernavaca. L'échec de la tentative d'imposition du club de golf et la répression violente de 1995 furent l'un des éléments qui ébranlèrent le gouverneur et conduisirent en 1998 à sa démission, deux ans avant la fin de son mandat.

Durant les conflits analysés, les présidents municipaux ont été soumis à de fortes pressions tant des opposants que des partisans des projets. En dehors des grandes villes, les municipes mexicains sont des institutions très faibles, sans réel pouvoir ni capacités techniques, et ne disposant que de peu de moyens de contrainte sur les activités établies sur leur territoire. La décentralisation et la transition politique ont néanmoins créé les conditions de véritables révoltes municipales. La perspective d'une insoumission de la population conduisant à ne plus reconnaître le président municipal comme autorité légitime est toujours présente, le conflit se réglant alors, le plus souvent, par la destitution du maire. Dans le contexte mexicain, évoquer la pression de la population sur les municipes ne signifie pas simplement, pour le maire, la possibilité d'une perte de légitimité face à l'opinion publique locale, cette pression peut être directe et reposer sur la capacité de mobilisation de certains groupes locaux qui exercent une vigilance constante sur les actions et déclarations des fonctionnaires municipaux.

A Guadalcázar, malgré le soutien sans faille du maire à la mobilisation, Angelina Núñez signale « lorsqu'a circulé une rumeur selon laquelle le maire était en train de céder ; en moins d'une demi-heure plus de 100 personnes se sont réunies à la mairie pour protester... »²

L'appui de maires à la réalisation de projets controversés peut déboucher sur des situations d'ingouvernabilité locale. Des présidents municipaux sont pris en otages et/ou destitués ; des groupes locaux instaurent des municipes libres ou parallèles. C'est ce qui s'est passé, on l'a vu, à Tepoztlán, mais aussi dans le cadre du conflit

¹ La municipalité dissidente de Tepoztlán avait mis en place une véritable administration parallèle qui tirait ses ressources de taxes sur les actes administratifs. S'instaurant en instance normative légitime, elle réglementa la vente d'alcool et attribua des permis de construire.

² Entretien Angelina Núñez, *Pro San Luis Ecológico*, juillet 2005.

autour du projet d'aéroport de la ville de Mexico, Atenco se déclarant municipal rebelle¹.

Dans de nombreux cas, on observe une polarisation des controverses entre, d'une part, des collectifs mobilisés appuyés par la municipalité - celle-ci se présentant comme porte-parole légitime du territoire affecté - et, d'autre part, le gouvernement de l'Etat souvent proche de promoteurs de projets qui ont reçu l'aval de la Fédération. Le municipal mexicain est non seulement une institution très faible, il est aussi très instable. Les maires ne sont pas rééligibles et la durée de leur mandat n'est que de trois ans. Les controverses ont souvent une durée plus longue que les administrations municipales. Les élections municipales constituent alors des scènes sur lesquels opposants et promoteurs des projets s'affrontent par candidat interposé. Les promoteurs tentent de s'affilier des candidats, et de convaincre les municipalités de l'importance des retombées positives ; ils peuvent mobiliser des ressources supérieures aux capacités des municipalités. Par ailleurs, par leur capacité d'implication de la population, les situations de conflits constituent un des principaux éléments de structuration politique locale, transcendant les oppositions politiques traditionnelles.

En fait, les conflits, que nous avons analysés, révèlent aussi la nouvelle capacité de résistance des autorités municipales et l'érosion du modèle autoritaire de relation entre niveaux de pouvoir politico-administratif². Pendant longtemps, il était impensable qu'un maire puisse tenir tête aux pressions conjuguées du président de la République, du gouverneur de l'Etat et d'une entreprise prête à négocier les retombées locales d'un projet. Leur nouvelle capacité de résistance semble cependant avoir été sous-estimée par les promoteurs qui, forts des appuis de la Fédération et du gouvernement de l'Etat, considéraient le président municipal comme une entité négligeable, pensaient pouvoir passer outre, ou négocier facilement, éventuellement au prix du paiement de quelques contreparties en infrastructures ou de commissions occultes. Lorsque le maire d'un municipal situé en première ligne des tensions locales appuie les opposants ou est remplacé par une

¹ En 2001 et 2002, les *ejidatarios* d'Atenco s'opposèrent à l'expropriation de leurs terres pour construire le nouvel aéroport de la ville de Mexico à Texcoco ; en décembre 2001 les groupes mobilisés déclarèrent San Salvador Atenco « municipal rebelle » et ne reconnaissent plus les autorités de l'Etat ou de la Fédération ; après de nombreuses manifestations et la mort d'un *ejidatario* en juillet 2002, le gouvernement fédéral annula le projet.

² Cf. Vicente Ugalde, *op. cit.*.

municipalité « dissidente », alors les compétences dont l'institution municipale est formellement dotée peuvent devenir de puissants freins à la mise en œuvre des activités controversées. L'ordre juridique mexicain a en effet doté les municipalités de larges compétences en matière de les permis de construire et de planification des usages du sol. Ce sont elles qui fondent la capacité de résistance de l'institution municipale.

L'*ejido* comme quatrième niveau de pouvoir

Pour comprendre la constitution, au Mexique, des contextes d'actions locaux, il me semble nécessaire de considérer l'existence d'un quatrième niveau d'organisation territoriale, celui instauré par les modalités d'attribution des terres dans le cadre de la réforme agraire. Le vocable *ejido* est utilisé pour désigner à la fois le statut de certaines terres et l'ensemble des *ejidatarios*, la « communauté agraire », propriétaire des terres, cette propriété étant encadrée par une série de règles définies par la réforme agraire. L'*ejido* ne constitue donc pas au sens strict une collectivité territoriale. Cependant les situations analysées ici montrent, comme d'autres recherches dans d'autres contextes¹ l'ont fait auparavant, qu'il joue à la fois un rôle d'organisation sociale et d'acteur institutionnel territorialisé. En effet, les modalités de la réforme agraire mexicaine ont pris la forme de la création d'une entité collective organisée autour d'une assemblée *ejidale* et représentée par des autorités *ejidales* élues². Dans de nombreux cas, l'*ejido* ne provient pas de la reconstitution du terroir de communautés qui avaient été spoliées de leur terre, il s'agit plutôt de la production d'un nouveau type de collectif sur la base d'une forme de propriété collective qui est aussi l'attribution d'un pouvoir particulier sur un territoire.

La réforme agraire mexicaine a redistribué près de la moitié de la superficie du pays. Bien sûr, les impacts spatiaux de cette réforme ont été inégaux, certaines régions sont densément maillées par la présence d'*ejido*, d'autres demeurent des régions où domine la propriété privée. Il n'en reste pas moins que l'on retrouve cette

¹ Une partie de mes travaux ont porté sur le rôle de l'*ejido* comme tenure de la terre et comme organisation sociale dans les modalités de l'urbanisation mexicaine (cf. partie parcours).

² Considérer l'*ejido* comme une forme d'organisation territoriale n'implique pas, bien sûr, adopter le point de vue de l'existence d'un collectif agraire fonctionnant sur le mode de la communauté ou d'une démocratie de base. En effets, les représentants de l'*ejido* sont formellement élus, de nombreuses formes de captation des ressources économiques et politiques des ejidos par des leaders ou *caciques* existent.

organisation sociale du monde rural dans un grand nombre de situations. Même dans des situations péri-urbaines, l'*ejido* peut rester présent alors qu'une partie de ses terres ont été urbanisées illégalement¹. Dans tous les cas analysés, même dans celui de Guadalcázar - dans une zone où la propriété privée domine -, l'*ejido* constitue une modalité d'organisation collective qui prend part aux controverses.

Les terres *ejidales* étaient théoriquement inaliénables jusqu'à la réforme de 1992 qui introduisit la possibilité d'une désaffectation/privatisation². Cette réforme a permis, dans certaines zones rurales valorisées et dans la périphérie urbaine, la vente légale des terres à des sociétés privées. Mais 14 ans après son instauration, elle n'a pas contribué à la disparition de l'*ejido* comme organisation sociale. La lenteur des procédures de cadastrage et de certification des droits agraires, la multiplication des conflits entre *ejidos* ou *ejidatarios* comme la nécessité d'obtenir l'accord de l'assemblée pour pouvoir vendre des terres, et, plus encore, la faible demande pour les terres agricoles en dehors de situations particulières (zones irriguées et péri-urbaines), font que l'*ejido* perdure comme organisation sociale et territoriale du monde rural mexicain³.

Certes, son rôle a changé. Il ne constitue plus un organe de contrôle des sociétés paysannes et un relais du pouvoir du PRI ; mais les *ejidatarios* restent placés dans une relation particulière aux pouvoirs publics. Les nombreuses irrégularités (ventes, locations, lotissements) ne sont le plus souvent pas sanctionnées. Différentes formes de régularisation - plus ou moins légales - obligent

¹ On l'a noté, une partie de mes travaux de recherche (cf. partie parcours) a été consacrée à l'analyse de cette modalité particulière d'urbanisation.

² La réforme de l'article 27 de la Constitution et la promulgation d'une nouvelle loi agraire ont aussi mis fin à la possibilité de redistribution de terres. La réforme agraire a en effet été un processus continu jusqu'en 1992. Cette possibilité d'une redistribution par l'Etat sous la forme d'un document signé par le président de la République, constituait, on l'a vu dans la première partie, une des modalités des relations négociées entre le système de parti/Etat et la population. Cf. Patrice Melé, *op. cit.*, 1994 et Gustavo Gordillo de Anda, Alain De Janvry, Elisabeth Sadoulet, *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades 1990-1994*, El colegio de México, Fondo de cultura económica, 1999, 247 p.

³ La superposition des processus d'attribution des terres, d'exploitations individuelles, de successions, de cessions ou de locations clandestines, d'expropriation, de régularisation a créé une situation foncière inextricable marquée par de nombreux conflits entre *ejidatarios* et entre *ejidos*. Pour régler l'attribution de droits individuels sur la terre, un programme spécifique a été créé qui intervient à la demande de l'assemblée *ejidale* pour cadastrer les terrains et certifier le processus de désignation des ayants droit : PROCEDE (*Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos*) dépendant d'un nouvel organisme fédéral, le bureau du procureur agraire (*Procuraduría Agraria*). Cette certification est nécessaire pour que chaque *ejidatario* puisse demander que son inscription au Registre national agraire soit transformée en titre de propriété, qui ne pourra être effectif qu'après décision de l'assemblée *ejidale*.

à négocier le laisser-faire des acteurs publics. On l'a vu dans la première partie, la gestion politique de la régularisation a été une des modalités de construction d'un rapport clientéliste entre l'Etat priiste et les *ejidatarios* mais aussi entre l'Etat et les populations des périphéries urbaines. De plus, l'*ejido* continue de fonctionner comme une réserve foncière informelle pour les pouvoirs publics, dans un contexte où l'Etat mexicain a beaucoup de mal à légitimer les atteintes à la propriété privée¹. Le statut spécifique des terres *ejidales* rendait en effet l'expropriation de ces terrains au nom de l'intérêt public plus facile et moins coûteuse politiquement. Pendant longtemps, les relais du système priiste permettaient de négocier ou d'imposer l'acceptation des communautés agraires sur la base d'autres types de contreparties. De ce fait, même si, les oppositions d'*ejidatarios* aux expropriations ont toujours existé, elle prennent aujourd'hui plus d'ampleur, sont requalifiées comme conflits et peuvent déboucher sur des recours juridiques gagnés par les *ejidatarios*.

Dans un contexte où les municipes sont très vastes, très faibles, sans réelle capacité de maintenir des représentants dans tous les villages, les fonctions des institutions *ejidales* dépassent très largement la simple gestion des droits agraires. Elles constituent le véritable maillon de base de l'organisation territoriale mexicaine. Les autorités *ejidales* prennent en charge non seulement la gestion des terres communes, mais aussi l'aménagement des villages, le financement des écoles, elles constituent dans de nombreux cas les véritables autorités locales, relais des administrations sectorielles, dont les décisions s'imposent aussi aux non *ejidatarios*. Les pouvoirs du commissaire *ejidal* ont été renforcés et dépassent ceux de l'assemblée. Il peut être considéré comme un quasi-fonctionnaire gouvernemental².

Cependant, les terres redistribuées peuvent ne pas être contiguës ; elles sont souvent mitées par des propriétés privées ; elles peuvent aussi être réparties entre deux municipes et se trouver éloignées du lieu de vie des *ejidatarios*³. L'*ejido* ne constitue donc pas une maille exhaustive et strictement territoriale, mais plutôt la distribution de façon non homogène et non continue d'un acteur collectif disposant

¹ Cf. Azuela Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989, 278 p.

² Ilan Bizberg, 2003, *op. cit.*

³ Luc Cambrézy, « Terre et territoire au Mexique (Veracruz), de la réforme agraire à la fiction municipale », *Cahiers des Sciences Humaines*, 28 (4), 1992, p. 625-642.

d'une autorité légitime qui peut, dans certains cas, se trouver en situation hégémonique sur un sous-ensemble spatial.

Dans les entretiens réalisés sur les situations d'action présentées ici, on voit apparaître l'*ejido* de plusieurs façons. A Tepoztlán, le vieux leader agraire, qui avait tenté d'appuyer le projet, fut vite dépassé par sa base. Les instances de gestion des terres communales constituèrent par la suite une des scènes d'expression de l'opposition au projet. Dans le cas de Guadalcázar, les commissaires des *ejidos* constituèrent un des canaux du concernement et de diffusion de la mobilisation. Les réunions publiques organisées par les opposants dans les villages proches ont eu lieu dans les locaux destinés aux assemblées *ejidales* ; lorsqu'il s'est s'agit de prouver l'opposition aux projets et l'approbation de la population à l'instauration d'une aire naturelle protégée, le gouvernement de l'Etat reçut une pétition signée par les maires mais aussi par les commissaires *ejidales*.

L'existence de l'*ejido* et des prescriptions qui lui sont liées - pendant longtemps impossibilité de vendre, de louer, d'arrêter de cultiver sans perdre théoriquement ses droits agraires - a multiplié les formes d'illégalités, la distance entre les pratiques ou le statut réel des terrains et les modalités d'occupation n'ayant cessé de s'accroître. Plus radicalement, il semble que pèse sur le statut de la terre - *ejidale* ou privée - une grande incertitude. En cas de conflit, les tentatives de remises en cause de la légalité ou de la légitimité de la possession des terrains supports des projets peuvent constituer une stratégie payante.

Un grand nombre de situations intègrent donc une dimension de controverses sur le statut de la terre. A Tepoztlán, les terrains enjeux du conflit étaient des terres communales illégalement achetées dans les années 1960. Ce fait, reconnu par tous, n'eut, paradoxalement, que peu d'influence sur le traitement du projet par les autorités administratives. Des terres communales, qui avaient été restituées par un décret de 1927, ont été achetées illégalement en 1950 dans un but spéculatif par des prête-noms liés à une entreprise qui avait programmé dans les années 1960 un premier projet de lotissement de luxe lié à un club de golf. Si l'acte d'achat original semble bien avoir été entaché d'illégalité, les propriétés n'ont pas moins été, enregistrées comme propriétés privées, de plus les propriétaires ont changé. Malgré les recours des *ejidatarios*, cette irrégularité n'a pas été suffisante pour bloquer le projet.

Or, la dénonciation de l'illégalité de la tenure de la terre est en quelque sorte une arme à double tranchant pour les *ejidatarios*. En effet, les terrains dont la tenure est

liée à la réforme agraire ont été très fortement mités, par des lotissements illégaux ou à la suite par ventes lot par lot. Et l'on a noté par ailleurs que le mode de traitement généralisé au Mexique était, à plus ou moins longue échéance, la régularisation. Jusqu'à celle-ci prévalait une sorte de *statu quo* - basé sur la reconnaissance par les pouvoirs publics - des titres « illégaux » d'achat délivrés par les *ejidatarios*. Face aux remises en cause de cette forme de tenure de la terre, les partisans du projet accusèrent donc les opposants de vouloir récupérer le contrôle des terres, pour les vendre une nouvelle fois et pour prendre en charge leur urbanisation.

Les promoteurs se sont protégés derrière la généralisation des illégalités et accusèrent les *ejidatarios* de ne pas reconnaître la vente qu'ils ont eux-même réalisée. Mais pour les Tepoztecos, ce n'est pas tant l'illégalité qui pose problème que le type d'usage et d'appropriation. Malgré l'utilisation d'une rhétorique de protection de la nature, l'urbanisation des terres *ejidales* n'est pas en cause : même au plus fort du conflit, les constructions au cas par cas de résidences secondaires entourées de hauts murs ne sont pas dénoncées.

Bien sûr, l'origine des terrains renforça l'opposition au projet, en fondant en quelque sorte la légitimité de la mobilisation sur une spoliation originelle et en ancrant symboliquement le droit à agir de la « communauté » non seulement dans une relation traditionnelle avec son terroir, mais dans une relation juridique avec des terres dont l'usage communautaire est garanti par la réforme agraire. Mais ce n'est qu'en 2002 que cette illégalité avérée eut un effet juridique ; le tribunal supérieur agraire annula les titres de propriété des promoteurs et restitua les terres à la communauté¹.

Cette conclusion inattendue de la controverse, 18 ans après le premier recours déposé contre la tenure de la terre, révéla aussi la nouvelle place des tribunaux agraires dans le règlement des conflits dans le Mexique de la transition. Alors que l'administration agraire et les syndicats (organisations relais du système de pouvoir du PRI) et, à certaines périodes, le cabinet du président de la République avaient gardé la haute main sur les résolutions agraires et sur les processus de régularisation, la création de la *Procuraduria Agraria* comme entité indépendante en

¹ Antonio Azuela, 2006, *op. cit.*, p. 120.

1992¹, l'érosion du pouvoir du PRI, le relatif retrait de l'administration de la réforme agraire², ont conduit à l'explosion de la juridiciarisation des conflits entre *ejidos*, mais aussi entre *ejidatarios*, pour l'identification et la délimitation des droits agraires³.

Le cas du Cerro de San Pedro, illustre la complexité des situations locales. Si le contrat signé entre les *ejidatarios* et la mine a été déclaré illégal, ce n'est pas à cause d'une fraude avérée au moment de la signature de ce contrat, mais parce que l'identité juridique de personnes qui, depuis de nombreuses années, occupaient une position d'*ejidatario* a été remise en cause par l'identification par les opposants des descendants des ayants droit originels.

Comme l'a montré l'abandon du projet d'aéroport de Mexico et des décrets d'expropriation des *ejidos* de Texcoco, le temps semble révolu où il était possible de considérer l'*ejido* comme une réserve foncière informelle pour la réalisation de projets publics. En outre, la légitimité politique du gouvernement actuel pour l'utilisation de l'*ejido* est très faible, comme sa capacité à coopter les autorités *ejidales*. Non seulement les communautés agraires peuvent désormais participer comme acteurs collectifs à des conflits et controverses, mais, la remise en cause de la légalité ou de la légitimité du statut de la terre, d'une part, et, d'autre part, l'ouverture d'une voie agraire de règlement des conflits constituent de nouvelles ressources pour les opposants.

¹ Sur le modèle d'un *ombudsman* chargé d'aider les bénéficiaires de la réforme agraire à faire valoir leurs droits sur la terre.

² Si un ministère de la réforme agraire continue à exister dans le gouvernement de Vicente Fox, il affiche pour objectif principal la régularisation de la tenure de la terre et la résolution des conflits ruraux et non plus l'encadrement productif, social et politique des bénéficiaires de la réforme agraire.

³ Entre 1992 et 2003, La *Procuraduría Agraria* a reçu près de 670 000 plaintes concernant essentiellement l'attribution des droits individuels Rivera Nolasco Marco A. Rivera Nolasco, 2004, « Controversias agrarias y su relación con el avance del proceso 1992-2003 », Estudios Agrarios, N 26, p. 121-148

Arrangements institutionnels, répartition des compétences et situations d'action

Dans le cas des conflits analysés ici, les modalités d'autorisation des projets sont au cœur des controverses. Chaque projet nécessite au moins trois types d'autorisation¹ :

- celles attribuées par les autorités fédérales environnementales pour les projets importants, les activités potentiellement polluantes ou dangereuses ou qui affectent la couverture végétale « naturelle »² ;
- celles liées à la planification des usages du sol (généralement gérée par le gouvernement des Etats, même si la législation fédérale octroie cette compétence aux municipalités) ;
- celles liées au droit de construire (municipalités).

Le cadre d'action repose ainsi à la fois sur la législation des établissements humains et sur la législation environnementale ; il ne donne à aucun échelon de pouvoir la possibilité de décider seul ou de proposer des modalités de négociation, de sortie d'un blocage ou d'une crise. Un projet ne peut être mené à bien que si ces trois types d'autorisations - plus, éventuellement, d'autres liées aux spécificités de l'activité - sont réunies.

La législation des établissements humains, modifiée dans les années 1980, accorde de larges compétences aux municipalités dans le domaine de la planification de leur territoire. En dehors des villes, ces compétences de planification urbaine et territoriale sont le plus souvent restées aux mains des gouvernements des Etats³, le municipe conservant en dernière instance la capacité d'accorder ou de refuser le permis de construire conditionnant le début des travaux.

¹ Ce cadre général peut être éventuellement compliqué par les modalités de relations entre municipes et l'Etat fixées par les législations locales ; par les dispositions juridiques spécifiques des Etats qui peuvent avoir dans certains cas une faible consistance juridique, lorsqu'elles contredisent des mesures fédérales. De plus la controverse constitue un test de la robustesse des certificats de propriété sur lesquels reposent les projets.

² *Forestal* : L'usage de ce terme n'implique pas l'existence de forêts, il s'agit, dans le langage juridique mexicain, de toutes les formations végétales non cultivées situées en dehors des espaces urbains.

³ A cause du retard de l'intégration des transferts de compétences dans les législations locales ou par délégation, au gouvernement de l'Etat, des compétences municipales.

Respectant en apparence l'autonomie municipale, le cadre d'action mis en place pour l'approbation des nouveaux projets n'a de viabilité que si les municipalités se contentent d'un avis technique et n'utilisent pas leur pouvoir comme un droit de veto permettant de relancer le débat sur l'opportunité des projets et de statuer, en dernière instance, sur les activités pouvant s'implanter sur leur territoire. Le cadre réglementaire présuppose une coordination entre les trois niveaux de pouvoirs, sans encadrer les modalités de cette coordination. Tout se passe comme s'il était pensé pour fonctionner grâce à des régulations politiques : de l'ordre de celles que mettait auparavant en œuvre le PRI hégémonique ou, de celles, que pourrait introduire un nouveau pacte fédéral aujourd'hui inexistant. En l'absence de régulation politique, à partir du moment où la coopération entre trois niveaux de pouvoirs devient impossible, tout se passe comme si le contexte réglementaire confortait les différents acteurs dans une attitude de confrontation¹.

Les situations étudiées ici montrent différentes formes d'arrangement entre niveaux de pouvoir. Il ne s'agit pas de coalitions stables entre acteurs institutionnels, chaque situation locale étant plutôt marquée par la possibilité de changements de position après chaque élection. Les modalités de la structuration politique locale comme les élections locales peuvent être fortement influencées par les controverses.

A Tepoztlán, les promoteurs du projet pensaient, grâce à l'acceptation par les autorités fédérales de leur « déclaration d'impact environnemental » et à l'appui d'un gouverneur chargé de rallier la municipalité et un leader agraire, avoir construit les conditions de l'acceptation locale de leur projet. Or, le conflit prit ici d'abord la forme de la destitution/marginalisation des représentants locaux (maire et leader agraire) et leur remplacement par des opposants.

D'une certaine façon, le conflit de Tepoztlán est caractéristique d'un moment particulier du fonctionnement du système priiste, pourtant déjà en transition dans la seconde moitié des années 1990. Alors que la présidence modeste d'Ernesto Zedillo (1994-2000) a été un moment d'institutionnalisation de l'administration fédérale environnementale, le gouverneur qui avait accédé au pouvoir grâce à l'appui de son prédécesseur, Carlos Salinas, tenta de construire l'unanimité en mobilisant l'ensemble des relais de pouvoir du PRI. Néanmoins, l'ampleur des oppositions internes au PRI et ce qui semble bien avoir été l'impossibilité d'obtenir

¹ C'est une des conclusions de l'article de Vicente Ugarde, *op. cit.* 2002.

un soutien de la présidence de la République, s'est traduit par une incapacité à contraindre les acteurs locaux.

Les autorités fédérales de l'environnement tentèrent de conserver un rôle purement technique, en vérifiant le respect des engagements pris lors de l'acceptation de la « déclaration d'impact environnemental » et la légalité des autorisations - fermant administrativement le site en septembre 1995, puis autorisant la reprise des travaux en novembre 1995 -. L'administration de l'environnement a pu apparaître, un temps, comme alliée des opposants. A tel point que lorsque PROFEPA¹ autorisa la poursuite des travaux sur la base des engagements de l'entreprise à respecter le zonage spécifié par l'autorisation fédérale, l'ampleur des protestations des opposants qui clamèrent leur désaccord et la trahison des autorités fédérales fut au niveau des espoirs suscités par cette suspension administrative des travaux.

Le mode de construction de l'assentiment local a été remis en cause par une révolte qui mobilisa une grande partie des groupes de pouvoir locaux. Dans le fonctionnement du système priiste, on l'a vu, le conflit et la construction d'une solution négociée semblaient constituer un moyen d'intégration des oppositions, en favorisant une sorte de concertation *a posteriori*. Cette apparente fonctionnalité du conflit reposait sur une grande capacité du système priiste à négocier, à offrir des contreparties aux opposants, y compris en reconsidérant éventuellement la viabilité de projets. L'incapacité d'arriver immédiatement à une solution négociée me semble caractériser une situation d'érosion du pouvoir de cooptation du système, en particulier par la généralisation de groupes priistes mécontents de la désignation des candidats au niveau du gouvernement de l'Etat ou des municipalités et par un relatif désengagement du pouvoir central perceptible dès la présidence d'Ernesto Zedillo.

Toujours dans le cas de Tepoztlán, les conditions de la fermeture administrative du chantier révèlent la complexité des relations entre les niveaux de pouvoirs. Cette fermeture était non seulement justifiée par le fait que l'entreprise avait commencé des travaux et détruit des arbres dans la zone nord du projet - qui aurait dû rester en l'état selon l'accord passé avec les autorités de l'environnement -, mais aussi par le fait que le document présenté par l'entreprise comme autorisation locale d'usage du sol n'était pas reconnu par la Fédération. La levée de la fermeture

¹ *Procuraduría Federal del Ambiente* : bureau du procureur fédéral de l'environnement.

administrative a été décidée lorsque le gouvernement de l'Etat certifia que les documents - l'autorisation provisoire de construction qui avait abouti à la destitution du maire - fournis par l'entreprise étaient équivalents à une autorisation municipale de construction et d'usage du sol. Apparaît ici un fonctionnement proche du pluralisme juridique dans lequel, les autorités fédérales sont dans l'incapacité d'évaluer seules la consistance des documents émis par une municipalité : c'est en effet le gouvernement de l'Etat intervenant après la sanction en légalisant les pratiques municipales. On peut cependant interpréter aussi cet acte d'autorité de la part de PROFEPA comme un rappel de la capacité d'action de la Fédération, à un moment de forte tension entre les différents niveaux de pouvoirs ; mais aussi comme une tentative d'éviter un affrontement violent, la population ayant déjà tenté de bloquer les travaux.

Dans le cas du Cerro de San Pedro, la Fédération - à l'exception notable des représentants locaux de l'INAH, organisme chargé de la protection du patrimoine - et le gouvernement de l'Etat depuis 2003 soutiennent activement le projet (cf. infra). Alors que le dernier gouverneur du PRI avait tenté, pour calmer l'opposition, de créer les conditions pour la mise en place d'une expertise locale légitime, le gouverneur du PAN a apporté un appui inconditionnel à l'entreprise et, selon les opposants, mène une politique de répression des groupes mobilisés.

Jusqu'à l'attribution par un tribunal agraire du statut d'*ejidatario*, à des héritiers alliés des opposants, le municipale a été la seule institution manifestant son opposition au projet. La conversion aux bienfaits de la mine d'Oscar Loreda, jeune maire de 22 ans qui avait accédé au pouvoir municipal alors qu'il militait comme opposant au projet¹, suscita de nombreux commentaires et des accusations de menaces et de corruption². Il accepta en effet de signer l'autorisation municipale des travaux en 2004 et réaffirma sa prise de distance avec les opposants dans un périodique organe du secteur minier.

« Ce groupe freine le développement, qu'il soit minier, qu'il soit industriel, ...ces gens se dédient à compliquer les projets et n'offrent pas

¹ La rumeur attribue l'assassinat de son père, ex-président municipal à son opposition à l'entreprise, lorsque celle-ci avait commencé à prospecter.

² Le numéro de la *Jornada de oriente* (18 juin 2004), principal quotidien d'opposition qui dénonçait cet acte de corruption en mettant en cause des représentants du gouvernement de l'Etat a fait l'objet d'un acte de censure masquée. Tous les exemplaires ont été achetés dès leur parution par un groupe de personnes organisées parcourant l'ensemble des lieux de vente de la ville. Saisie de cet acte la commission des droits de l'homme de l'Etat de San Luis, confirma l'implication de personnels du gouvernement de l'Etat.

d'alternatives aux citoyens, moi je leur dis. OK, tu ne veux pas du projet, tu ne veux pas que la mine démarre, qu'est-ce que tu offres pour le gens d'ici, pour les gens qui travaillent déjà pour cette entreprise ; ils répondent : un projet touristique, parfait, je leur dis, mais il faut l'offrir maintenant car les gens sont en train de perdre leur travail »¹

Guadalcázar : relations entre niveaux de pouvoir

Dans le cas de Guadalcázar, le municipale et les représentants des *ejidos* ont constitué des éléments structurants du collectif d'opposants. La position du gouverneur de l'Etat a évolué d'un soutien direct ou indirect au projet à une franche opposition. Guadalcázar illustre l'impossibilité de négocier une sortie de crise dans un contexte de confrontation entre les trois niveaux de pouvoir.

La municipalité, puis, dans un second temps, le gouvernement de l'Etat se sont prononcés contre le projet de décharge. Les autorités fédérales appuyèrent le projet et concentrèrent leur action sur l'amélioration des mesures de précaution et de compensation. Non seulement la législation mexicaine attribue la responsabilité du contrôle du traitement des déchets dangereux à la Fédération, mais, comme on l'a noté, la réalisation d'un réseau de décharges contrôlées de produit dangereux constituait une priorité pour l'administration fédérale.

La position du gouvernement de l'Etat n'a pas été stable, puisqu'un gouverneur du PRI a attribué un permis d'usage du sol² et que son successeur (du même parti) a tenté d'aider la municipalité et les opposants, sans toutefois remettre en cause cette autorisation. Ce dernier, Horacio Sanchez Unzueta, gouverneur du PRI entre 1993 et 1997, avait fait du renforcement de la capacité d'action locale dans le champ de l'environnement un des thèmes prioritaires de son mandat³. Il se présente, par ailleurs, comme le gouverneur du retour à la normalité institutionnelle après une période de grande instabilité dans l'Etat⁴. Il lui est donc particulièrement

¹ Déclaration d'Oscar Loreda, *Mundo Minero*, décembre 2004.

² Il s'agit d'un gouverneur intérimaire (Teofilo Torres Corzo) qui n'occupa ce poste que moins d'un an, il signa l'autorisation peu de temps avant la fin de son mandat.

³ C'est durant son mandat qu'a été créée la Coordination générale d'écologie, qui deviendra par la suite le ministère local de l'Environnement.

⁴ Alors que le mandat d'un gouverneur est théoriquement de six ans, dans l'Etat de San Luis, en 12 ans, six gouverneurs se sont succédés, dont trois après l'important conflit électoral déclenché par la « victoire » contestée en 1991 du candidat du PRI face à la coalition de partis d'opposition qui appuyaient la candidature de Salvador Nava. Dénonçant une fraude électorale, les partisans de Salvador Nava obtinrent en octobre 1991 la

difficile de paraître appuyer une société américaine dont l'implantation présenterait un risque pour la population. Ce gouverneur multiplia les signes de solidarité avec la municipalité et les opposants : le coordination générale de l'Ecologie demanda la révision de l'autorisation fédérale et ordonna des études complémentaires. Le gouverneur était présent lors de la réunion de la municipalité qui refusa l'autorisation municipale. A un niveau plus symbolique, il fit don à la municipalité d'une statue de Bénito Juárez, icône du nationalisme mexicain et de la lutte contre les interventions étrangères¹. Il décréta enfin quelques jours avant la fin de son mandat, la création d'une aire naturelle protégée à Guadalcázar présentée à la presse comme une mesure bloquant définitivement le projet². Si les contacts, échanges, controverses entre autorités fédérales et locales ont été nombreux, aucune procédure de négociation réunissant l'ensemble des acteurs institutionnels, les promoteurs du projet et les opposants n'a pu être mise en place avec succès.

PROFEPA, instance fédérale chargée du contrôle de l'application de la législation environnementale, avait pourtant initié en 1995 une « consultation technique » qui devait permettre de trouver une sortie au conflit. La législation mexicaine ne prévoyant aucune procédure de ce type, les réunions qu'elle avait initiées reposaient sur la bonne volonté des participants. Les autorités fédérales cherchaient à impliquer l'ensemble des parties en présence (entreprise, différents représentants de l'administration fédérale, gouvernement de l'Etat, municipalités, experts et associations écologistes³). Antonio Azuela⁴ alors procureur fédéral de protection de l'environnement, souligne la grande difficulté pour la Fédération d'impliquer le gouvernement de l'Etat et la municipalité dans une négociation. Ces réunions se transformèrent en confrontation entre, d'une part, les experts choisis par les autorités de l'environnement et, d'autre part, Greenpeace⁵ et les associations d'écologistes. Face à l'impossibilité de parvenir à une décision

« démission » de Fausto Zapata Loredo, gouverneur élu en août 1991 et, un an plus tard, celle de Gonzalo Martínez Corbala, nommé gouverneur par intérim.

¹ Cf. entretien avec Tomas Calvillo, politiste et président du Colegio de San Luis, juillet 2004.

² Ces déclarations furent par la suite utilisées par l'entreprise pour démontrer le caractère instrumental de ce décret, dans le cadre d'un recours déposé au titre de la protection des investissements garantie par le traité instituant l'ALENA.

³ Invitées comme conseils de la municipalité

⁴ 2006, *op. cit.* p. 343-348.

⁵ Greenpeace décida d'abandonner les discussions lorsque les autorités fédérales refusèrent sa proposition de réaliser les réunions de concertation à Guadalcázar.

consensuelle, les autorités fédérales et l'entreprise signèrent un « accord de concertation » par laquelle cette dernière s'engageait à mettre en place des mesures complémentaires de protection de l'environnement.

La situation était tellement tendue que lorsque PROFEPA fut publiée sous forme d'encart dans la presse, les résultats de l'accord de concertation, ses représentants prirent soin - par précaution vis-à-vis d'éventuelles déclarations de l'entreprise assimilant cet accord à une autorisation d'activité, mais aussi de possibles accusations d'abus de pouvoir des autorités locales - d'ajouter l'avertissement suivant qui me semble un bon résumé de la complexité de l'arrangement institutionnel¹ :

« les autorisations fédérales constituent une démarche nécessaire mais non suffisante pour mettre en fonctionnement une décharge de déchets dangereux, c'est pourquoi, l'entreprise doit remplir les conditions fixées par la législation de l'Etat dans ce domaine, dont l'interprétation et l'application sont de la compétence exclusive des autorités locales »².

Malgré ces précautions, la large diffusion donnée à cet « accord de concertation » relança paradoxalement la controverse. Le gouverneur prit ouvertement position, en accusant les autorités fédérales de l'environnement de négocier sans lui. Adoptant une rhétorique nationaliste et « localiste », il dénonça face à la presse les pressions de la Fédération et des représentants des Etats-Unis³.

Quant au municpe, il trouva une sortie juridique inattendue. Suite à l'échec d'une tentative de recours administratif contre « l'accord de concertation », le président municipal et le secrétaire de la municipalité déposèrent, en leurs noms propres, en janvier 1996, un *amparo* contre le rejet de ce recours. Cette demande assimile l'accord de concertation à un acte administratif violant les prérogatives des représentants du municpe et contraignant leur liberté d'action, dans la mesure où il crée les conditions de l'autorisation d'une activité qu'ils refusent. L'argumentation utilisée fondée sur l'ordre juridique de l'Etat de San Luis Potosi présente le municpe comme le seul organe légitime qui soit dépositaire des intérêts de la communauté.

¹ Rappelons que, en 1995, les autorités fédérales comme celles du gouvernement local étaient membres du PRI.

² t.d.a. publié dans la *Jornada, Excelsior et Novedades* le 27 novembre 1995.

³ Plusieurs sénateurs des Etats-Unis et présidents de firmes transnationales ont écrit au gouverneur pour lui signaler l'importance de la décharge contrôlée pour le développement industriel et lui rappeler que s'opposer à cet investissement serait contraire à l'esprit du traité de libre-échange.

Pourtant, l'*amparo* est une procédure juridique, qui vise à défendre les particuliers contre les actes des pouvoirs publics. Celle-ci présente la particularité de suspendre provisoirement la mise en œuvre des actes incriminés jusqu'à la décision d'un juge. Alors que la voie normale de recours d'une municipalité contre un acte de la Fédération violant ses prérogatives est une controverse constitutionnelle et que, comme tous les commentateurs le rappelleront, l'*amparo* ne peut être utilisé par des élus ou des fonctionnaires dans le cadre de leur mandat, le président municipal a réussi à faire accepter le dépôt de l'*amparo*, vraisemblablement avec l'aide du gouvernement de l'Etat, puis à introduire un recours contre une première sentence émise en juillet 1997, qui retarda la décision juridique définitive jusqu'en juin 2000. Cette stratégie juridique, en principe irrecevable, a donc permis de bloquer la mise en œuvre du projet et toute tentative de négociation pendant plus de quatre ans !

L'ALENA comme scène de régulation supra-nationale des conflits d'implantation

La signature du traité de libre-échange entre le Canada, les Etats-Unis et le Mexique a été l'occasion de la mise en place d'une coopération renforcée dans le domaine de l'action environnementale. Or, l'ALENA est d'abord un traité qui promeut le libre-échange des marchandises et la libre circulation des investissements. Les voies de recours offertes aux investisseurs pèsent fortement sur le déroulement des conflits d'implantation au Mexique, beaucoup plus que celles instaurées par l'accord de coopération environnemental permettant à des personnes et des associations de dénoncer un Etat pour non application de la législation environnementale. En 2000, le gouvernement mexicain a été condamné, par un tribunal intervenant au nom du traité, à indemniser l'entreprise américaine qui avait investi dans le projet de décharge de Guadalcázar. Cette décision constitua un précédent et une manifestation en situation de l'existence d'une instance de régulation internationale statuant sur les limites des procédures nationales.

- La « mise en lumière » comme stratégie de cadrage de l'action des pouvoirs publics

Certes, l'ALENA a aussi prévu une procédure qui devait permettre de renforcer l'effectivité des politiques environnementales. L'article 14 de l'Accord de coopération environnementale d'Amérique du Nord autorise toute personne ou

ONG à présenter un recours auprès du secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE), lorsqu'elle considère qu'un Etat ne respecte pas le droit de l'environnement¹. Dans ce cas, le secrétariat de la Commission peut demander des explications au gouvernement mis en cause. Si ces explications ne sont pas jugées suffisantes, il réalise alors un « dossier factuel » établissant contradictoirement les faits. Ce dossier peut être rendu public. Il ne s'agit donc pas d'une instance juridique autorisée à émettre des sentences exécutoires, mais plutôt d'un tiers qui peut obliger les Etats à rendre compte de leurs décisions et à justifier leurs actes administratifs avec l'idée que « la mise dans la lumière » des faits doit permettre de désamorcer les controverses sur l'interprétation de la situation et de faire évoluer les pratiques des administrations chargées de la protection de l'environnement.

Dans la mesure où aucune instance d'évaluation de l'application des législations nationales n'a été mise en place à l'échelle des trois Etats, la possibilité de dénonciations - sans que les dénonciateurs aient à prouver une quelconque compétence ni un intérêt à agir - a été présentée comme un auxiliaire important pour la mise en œuvre de la législation. Cette disposition est toutefois limitée par la nécessité des demandeurs de faire la preuve qu'ils ont épuisé toutes les voies nationales de recours et par les décisions discrétionnaires de la commission sur les suites à donner aux demandes. Au total, plus de dix ans après son instauration, seulement 29 demandes concernant le Mexique ont été présentées, elles ont débouché sur huit « dossiers factuels » (réalisés ou en cours de réalisation). Si ces dossiers se révèlent des sources très intéressantes pour l'analyse du fonctionnement de l'action environnementale et ont pu trouver un écho dans la presse nationale, cette possibilité d'un recours supra-national ne joue pas vraiment un rôle dans la configuration des relations entre groupes mobilisés et l'action des pouvoirs publics au Mexique. Fondamentalement se sont plutôt des mesures nationales² - certes liées à un renforcement de l'action publique environnementale dans le cadre de l'ALENA - qui ont introduit plus de transparence dans les pratiques administratives mexicaines.

¹ La Commission de Coopération de l'Environnement est composée d'un conseil, d'un secrétariat et d'un comité consultatif mixte (15 membres 5 de chaque pays).

² Telles les dénonciations d'activités polluantes ou remettant en cause des autorisations accordées, et la mise en place d'un droit d'accès aux documents administratifs.

Dans les situations analysées ici, les opposants n'ont pas tenté ce type de recours ; dans les entretiens, aucune référence spontanée n'a été faite à la Commission de coopération environnementale. Suite à une question explicite, les réponses semblent indiquer que cette procédure apparaît comme difficile d'accès et dotée d'une faible efficacité. Elle ne permet pas de statuer sur l'opportunité des décisions des administrations de l'environnement, mais seulement sur la bonne mise en œuvre des législations. Les leaders du conflit du Cerro de San Pedro affirment néanmoins avoir envisagé de solliciter la réalisation d'un « dossier de fait » comme façon d'anticiper et de contrer un éventuel recours de l'entreprise au titre de l'article 11 de l'ALENA.

- Article 11 de l'ALENA : la protection de l'investissement étranger

Dans le but d'accroître les investissements croisés au sein de l'ALENA, le traité accorde une série de protections aux investisseurs. Non seulement il garantit des normes minimales de traitement « juste et équitable ainsi qu'une protection et une sécurité intégrale »¹, mais il introduit aussi la notion de traitement national. Cette disposition interdit toute discrimination de droit des entreprises et capitaux, elle est de plus renforcée par une clause assurant aux investissements étrangers, le traitement le plus favorable accordée par un Etat fédéré ou une province à un investisseur². Elle exclut donc en théorie tout protectionnisme mais aussi la possibilité de politiques régionales accordant des préférences à certains entrepreneurs ou activités locales.

L'effet de cette clause est toutefois plus important. Elle a en effet ouvert une controverse sur la légitimité des mesures de contrôle du fonctionnement des

¹ Article 1105 du traité ; cette clause peut être lue comme la promotion d'une sécurité juridique maximale pour les investissements étrangers, donc d'abord dans le cadre de l'ALENA les investissements en provenance des Etats-Unis. Notons par ailleurs, que la mobilisation des Etats-Unis pour la diffusion de ce type de protection pour leur investissement, passe aussi par une pression pour l'évolution des législations nationales au sein d'instances comme la Banque Mondiale, l'OCDE ou l'OMC. En France, c'est à partir de ce type d'argument, que les relations entre l'Etat et Disney ne relèvent pas des tribunaux administratifs - plaçant selon Disney, l'Etat comme juge et partie - mais d'un tribunal arbitral localisé à Bruxelles garant du contrat de droit privé réglant les engagements entre les parties. Cf. la participation de Bernard Ousset au séminaire de discussion des résultats du projet *Qualification juridique de l'espace : structure de confiance de l'habitat*, Centre de Recherche VST, MSH, Paris, 12, 13, 14 février 2003.

² Article 1102 : Traitement national : « Chacune des Parties accordera aux investisseurs d'une autre Partie un traitement non moins favorable que celui qu'elle accorde, dans des circonstances analogues, à ses propres investisseurs, en ce qui concerne l'établissement, l'acquisition, l'expansion, la gestion, la direction, l'exploitation et la vente ou autre aliénation d'investissements ».

activités et sur les inégalités de traitement entre deux entrepreneurs qu'introduiraient les politiques publiques. En effet, certains juristes et commentateurs interprètent la formulation : « dans des circonstances analogues » comme une garantie d'égalité de traitement entre deux investisseurs. A partir du moment donc, où, toute condition particulière négociée par une entreprise dans le cadre de son implantation doit constituer un précédent¹, toute disposition territorialisée est donc soumise au soupçon d'introduire une distorsion de concurrence et un traitement inégal entre investisseurs.

Ce nouveau cadre juridique est ainsi venu (re)légitimer les positions des groupes d'intérêts mexicains partisans d'une réduction du rôle de l'intervention de l'Etat². Ils ont importé au Mexique le vocabulaire et le cadre d'analyse des controverses sur le *Regulatory Taking*. Aux Etats-Unis, les débats autour de cette notion sont très vifs dans le domaine de la planification urbaine et de l'action publique environnementale (cf. première partie). La formulation énoncée dans le traité n'est en fait pas vraiment différente de celle de l'encadrement de l'expropriation existante en droit mexicain ; mais elle introduit la catégorie de « mesures équivalentes à expropriation ».

Les instances de l'ALENA ne proposent aucune recommandation à propos des modalités d'application de l'article 11³. Les recours sont traités sur un mode extra-

¹ Alors que, comme le note Howard Mann, Konrad von Moltke, il est bien difficile de considérer que deux entrepreneurs, même « nationaux », se trouvent dans des circonstances similaires : les différences de contextes liés ou même l'évolution de l'action des pouvoirs publics introduisent de grandes disparités entre les entrepreneurs. Howard Mann, Konrad von Moltke, *La protección de los derechos de las inversionistas y del bienestar publico: evaluación del Capítulo XI del TLCAN*, Papel antecedente para los talleres México, Ottawa, Washington, International Institute For Sustainable Development, 2002, 30 p.

² Rappelons en effet que ces positions sont en particulier défendues par les associations d'entrepreneurs liées aux groupes industriels de Monterrey, qui disposent d'importantes capacités de lobbying. Même si les partisans d'une réification du droit de propriété trouvent aux Etats-Unis, argumentations et modèles, ces positions ne sont ni nouvelles, ni extérieures au champ politique mexicain. Antonio Azuela a étudié les controverses qui ont suivi la promulgation de la loi des établissements humains de 1976, qui codifiait les documents d'urbanisme. Un des arguments évoqués était le caractère « expropriatoire » de la planification des usages du sol (Antonio Azuela, 1989, *op. cit.*). J'ai pu analyser les modalités de cette idéologie en acte à Monterrey, un gouverneur intérimaire tentant de réformer la loi d'urbanisme en supprimant toutes les obligations des lotisseurs.

³ La procédure de recours introduite par l'ALENA est celle d'un « arbitrage commercial », dans lequel chaque partie nomme un arbitre, un troisième étant désigné par une instance neutre. Les parties se mettent ensuite d'accord sur une méthode d'arbitrage. Cette procédure, qui dans d'autres contextes permet de résoudre, sans publicité et sans rupture du lien commercial, des litiges entre partenaires privés liés par un contrat, est ici fortement critiquée car totalement opaque - débats et procédures restent secrets - sauf si les deux partis décident de les rendre publics.

judiciaire par des juges arbitres sur le modèle de l'arbitrage commercial¹. L'interprétation de cet article par les organes d'arbitrage, en partie choisis par les entreprises en fonction de leur position sur cette question, a légitimé des conceptions « extrêmes » du droit de propriété, au point que toute mesure réglementaire des usages du sol peut être considérée comme « équivalente à expropriation »². Pour l'Institut international du développement durable, l'ensemble du pouvoir régulateur des Etats dans les domaines de l'environnement³ ou même de la santé pourrait être remis en cause si cette doctrine s'institutionnalisait, car toute législation environnementale a potentiellement un impact sur les activités économiques.

Le cas de la décharge de Guadalcázar constitue le premier litige que le Mexique a dû affronter dans le cadre de l'ALENA. La résolution émise a été considérée comme un précédent qui valide dans le droit international des positions proches du *regulatory taking*. En janvier 1997, Metalclad a introduit un recours par lequel cette entreprise affirmait avoir investi 20 millions de dollars dans le projet de décharge ; elle demandait 90 millions de dollars au titre d'indemnités pour la dédommager des bénéfices espérés non réalisés. Le gouvernement mexicain a été reconnu fautif, sur la base du non-respect des dispositions de l'ALENA l'obligeant à assurer tous les investisseurs d'un niveau minimum de transparence et de sécurité, mais aussi parce qu'il est tenu d'accorder aux investisseurs étrangers un traitement similaire à celui des investisseurs mexicains. Certains arguments de l'entreprise qui ont été acceptés par le tribunal arbitral révèlent la « complexité et l'opacité » des modalités de l'action publique mexicaine. Metalclad argumenta en effet qu'avant d'acheter COTERIN, l'entreprise mexicaine qui avait initié le projet, des fonctionnaires du ministère de l'environnement lui avaient fourni l'assurance que celle-ci disposait de l'ensemble des autorisations nécessaires au fonctionnement d'un centre d'enfouissement des déchets. Or, la multiplicité et la complexité des autorisations à obtenir, ainsi que le refus du permis municipal et la publication du décret d'aire

¹ Il existe toutefois la possibilité d'un recours auprès d'une instance judiciaire du pays dans lequel s'est déroulé l'arbitrage

² Poussant cette même logique encore plus loin, certains proposent d'introduire la notion d'expropriation progressive, qu'il serait possible d'appliquer à des dispositions réglementaires (par exemple un impôt jugé trop élevé), qui pourrait dès lors être considérées comme le transfert vers l'Etat de la valeur de l'investissement.

³ Cette doctrine est d'ailleurs totalement contradictoire avec certains principes de l'intervention environnementale : principe du pollueur/payeur ou principe de l'intégration des coûts environnementaux dans les prix, Howard Mann, Konrad von Moltke, 2002, *op. cit.*, p. 22.

protégée, ont été considérés comme rendant impossible le projet et équivalents à expropriation. L'instance arbitrale accepta une définition ample de la propriété. Toutefois, si le tribunal condamna le Mexique à payer des dommages et intérêts, ceux-ci furent calculés non sur la base des bénéfices non réalisés par l'entreprise mais « seulement » sur celle de l'investissement qui fut estimé à plus de 16 millions de dollars¹.

Cette disposition du tribunal arbitral qui ne reconnaît pas à l'action des pouvoirs publics un « niveau minimum de transparence et de sécurité », du fait de la nécessité d'obtenir plusieurs niveaux d'autorisation relève d'une position extrême qualifiant un ordre juridique national à partir d'actes isolés de représentants de l'autorité publique. Par ailleurs, la sentence arbitrale suppose une solidarité de l'action des différents niveaux de pouvoir, ce qui abouti à faire porter au gouvernement fédéral la responsabilité du comportement d'un gouvernement local, alors qu'aucun des trois systèmes fédéraux des Etats de l'ALENA ne fonctionne de cette manière².

Lors du recours engagé par le Mexique à l'encontre de la sentence arbitrale³, un juge canadien donna en partie raison au Mexique, en reconnaissant, d'abord, que l'entreprise ne pouvait ignorer les dispositions figurant dans la loi de l'environnement et, d'autre part, la légitimité du municipale à délivrer des autorisations pour réaliser des travaux. Le décret d'aire protégée devint alors le seul élément « équivalent à expropriation »⁴. Le principe de l'indemnisation a néanmoins été maintenu, mais les arguments du Mexique étant en partie retenus, Metalcald fut condamné à payer 75% du coût de la procédure d'appel.

Pour notre objet, l'ALENA n'apparaît donc pas seulement comme un espace de concertation et de coopération visant la modification du cadre d'action mexicain pour un renforcement de l'action environnementale. Des procédures ont été instituées par le traité qui permettent une intervention directe des organes de

¹ Majorés des intérêts depuis la date du refus de l'autorisation municipale.

² Howard Mann, *Derechos privados problemas públicos, una guía sobre el controvertido capítulo del TLCAN referente a los derechos de los inversionistas*, Winnipeg, IIDS, WWF, 2001, 144 p., p.33.

³ Le seul recours possible suite à un arbitrage est un recours auprès de la cour suprême de l'Etat dans lequel les arbitres se sont réunis. La cour suprême de Colombie Britannique a accepté de se saisir du cas.

⁴ En ce sens le juge propose de ne pas considérer 1995 comme date pour initier le calcul des intérêts payés sur les dommages et intérêts, mais seulement la date de publication du décret le 20 septembre 1997.

gestion du traité dans des situations d'action mexicaines. Or, les conditions de fonctionnement des recours ouverts aux personnes et aux groupes, revendiquant une meilleure application des législations environnementales, limitent le rôle de la commission consultative de l'environnement au regard d'un tiers sur les actions des autorités publiques mexicaines. La possibilité d'un recours soumet l'action des pouvoirs publics mexicains à l'éventualité d'un regard extérieur, qui évalue avec des pratiques différentes de celles des tribunaux administratifs mexicains la validité de leurs actions, sans que cette possibilité ne constitue vraiment - alors que c'était un des buts affichés - un renforcement de la capacité d'action et des ressources juridiques des personnes et associations considérées ici comme « surveillant extérieur »¹ de la mise en œuvre de la politique environnementale. Par contre, les protections offertes aux entreprises par l'article 11 du traité ainsi que l'instauration d'une régulation arbitrale au sein desquelles peuvent s'exprimer des conceptions radicales de l'usage du droit de propriété constituent un renforcement potentiel de la capacité d'action des investisseurs étrangers dans le cadre de controverses liées aux conflits d'implantation. Les sentences arbitrales condamnant des Etats, amplement médiatisées, renforcent aussi les positions au Mexique des groupes qui militent pour une limitation de l'impact des actions des pouvoirs publics dès lors que celles-ci contraignent les projets de particuliers ou d'entrepreneurs, c'est-à-dire, en particulier, l'organisation des usages du sols et les politiques de protection de l'environnement et du patrimoine. Un recours au titre de l'article 11 est devenu une ressource aux mains des entreprises dans leur négociation avec les autorités publiques mexicaines ; elles peuvent ainsi s'en servir pour tenter de convaincre des représentants locaux, que l'on menace dès lors de rendre responsables d'une nouvelle condamnation du Mexique². Cet effet est bien sûr encore renforcé dans l'Etat de San Luis Potosi : ainsi dans le cas du Cerro de San Pedro, les représentants de la mine mobilisèrent dans les négociations l'idée d'une possibilité de recours, si les représentants du système politico-administratif ne démontraient pas qu'ils traitaient équitablement les parties prenantes au projet. Les opposants tentèrent de diffuser un argumentaire pour sortir du dilemme : autorisation de l'activité minière / possibilité d'une lourde condamnation pour les autorités mexicaines. En montrant que les situations de Guadalcázar et du projet de mine

¹ Pierre Lascoumes, 1994, *op. cit.*.

² Cf. les arguments utilisés, selon les opposants, par la Fédération et le gouvernement de l'Etat pour faire pression sur le Maire du Cerro de San Pedro.

sont différentes. Ils se proposent d'ailleurs de tenter d'utiliser la procédure consultative (article 14) comme arme préventive contre un recours de la mine (article 11). Pour cela, ils envisagent d'accuser devant une instance internationale les autorités mexicaines de ne pas avoir respecté le droit de l'environnement et de collusion avec la mine.

III Conflits et territorialisation de l'action patrimoniale et environnementale

Les conflits analysés peuvent aussi être interrogés comme modalités spécifiques de territorialisation de l'action environnementale et patrimoniale. On peut en effet faire l'hypothèse que ces situations constituent des épreuves dans lesquelles le cadre d'action doit faire en situation la preuve de son effectivité. Les modalités de mobilisation du droit, les attentes sur les procédures de contrôle des impacts environnementaux, mais aussi le rôle de diverses formes de qualifications juridiques de l'espace apparaissent comme des dimensions fortement présentes dans les controverses. Il ne s'agit pas ici d'envisager une évaluation de l'effectivité des normes patrimoniales et environnementales, mais, en cohérence avec les positions qui guident ce travail, de s'interroger sur les effets des moments de contact entre les collectifs mobilisés et l'action patrimoniale et environnementale.

Méfiance, risque et catastrophe écologique

Les relations entre les populations mobilisées et les acteurs publics sont marquées par une grande méfiance. Ces derniers sont soumis au soupçon permanent de corruption ou de collusion avec les forces économiques ou politiques qui soutiennent les projets. On peut évoquer la prégnance d'une théorie du complot et la faible légitimité de l'action des pouvoirs publics. Le monde dépeint par certains leaders ou militants est soit celui d'une corruption généralisée « *recibio su buena lana* »; soit celui du complot ou du poids de groupes ou de personnalités politiques. Parce qu'ils disposent de nombreux exemples de corruption avérée ou d'actes d'imposition, toutes positions invoquant la « neutralité » d'une intervention technique semble suspecte. Inversement, pour les porteurs des projets, les leaders, militants et/ou habitants mobilisés sont disqualifiés du seul fait qu'ils sont porteurs d'intérêts particuliers, politiques et/ou économiques. Parmi les figures du discours

disqualifiant, on trouve les références au chantage écologique que les groupes environnementalistes feraient peser sur les entreprises et les projets publics dans l'objectif d'obtenir des avantages financiers ou de positions pour certains leaders. Les lanceurs d'alertes sont soupçonnés de rechercher des intérêts personnels. Dans le contexte de San Luis Potosi, c'est une des explications données à la focalisation des groupes environnementalistes sur quelques cas et de leur silence à propos d'autres situations de pollution avérée par des entreprises installées au sein d'espaces résidentiels. Lors de ma recherche à Monterrey¹, la figure du chantage écologiste ou de l'expert environnementaliste travaillant en sous-main pour une entreprise était souvent évoquée. Il ne s'agit pas ici de nier l'existence de ce type de personnages ou de processus, mais de noter que l'évocation de ces figures, dépeint une situation de méfiance généralisée dans laquelle tous les arrangements sont possibles. On retrouve, sur un autre mode, cette méfiance généralisée dans la disqualification de toutes les procédures d'expertise, qu'elles soient réalisées directement, commanditées par les pouvoirs publics ou exigées des entreprises.

Dans le cas de Guadalcázar, les opposants analysent les positions des autorités fédérales en faveur de la mise en place d'un réseau de décharges contrôlées comme une preuve de la collusion de celles-ci avec l'entreprise américaine. Le fait que le délégué dans l'Etat de San Luis de l'administration fédérale de l'environnement² - qui avait régularisé la décharge clandestine en « inventant » une qualification de « station de transfert » et qui fut un intermédiaire dans la vente de Coterin à Metalclad - soit devenu par la suite un employé de Metalclad est souvent présenté comme une preuve de la collusion entre fonctionnaires de la Fédération et l'entreprise³.

Dans cette controverse se superposent des arguments qui se réfèrent à la possibilité d'une pollution, à celle d'un risque pour la population à la suite d'un accident et à l'existence d'une catastrophe avérée. De plus les débats sur

¹ Patrice Melé, 2001, « Monterrey : medio ambiente y urbanización en una metrópoli industrial », *op. cit.*

² A l'époque SEDUE, Secretaria de Desarrollo urbano y ecología.

³ Selon Angelina Núñez, la corruption de cet ex-fonctionnaire aurait été prouvée par le Procureur général de la république et l'affaire classée sans suite, après un important don qu'il aurait effectué lors de la campagne présidentielle de 2000 au candidat du PRI. De plus, le versement d'une commission illégale sur la transaction, par l'intermédiaire d'une participation de Metalclad à une entreprise enregistrée au nom de sa femme, a été un argument utilisé contre Metalclad par le gouvernement mexicain et pris en compte par le juge canadien statuant en recours dans le conflit juridique entre Metalclad et le gouvernement mexicain.

l'opportunité de mettre en place une décharge contrôlée ont été largement biaisés par des arguments qui concernaient en fait les atteintes à l'environnement causées par les déchets déposés avant 1991.

Dans la presse, comme lors des réunions de concertation et dans notre entretien, Angelina Núñez fait état non seulement l'augmentation des cas de cancers, mais aussi celle de malformations à la naissance. Elle rapporte que se sont les habitants lors de ses visites de terrains, qui lui signalèrent ces phénomènes, pourtant, tout semble indiquer que l'interprétation des signes alarmistes constitua une stratégie mobilisation :

« Cela fut nécessaire pour que les gens ne s'opposent pas simplement comme cela, pour qu'ils sachent réellement pourquoi ils s'opposaient, et quelles étaient les implications en fonction du risque environnemental et du risque/santé ;.....et donc, c'est avec tristesse que nous devons expliquer les problèmes qui étaient en train de se passer : les cancers et les malformations »¹.

Ces contaminations sont attribuées à la dangerosité des déchets déposés dont la provenance reste inconnue. La présence non seulement de produits chimiques très toxiques, mais aussi de déchets nucléaires fut évoquée. Les hypothèses avancées sur les modalités de la contamination impliquent à la fois de graves affections sur des habitants travaillant sur le site, par suite de la propagation sur de longues distances de poussières ou de gaz, de la contamination des eaux utilisées pour la consommation humaine et la pollution des eaux souterraines².

Angelina Núñez décrit une situation dramatique dans laquelle le doute qui pèse sur l'état de l'environnement est si grand qu'il conditionne les comportements des résidents :

« C'était très difficile pour moi, lorsqu'une jeune fille en âge de se marier, se rapprochait de moi et me disait : docteur, que va-t-il se passer si je suis enceinte ?....ma fille, recommande-toi à Dieu, parce que nous ne savons pas jusqu'où l'environnement a pu avoir une influence sur toi ou non ; la proximité, la possibilité que ton organisme soit prédisposé, de nombreux facteurs peuvent jouer. De nombreuses jeunes filles, avaient peur de se marier, parce qu'ils y avaient un grand nombre d'avortements spontanés »³

¹ Entretien Angelina Núñez, *Pro San Luis Ecológico*, juillet 2005.

² L'explication proposée est celle d'un accident lors d'une pluie torrentielle qui aurait inondé le site et transporté des déchets toxiques jusqu'à un réservoir d'eau utilisé pour la consommation d'une localité proche « el Huizache ».

³ Entretien Angelina Núñez, *Pro San Luis Ecológico*, juillet 2005.

La stratégie et les arguments des opposants visent à montrer la présence du risque et/ou de la catastrophe dans un périmètre très large (une zone de plusieurs dizaines de kilomètres de rayon) voire la possibilité de contamination de régions voisines du fait de la contamination éventuelle des eaux souterraines. A l'opposé, les études réalisées par l'entreprise sous le contrôle des administrations de l'environnement tentent de circonscrire le périmètre de pollution sur le site de la décharge. Selon ces études, le problème réside plus dans une pollution des sols à proximité immédiate du lieu de dépôt et de la présence de gaz que de pollution de l'eau par lixiviation des déchets déposés. Il s'agirait donc d'une contamination peu étendue dans un site non peuplé, à laquelle il serait possible de remédier par des mesures de confinement. Les études officielles concluent que le site en projet ne constitue pas un risque pour la communauté car la nappe phréatique est très profonde et qu'il s'agit d'une zone très peu dense. Le projet de site contrôlé permettrait en outre de remédier au problème des dépôts non conformes.

Pour répondre aux accusations de laisser-faire, les autorités de l'environnement ont demandé la réalisation par les services compétents de mesures de radioactivité¹, ainsi que d'une étude épidémiologique par le ministère de la Santé. Elles s'efforcèrent d'apporter la preuve, en filmant publiquement (vidéos) les opérations de forage, que la nappe était profonde et bien protégée. Pour une grande partie des opposants, ces études sont biaisées, car elles sont réalisées par des experts aux ordres du gouvernement. L'étude épidémiologique a été remise en cause, paradoxalement, à partir du choix des localités étudiées - les plus proches de la décharge - et le fait que dans ces villages de nombreuses personnes travaillent pour l'entreprise. Celles-ci sont soupçonnées de privilégier leur emploi, à leur santé et à celle de leur famille.

La controverse est fortement marquée par les débats entre les experts mobilisés par les autorités de l'environnement et l'expertise des opposants appuyés par les associations environnementalistes mobilisant certains chercheurs ou spécialistes. Dans la situation mexicaine, les expertises réalisées par des institutions publiques de recherche ou d'enseignement et par les représentants des corps de métiers sont dotées d'une plus grande légitimité que celles confiées à des experts privés.

¹ La commission de sécurité nucléaire certifia que la radioactivité mesurée était naturelle ; elle assura par ailleurs que les taux au centre de la ville de San Luis Potosi étaient trois fois plus élevés que ceux observés sur le site. PROFEPA, *El conflicto en torno al confinamiento de residuos peligrosos en Guadalcázar*, San Luis Potosi, México, PROFEPA/SEMARNAT, 2000, s/p/

PROFEPA diffuse largement des expertises institutionnelles¹ qui considèrent que la zone est apte à recevoir une décharge contrôlée.

A partir des mêmes données climatiques, biologiques et géologiques, les contre-experts tirent des conclusions diamétralement opposées. Pour eux le site est le « moins adapté » à l'implantation d'une décharge à cause de la possibilité de pluies torrentielles, du type de terrains et de la configuration des nappes phréatiques. Alors que pour les autorités de l'environnement, les faibles précipitations, les types de sols et la profondeur des nappes constituent des arguments en faveur de l'implantation.

A l'expertise institutionnelle s'oppose une expertise ancrée dans une connaissance ou une pratique fine du terrain. Lors de réunions publiques, les expertises sont soumises à l'épreuve de leur contact avec le terrain.

« Dans cette réunion, ces gens du Collège d'ingénieurs affirmaient : « c'est que nous avons analysé la question, ce qui a représenté 50 heures d'études »...et alors les gens se sont mis à rire....un des habitants se leva et dit : Vous, 50 heures....notre expert qui venait de Mexico a travaillé jour après jour, elle allait travailler dans la zone, vous, on ne vous a jamais vu par la bas.... venir vous rendre compte de comment est réellement le site »²

Cette opposition, entre expertises institutionnelles et celles liées à la connaissance du terrain, place au sein des réunions de concertation les résidents au premier plan de la réfutation des arguments des pouvoirs publics. Dans certains cas, les contre-experts ne sont même plus nécessaires.

« En plus, ceux de la Commission Nationale de l'Eau venaient et disaient qu'il n'y avait pas d'eau dans la zone ; et alors les gens précisément de Amoles, qui appuyaient les actions contre Metalclad, l'un deux se lève, celui qui représentait la municipalité, et il dit : « Monsieur....Pas d'eau, pas d'eau et nous nous avons fait un puit sans payer de machine, seulement avec des pioches et des pics, nous avons réussi à trouver de l'eau, si vous voulez venir voir qu'il y a de l'eau »....et de cette façon ceux de la CNA ont été totalement rabaissés... »

« nous n'avons pas eu besoin de parler, parce que les gens ont défendu eux-mêmes leur point de vue ; il fallait leur [aux autorités fédérales] faire voir que c'était eux-mêmes.... »³

¹ Expertises de l'Institut de Géologie, de l'Institut d'ingénierie de l'Université Nationale Autonome de Mexico, du Collège d'ingénieurs civils, de la Commission nationale de l'eau qui donne un avis positif sous réserve de modifications sur le système de drainage des eaux de pluies.

² Entretien Angelina Núñez, juillet 2005.

³ Ibid.

On trouve ici une position radicale qui n'accorde aucun crédit aux études, expertises et recommandations des autorités publics ; qui invoque une théorie du complot, justifiée par la décision politique de créer des décharges contrôlées ou par « l'achat » des représentants des pouvoirs publics par l'entreprise. Alors que les autorités de l'environnement présentent les autorisations données et le nouveau projet comme un moyen d'améliorer la situation, la population et la municipalité les assimilent à un blanc-seing pour une réouverture de la station de transfert et la poursuite sans contrôle du dépôt de matériaux dangereux. Ayant été trompés une première fois sur la destination de ces terrains, les opposants ne font aucune confiance aux engagements de l'entreprise ni à la capacité de l'administration de l'environnement de réaliser un suivi de son activité. De la même façon, les tentatives de territorialisation de la provenance des déchets - assurances données sur la non-importation de déchets ou proposition de limiter l'usage de la décharge à des entreprises de l'Etat de San Luis - ne reçoivent que peu de crédits.

Controverses et ordre juridique

Mobilisation du droit, entre judiciarisation et justification

Dans les controverses analysées, les références au droit sont présentes par la mobilisation de textes de lois dans le cadre d'argumentaires relatifs à la légitimité des revendications des opposants, à l'illégalité d'un projet ou à des demandes de condamnation des responsables des atteintes à l'environnement. Le droit semble mobilisé comme injonction rhétorique pour contraindre l'action des administrations ou des représentants des pouvoirs locaux, plus que comme moyen d'action. Toutefois, on observe une place différente du droit dans les trois conflits analysés - très faible pour Tepoztlán, secondaire pour Guadalcázar, prépondérante pour Cerro de San Pedro - ce qui peut s'expliquer par les moments différents de la transition mexicaine durant lesquels les conflits se sont déroulés. Cette place doit aussi être pensée, on l'a vu, comme un renforcement des attentes qui pèsent sur l'ordre juridique. Néanmoins, ce qui semble pouvoir être interprété comme une plus grande *judiciarisation* des conflits ne constitue selon moi qu'une des modalités de la présence sociale du droit.

La mobilisation du droit et les références à l'action publique patrimoniale ou environnementale par les opposants sont d'abord tactiques, elles visent le plus souvent à maintenir le *statu quo*. Or, la simple évocation par l'argumentation de règles de droit constitue une des modalités de leur existence sociale, et contribue

ainsi, d'une part, non seulement à faire exister l'idée d'un cadrage juridique des activités mais aussi à la diffusion des valeurs qui sont attribuées à certains ensembles spatiaux par des qualifications juridiques de l'espace.

Les opposants se placent le plus souvent dans une interprétation directe du droit, fondant des revendications à partir des textes de lois. A l'opposé, les acteurs publics semblent adopter une position pragmatique, basée sur une prise en compte des pratiques et des règles secondaires introduites par le fonctionnement des administrations et tenant compte du pluralisme des lieux d'interprétation du droit, mais aussi de stratégies autorisant l'interprétation au nom d'une décision politique ou d'une volonté de sortie d'une situation de blocage. Chacun semble tenter de délimiter strictement ses compétences et donc de limiter sa responsabilité.

Alors que les démarches administratives et le chemin du droit s'avèrent d'autant plus complexes que les instances sont multiples, et les possibilités de contournements nombreuses, plusieurs acteurs interrogés - opposants ou promoteurs des projets - appellent de leurs vœux la création d'une instance qui réglerait une fois pour toute la question ; d'une résolution définitive qui s'imposerait à tous les acteurs : c'est-à-dire d'un état de droit marqué par la prévisibilité.

Il est très difficile, en pratique, de définir le rôle des décisions judiciaires pour la suite de la controverse. Non seulement il existe plusieurs voies de recours possibles - voie agraire, recours administratif, *amparo* - , mais tout se passe comme si l'on se trouvait dans un contexte de plus en plus pluraliste, marquée par une forte juridicisation de domaines différents de l'action publique. Le droit agraire, le droit administratif, le droit de l'environnement, celui des établissements humains, le droit de la santé, celui garantissant la transparence, tous ont été renforcés dans le sens de la précision de leurs prescriptions, mais aussi dans leur effectivité. Or, les implications croisées de cette dynamique apparaissent comme non intuitives. Les tribunaux semblent avoir gagné en indépendance même s'ils restent fortement soumis à des influences politiques. Par ailleurs, la saisie juridique des questions environnementales est relativement récente et ne semble pas faire l'objet d'une jurisprudence consolidée, ni d'un réel intérêt de la part de la magistrature¹.

On a vu aussi que dans le domaine de l'action locale, persistaient de fortes tensions entre les niveaux de pouvoir pour la mise en place des compétences liées à l'organisation des « établissements humains ». La modernisation des

¹ Cf. entretien CEMDA, Francisco Villagran Ballesteros, juillet 2005.

administrations chargées de la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles semble très inégale, tout comme le traitement donné aux dénonciations ou protestations individuelles ou collectives. Par ailleurs, des conflits d'objectifs peuvent exister, en particulier entre le cadre juridique construit pour l'accueil et la promotion des investissements étrangers, d'un part, et, d'autre part, le cadre juridique agraire¹ (utilisation de la procédure d'occupation temporaire suite à une résolution agraire) ou ceux de la protection du patrimoine et de l'environnement (rôle de la « déclaration d'impact régulateur » cf. supra). En outre, l'ALENA constitue un nouveau niveau de production de règles, qui peuvent entrer en contradiction avec celles définissant le fonctionnement de l'action publique locale.

Il s'agit d'une scène pluraliste, car le débat sur la mesure des impacts environnementaux - qui, en droit, incombe à la Fédération - semble rouvert par chaque niveau de pouvoir et par chaque acteur sectoriel chargé par le cadre réglementaire de contrôler un des niveaux du projet.

Usages du droit et situations d'action

Dans le cas de Tepoztlán, la confrontation s'est essentiellement déroulée dans le champ du politique et des luttes symboliques pour faire exister le conflit dans les médias. On a vu que l'illégalité de la tenure de la terre n'avait pas suffi à bloquer le projet, bien que, en 2002, un tribunal agraire ait donné raison aux opposants. Les temporalités de la voie légale apparaissent ici totalement déconnectées des temporalités du conflit. Même si les représentants des *ejidatarios* avaient déposé un recours juridique en janvier 1995, arguant de la nullité des certificats de propriétés présentés par l'entreprise, celui-ci a été bloqué en mars 1995 par une procédure entamée par les promoteurs du projet aux fins d'obtenir la confirmation de la possession - dans l'attente d'une résolution définitive (*interdicto*). Sur le fond, la controverse juridique portait sur le statut d'une tentative de régularisation effectuée en 1962 par les promoteurs (jugement d'exclusion) qui aurait selon eux permis de consolider leur possession, alors que les *ejidatarios* déclaraient disposer d'une expertise du ministère de la Réforme agraire en leur faveur². La bataille juridique s'est poursuivie après la fin de la controverse et l'abandon du projet. La résolution

¹ Cf. L'utilisation de la procédure d'occupation temporaire suite à une résolution agraire.

² Angélica Cuellar Vázquez, « Tepoztlán : entre la legalidad y la legitimidad ¿ donde se constituyen los actores ? », dans F. Castañeda Sabido, A. Cuellar Vázquez (coord.), *El uso y la practica de la ley en México*, Mexico, UNAM, Miguel Angel Porrúa, 237 p., p. 191-213.

en faveur des *ejidatarios* peut être interprétée comme un signe d'une plus grande indépendance des instances juridiques chargées de statuer sur la propriété, mais aussi comme la sanction juridique d'une sortie du conflit par abandon du projet et de tout autre projet sur ces terrains par les promoteurs. Après une série d'entretiens réalisés à Tepoztlán, qui visaient à appréhender le rapport au droit des résidents mobilisés, Angélica Cuellar Vázquez ¹ conclut que si tous rappellent que l'occupation des terres est illégale, la voie juridique n'était pas dotée de la capacité de mettre fin au projet des investisseurs alliés avec le gouverneur. La loi était perçue comme un instrument aux mains des gouvernants et comme une ressource que ceux qui disposent d'un poids économique ou politique suffisant peuvent mettre de leur côté.

Alors que tout semble indiquer que les promoteurs pensaient pouvoir fonder leurs projets sur la possession des terres et sur leur proximité avec le nouveau gouverneur, le principal investisseur répondit, à une enquête de l'INE, qui eut lieu après l'échec du projet, par un plaidoyer pour la sécurité juridique et la mise en place d'un ordre juridique de la planification urbaine. Paradoxalement, c'est dans un contexte où les pouvoirs locaux n'ont plus la capacité de négocier l'acceptation de décisions dérogatoires, que la demande de l'investisseur devient celle de la construction d'un cadre juridique destiné à remplacer le rôle défaillant des « couvertures politiques » des projets.

« Je suis allé à Tepoztlán et nous avons obtenu une autorisation municipale d'usage du sol selon une procédure exceptionnelle, parce qu'il n'existait pas de plan d'aménagement local qui établissait les usages, les vocations et les réserves. Nous avons obtenu toutes les autorisations, mais à partir d'exceptions, celles-ci ne dérivait pas d'un contexte juridique solide. Alors maintenant la première chose que je demande partout où je veux aller c'est : Est-ce qu'il existe un plan d'aménagement local solide ? Le second élément c'est de faire une expertise des fondements de la propriété et de vérifier que tout soit parfait ? C'est-à-dire qu'il n'y ait pas d'interprétations possibles....Je veux aller dans un endroit où l'on me dise si je peux le faire [le projet] ou si je ne peux pas le faire. Alors c'est fondamental, si l'autorité est fédérale, il faut une délégation réelle d'autorité et le respect des autorités locales ; ou alors il faut imposer une décision et dire « j'autorise alors les autres doivent autoriser »....sinon cela ne sert à rien. Un investissement sans sécurité juridique, n'existe pas »².

¹ Angélica Cuellar Vázquez, 1996, *op. cit.*

² Cité par Enrique Scheinfeld, 1999, *op. cit.* p. 86.

Le cas de Guadalcázar semble caractériser l'échec d'une tentative de régularisation d'une pratique illégale. Alors que *Pro San Luis Ecológico* et *Greenpeace Mexico* insistaient pour que les premiers entrepreneurs soient sanctionnés, l'administration fédérale de l'environnement, ainsi que celle du gouvernement de l'Etat accordèrent *a posteriori* des autorisations pour la mise en place d'abord d'une « station de transfert » autorisant le dépôt « provisoire » de déchets puis celle d'une décharge contrôlée. Cette décision fut présentée par les autorités comme le seul moyen d'obtenir la mise aux normes du site. Elle était, de plus, justifiée par l'urgence de trouver un lieu pour déposer les déchets industriels au moment où une décharge plus proche de la ville de San Luis Potosi, à Mexquitic, était saturée et que des habitants vivant à proximité de celle-ci commençaient à se mobiliser.

En fait, les entrepreneurs de San Luis à l'origine du problème et du projet semblent se placer dans une position assez répandue au Mexique qui est celle non du choix de l'illégalité mais d'un jeu avec le droit basé sur la confiance dans la possibilité de négocier une régularisation. Ils avaient en effet constitué une entreprise¹ qui sollicita dès 1990 une autorisation pour la réalisation d'une décharge contrôlée. Ils commencèrent néanmoins à entreposer des fûts de déchets sans attendre une réponse positive et sans mettre en œuvre les précautions nécessaires. Une fois la « station de transfert » autorisée, ils ne construisirent pas les installations indispensables et continuèrent à entreposer des déchets. La décharge illégale n'était en rien clandestine puisqu'elle était clôturée, protégée par des gardes, comportait bureau et infirmerie.

La régularisation devait aboutir au traitement des déchets existants au prix d'un abandon des poursuites éventuelles. Mais elle a d'abord permis à une entreprise de San Luis de vendre les terrains et surtout les autorisations de fonctionnement dans un contexte, on l'a vu, de grande difficulté pour la mise en place de ce type de décharge au Mexique.

Dans ce cas, la manifestation de la révolte locale ou la possibilité d'un blocage physique du fonctionnement la décharge semble avoir joué un rôle plus important que les tentatives de recours juridique. Les controverses portèrent plus sur l'interprétation des données relatives à la fragilité ou à la robustesse du milieu que sur l'interprétation de règles juridiques. Toutefois, les débats sur la profondeur de la

¹ COTERIN : *Confinamiento Técnico de Residuos Industriales SA.*

nappe phréatique ou sur la présence à proximité d'un cours d'eau pérenne n'expriment pas seulement des opinions d'experts sur la possibilité d'une pollution, mais témoignent plutôt d'une controverse sur la qualification juridique d'une situation. En effet, si la nappe est à moins de 200 mètres de profondeur et si le cours d'eau est à moins de 500 mètres de la décharge, alors les conditions fixées par la réglementation concernant l'implantation de décharges de déchets dangereux ne sont plus remplies. La déclaration d'impact environnemental est soit conforme à la norme, soit non conforme et fondée sur des données fausses. Les dispositions régulant l'implantation de déchets dangereux sont toutefois souvent invoquées par les experts des deux bords pour fonder des conclusions opposées. La norme « écologique » en question est perçue, pour certains comme trop contraignante¹, incompatible avec l'implantation d'un réseau de décharges contrôlées au Mexique². Du fait de ses caractéristiques de faible peuplement, de la présence d'infrastructures routières et de faiblesse des précipitations, le site de Guadalcázar était présenté par les promoteurs comme un site correspondant à l'idéal type préconisé par la législation. Dans la controverse, le droit apparaît non pas comme un cadre au sein duquel s'expriment des positions et qui définit les capacités d'action de chaque acteur, mais comme un instrument au service des pouvoirs ou des intérêts privés. La tentative de sortie du conflit, par la réalisation d'un accord para-juridique entre les parties, prise en charge par PROFEPA et qui obligeait l'entreprise à intégrer des mesures supplémentaires de précaution s'est heurtée à l'opposition des pouvoirs locaux. L'anomalie juridique que constitue le fait qu'un tribunal ait accepté le dépôt d'un *amparo* par un maire, pour être évidente et amplement commentée, n'en a pas moins eu un effet juridique, celui de bloquer une tentative de sortie négociée du conflit. L'utilisation ouvertement tactique, par le gouverneur, de sa capacité de doter le territoire d'une qualification juridique, est un autre élément qui renforce l'idée que le droit et ses instruments peuvent être mobilisés au service d'une des parties du conflit. Quant à la résolution arbitrale au titre de l'article 11 de l'ALENA, elle semble diffuser l'idée d'une grande faiblesse des institutions et du droit mexicains face aux volontés de son puissant voisin.

¹ La norme technique écologique (CRP-008/88) qui définit les conditions que doit réunir un site destiné à recevoir des déchets dangereux, a été adoptée en 1988, dans un contexte marqué par plusieurs catastrophes et pollutions industrielles. En plus d'une série de définitions des caractéristiques du milieu, celle-ci préconise que ces installations doivent s'implanter à plus de 15km des localités de 5 à 10 000 hab. et à plus de 25 km. de localités supérieures. Cf. Vicente Ugalde, 2006, *op. cit.*

² Cf. *Ibid.*, et Antonio Azuela, 2006.

La place du droit dans la controverse du Cerro de San Pedro est nettement plus importante. Ici, le conflit s'est essentiellement porté sur le terrain juridique. Les temps politiques et institutionnels sont différents : on a déjà noté le renforcement de la place et de l'indépendance des instances judiciaires dans le Mexique de la transition. Les opposants mènent une guérilla juridique qui leur a permis d'obtenir en 2004 - quatre ans après le dépôt de deux recours distincts - la confirmation de leur position à partir des deux principaux arguments utilisés : l'illégalité de la tenure de la terre (cf. la reconnaissance d'*ejidatarios* légitimes proches des opposants), la reconnaissance de l'existence de la validité d'un zonage de planification urbaine incompatible avec la mine (cf. supra). La prise en compte de cet argumentaire a conduit à l'annulation de l'étude d'impact. A la suite de ces succès, le débat a porté sur l'efficacité de ces résolutions, dans la mesure où de nombreuses voies de recours ou de contournement existent. On a noté que le ministère de l'Economie avait permis à la compagnie minière de passer outre la décision agraire en réalisant une expropriation temporaire au nom de la priorité nationale que constitue le développement de l'activité minière. La situation juridique de la mine est actuellement suspendue à l'épuisement de toutes les voies de recours. Jusque-là ces jugements n'ont pas d'effet direct. La bataille entre les opposants et les promoteurs du projet s'est poursuivie autour de l'attribution de chacune des différentes autorisations nécessaires au fonctionnement de la mine (permis municipal, INAH, ministère de la Défense).

Chaque administration semble rouvrir le dossier et tenter de statuer sur la légitimité de la mobilisation. Ce fut le cas du ministère de la Défense - devant se prononcer sur l'usage d'explosifs par la mine. Ses représentants ont réalisé leur propre enquête et évaluation, non seulement des conditions techniques d'utilisation des explosifs, mais aussi de la compatibilité environnementale, patrimoniale, ainsi que de l'acceptabilité sociale du projet de mine¹. Chaque démarche particulière, chaque instance nouvelle semble constituer un nouveau champ de l'affrontement entre partisans et opposants du projet. Le ministère de la Défense, ayant à cœur de montrer son indépendance et sa capacité d'écoute des différents intérêts en présence, semble hésiter sur la position à adopter. Il décide d'abord, de ne pas vraiment choisir, en attribuant en octobre 2004 et septembre 2005 des autorisations ayant une validité jusqu'à la fin de l'année civile, avant de rendre possible le

¹ En justifiant son intervention sur la base du droit qui lui interdirait d'autoriser l'utilisation d'explosifs dans des situations où la paix sociale est troublée.

fonctionnement de la mine par une nouvelle autorisation en janvier 2006. Cette dernière décision fut très fortement critiquée par les opposants qui dénoncèrent le fait que la mine avait commencé à fonctionner alors même que la situation juridique était toujours suspendue à la confirmation définitive du jugement de 2004 annulant l'autorisation d'étude d'impact et à un recours des opposants contre les autorisations données par les autorités chargées de la protection du patrimoine. En juin 2006, la mine a effectivement commencé à fonctionner même si les opposants tentent de poursuivre la guérilla juridique.

La bataille juridique s'étend donc sur un long terme et ne se limite pas à l'obtention d'une sentence soit en faveur soit hostile à un projet. Car la question centrale est celle du caractère définitif et exécutoire des décisions. Pour les opposants comme pour l'entreprise, il s'agit de maintenir active la controverse, en changeant éventuellement de stratégie juridique, en multipliant les recours suspensifs. Or, les temps juridiques ne sont pas les temps du projet, le fait que la mine ait pu commencer à fonctionner en janvier 2006, malgré l'incertitude juridique qui pèse sur certaines autorisations, révèle une forte mobilisation du gouvernement fédéral et de celui de l'Etat en faveur du projet. Celle-ci et la conversion du président municipal ont réussi à construire des conditions qui rendent aujourd'hui plus difficile et symboliquement coûteuse une décision judiciaire qui remettrait en cause définitivement le projet. Par ailleurs, tout semble indiquer que dans cette éventualité, autorités fédérales et locales sont en train de travailler à la réalisation d'un document de planification et d'une nouvelle autorisation d'étude d'impact qui permettraient de contourner l'annulation de celle qui avait été attribuée en 1999.

Si la lutte juridique implique une bataille de longue haleine, les décisions juridiques ont un effet immédiat indépendant de leur applicabilité directe. Chaque décision judiciaire, chaque autorisation ou refus d'autorisation administrative est amplement publicisée par les deux parties sur le mode de la proclamation de l'enterrement du projet ou de la poursuite sur la voie de la victoire et de la mise en activité (chaque vicissitude ayant des répercussions directes sur le cours des actions de l'entreprise américaine). Chaque décision tend à être présentée comme définitive et directement exécutoire, non seulement par les acteurs du conflit mais aussi par des commentateurs politiques. Des sénateurs et députés fédéraux du PRI et du PRD ont, à la suite de la décision de 2004, formulé des déclarations demandant une application immédiate, et sommant les autorités fédérales de l'environnement de respecter la parole des juges.

Dans le cas du Cerro de San Pedro, la lutte juridique est présentée, par le principal avocat des opposants, comme parallèle à la mobilisation sociale. Le champ juridique permet, à condition d'accepter ses temporalités spécifiques - nécessitant à la fois une grande patience et aussi à certains moments une capacité de réaction rapide -, à un petit groupe de personnes compétentes et mobilisées de donner une continuité à la controverse. On a vu que la mobilisation et la combativité des relais au sein des organisations politiques ou environnementales pouvaient connaître des phases d'euphorie, de découragement ou de repli. Dans une phase de repli de la mobilisation, le droit permet de maintenir active la lutte. Toutefois le couplage avec la mobilisation peut être ambiguë : un succès juridique démontre la force du mouvement, renforce sa légitimité, mais un échec peut avoir un effet démobilisateur ou conduire certains groupes à prôner la radicalisation des actions. Les leaders et avocats doivent alors « continuer la lutte sur le plan juridique sans se soucier des états d'âmes des militants »¹

Le projet comme occasion de mise aux normes des activités

Réduire et compenser les affectations à l'environnement

Dans les trois conflits analysés, on relève de fortes attentes de la population à propos des procédures chargées de statuer sur la compatibilité entre les impacts d'un projet et le cadre juridique institué au nom de la protection de l'environnement. La législation oblige les promoteurs à présenter une « déclaration d'impact environnemental »² base sur laquelle les projets sont autorisés par l'administration de l'environnement. Celle-ci prend la forme d'une étude commanditée par l'entreprise : elle doit établir les impacts prévisibles du projet et proposer des mesures de compensation. Ce document est ensuite expertisé par les services du ministère qui peuvent demander la mise en œuvre de mesures complémentaires. En pratique, cette démarche ne vise pas tant à bloquer les projets qui ne se conforment pas aux exigences de l'ordre juridique environnemental qu'à établir sur

¹ Entretien Carlos Covarrubias Rendon, avocat du *Patronato Pro defensa del Cerro de San Pedro*, San Luis Potosi, juillet 2005.

² L'évaluation des impacts environnementaux d'un projet, dont le modèle international reste celui mis en place le National Environmental Policy Act adopté par les Etats-Unis en 1970, a été au Mexique codifiée par la loi de protection de l'environnement de 1988 et son règlement. L'efficacité de cette procédure est renforcée après 1995. Elle permet de réaliser un bilan des impacts et de proposer des mesures pour éviter, atténuer ou compenser les affectations à l'environnement. Celles-ci existent en France depuis 1973 et sont codifiées par une législation de 1976-1977

une base volontaire et négociée des mesures de compensation des impacts environnementaux.

Prenant en charge d'une manière qui se présente comme « synthétique » les relations avec le milieu, les autorisations délivrées par les administrations de l'environnement certifient que les projets n'impliquent pas d'atteinte à l'environnement qu'il ne serait pas possible de « compenser ». Une fois cette étape franchie, les projets disposent d'une sorte de laissez-passer environnemental qui d'une certaine manière s'impose aux autorités locales, ou, rend symboliquement plus difficile leur remise en cause. Or, les autorités fédérales n'ont pas les moyens de réaliser des contre-études et elles basent leur évaluation sur les études financées par les promoteurs des projets. Ici comme en France¹, une partie des controverses se concentre sur les modalités de réalisation et de vérification de la qualité de ces études d'impact. Parmi toutes les oppositions entre la Fédération et les pouvoirs locaux, ces controverses occupent une place particulière, car elles ouvrent une scène sur laquelle est (re)mise en débat la question de la compatibilité environnementale des projets. Dans certains cas toutefois, les autorités locales tentent de se doter de leur propre capacité d'expertise environnementale ; ce rôle joué tant par les spécialistes mobilisés par les associations environnementalistes ou par des institutions publiques disposant d'une forte légitimité en ce domaine.

Or, les débats tournent souvent court car la procédure même qui engage l'étude d'impact se focalise sur l'atténuation ou la compensation des effets strictement environnementaux et non sur la mise en discussion de l'opportunité des projets, alors que les experts mobilisés par les opposants mettent en avant l'ampleur non compensable des atteintes à l'environnement.

Cette situation, liée à la procédure même d'étude d'impact, est rendue au Mexique particulièrement complexe du fait des incertitudes qui pèsent sur la définition de la propriété des terrains et sur l'interprétation du cadre juridique réglementant les usages du sol. Alors que les autorités fédérales ne peuvent théoriquement pas approuver un projet dont le statut de possession de la terre n'est pas stable ou qui ne respecte pas les dispositions de documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire, les cas présentés ici montrent que les indécisions sur

¹ En France, le contentieux sur les études d'impact est important, il a donné lieu à l'annulation de nombreuses autorisations de travaux et d'infrastructures (cf. par exemple le tunnel du Somport) cf. Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 1996, 775 p.

la tenure de la terre¹ et le non-respect des qualifications juridiques de l'espace constituent les principales modalités de remises en cause des projets. Or, les promoteurs tentent de présenter l'autorisation de l'étude d'impact comme une validation par la Fédération des conditions de réalisation du projet.

Les situations analysées montrent aussi l'échec d'une gestion environnementale qui ne prend pas en compte les impacts sociaux des projets. Cette conclusion semble d'ailleurs partagée par certains membres de l'administration de l'environnement qui plaident pour l'institutionnalisation de procédures de concertation permettant la gestion sociale des conditions d'acceptation des projets par les autorités de l'environnement. Elle s'oppose à un partage des rôles, souvent revendiqué par les gouverneurs, qui limite strictement l'intervention de la Fédération à une évaluation technique, laissant aux autorités locales le soin de construire les arrangements d'intérêts permettant l'acceptation des projets.

Cela dit, pour tenter de faciliter la construction locale de l'assentiment, et suite à la défaillance fréquente des pouvoirs locaux, les représentants de la Fédération (responsables de l'INE ou de PROFEPA) sont conduits à sortir de leur strict rôle technique. Soumis aux critiques des opposants et aux pressions des promoteurs des projets, les autorités fédérales de l'environnement ne peuvent rester dans une position d'expertise ou de police environnementale, non seulement parce que les normes sont susceptibles d'interprétation, mais aussi parce que la gestion environnementale au quotidien doit prendre en compte les conditions de son acceptation locale (sociale et politique)²

¹ Alors qu'une entreprise doit fournir aux autorités de l'environnement et au gouvernement de l'Etat des certificats de la Commission fédérale d'électricité, du ministère des transports, de la Commission de l'eau attestant que le projet n'envahit pas de zones à hautes tensions, de route fédérale, ou des zones de « barrancas », il n'existe pas de démarche attestant que l'espace support d'un projet n'est pas soumis à des prescriptions environnementales ou patrimoniales, ou qu'un projet n'envahit pas d'ejidos. Les contestations sur la légalité de la propriété sont nombreuses, mais les certificats de propriété basés sur des transactions illégales ne sont remis en cause que dans un deuxième temps.

² Ce fut la position revendiquée par le directeur du service qui réalisait les évaluations d'études d'impact pendant le mandat d'Ernesto Zedillo : Pedro Alvarez Icaza : « *director general de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del Instituto Nacional de Ecología (INE)* » Concrètement, la position de la direction était de négocier [*consensar*] directement avec la communauté pour approuver la « déclaration d'impact environnemental ». Cela n'était pas dans la loi, mais c'est une politique que nous mettions en œuvre lorsque les rapports de forces nous le permettaient » (t.d.a.). (Scheinfeld, 1999 : 77). Celui-ci, dans le cas de Tepoztlán, affirme s'être opposé sans succès à la stratégie du directeur de l'INE qui considérait devoir laisser la gestion sociale de la localisation au gouverneur de l'Etat.

Le projet plutôt que le laisser-faire

La procédure de « déclaration d'impact environnemental » vient légitimer un projet et une entreprise dès lors dotée d'une certification de sa compatibilité avec le milieu. De plus, dans les situations analysées, les projets semblent être considérés par les autorités de l'environnement comme le meilleur devenir possible - au prix d'une série de conditions - pour des milieux menacés par les usages actuels et la perpétuation du laisser-faire. Paradoxalement, si l'on s'interroge sur les arguments utilisés, certains projets sont considérés comme viables par l'administration de l'environnement compte tenu de l'état actuel du milieu et du risque évalué de la poursuite des tendances actuelles, alors que les opposants semblent raisonner uniquement à partir des impacts négatifs des nouvelles activités.

On retrouve ce mode de justification, qui apparaît alors de sens commun, dans le cas de la décharge contrôlée de Guadalcázar - le projet est présenté comme la solution au problème des déchets déposés sans contrôle - mais aussi dans le cas de Tepoztlán et du Cerro de San Pedro

A Tepoztlán, les conditions fixées au promoteur par les autorités de l'environnement imposent la protection et la gestion des espaces boisés. Pour certains, en particulier les responsables du ministère de l'environnement, la dégradation du milieu est telle que le projet de « club de golf » pourrait être l'occasion d'une mise en ordre de l'espace, le projet fournissant l'occasion de contrôler les occupations illégales et d'imposer des modalités d'entretien du milieu. Il était également prévu que ce projet comporte d'importants investissements pour améliorer l'accès à l'eau. Le promoteur avait d'ailleurs utilisé l'argument écologique, en expliquant que son programme impliquait de maintenir de nombreux arbres, d'améliorer l'entretien des paysages et d'irriguer une superficie importante. Cet argument est bien sûr à double tranchant, les opposants dénoncent, quant à eux une consommation d'eau trop élevée et le risque de pollution créé par l'usage massif d'engrais chimiques.

Dans le cas du Cerro de San Pedro¹, la compagnie minière, en plus, des mesures de contrôle de l'impact de son activité, du déplacement et de l'entretien

¹ Les expertises de l'INE comme de l'Université Autonome de Mexico considéraient le projet de club de golf comme viable et même « bénéfique pour la faune sylvestre qui courrait le risque de disparaître dans la mesure où il n'existait pas de planification adéquate » (Scheinfeld, 1999 : 78).

des cactus protégés¹, d'une action de reforestation² offrira de décontaminer et de neutraliser les déchets abandonnés par les activités minières anciennes. Lors de la controverse liée à la compatibilité entre l'activité minière et le patrimoine, les représentants de la mine tentèrent de construire un mode d'argumentation similaire. En effet, alors que parmi les spécialistes du patrimoine semblait prédominer une conception selon laquelle c'était l'abandon qui avait permis la conservation de la structure historique de la ville et de certains monuments, la mine proclamait que seule sa participation peut permettre de restaurer les monuments. Cette argumentation des représentants de la mine - avancée lors de nos entretiens comme dans différents documents de communication - vise à montrer que l'activité nouvelle doit être considérée comme une opportunité qui, non seulement offrira du travail aux habitants et des ressources à la municipalité, mais permettra aussi l'amélioration des infrastructures. Les mesures compensatoires sont présentées comme la mise en œuvre d'une action en faveur de l'environnement (neutralisation des sols pollués par des activités anciennes, reforestation, déplacement des espèces protégés) mais aussi favorable au patrimoine (restauration des églises, création d'un musée des minéraux et d'histoire local) et du développement local (formation aux métiers du tourisme et à l'artisanat, création d'une piste cyclable dans la montagne, mise en place d'une fondation).

Ce cas est assez proche d'une autre situation analysée à Monterrey³, où certains promoteurs de lotissements paysagers de luxe, mais aussi la municipalité de Garza Garcia, proposaient de considérer ce type d'urbanisation comme un mode de protection des versants des montagnes qui entourent la ville, dans la mesure où il protégerait du mitage et de l'urbanisation populaire, préserverait et entretiendrait les espaces boisés, introduirait une gestion de l'écoulement des eaux. Cette recherche sur Monterrey a aussi mis en évidence une autre argumentation utilisant ce type d'urbanisation pour la mise en œuvre d'une protection du milieu : un promoteur négocia avec les autorités locales une autorisation dérogatoire au zonage en offrant en contrepartie des terrains et une contribution à la gestion d'un parc écologique.

¹ Sous le contrôle des autorités de l'environnement, 23 330 cactus ont été déplacés et seront réinstallés sur le site après le départ de la mine.

² La mine doit contribuer à la reforestation de 720 ha. 360 ha. dans la zone d'influence du projet et 360 ha. un peu plus loin dans la région ; programme de reforestation qui durera 10 ans pendant le temps du projet

³ Patrice Melé, « Monterrey: medio ambiente y urbanización en una metrópoli industrial », dans Mario Bassols, Patrice Melé (Coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, UAM, Miguel Angel Porrúa, Mexico, 420 p., 2001, p. 51-118.

Alors qu'il n'existe pas de procédures permettant de contrôler la grande diversité des activités qui peuvent affecter un milieu¹, les négociations des conditions de réalisation ou de mise en œuvre des projets liées à une « déclaration d'impact environnemental », permettent de fixer des règles et, dans certains cas de les adapter et de les négocier avec les entreprises. Pour Antonio Azuela², il s'agit d'un moment de la production normative à prendre en compte comme tel. Face à l'impossibilité de contrôler les multiples évolutions des usages de l'espace, les autorités de l'environnement utilisent les moments où elles sont en position de force pour imposer ou négocier une intégration de mesures de minimisation des impacts ainsi que les dispositifs de gestion du milieu. Le bouleversement des milieux et l'urbanisation apparaissent, paradoxalement, comme les seuls moyens d'introduire une mise aux normes environnementales des usages de l'espace.

Dans le cas de controverses, les autorisations d'impact environnemental peuvent comporter une liste de prescriptions qui portent non seulement sur les modalités d'inscription spatiale d'un projet, mais aussi sur son fonctionnement. Ce processus rend compte d'une volonté de normaliser les activités, mais aussi d'une modalité de prise en compte des objections des opposants, en répondant sous la forme de mesures qui peuvent être plus contraignantes que les normes environnementales, mettant en œuvre une véritable régulation des espaces concernés par un projet³.

Tout se passe comme si l'administration fédérale de l'environnement utilisait les procédures de « déclaration d'impact environnemental » et les contrôles liés à leur bonne mise en œuvre comme l'occasion d'une intervention légitime sur un sous-ensemble spatial. Ceci leur permet d'adapter l'ordre juridique environnemental aux conditions de fonctionnement d'un nouvel usage du territoire. A l'opposé la mise en ordre de l'existant, la lutte contre la multiplication des micro-activités sont perçues comme quelque chose d'impossible, tant les dispositifs de contrôle sont inefficaces et les autorités locales souvent défaillantes.

Malgré cela, dans le même temps, les autorités de l'environnement continuent d'afficher comme objectif la réalisation d'une planification « écologique » exhaustive

¹ On a noté que les tentatives d'établissement d'un zonage écologique du territoire n'ont que peu d'effet sur le fonctionnement et la localisation des activités -

² Antonio Azuela, 2006, *op. cit.*

³ Mesures de prévention des risques de pollutions, zonage obligeant à respecter les espaces boisés, à gérer les écoulements, déplacement des espèces menacées.

du territoire - laquelle, rappelons le, n'a pas été mise en oeuvre¹ - . En fait, dans la façon de concevoir l'action des pouvoirs publics au Mexique ces deux modalités de mise en ordre de l'espace coexistent. L'une fait l'objet de déclarations stratégiques et de conceptualisation, l'autre permet une intervention « pragmatique ». Le projet permet ainsi une organisation des usages, dans certains sous-espaces, alors que les modalités existantes de planification de l'espace sont inopérantes.

Réactivation et production de qualifications juridiques de l'espace

Les zonages comme ressources juridiques et argumentatives

Face aux avantages proclamés et aux garanties environnementales apportées par les porteurs des projets, les opposants tentent de mobiliser des ressources et des arguments issus de l'ordre juridique et réglementaire. Cherchant à définir les règles de droit pouvant être activées dans la situation locale, ils découvrent le monde de la planification du territoire, en particulier les zonages environnementaux et ceux de l'aménagement urbain. Ces qualifications territorialisées inscrivent en droit à la fois une vocation et un « devoir être » de l'espace. Les opposants demandent l'application stricte d'un statut de l'espace qui, le plus souvent, n'a pas vraiment d'efficacité et peu d'existence en dehors du champ des producteurs de planification territoriale.

Les résidents mobilisés apprennent généralement l'existence des zonages protégeant certains espaces au moment du conflit. Ce sont le plus souvent les experts et/ou les membres des associations environnementalistes qui exhument ces qualifications. Une fois identifiée l'existence d'un zonage, le débat porte sur ses limites et sur sa validité, ainsi que sur les raisons du non respect des règles qu'il édicte. Le plus souvent est évoquée la capacité des acteurs économiques à passer outre les réglementations d'usage du sol ou les protections environnementales. Paradoxalement ces outils qui territorialisent des volontés de maîtrise sont devenus le symbole de l'incapacité et/ou de l'abandon de l'ambition planificatrice.

Un deuxième temps du contact avec ces qualifications semble être la mise à l'épreuve de leur capacité à mobiliser les acteurs institutionnels qui en ont la charge. Par exemple, l'existence d'un parc national, même de création ancienne, oblige les autorités fédérales à jouer un rôle de garant du devenir de cet espace, ou, au

¹ Azuela, 2006(2), *op. cit.*

minimum, à tenter de justifier le laisser-faire, à prendre en compte les plaintes pour non respect de la destination du parc. Cela a été le cas à Monterrey.

Même non respectées, ces qualifications de l'espace jouent donc un rôle important pour construire la légitimité des revendications. Tout se passe en effet comme si, pour pouvoir opposer aux promoteurs des projets et au gouvernement, un argumentaire crédible concernant la qualité d'un espace, il fallait que cette qualité ait déjà été inscrite en droit et soit reconnue par un dispositif territorialisé. Dans pratiquement tous les conflits analysés, la représentation de l'espace que les habitants forgent dans le conflit est renforcée par ces instruments juridiques et cartographiques qui expriment les qualités de l'espace enjeu.

Le contact des habitants avec ces qualifications juridiques de l'espace contribue à construire la valeur du sous-ensemble spatial qui a été ainsi distingué. On a noté que les zonages présentent la particularité de diffuser sur la totalité d'un espace défini territorialement les valeurs qui les fondent. En situation, cette capacité semble plus importante que l'analyse précise des éléments qui ancrent le choix de la décision de zonage ou que les outils qui sont attachés à celui-ci.

A Monterrey, c'est la mobilisation qui a impulsé le processus de re-délimitation du parc national et l'instauration de nouvelles règles de gestion devant permettre de limiter l'urbanisation. Les situations analysées montrent aussi qu'il semble beaucoup plus facile de tenter de réactiver des qualifications qui existent déjà, que de construire, à partir de la mobilisation, un nouveau type de qualification de l'espace. C'est pourtant ce qui a été réussi dans le cas de la déclaration par la Fédération du Cerro de la Silla comme « monument national » (cf. encart n°). D'une façon différente, c'est aussi le cas pour Guadalcázar : ici la création d'un zonage de protection de l'environnement, présentée comme la réponse des autorités de l'Etat à une demande sociale, constitue un moment de cohésion de la société locale et exprime un consensus des acteurs locaux pour la protection d'un sous-ensemble spatial (cf. infra).

A Tepoztlán, la totalité des terrains sur lesquels devait s'implanter le club de golf, ainsi qu'une grande partie de la superficie du municipe sont incluses dans un parc national *el Tepozteco* créé en 1937. Il s'agissait alors essentiellement de protéger 24 000 ha de forêts contre un usage intensif par les charbonniers. Ce décret, qui renforce le poids des autorités fédérales et interdit un grand nombre d'usages, n'a eu que peu d'effets directs. Les terrains des versants du *Tepozteco* ont été fortement déboisés et aucune intervention spécifique ne fut mise en place au titre du

parc. De plus, l'espace enjeu est intégré au sein de la zone périphérique du *Corredor biológico*¹ *Ajusco-Chichinautzin* créé en novembre 1988. Il s'agit d'une catégorie fédérale qui se propose l'identification et la protection de la faune et de la flore pour une superficie très vaste (37 000 ha). Si certains commentateurs voyaient dans la proclamation de ce Corredor la reconnaissance et la réactivation du parc, aucune mesure autre que l'identification de la valeur du milieu ne semble avoir été mise en œuvre dans ce contexte.

Ces qualifications juridiques viennent renforcer les prescriptions qui interdisent, en dehors des unités urbaines le déboisement sans une autorisation fédérale. L'affectation des terrains du parc n'a pas commencé avec le projet. C'est bien antérieurement que sur l'ensemble de la zone, la déforestation a été intense, du fait du mitage, et de l'extension des activités agricoles et des constructions sur les versants de la montagne.

Dans le cas du Cerro de San Pedro, la stratégie des opposants consista à doter un document de planification oublié, le « Plan de conurbation de San Luis Potosi » publié en 1993², d'une consistance juridique. Ce plan proposait un zonage qui devait théoriquement cadrer les autorisations d'usage du sol, attribuées par le gouvernement de l'Etat, et les plans de développement urbain. Comme de nombreux documents de ce type au Mexique, il semble avoir eu pour effet d'ouvrir à l'urbanisation légale de grands espaces à proximité de la ville³. L'espace urbanisable était lui même entouré d'une ample « zone de préservation écologique » où l'urbanisation était limitée. Il s'agissait essentiellement d'espaces qui n'étaient pas, à la date d'élaboration du plan, soumis à la pression foncière. Or, celui-ci ayant été publié au Journal Officiel, il devait dès lors s'imposer aux autorités publiques et aux tiers. Ce plan avait néanmoins été « oublié » par les maires, d'autant que ceux-ci n'avaient pas participé à son élaboration.

¹ Couloir biologique : catégorie fédérale d'identification de la valeur de biodiversité de protection de certaines « zones naturelles ».

² Publié le 24 septembre 1993 dans le Journal Officiel de l'Etat de San Luis, ce décret classe les deux tiers du municipe de San Pedro dans la catégorie « zone de préservation écologique et de la vie sylvestre ». La zone « conurbaine » comporte cinq municipes : municipe de San Luis Potosi, Soledad, Mexquitic, Cerro de San Pedro et Villa de Zaragoza.

³ C'est en particulier ce que montre le texte rédigé par Roberto García Ortega (2001), chercheur mais aussi ancien responsable local de la planification urbaine, dans le cadre de la recherche *Medio : Environnement, ville et ordre juridique* sur la zone de protection écologique du plan directeur métropolitain de Monterrey (1988-2010).

En fait, il était considéré comme obsolète par le gouvernement de l'Etat¹. Son rôle avait été de constituer un cadre pour la réalisation des plans pris en charge par les municipalités, élaborés depuis lors. Mais, dans le cas du Cerro de San Pedro, aucun plan directeur municipal n'a été mis en chantier, la municipalité ne disposant ni des ressources ni des capacités techniques nécessaires pour réaliser un tel document. Ce texte est donc bien, comme le reconnaît le tribunal administratif, le seul document inscrivant le Cerro San Pedro dans le champ de la planification.

Ce zonage a donc conquis une nouvelle consistance dans la controverse. Une sentence de septembre 2004 reconnut le bien-fondé d'un recours déposé en 2000 par les opposants et annula, sur cette base l'autorisation de l'étude d'impact qui avait été octroyée par les autorités fédérales de environnement.

« Donc, pour localiser la zone en ce qui concerne le municipe du Cerro de San Pedro, le Tribunal observa les plans du gouvernement de l'Etat [le plan de conurbation] qui ont été annexés au dossier, et pu constater que le Cerro de San Pedro se trouvait dans une zone, définie par un décret de planification à l'horizon de 20 ans, dans laquelle l'on cherche à restaurer la couverture forestière. Dans la mesure où ces 20 ans ne sont pas écoulés et où la restauration de la flore et de la faune n'a pas été réalisée, le changement d'usage du sol doit être considéré comme mettant en péril la biodiversité, raison pour laquelle il n'aurait pas dû être autorisé ». Résolution du 1/09/2005.

Cette sentence n'est néanmoins pas exécutoire, car plusieurs voies de recours existent pour l'INE et l'entreprise. Cette dernière tenta d'attaquer en justice en remettant en cause l'effectivité du zonage proposé par le Plan, et l'intentionnalité même du document, qui note dans son texte que la vocation des différents espaces de l'agglomération doit être respectée. Or, l'activité minière peut être présentée comme une des vocations de l'espace.

Protection environnementale : entre expertise, mobilisation et pouvoir local

La création d'une aire naturelle protégée incluant le site du projet de décharge de Guadalcázar a été présentée comme une demande des habitants de la zone, c'est-à-dire comme la traduction par une politique publique de l'inquiétude sociale créée par le dépôt sans contrôle de déchets dangereux.

L'étude justifiant la nécessité du décret note que :

¹ Entretien Ernesto Garcia Nuno Martin, *Director de desarrollo urbano y proyectos*, Secretaria de desarrollo urbano y proyectos, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, juillet 2004.

“La tentative de mettre en décharge des déchets dangereux dans la région de plus grande biodiversité de cactus a réveillé la conscience écologique et a unifié les perceptions, de la population locale et régionale et des groupes environnementalistes, sur le danger que représente cette activité pour la santé, et sur de possibles affectations à la flore et à la faune de cette région , mais aussi sur la question de la pollution de l’eau, de l’air et du sol....L’importance biologique de la zone de Guadalcázar a été démontrée par cette étude qui justifierait seule la protection ; mais, de plus, il faut souligner l’importance du processus par lequel la population et les autorités locales demandent la protection de la zone grâce à un décret du gouvernement de l’Etat ». ¹.

Les autorités locales de l’environnement proposent d’apporter la preuve de l’intensité de la demande sociale, en notant que la Coordination générale de l’Ecologie conserve dans ses archives les lettres et pétitions d’habitants, d’institutions, d’associations exigeant la protection de cet espace². Par ailleurs, le municipe demanda officiellement au gouverneur de promulguer un zonage de protection³.

Angelina Núñez propose un autre récit de la genèse de l’aire naturelle protégée, celui-ci place des médiateurs entre les administrations de l’environnement et la population. Elle révèle⁴ que l’un de ses anciens étudiants, scientifique spécialiste des cactacées - directeur de l’Institut de Biologie de l’Université Nationale Autonome de Mexico - l’alerta sur la présence de cactus à protéger. Il lui fournit une copie de ses travaux qui constituaient une ample documentation sur la zone et deviendront la base scientifique fondant le décret de promulgation d’une aire naturelle protégée.

La militante de *Pro San Luis Ecológico* relayait cette demande auprès de l’administration de l’environnement de l’Etat, qui accepta d’initier une procédure d’aire naturelle protégée à la condition que les écologistes apportent la preuve de la demande sociale de protection.

¹ Coordinación general de ecología, gobierno del Estado de San Luis Potosí, *Estudio técnico justificativo para la declaratoria estatal de área natural protegida de la Región de Guadalcázar*, San Luis Potosí, 1997, 73 p., p. 72..

² Les représentants de 50 ejidos, les élèves et professeurs de neuf écoles secondaires, 70 citoyens de Matehuala, 70 personnes originaires de Guadalcázar qui résident à San Luis Potosi ; 123 habitants de Guadalcázar ; des associations civiles (*Pro San Luis Ecológico* ; Centro Potosino de Derechos Humanos ; Asociación Ecologista Viva Natura A.C) ; des habitants d’Uruapan, Michoacán (244 signatures) ; ECO escuela tierra viva, Michoacan (205 signatures) ; les représentants des délégations municipales des localités de : Entronque de Matehuala, Noria de las Flores, Pozas de Santa Ana, Refugio del amparito, Guadalcázar,

³ Par courrier du 21 janvier 1997.

⁴ Cf. entretien Angelina Núñez, *Pro San Luis Ecológico*, juillet 2004.

« J'ai parlé avec celui qui était le coordinateur, le Dr. Pedro Medellín, qui lui a parlé avec le gouverneur. Il a été décidé alors de prévoir la mise en place d'une aire naturelle protégée, car il y avait de bonnes raisons, à cause des cactus qui étaient en voie d'extinction...ou qui étaient protégés par un statut spécial... si il y avait une demande de la population »

Les pétitions envoyées aux autorités en charge de l'environnement sont donc à analyser comme le résultat d'une stratégie de mobilisation. Les opposants vont se charger de trouver des personnes et organes intermédiaires représentatifs pour appuyer leur demande.

« Ce fut alors une de mes tâches, parler avec les gens expliquer l'intérêt des cactus et pas seulement de ceux de Guadalcázar, mais de tous ceux de l'*altiplano*, et lorsque les gens se sont rendus compte de ce qui se passait, ils nous ont rejoint ; ils ont envoyé des lettres au gouverneur pour lui demander d'examiner cette question...et comme, en plus il a été possible de leur donner l'étude du Dr. Hernandez...alors ils ont pu fournir des arguments très concrets car, ils connaissaient la zone »¹

Ce souci d'apporter la preuve de la demande sociale, que l'on ne retrouve pas documenté de la même manière dans les autres dossiers de création d'aires naturelles protégées, est lié au conflit en cours, mais aussi au fait que, dans cette zone, le trafic de cactus protégés constitue un revenu d'appoint pour de nombreux habitants. Toute tentative pour faire respecter la législation était donc susceptible de se heurter à de fortes résistances locales.

Un autre entretien propose une interprétation sensiblement différente. Selon un fonctionnaire du ministère de l'Environnement, la demande des opposants à la décharge, ne constitue qu'une des formes des pressions exercées par un groupe de naturalistes - spécialistes des cactus et chercheurs de l'UNAM - pour tenter de promouvoir la protection de la grande diversité de cactacées existant dans cette partie de l'Etat de San Luis Potosi. Un espace proche de Guadalcázar, Charco Cerrado, était d'ailleurs inclus dans la liste des sites d'intérêts de la Commission mexicaine pour la biodiversité (CONABIO), sites choisis à partir d'une enquête auprès d'experts naturalistes. Les autorités fédérales de l'environnement avaient tenté en 1997, mais en vain, en faisant intervenir la police, d'interdire le trafic des espèces protégées au sein du marché aux cactus qui s'était installé le long de la route nationale traversant la région. Dans ce contexte, l'adoption d'un décret d'aire naturelle protégée n'apparaît plus seulement comme une stratégie du gouverneur de l'Etat pour appuyer les opposants ou comme une réussite de militants qui aurait

¹ Entretien Angelina Núñez, *Pro San Luis Ecológico*, juillet 2004.

réussi à instrumentaliser une qualité de cet espace par ailleurs peu valorisé ; il s'agit aussi de l'aboutissement d'un processus de connaissance et d'identification d'espaces arides portés par certains scientifiques et fonctionnaires mobilisés pour défendre la biodiversité. Plutôt que d'affirmer la prééminence d'un certain type de causalité et/ou d'acteur, il me semble plus intéressant de considérer que la demande sociale construite par les associations environnementalistes, d'une part, la reconnaissance par des scientifiques, d'autre part, et la décision politique sont ici intrinsèquement liées.

Plus précisément : pour que le gouverneur puisse utiliser le décret d'aire naturelle protégée comme une arme symbolique pour s'opposer au projet de décharge, il était nécessaire que l'espace en question, et les espèces végétales qui y poussent, aient été dotés de valeurs par des qualifications environnementales scientifiques (études et rapports des chercheurs de l'UNAM), indicatives (CONABIO) ou juridiques (espèces à protéger).

Le conflit semble par ailleurs avoir eu pour effet de modifier l'image des aires naturelles protégées aux yeux des habitants eux-mêmes : jusqu'alors, en effet, ces aires étaient essentiellement perçues comme une contrainte ; désormais elles deviennent une ressource potentielle. La « demande sociale », construite par les militants, est utilisée pour contrer les oppositions d'autres résidents sur la zone, ceux pour lesquels les cactus - chargés de valeurs environnementales - constituent des ressources.

Pour le gouverneur de l'Etat, qui signa ce décret trois jours avant la fin de son mandat, il s'agissait de manifester son attachement à l'espace en jeu et son appui aux opposants sans revenir sur l'autorisation d'usage du sol qui avait été attribuée par son prédécesseur. Même s'il avait été appliqué, l'effet de ce décret aurait été limité sur les activités disposant d'autorisations de fonctionnement. Il pouvait néanmoins être considéré comme une tentative pour renforcer la position de la municipalité, alors que Metalclad avait déjà déposé un recours auprès des instances arbitrales mises en place par l'ALENA. Pour Antonio Azuela, qui considère qu'il aurait été possible de remettre en cause l'autorisation d'usage du sol, il s'agit de « la mas incoherente de las salidas imaginables »¹.

On l'a vu, ce décret a joué un rôle fondamental dans la controverse juridique internationale liée aux investissements de Metalclad sur la zone. L'entreprise

¹ Antonio Azuela, 2006, *op. cit.*, p. 378.

argumenta avec succès le caractère artificiel du décret, dont le seul objectif était de bloquer le projet, et le caractère effectif des dispositions introduites qui interdisent, de fait, leur projet. Les références à la demande sociale et les déclarations du gouverneur affirmant prendre position du côté des opposants, sont mobilisées comme preuve du caractère « politique », et non « technique », de cette décision.

Pour leur défense, les autorités mexicaines soutinrent que non seulement ce décret n'avait pas d'impact sur la tenure de la terre, mais qu'il ne modifiait pas les usages légaux des terrains dans la zone, ni ceux des projets disposant d'autorisations au moment de sa promulgation. Le juge canadien qui se prononça en dernière instance¹, tout en donnant en partie raison au Mexique sur les arguments tenant à la nécessaire connaissance par Metalclad de la nécessité d'obtenir un permis municipal, proposa une interprétation positive de la législation mexicaine en considérant que l'article quatre du décret - qui interdit certaines activités - prévalait sur les dispositions transitoires qui considéraient que les autorisations existantes au moment de sa promulgation restent valides. Le décret d'aire naturelle protégée devint dès lors le seul document considéré comme ayant un effet expropriatoire, il fut pris, par le tribunal, au sens littéral comme instaurant réellement un autre statut du territoire. Dans ces débats, on assiste à une situation paradoxale dans laquelle la Cour présuppose que le décret est efficace, alors que la partie mexicaine défend l'idée qu'il s'agit d'une sorte de déclaration d'intention sans effet direct sur le contrôle des usages et des activités.

Territorialiser la valeur patrimoniale

Dans le cas du Cerro San Pedro, ce sont d'abord les qualités patrimoniales de l'espace en jeu qui ont été mobilisées. Un des principaux leaders des opposants rappelle le rôle central du représentant local de l'INAH dans la construction d'une opposition au projet². L'ex-directeur de l'INAH dans l'Etat de San Luis Potosi aurait alerté la population et incité à la création du « Patronato Pro Defensa del Patrimonio Cultural e historico del Municipio de Cerro de San Pedro », collectif qui fut reconnu

¹ cf. Justice Tysoe, *The United Mexican States v. Metalclad, Reasons for Judgment of the Honourable Mr. Justice Tysoe*, Supreme court of British Columbia, mars 2001, 48 p.

² Entretien Mario Martinez, *Patronato Pro defensa del Cerro de San Pedro*, juillet 2004

un temps par l'INAH comme association contribuant à la défense du patrimoine¹. Par la suite, les représentants d'ICOMOS Mexico ont pris position contre le projet.

La controverse patrimoniale est aujourd'hui inscrite dans le paysage urbain du Cerro. En arrivant sur les lieux, le visiteur passe d'abord devant les bureaux de la mine, sur lesquels un étendard a été dressé proclamant, sur fond d'une photographie de l'église, que la mine constitue « notre opportunité pour protéger notre patrimoine historique ». Puis, les limites de la zone construite sont marquées par un panneau de l'INAH indiquant que le Cerro de San Pedro est un « bien culturel, archéologique, historique et industriel et donc patrimoine culturel de San Luis Potosi et de la Nation ». Sur ce panneau, une main ironique a ajouté « et de la Mine San Xavier ». Puis, il passe devant une grande inscription tracée sur le mur d'une maison qui affirme que San Pedro est « patrimoine de l'Humanité ». Plus loin, une fresque symbolise la prise de conscience et la mobilisation de la population : ici la « protection du patrimoine » constitue un des niveaux de rayonnement de l'aura (entre la protection de l'ejido et la protection de l'environnement) d'une foule d'opposants représentée lors d'une manifestation. Enfin, en face de l'église une gigantesque affiche a été dressée représentant l'église ; elle porte l'inscription suivant signée par les opposants : « En défense du patrimoine historique et culturel, Cerro de San Pedro constitue la culture de tous ».

Le bourg en partie abandonné du Cerro de San Pedro, a conservé le plan de l'important centre minier qu'il fut au XVII^e et XVIII^e, constitue un témoignage de la première implantation de la ville de San Luis Potosi. Le nom même de la ville (Potosi), fait écho au centre minier d'Amérique du Sud. Peu de temps après sa fondation, la ville de San Luis Potosi fut déplacée pour disposer d'un accès plus facile à l'eau. Sur l'écu, emblème de l'Etat de San Luis Potosi, est aujourd'hui représenté une montagne en arrière plan ; qui évoque le Cerro de San Pedro. Or ce paysage sera en partie détruit par l'exploitation minière.

La zone la plus riche en minerais se situe à l'emplacement du cœur historique du village ; son seul mode d'exploitation rentable oblige à creuser une excavation à ciel ouvert au moyen d'explosifs. Certains opposants, mais aussi des membres de

¹ « il nous a dit, organisez-vous, parce qu'ils sont en train de faire des démarches auprès de l'INAH pour pouvoir détruire le village » (Entretien Mario Martinez, juillet 2004) Les créateurs de l'association interrogés notent que celle-ci a été depuis sa création reconnue par l'INAH comme d'intérêt patrimonial. Le renouvellement de ce statut semble avoir été refusé en 2003.

l'INAH, soulignent, dans nos entretiens, que la compagnie minière, dans un premier temps, avait l'espoir de pouvoir déplacer le bourg du Cerro de San Pedro comme elle l'a fait avec un village installé en contrebas. Les habitants de la Zapatilla avaient accepté de vendre leur terre en échange de la construction d'un village neuf, pour laisser place aux installations de lixiviation nécessaires à l'exploitation.

L'INAH semble avoir tenté de s'opposer au projet, avant de chercher à limiter ses effets sur l'espace construit. En effet, la mine a dû circonscrire son projet, en respectant les limites « urbaines » du Cerro de San Pedro, définies dans une négociation avec les autorités du patrimoine. Seules les deux églises sont classées monuments historiques, mais l'Institut a la faculté de protéger tous les immeubles construits avant le XX^e siècle. Cette compétence généralisée reste théorique dans un grand nombre de contextes ; elle peut néanmoins être mobilisée lorsque les acteurs de la protection du patrimoine cherchent à intervenir dans une situation locale.

La stratégie choisie par l'INAH a été de tenter de territorialiser la valeur patrimoniale en préparant un décret de zone de protection du patrimoine historique. Le projet de décret, rédigé depuis 1997, a été bloqué à cause de l'impossibilité d'obtenir l'accord du ministère de l'Economie rendu obligatoire, pour toute nouvelle mesure mettant en œuvre des prescriptions particulières, par la procédure de « déclaration d'impact régulateur ». Cette « déclaration » oblige, les promoteurs d'une qualification juridique de l'espace, non seulement à apporter la preuve de l'accord des acteurs locaux mais aussi à démontrer que les mesures introduites n'auront pas d'effets négatifs sur les activités économiques. Dans le cas du Cerro de San Pedro, le gouvernement de l'Etat, mais aussi de nombreux responsables fédéraux se sont opposés au renforcement des pouvoirs de l'INAH. Alors que les spécialistes de la protection du patrimoine plaident pour la création d'une étude d'impact patrimonial, qui obligerait les projets d'investissement à prendre en compte leurs effets patrimoniaux, c'est exactement l'inverse qui a été mis en place. La nécessité d'obtenir l'approbation, par le ministère de l'Economie, de cette « déclaration d'impact régulateur » place les administrations fédérales du patrimoine, de l'environnement mais aussi de l'aménagement du territoire dans une position de dépendance par rapport aux secteurs prenant en charge le développement économique. Dans le cas du projet de mine, la position de l'action environnementale et patrimoniale est rendue encore plus fragile par la nouvelle loi

minière, très favorable aux entreprises d'extraction. Cette loi considère l'activité minière comme une priorité nationale d'utilité publique.

Toutefois, même si le décret de zone du patrimoine n'a jamais été signé par le président de la République, l'INAH réussit à imposer dans la négociation avec la mine, la prise en compte de son périmètre d'étude. Néanmoins, cet organisme ne dispose pas de la compétence, ni d'outils réglementaires pour protéger les paysages et les flancs de la montagne qui doivent être éventrés par la mine.

La mine a reçu l'autorisation d'exploiter les terrains jusqu'à quelques dizaines de mètres du cœur du village. L'INAH ne peut élargir le périmètre de protection au nom de la protection du site ou des paysages. Or, les modalités de l'exploitation à ciel ouvert impliquent l'usage d'explosifs produisant d'importantes vibrations. Certaines constructions, et en particulier les églises, sont susceptibles d'être gravement affectées et d'anciennes galeries, déstabilisées par les explosions pouvant causer des effondrements. En accord avec les autorités de l'environnement et le ministère de la Défense, quatre zones ont été délimitées au sein de l'espace à exploiter. L'entreprise n'obtiendra l'autorisation de rapprocher l'exploitation des monuments que si les mesures d'intensité de vibrations sont considérées comme acceptables pour leur préservation.

Les autorités du patrimoine ont tenté de responsabiliser la compagnie minière envers les risques de dégradation. Une des conditions mises par l'administration de l'environnement à l'approbation de la « déclaration d'impact environnemental » a été d'obliger la mine à accepter les conditions fixées par l'INAH. L'entreprise participa au financement d'un relevé des constructions existantes, s'engagea à mettre en place un système de mesures des vibrations sur les monuments et déposa une caution permettant à l'INAH de prendre en charge les travaux de remise en état.

Les responsables de la protection du patrimoine soulignent l'importance qu'il y a à prendre en compte « le tracé et l'organisation de l'espace urbain » « témoignage éloquent de son exceptionnelle valeur pour l'histoire sociale, politique et artistique du Mexique » ¹. Face à cette territorialisation de la valeur patrimoniale, dès lors définie par un zonage, la mine procède symboliquement à une « rétraction » de la valeur patrimoniale sur les monuments, en rappelant ses efforts pour la consolidation et la restauration des églises. C'est une « rétraction » patrimoniale encore plus drastique, proche de la dé-localisation, qui résulta de la prise de

¹ Projet de décret de zone de monuments historiques rédigé par l'INAH.

position du ministre fédéral de l'Environnement et du gouverneur : ils n'hésitent pas à évoquer devant la presse la possibilité d'un déplacement des églises pour assurer leur intégrité et sortir des polémiques patrimoniales.

Si les autorités du patrimoine n'ont pas la capacité de se prononcer sur l'opportunité et la localisation de l'activité minière, il n'a pas moins été possible, au nom des impacts sur les monuments et édifices historiques, d'introduire des prescriptions sur le fonctionnement de la mine. Le lieu et les modalités de l'exploitation ont été conditionnés par la présence du centre ancien. Le bâtiment d'une hacienda du XVII^e siècle a été restauré et préservé au cœur même de la zone sur laquelle la mine avait commencé à préparer les terrains pour l'installation des bassins de lixiviation.

Alors que la compagnie minière semblait, fin 2004 et en 2005, s'être pliée aux conditions mises à son fonctionnement et paraissait engagée dans une concertation avec l'INAH, ses relations ultérieures avec l'administration en charge du patrimoine furent marquées par un dur conflit. Ayant reçu, l'autorisation d'utiliser des explosifs, la compagnie réalisa des explosions sans avertir les autorités en charge du patrimoine. A la suite d'une protestation de l'INAH, le ministère de la défense lui retira cette autorisation. Peu de temps après, une construction du XIX^e située au cœur de la zone devant être exploitée fut totalement détruite : l'INAH, alerté par les opposants, dut recourir à la police pour pénétrer sur le site. Les autorités du patrimoine entamèrent alors un recours juridique en demandant aux tribunaux de statuer non pas sur une amende mais sur la reconstruction du bâtiment selon les normes proposées par l'INAH.

Cette situation est interprétée par les responsables locaux de l'institut¹ comme une modification de la stratégie de l'entreprise et comme un test de la réactivité de l'administration du patrimoine, alors que rien ne semblait justifier la nécessité de cette destruction et que, dans d'autres cas, l'entreprise avait négocié avec l'Institut la localisation et l'ampleur des travaux à mettre en œuvre. Cette situation obligea les autorités du patrimoine à faire la preuve de leurs capacités d'action.

Alors que l'INAH est soumis à de nombreuses critiques, et, est sommé, tant par les opposants que par des articles rédigés par des « défenseurs du patrimoine » dans la presse internationale, de réussir à bloquer le projet, il doit prouver qu'il est en mesure de faire respecter ses attributions et trouver pour ce faire des relais au

¹ Entretien un des responsables de l'INAH, délégation San Luis Potosi, juillet 2005.

sein du système d'action publique. Dans le contexte mexicain, comme ailleurs, on peut-être plus qu'ailleurs, il est difficile pour les autorités de l'environnement ou pour le ministère de la Défense de résister à l'accusation de laisser détruire le patrimoine s'ils ne peuvent apporter la preuve qu'ils ont mis en œuvre toutes les mesures de protection possibles. Lorsque l'INAH retire à l'entreprise sa « certification » patrimoniale alors un autre acteur fédéral, chargé de protéger la Nation, ne peut plus permettre son fonctionnement. Les représentants de la mine¹ argumentent que la réaction a été trop rapide et disproportionnée car les explosifs n'ont été testés que dans les zones les plus éloignées des monuments et qu'ils étaient en train de travailler sur la mise en place du système de mesure des vibrations.

Par ailleurs, une responsable locale de l'INAH rappelle que cette riposte rapide, doit aussi être analysée dans le cadre du contexte institutionnel de l'époque, à savoir, d'une part, celui d'une forte pression, y compris exercés par les autorités fédérales, pour la modification des statuts de l'Institut, d'autre part, son affaiblissement à la suite du renforcement de CONACULTA², et, enfin, l'effet négatif pour l'image de l'INAH des controverses liées à l'implantation de Wal-mart à Téotihuacan (cf. supra)³.

Les opposants au projet militent pour un renforcement des capacités d'action des organismes de protection du patrimoine. Ils tentent de faire pression sur l'INAH, en rappelant que cet organisme devra répondre de toute atteinte à l'intégrité des biens patrimoniaux. Dans le même temps, la question de la compatibilité patrimoniale de l'activité minière est traitée au plus haut niveau⁴ de la hiérarchie de l'INAH. De plus des réunions de concertation tentèrent d'obliger la mine à intégrer des mesures de protection ou à augmenter la caution déposée. Ces transactions autour du patrimoine ont été dénoncées par les opposants comme les signes que les autorités du patrimoine ont accepté de transiger avec l'entreprise, en l'aidant à construire les

¹ Cf. entretien Fernando Velazquez Ortega, coordinateur de sécurité industriel et de protection de l'environnement, Minera San Xavier, juillet 2005.

² Cf. deuxième partie

³ L'adoption d'une position dure dans la controverse du Cerro de San Pedro fut aussi un des derniers actes d'autorité de Sergio Raul Arroyo, alors directeur général de l'Institut, avant sa démission liée aux tensions entre l'INAH et la responsable de CONACULTA en 2005.

⁴ Le nouveau directeur général de l'INAH (Luciano Cedillo Alvarez) s'est entretenu de cette question peu après sa nomination avec le gouverneur de San Luis Potosi de cette question. Le changement de directeur peut-être expliquer le relatif assouplissement de la position de l'Institut.

conditions de sa compatibilité avec le patrimoine construit du Cerro¹. En conséquence ce qui, pour l'INAH, constituait une justification du sens de son action, devient pour les opposants le signe de l'incapacité des autorités en charge du patrimoine à bloquer le projet.

Alors que le village et les ruines de l'activité passée sont menacés de destruction par le retour d'une activité minière dont les pratiques ont évolué, Minera San Xavier cherche à inscrire son activité dans la tradition, dans l'histoire et la vocation du lieu, en montrant que la mine « moderne » peut être tout à fait respectueuse de l'environnement. De plus, les relations entre l'activité minière et le patrimoine restent ambivalentes et les représentants de l'entreprise jouent sur cette ambiguïté : peut-on vraiment construire comme patrimoine les signes d'une grandeur minière passée qui a laissé autour de l'espace construit de nombreux déchets et sols pollués ? Peut-on réellement refuser au nom de l'intégrité des signes d'un patrimoine minier, le retour de l'exploitation alors même que celle-ci se présente comme ayant intégré la valeur environnementale ? Doit-on, au nom du paysage, d'un flanc de montagne aride, refuser l'accomplissement d'une « vocation » de cet espace ?

Le conflit a donc induit la mise en œuvre d'un processus de patrimonialisation du Cerro de San Pedro. C'est bien le projet de mine qui a poussé l'INAH à tenter d'impulser la création d'une zone de protection du patrimoine. Si celle-ci n'a pu être officialisée, son périmètre fixe néanmoins des limites à l'intervention de l'Institut et conditionne l'espace que peut légitimement affecter la mine. Les controverses sur l'avenir du Cerro ont renforcé aussi l'intérêt des habitants de la ville : jusque-là cet espace semblait presque absent de la mémoire collective. Les opposants tentent de multiplier les événements - festival de musique, expositions, rassemblements culturels - pour intégrer cet espace dans les pratiques de loisirs, aujourd'hui le Cerro de San Pedro est beaucoup plus fréquenté qu'avant la controverse. La valeur patrimoniale est donc utilisée ici pour construire le paysage de centre minier historique en un bien commun, symbole de l'identité « locale. Un texte d'une opposante, largement diffusé par courrier électronique, note : « c'est l'endroit où ce

¹ L'autorisation conditionnée accordée par l'INAH, qui renforçait le contrôle par l'administration du patrimoine, de l'activité minière a fait l'objet d'un recours juridique des opposants, qui considèrent qu'il s'agit d'une négociation pour permettre à la mine de fonctionner.

que nous sommes à commencé, l'endroit où nous vivons, nous mangeons, nous travaillons et nous rêvons »¹.

On voit ici, en acte, une des fonctions du recours à des espaces particuliers comme lieu d'ancrage, mais aussi de construction de la mémoire d'un groupe. Pour Michel Rautemberg : « leur fonction est double : d'abord reconstruire un lien social et symbolique entre le groupe et, souvent, un territoire interprété comme l'expression physique d'une histoire locale »².

Dans une telle situation, la mobilisation du patrimoine ne peut pas être analysée seulement comme une stratégie pour renforcer la position des opposants. Cette patrimonialisation redéfinit les relations entre une société locale et son espace d'inscription. En faisant du projet un symptôme de l'abandon dans lequel est tenu un espace chargé de la mémoire de sa grandeur passée, les opposants cherchent à susciter un sursaut « patrimonialiste », qui conduirait à valoriser l'espace en question. Certes cette valorisation reste limitée à certains milieux - étudiants, classe moyenne intellectuelle, militants politiques ou environnementalistes -, mais elle a pour effet, plus peut-être que la mobilisation de références à l'environnement³, de construire l'espace du Cerro de San Pedro comme un bien commun. C'est bien le sens du slogan choisi par la coordination d'associations opposées au projet « Todos somos San Pedro » qui marque à la fois le rôle de symbole dans la construction de l'identité locale et la volonté de construire le Cerro de San Pedro comme un haut-lieu dont l'avenir dépend de la mobilisation de tous.

¹ Cf. Courriel Martha Rivera, juin 2005.

² Michel Rautemberg, 2003, *op. cit.*, p. 47.

³ qui dans ce cas sont plutôt tournées vers le risque de pollution pour la ville que sur la patrimonialisation de la nature

Des effets conflictuels du zonage patrimonial : l'implantation de Wal-mart à Teotihuacán

La construction d'un supermarché de marque *Aurrera* par le groupe *Wal-mart* au sein du secteur C de la zone de protection du patrimoine archéologique entourant les pyramides de Teotihuacán suscita, en 2004, une intense controverse. Une association locale, *Frente cívico de defensa del Valle de Teotihuacán*, regroupant, en particulier, des petits commerçants de San Juan Teotihuacán directement affectés par l'implantation du supermarché, relayée par certains journalistes et intellectuels argumentèrent que cette implantation à 2500 mètres des pyramides constituait une grave atteinte à l'intégrité de la zone archéologique et donc au patrimoine de la Nation.

Or ce projet disposait de toutes les autorisations nécessaires. Le secteur C du zonage patrimonial, conçu comme une zone extérieure de protection, a pour principal effet de placer l'INAH dans une position de prescripteur, son autorisation étant nécessaire pour tous les projets de construction. L'aspect extérieur du bâtiment, sa hauteur, les matériaux utilisés ont été soumis aux critères des architectes de l'INAH qui ont considéré ne pas pouvoir s'opposer au projet car la nouvelle construction s'implantait dans une cuvette peu visible des pyramides et déjà très urbanisée. L'INAH imposa néanmoins la réalisation d'un sondage d'archéologie préventive avant la construction, et interdit administrativement, pendant un temps, la poursuite des travaux pour non respect de la clause obligeant l'entreprise à soumettre le déroulement des travaux au regard d'un archéologue. Un rapport de l'ICOMOS, avalisé par la direction du Patrimoine mondial de l'UNESCO, considéra que le projet et les conditions du suivi par l'INAH étaient conformes aux pratiques recommandées pour la gestion d'un bien inscrit au Patrimoine mondial.

La controverse s'est alors concentrée sur le rôle de l'INAH. Celui-ci fut désigné comme complice d'une attaque portée au patrimoine national par une entreprise qui non seulement provient des Etats-Unis mais est considérée comme un symbole d'un nouveau mode d'exploitation des travailleurs. Une pétition d'intellectuels de premier plan se prononça contre le supermarché demanda l'intervention du président de la République pour trouver une « solution politique » pour bloquer le projet, dans la mesure où le droit du patrimoine était défaillant. De plus, la titulaire d'une instance fédérale créée pour impulser une réforme de la politique culturelle et patrimoniale, CONACULTA¹, multiplia les déclarations critiquant le mode de gestion par l'INAH et indiqua que si elle avait été informée du projet elle aurait pu tenter de trouver une solution alternative. Remettant en cause le mode décentralisé de gestion de l'INAH, elle déclara qu'il n'est pas possible de laisser la déléguée locale de l'Institut décider seule du devenir du patrimoine national et mondial.

Au-delà de la controverse entre acteurs institutionnels, cette situation montre que le zonage de protection - ici l'existence de la zone C - qui doit constituer un périmètre permettant de contrôler les modalités de l'urbanisation joue un rôle paradoxal : en étant interprété comme révélant la valeur patrimoniale de l'ensemble du territoire qu'il délimite, il contribue à diffuser une perception d'incapacité du cadre d'action patrimonial à contrôler l'urbanisation. Les assurances institutionnelles de l'INAH comme du Centre du patrimoine mondial ne sont pas suffisantes pour délégitimer une controverse mettant en jeu un puissant symbole patrimonial. Tout semble indiquer que cette controverse a contribué à généraliser la perception d'une incapacité des autorités en charge du patrimoine à protéger l'identité nationale.

Encart réalisé à partir de la revue de presse du projet FOREN SIC. Foren (sic) #3, Conflicto social y opinión jurídica en la prensa mexicana, Boletín electrónico del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

¹ Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Sari Bermudez, ancienne journaliste proche du président Fox (cf. deuxième partie).

*

* *

Au total, cette partie a permis de montrer les modalités d'existence en situation du patrimoine et de l'environnement comme cadres d'action et valeurs contribuant à la qualification de certains espaces.

Bien sûr, chaque controverse présente des modalités distinctes de relation entre acteurs et une place différente des dimensions patrimoniales et environnementales. Il n'en reste pas moins que cette lecture transversale a mis en évidence : d'une part, les tensions entre méfiance et tentatives de reconstruction de la confiance ; d'autre part, la place du droit en tant que cadre d'interprétation définissant le rôle et les ressources de chaque acteur, ainsi que les transactions entre acteurs liées à la mise en œuvre des dispositifs de contrôle des impacts patrimoniaux et environnementaux. L'apport de ces situations pour la problématique générale de cette HDR sera discuté dans le chapitre de conclusion.

Conclusions : Action publique et médiations environnementales et patrimoniales

Dimensions spatiales et territoriales des conflits

Ce chapitre l'a montré, sortir du cadre explicatif de la communauté agressée pour s'intéresser à la constitution de collectifs dans le conflit n'implique pas de ne pas accorder au territoire une place centrale dans l'analyse des conflits. Déplacer le regard pour tenter de saisir, non la confrontation entre un territoire - défini comme ce qui est déjà là et résiste - et un projet, mais les processus mêmes de territorialisation et de localisation - modalité d'inscription spatiale d'un équipement, d'une entreprise ou d'un projet immobilier - permet d'analyser les dimensions spatiales et territoriales des conflits et controverses. Ces situations peuvent être analysées comme des luttes pour l'appropriation légitime d'un espace. Les moments de conflits sont des moments de construction, dans la controverse, d'une définition pragmatique des usages légitimes de l'espace.

On peut en effet considérer, tout d'abord, que ce que l'on observe est une lutte entre groupes pour la construction d'une parole légitime sur le devenir d'un espace. Résidents favorables ou hostiles au projet sont engagés dans une controverse sur leur représentativité, leur ancrage, leurs intérêts. Les disqualifications qui visent les opposants, soupçonnés de servir les intérêts délocalisés d'écologistes ou de groupes politiques, s'opposent à celle qui dénoncent les partisans du projet comme capables de mettre en danger la pérennité des arrangements et équilibres locaux au nom de leurs intérêts immédiats.

Il faut souligner ensuite que les situations analysées confortent l'hypothèse de la valorisation de sous-ensembles spatiaux par des collectifs mobilisés au moment de la controverse. Ce sont des alliances hétéroclites entre résidents, immigrants, naturalistes et militants, les collectifs ne sont pas nécessairement ancrés dans l'espace en jeu ; ils n'ont pas toujours la consistance d'une communauté de militants ; ils n'en constituent pas moins un champ au sein duquel se diffusent, se réactualisent ou se produisent des qualifications du territoire à partir de l'ensemble des ressources disponibles¹. Dans la construction d'argumentaires, les pratiques et

¹ C'est-à-dire une communauté politique au sens moderne proposée par Annah Arendt, communauté qui se constitue autour de la définition d'un bien commun, et que Jacques Ion

expériences quotidiennes, mais aussi les ancrages symboliques des communautés indiennes, populaires ou agraires, ou encore les savoirs et positions des environmentalistes ou des écologistes, sont mobilisés. De plus, les déclarations d'intention des politiques publiques et les dispositions juridiques protégeant des espèces ou des espaces sont mises à l'épreuve, testées dans leur capacité à mobiliser des acteurs institutionnels et dans leur consistance juridique.

Identifier le rôle de ces éléments comme ressources symboliques, argumentatives ou juridiques ne signifie pas adopter le cadre d'analyse de l'acteur-réseau proposé par la sociologie des sciences et des techniques, qui les considère comme porteurs d'action au même titre que les acteurs humains engagés dans une controverse. Soulignons néanmoins que cette position a eu le grand mérite de mettre au jour le rôle de ces éléments, sans qu'il soit nécessaire de recourir aux notions de représentations ou d'idéologies, mais en adoptant une démarche d'observation pragmatique de leur présence en situation¹. En cohérence avec la position théorique construite dans la première partie de ce texte, je limite ici mon analyse au rôle des acteurs humains. Ceux-ci toutefois n'agissent pas seuls et mobilisent, prennent appui, produisent des idées, références ou objets dont on ne peut négliger le rôle dans l'action. Dans le vocabulaire de Michel Callon, John Law ou Bruno Latour, il s'agirait de la constitution d'alliance entre humains et non-humains débouchant sur la conformation d'un acteur-réseau.

On observe aussi la complexité des relations entre les groupes mobilisés et l'espace en jeu. Chaque situation de conflits peut être décrite comme le concernement progressif de certaines composantes de la société locale, d'autres résistent à l'enrôlement. Mais l'on peut aussi analyser les choses à partir de la proposition inverse, à savoir que pour réussir sa localisation, un projet doit être capable de rallier certains groupes (leaders, notables, mais aussi résidents espérant des bénéfices d'une activité nouvelle). Dans le contexte mexicain d'avant la transition, le système PRI assurait une certaine efficacité aux alliances entre promoteurs et politiques. La survie même des groupes politiques dépendait de leur efficacité à encadrer des groupes locaux : non seulement, une alliance avec un

conçoit « comme un espace restreint au temps de l'action et orienté vers le principe de publicité », cf. les travaux de Jean-Luis Lavelle cité par Jacques Ion, 2001, *op. cit.*, p. 17 .

¹ Cf. Michel Callon, John Law, « L'irruption des non-humains dans les sciences humaines : quelques leçons tirées de la sociologie des sciences et des techniques », dans Bénédicte Reynaud, *Les limites de la rationalité*, tome 2, *Les figures du collectif*, Paris, 1997, Editions la découverte, 330 p., p. 99-125.

groupe politique pouvait assurer un promoteur de trouver les bons relais locaux, mais les promoteurs étaient eux-mêmes souvent liés à des groupes politiques, les projets pouvant d'ailleurs être la manifestation de la capacité d'action de certains leaders. Toutefois la pluralité de l'offre des groupes politiques n'éliminait pas le conflit à toutes les échelles, mais elle garantissait qu'une certaine régulation pouvait s'effectuer à l'intérieur des différentes instances réglant les tensions qui constituaient la grande plasticité du système de pouvoir. Dans ce contexte, conflits et controverses pouvaient être analysés comme une manifestation de luttes de pouvoir entre groupes cherchant à maintenir ou à conquérir des positions. Certains de mes travaux ont néanmoins montré que l'on pouvait aussi étudier les choses à partir d'une position proche de celle de collectifs locaux mobilisés qui cherchaient, pragmatiquement, à trouver une « couverture politique » pour acquérir une plus grande efficacité sur la scène politique nationale ou celle d'un Etat afin de sortir d'une position subalterne au plan local

A cet égard, il faut noter que la transition mexicaine a introduit une plus grande complexité dans le positionnement et les modalités d'action du pouvoir politique quand il intervient dans des conflits. La nouvelle donne implique aussi une modification de la position des acteurs institutionnels techniques fédéraux, ceux-ci, en effet, ont pu acquérir une plus grande autonomie par rapport au jeu politique. Par ailleurs, le rôle et les relations entre les différents niveaux de pouvoir et de la place du droit dans les controverses ont été redéfinis dans ce nouveau contexte.

Les situations de conflits font apparaître les difficultés de la construction d'un nouvel arrangement institutionnel, dans le contexte d'une transition qui est aussi marquée par une décentralisation sans que celle-ci s'accompagne de la mise en place de procédures de négociation entre les différents niveaux de pouvoir. En ce qui concerne les modalités d'ajustement mutuel entre acteurs institutionnels, on pourrait caractériser le cas mexicain, comme le passage d'un « alignement collectif » à la fragmentation¹. De plus, dans le domaine qui nous occupe, malgré une plus grande juridicisation des questions environnementales et patrimoniales, la capacité des autorités locales à agir sur la dynamique des activités économiques reste très faible. Notre analyse confirme les conclusions d'Antonio Azuela ; celui-ci considère que les conflits - et en particulier celui de Guadalcázar - font apparaître un « pobre desarrollo institucional (y, en ultima instancia político del orden local de

¹ Enrique Cabrero, 2000, *op. cit.*, p. 197.

gobierno, [que] constituye un obstáculo real para la gestión ambiental democrática que se pretende promover desde nuestro marco constitucional »¹.

Les conflits sont aussi un moyen de pression utilisé par des groupes locaux pour peser sur la position des municipalités : celles-ci, sans cette pression, seraient bien incapables de jouer pleinement le rôle qui leur est attribué par la répartition des compétences délimitées par le cadre juridique de l'action environnementale. Tout se passe comme si cette position constituait un renforcement de la capacité d'action des municipalités, dès lors contraintes d'accepter l'épreuve de force avec le gouvernement de l'Etat ou la Fédération. Les situations analysées montrent aussi que le fonctionnement de l'action des institutions publiques est fortement conditionné, et quelquefois paralysé, par les tensions qui existent entre les différents niveaux de pouvoir. Toutefois, dans les controverses on a identifié peu de discours appelant à une meilleure coordination entre niveaux de pouvoir ; seuls le tribunal arbitral et le juge canadien ont raisonné dans leur sentence sur la base de l'existence d'une coordination et d'une solidarité entre les niveaux de pouvoir : en ce cas, la Fédération est instituée comme le garant et le responsable de l'action des municipalités et du gouvernement des Etats.

L'étude des relations entre niveaux de pouvoir permet de mettre au jour une autre modalité de la lutte pour l'appropriation légitime d'un sous-ensemble spatial sur lequel se superposent plusieurs niveaux de compétences. Plus exactement, les modalités de répartition des compétences environnementales, qui attribuent à la Fédération le contrôle des activités les plus dangereuses, se heurtent à la compétence générale que s'attribuent les autorités locales sur leur territoire. Un des enjeux des controverses est bien de savoir qui représente au mieux les intérêts d'un sous-ensemble spatial : les autorités fédérales dotées de la capacité technique de certifier la compatibilité environnementale des projets ? Le gouvernement de l'Etat, souvent porteur d'un discours développementaliste plutôt favorable aux investisseurs ? Les autorités municipales, très faibles institutionnellement mais qui disposent de la légitimité portée par le discours décentralisateur ? Les groupes indiens ou agraires incarnant la figure de la communauté ? Ou bien encore les opposants dépositaires à la fois d'une expertise ancrée dans des pratiques et forts de leur rôle de représentants des personnes exposées aux nuisances ou dangers potentiels ?

¹ Antonio Azuela, 2006, *op. cit.*, p. 11.

Tentatives de médiation environnementale

Tout se passe comme si, pour réussir à localiser un projet, il était nécessaire de mettre en place des dispositifs de ré-assurance qui cherchent à reconstruire la confiance des résidents dans la capacité des acteurs publics à encadrer les activités et à les convaincre de la bonne volonté des entrepreneurs. La certification des modalités de fonctionnement par les procédures d'étude d'impact et les nombreuses conditions fixées à cette à l'implantation des diverses activités ou au fonctionnement des établissements constituent un élément central de ce processus.

Les entreprises acceptent de multiplier les compensations et les procédures de contrôle pour réussir leur inscription locale, conditions *sine qua non* pour qu'elles soient considérées comme l'un des usagers légitimes de l'espace. Il s'agit, selon le vocabulaire de leurs représentants, de devenir un « bon voisin ». On retrouve l'usage d'une rhétorique du bon voisinage dans plusieurs situations étudiées¹. Cette argumentation implique une position humble, qui prenne ses distances avec des pratiques révolues - celles qui faisaient que les entreprises ou les projets pouvaient se penser dans une sorte d'extra-territorialité -, qui reconnaisse l'existence d'autres usages et d'appropriations légitimes pré-existantes au projet ; mais aussi, dans le même temps, l'entreprise revendique un traitement équitable, similaire à celui qui est accordé aux autres voisins. Pour acquérir cette reconnaissance, les entreprises et les projets acceptent de traiter et de négocier avec l'ensemble des voisins. Une telle argumentation a par ailleurs pour effet d'exclure certains acteurs de la controverse - militants, environnementalistes, experts, journalistes, intellectuels mobilisés -, puisque le débat se focalise sur le couple de voisins/résidents.

Les procédures liées à l'action publique environnementale offrent un cadre pour l'identification des impacts environnementaux et introduisent la notion de compensation. Parallèlement, les entreprises et promoteurs acceptent de rouvrir, dans le cadre de la controverse, une négociation formelle et/ou informelle avec les « voisins » et leurs représentants. Certaines nuisances, risques ou pollutions peuvent être « compensés » par le financement de travaux dans des espaces publics, par l'amélioration des écoles, par des apports financiers aux municipales ou à

¹ Cet argument est explicitement formulé dans un entretien que j'ai réalisé avec le gérant de la Minera San Xavier (juillet 2005) mais aussi, dans le cas de Teotihuacán, dans une déclaration des représentants Walmart à la presse, et à Monterrey, dans les stratégies de communication des entreprises chimiques qui tentent de négocier les conditions du maintien de leur activité, au cœur de zone résidentielle, à la suite d'accidents ou de pollutions.

des groupes locaux. D'une certaine façon, les cas de corruptions souvent évoqués, tout comme les exemples de leaders négociant des avantages personnels, peuvent être interprétés comme une négociation du bon voisinage.

Dans le cas de *Tepoztlán*, le refus des promoteurs de négocier les retombées du projet sur la communauté agraire a vraisemblablement joué un rôle dans l'impossibilité où ils se sont trouvés de localiser le projet. Les promoteurs, forts de leur croyance dans la consistance des titres de propriété légalisant l'appropriation des terres *ejidales* et dans la capacité du gouverneur à imposer le projet, ont négligé dans un premier temps de construire les conditions de son acceptation par les *ejidatarios*. Cette stratégie révèle aussi la prégnance, chez les promoteurs, d'une représentation du club de golf comme une enclave autosuffisante connectée à la ville de Mexico autoroute ou hélicoptère. Les démarches réalisées dans un second temps apportaient des assurances aux commerçants locaux et annonçaient qu'une priorité d'embauche serait donnée aux demandeurs d'emplois locaux, mais cela n'a pas permis de changer la donne. En effet, dans le maniement de la rhétorique du local et de l'ancrage légitime, tous les « voisins » ne sont pas égaux : certains peuvent avec plus de force représenter ou incarner la communauté. C'est le cas, on l'a vu, des représentants des « communautés agraires ».

Pour *Guadalcázar*, l'histoire de la mobilisation telle qu'elle est présentée par les opposants, évoque une méfiance originelle, liée au fait que, pour réaliser les premiers travaux sans problème, - et éviter ainsi d'avoir à se justifier auprès des voisins - des employés auraient affirmé préparer les terrains pour une utilisation agricole. On a vu que, par la suite, l'entreprise tenta de modifier la perception locale en recrutant comme salarié des habitants des localités les plus proches et en prenant partie dans la lutte électorale. Or, une réussite trop localisée de cette stratégie d'ancrage peut d'ailleurs conduire à la disqualification des habitants de certains villages, dont les positions sont décrites, par les opposants, comme biaisées par leur relation avec l'entreprise.

Au Cerro de San Pedro, la compagnie minière, en achetant tous les biens disponibles, est devenue le plus grand propriétaire foncier. Elle propose aussi aux habitants soit de se reloger dans des maisons construites dans un secteur moins exposé, soit d'accepter une compensation financière pour les nuisances causées par les explosions. En février 2005, elle réalisa une démonstration de la réussite de sa stratégie de bon voisinage en organisant une réunion publique, qui réunit quarante personnes - qui furent présentées comme la grande majorité des habitants

du Cerro - pour leur expliquer les modalités du démarrage de l'exploitation et recueillir leurs opinions. La communication réalisée autour de cet événement réaffirma que sur les 24 familles qui résident sur le Cerro seules quatre s'opposent au projet. Le retournement de situation, par lequel des habitants se transforment en porte-parole de l'entreprise, fut complet, lorsque l'assemblée locale ainsi constituée protesta contre les nuisances liées au festival de Cerro de San Pedro organisé chaque année par les opposants. Il leur fut demandé de réduire l'amplitude des horaires et de limiter les slogans et cris de protestation contre la mine, en arguant que les responsables du projet ne vivaient pas sur le Cerro. Le premier mars 2006, une manifestation d'une centaine de personnes fut organisée devant les bureaux des autorités de l'environnement et du patrimoine et du gouvernement de l'Etat pour proclamer l'adhésion des participants au projet. Ainsi se poursuivit un processus de renversement symbolique ; désormais, des groupes se présentant comme représentatifs de habitants de San Pedro apportent un soutien explicite à la compagnie minière.

La nécessaire prise en compte des intérêts locaux par les entreprises ou les responsables des projets, sous la forme de la négociation de retombées économiques pour les leaders ou les groupes locaux n'est pas vraiment un processus nouveau. On pourrait dire d'ailleurs que le processus de localisation d'un projet implique toujours de composer avec les acteurs et usagers de l'espace pré-existant au projet, comme l'a mis en évidence Michel Marié, en forgeant la notion de ménagement du territoire¹. Toutefois dans le double contexte du renforcement de l'action environnementale et de la multiplication des controverses, deux éléments me semblent nouveaux. Il s'agit, d'une part, de l'importance prise par ce phénomène, qui, de plus en plus, semble pouvoir conditionner la réussite des projets, et, d'autre part, le rôle des stratégies explicites de gestion des relations entre une entreprise ou un projet et son environnement par l'intégration de normes environnementales, mais aussi par la construction d'une relation négociée avec les résidents proches.

Ma recherche a mis en évidence la place de l'action environnementale dans ce processus de « ménagement ». Les autorités de l'environnement non seulement certifient des projets au nom des normes en vigueur², mais elles organisent

¹ Marié Michel, *Les terres et les mots : une traversée des sciences sociales*, Paris, Meridiens Klincksieck, 1989, 214 p.

² Ceci a pour effet de légitimer certaines pratiques dès lors déclarées conformes aux normes environnementales en vigueur ou acceptables après définition d'une juste

l'intégration d'une partie des arguments des opposants dans le champ réglementaire. Ceux-ci sont alors transformés en « conditions » mises au fonctionnement des activités. Il s'agit de pré-requis imposés à l'entreprise qui peuvent impliquer des contrôles ou des procédures plus restrictives que la législation existante. Les procédures de contrôle réflexif (systèmes d'alertes automatisés, contrôles périodiques, modalités d'évaluation, comités de suivi) semblent occuper une place particulière, car elles sont dotées de la capacité de construire en situation une confiance basée, d'une part, sur la transparence de systèmes experts et, d'autre part, sur l'instauration d'instances d'intégration de la vigilance des opposants ou d'experts réputés indépendants. La « bonne volonté » des entreprises et des promoteurs est bien sûr à analyser dans le cadre de la construction d'un rapport de forces local, qui leur fait percevoir le danger que pourrait représenter la controverse : lorsque les résistances sont vives, le rôle des autorités de l'environnement devient crucial dans la construction de l'acceptation locale des projets. Les situations de conflits se traduisent donc, paradoxalement, par un renforcement de la capacité d'action des autorités de l'environnement.

Cet aspect est peu présent dans le cas de Tepoztlán : les conditions mises à l'organisation spatiale et au fonctionnement du club de golf ne semblent exprimer que la capacité d'expertise de l'administration fédérale de l'environnement. Dans le cas de Guadalcázar, par contre, la tentative de concertation prise en charge par PROFEPA a débouché sur un accord par lequel l'entreprise accepta de s'imposer des règles plus strictes que celles fixées par le document conditionnant l'autorisation fédérale. Un processus de négociation similaire avait permis de sortir du conflit lié à des accidents industriels que j'ai pu observer à Monterrey¹.

compensation. La séparation entre ce qui est autorisé et ce qui est interdit, on l'a vu, n'est pas toujours clairement marquée par la loi et nécessite donc interprétation. Il existe toutefois des normes techniques délimitant opérationnellement des taux d'émissions légaux. La perception sociale et la capacité de ces certifications à produire de la confiance dépendent de la confiance accordée aux institutions et aux procédures et non d'une capacité d'expertise sur les critères adoptés. Ce processus est clairement mis en évidence lors des changements de normes, au Mexique comme en France : le plus souvent l'application de normes plus strictes, impliquant un renforcement de la protection, est perçue comme la reconnaissance officielle du caractère nocif de pratiques qui avaient été légitimées par des certifications environnementales.

¹ « Monterrey: medio ambiente y urbanización en una metrópoli industrial », dans M. Bassols, P. Melé (Coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, UAM, Miguel Angel Porrúa, Mexico, 420 p., 2001, p. 51-118.

Dans le cas du Cerro de San Pedro, suite à la désastreuse expérience de Guadalcázar, ces conditions sont définies en amont, avant d'être listées, sur la base d'une étude réalisée par l'Université de San Luis Potosi, dans une « déclaration d'impact environnemental ». L'étude universitaire intégrait, quant à elle, une série de recommandations qui avaient pour but de répondre aux craintes des opposants.

Les controverses, et les procédures mises en place pour tenter de les réduire, instituent donc une scène où se négocient les conditions de localisation des nouveaux projets. Dans les situations étudiées, l'action publique environnementale tente de construire un arrangement négocié sur l'introduction de procédures de contrôle des activités, de réduction des risques et de définition de compensations éventuelles.

Apparaît ici une fonction de médiation à l'occasion de laquelle les autorités de l'environnement se construisent comme intermédiaires, non seulement entre des activités et des éléments du milieu, mais aussi entre l'entreprise, le projet et les usagers de l'espace local. Cette fonction de médiation de l'action publique environnementale pourrait être dénommée : médiation environnementale.

L'impossible construction de l'assentiment

Les cas que nous avons analysés, montrent toutefois que cette médiation environnementale ne permet pas de réduire les conflits. On observe plutôt la mise en œuvre de ces deux processus en parallèle. Peut-être cependant serait-il utile de distinguer entre deux types de conflits : ceux que l'on pourrait qualifier de conflit « d'implantation », les autres correspondant à des situations liées à la négociation des nuisances ou des risques des activités existantes. Dans ce deuxième cas, les opposants peuvent prendre rapidement conscience qu'ils n'obtiendront pas le départ des activités qu'ils contestent ; ils doivent donc accepter une négociation sur les impacts, nuisances et risques. Mais les trois conflits étudiés ici révèlent aussi l'incapacité des autorités de l'environnement à reconstruire une confiance dans leur action.

Dans le contexte du Cerro de San Pedro, si la controverse n'a pas été stoppée par les pré-requis exigés par le fonctionnement de la mine, on peut considérer qu'elle a été fortement réduite dans ses aspects environnementaux par la certification environnementale apportée au projet par l'autorisation de la « déclaration d'impact environnemental ». En proposant une réponse technique aux principaux arguments des opposants, dès lors intégrés dans un quasi-contrat

environnemental accepté par l'entreprise, celle-ci peut proclamer sa bonne volonté environnementale et tenter de désamorcer l'opposition au projet.

On peut considérer que les différences perceptibles entre les trois situations analysées manifestent les conditions de l'émergence dans le contexte mexicain, de la fonction de médiation de l'action des institutions environnementales. La prise en compte des positions des usagers et/ou résidents n'implique plus seulement des mesures techniques de contrôle ou la protection d'espèces ou d'objets qualifiés patrimoniallement, mais l'instauration de procédures qui institutionnalisent la vigilance des résidents mobilisés sur le fonctionnement des entreprises¹. Compte tenu de l'obsolescence des formes traditionnelles d'arrangements entre groupes et de cooptation des mouvements populaires dans le cadre du système PRI - illustrée par le cas de Tepoztlán - et compte tenu aussi de la méfiance envers les procédures de certification du respect des normes environnementales (Guadalcázar²), alors la médiation environnementale est chargée de construire les conditions de l'acceptation des projets (Cerro de San Pedro).

Il n'en reste pas moins que, pour les opposants, les autorités en charge de l'environnement ou du patrimoine sont défailtantes, car, selon eux, elles devraient déclarer incompatibles les projets avec la qualité de vie des habitants, le maintien de l'intégrité des milieux ou celle des paysages. Or cela n'a pas été le cas, puisque les trois projets avaient négocié avec succès l'approbation de leur « déclaration d'impact environnemental ». Les administrations en charge de l'environnement sont soupçonnées de collusion avec les promoteurs, ou d'accorder une priorité au développement économique. Il est vrai que parallèlement au renforcement de la capacité d'action des institutions environnementales, des contre-feux procéduraux ont été introduits pour l'encadrer et éviter que celle-ci n'introduise des freins aux investissements. Soumises aux soupçons d'une attitude malthusienne et/ou d'une alliance avec les écologistes et naturalistes, les actions des institutions environnementales ont à faire la preuve de leur innocuité face au développement des activités³.

¹ cf. la création du comité de vigilance dans le cas de Cerro de San Pedro

² Il faut distinguer deux temps dans le conflit de Guadalcázar, celui de la simple certification du projet de décharge et celui d'une tentative de médiation environnementale qui fut un échec.

³ C'est le sens, on l'a vu, de la procédure de « déclaration d'impact régulateur ».

Les autorités de l'environnement sont dans le même temps soumises à de fortes pressions, dans le cadre des conflits ou de controverses médiatiques. Pour désamorcer les effets de la médiation environnementale et s'opposer aux stratégies de reconstruction de la confiance, les habitants les plus mobilisés, appuyés par les militants, mettent en œuvre des stratégies de « conflictualisation » qui visent à construire les autorités de l'environnement non pas comme des alliées garantissant l'innocuité des projets, mais comme des adversaires¹, complices des entreprises étrangères dont elles cherchent à faciliter l'implantation.

Les situations analysées montrent donc aussi le difficile positionnement des instances fédérales chargées de la protection du patrimoine et de l'environnement. La conception même de leur action vise en principe plus à contrôler les impacts, et à mettre aux normes, qu'à définir les activités compatibles ou non avec l'environnement et le patrimoine. Dans le domaine de l'environnement, ce second objectif est renvoyé à une activité de planification écologique du territoire qui n'existe que sur le papier².

En première ligne face aux critiques des opposants, les autorités de l'environnement tentent d'apporter la preuve non seulement qu'elles appliquent de façon irréprochable la législation, mais aussi qu'elles manifestent une volonté de contrôler le projet ou l'activité le plus finement possible. A ce titre, les conditions imposées au fonctionnement des projets sont autant de manifestations de la capacité des administrations en charge de l'environnement à contraindre les investisseurs.

¹ Daniel Mouchard, étudiant le mouvement des « sans » (logis, travail...) en France, propose de nommer travail de conflictualisation « la construction d'une figure négative et conflictuelle de l'Etat social, susceptible de le constituer en adversaire et non pas seulement en dispensateur de ressources tout-puissant » cf. « Les mobilisations des « sans » dans la France contemporaine, l'émergence d'un « radicalisme autolimité ? », *Revue française de science politique*, 52, n°4, 2002, p. 425-447, 428.

² Pour Raul Brañes, rédacteur d'un traité de droit de l'environnement mexicain, les procédures d'études d'impacts ne peuvent être pensées seules, mais doivent venir en complément d'un processus de planification du territoire. Il s'agit de procédures en quelque sorte exceptionnelles qui devraient être réservées aux projets qui ne relèvent pas d'une planification définissant les vocations de chaque espace par un zonage écologique généralisé Raul Brañes, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, FCE, 2000, 770 p., p. 223

Qualifications patrimoniales et environnementales d'objets ou d'espaces

Dans toutes les situations étudiées, sont présentes différentes formes de qualification de l'espace au titre des politiques patrimoniales et environnementales. Cette caractéristique révèle non seulement la multiplication de la présence des zonages comme outils des politiques publiques environnementales et patrimoniales, mais surtout la très forte imbrication entre ces processus de qualification de l'espace et les conflits. Les zonages dotent certains sous-ensembles spatiaux de ressources particulières qui peuvent être mobilisées dans le cadre de conflits et de controverses. Dans des situations où les qualités d'un espace n'ont fait l'objet d'aucun processus d'identification institutionnel, et lorsque l'on ne peut se mobiliser contre une autorisation publique - par exemple dans le cas des décharges clandestines - les conflits n'accèdent pas par eux-mêmes aux acteurs publics ; leur « publicisation » semble beaucoup plus difficile. Dans le contexte mexicain, une crise environnementale dénoncée par des voisins mobilisés ne suffit pas à construire un conflit environnemental. Les conflits réussissent à dépasser la simple opposition locale, généralement impuissante à changer par elle-même le cours des choses, lorsqu'il existe des éléments qui peuvent mobiliser les acteurs chargés de la protection de l'environnement ou du patrimoine. La présence d'un tiers médiateur entre un projet et des opposants, permettant d'imputer la gestion d'un certain type d'espace à une institution particulière, peut alors être tenue comme favorisant l'accès à l'espace public de la cause défendue.

Les politiques patrimoniales et environnementales procèdent par identification, authentification et qualification d'objets ou de territoires, auxquels est alors attribuée une valeur, mais aussi une place au sein d'un ordre juridique et d'un cadre d'action. Dans le contexte mexicain - mais pas seulement - l'essor rapide de l'action publique patrimoniale et environnementale s'est traduit par la multiplication des objets et territoires ainsi qualifiés sans que les actions prévues (entretien, restauration ou gestion) aient été mises en place.

Les textes de loi et les règlements précisent les usages légitimes de chaque espace ainsi qualifié et les modalités de son insertion dans le champ de la planification. Ces dispositions visant la mise en ordre de l'espace ont gagné en complexité et en consistance juridique, mais pas, le plus souvent, en efficacité. Se multiplient donc les situations dans lesquelles les acteurs publics sont dans

l'incapacité de mettre en place les actions correspondant au statut juridique de l'espace instauré par une politique publique particulière¹.

Dans le meilleur des cas - en particulier pour certains zonages urbains ou de protection du patrimoine ou de l'environnement -, des espaces ont acquis un statut dans le champ de la planification du territoire² et les acteurs publics ont construit la capacité de contrôler certains nouveaux projets (ceux qui se placent d'emblée dans le champ de la légalité), sans pour autant disposer ni des moyens ni de la volonté de contraindre les usages pré-existants. Seules les nouvelles activités semblent soumises aux critères de définition élaborés en fonction du devoir être de l'espace prescrit par les lois, règlements et pratiques administratives. Dans de nombreux contextes coexistent donc sur un même espace des activités et usages dont le statut juridique est différent. L'introduction d'un nouveau zonage peut ainsi renforcer la pluralité du statut des objets spatiaux et redéfinir les usages et les pratiques légitimes.

On pourrait tenter d'expliquer la multiplication des qualifications juridiques environnementales, sans effets réels (ou n'ayant qu'un effet marginal) sur les réalités sociales comme l'expression d'une simple stratégie de « verdissement des cartes³ », qui permet d'afficher une bonne volonté environnementale. Or, il me semble que ce marquage symbolique de l'espace est aussi à analyser comme l'expression d'une volonté de maîtrise de certains sous-ensembles spatiaux, alors même que les dynamiques des usages du sol paraissent incontrôlables. Tracer une zone sur une carte et en définir le statut constitue un processus d'appropriation institutionnel d'un territoire. Un niveau de pouvoir se dote d'une compétence sur le devenir de cet espace. Cette expression d'une volonté de maîtrise contribue à renforcer le poids des acteurs publics par rapport aux puissants acteurs privés dépositaires de droits de propriété, d'usages ou accaparant certaines ressources. Ce fut le cas des parcs nationaux à l'époque de Lazaro Cardenas : ils firent planer sur les groupes se partageant les ressources forestières la menace d'une

¹ Pour le domaine qui nous occupe, c'est le cas des zonages des plans directeurs urbains, des vocations de l'espace inscrites dans les tentatives de planification écologique du territoire ou de la multiplication d'espaces protégés sans création d'instances de gestion.

² Qui, théoriquement, doit être respectée par les pouvoirs publics. La nouvelle loi minière, pourtant très favorable aux investisseurs n'en note pas moins qu'il ne sera pas attribué d'autorisation d'exploitation au sein d'espaces protégés ; cf. aussi la reconnaissance juridique de la validité du plan de la zone « conurbaine » dans le cas du Cerro de San Pedro.

³ Que l'on a mis en évidence dans l'analyse du Plan Directeur de Monterrey.

intervention/expropriation fédérale au nom de la protection de la nature. C'est aussi le cas de l'aire naturelle protégée de Guadalcázar chargée d'exprimer symboliquement le soutien du gouvernement de l'Etat à la municipalité en lui offrant une ressource plus argumentative que juridique. La création de cette aire a pourtant été interprétée par les arbitres et le juge canadien comme « équivalente à expropriation », alors que les avocats du Mexique argumentaient son innocuité. Mais il peut aussi s'agir d'une manifestation d'une volonté de maîtrise par rapport aux autres acteurs publics. La Fédération peut ainsi placer certains espaces sous sa protection en utilisant une qualification juridique fédérale ce qui implique de les extraire réglementairement de l'espace commun, placer sous la juridiction des acteurs chargés de réaliser une planification du territoire réputée inefficace.

En l'absence d'une mise en œuvre des politiques publiques qui les fondent, les zonages constituent simplement des qualifications attachant des ressources réglementaires potentielles à des territoires. Certains sous-ensembles spatiaux sont donc dotés d'une dimension juridique supplémentaire qui peut être activée dans le cadre de controverses. Quelle que soit leur efficacité juridique, les recours et dénonciations permettent de mobiliser des acteurs institutionnels qui ont la charge du contrôle des usages. Le recours au droit apparaît alors comme un rappel des objectifs affichés et des compétences théoriques des acteurs environnementaux. N'ayant pas de capacité autre que théorique de gestion des milieux et des usages, les autorités fédérales ou locales de l'environnement semblent réduites à l'approuver les nouveaux projets et à réagir aux recours ou aux conflits.

Ce processus d'implication d'institutions environnementales dans des situations locales se traduit par une modification du contexte d'action sur un espace particulier et/ou par le changement du rapport de forces entre acteurs. Dans le cas des parcs nationaux, il a pour effet de réintroduire la Fédération dans le débat sur les usages du sol, pourtant compétence normale du gouvernement de l'Etat ou de la municipalité.

Le cas des parcs nationaux mexicains est particulièrement intéressant à ce sujet. Instrument d'une politique publique dont les objectifs ont été, depuis leur création, oubliés, ils ont perduré sous la forme d'une qualification juridique potentielle. Personne ne songe à appliquer le règlement qui figure dans le décret de création, un règlement qui exclut toute activité autre que l'entretien des milieux et la recherche scientifique. Mais il est par ailleurs bien difficile, dans un contexte de renforcement de l'action publique environnementale, de déclarer l'obsolescence de

cette qualification, alors même qu'elle place les acteurs environnementaux en position de force lors des négociations qui portent sur un contrôle plus efficient des usages.

On observe aussi, dans les situations étudiées, une autre caractéristique du rapport aux qualifications juridiques de l'espace. Celles-ci sont appréhendées comme dotant l'espace d'une protection généralisée et sont mobilisées indépendamment de leur capacité juridique à introduire des contraintes. Chacun semble s'autoriser à interpréter ce qui devrait être autorisé ou sanctionné dans le cadre d'un espace protégé. On a noté que cette caractéristique est aussi présente dans d'autres contextes, par exemple lorsque des propriétaires ou résidents s'insurgent contre l'introduction d'un nouveau zonage, indépendamment du contenu des prescriptions qu'il introduit.

Le processus d'invocation des qualifications et la perception de celles-ci sont territoriaux. Même lorsque certains espaces protégés n'introduisent que des prescriptions sur des objets du patrimoine ou des éléments du milieu, c'est bien néanmoins un espace délimité qui est informé. Cette spécificité constitue au sens strict un processus de territorialisation par attribution d'une valeur environnementale à un sous-ensemble spatial.

Si toute action de zonage peut être considérée comme une production de territoire, l'analyse fine des situations d'action permet de mettre en évidence que la socialisation des qualifications juridiques de l'espace dans le conflit prend la forme d'un processus de territorialisation réflexive. Non seulement le contact entre les résidents mobilisés et les zonages diffuse une vision territoriale de l'action mais, lorsque ceux-ci impliquent les qualifications juridiques de l'espace comme arguments stratégiques dans une cause, ils se transforment en porteurs de discours sur la valeur d'un espace, ainsi que sur les politiques publiques à mettre en œuvre et contribuent ainsi à la naturalisation d'un espace délimité (cf. quatrième partie).

Territorialisation/dé-territorialisation des valeurs de l'espace

Dans les cas que nous avons mobilisés, on observe une tension entre ce processus de territorialisation et des volontés de repli des valeurs environnementales sur des objets (cactus ou monuments). L'aire naturelle protégée de Guadalcázar déploie sur l'espace de la décharge les valeurs - déjà reconnues et inscrites dans des dispositifs - des espaces « naturels » proches. Le décret inabouti de protection de zone de monument du Cerro de San Pedro tente de maintenir à

distance l'exploitation minière. A l'opposé, les tentatives de restreindre la valeur patrimoniale ou environnementale à une construction ou un simple élément de la faune permettent d'envisager des mesures techniques de protection (par exemple sauver un bâtiment grâce à des techniques de consolidation) ; mais elles permettent aussi de réussir la re-localisation de la valeur environnementale, par exemple en déplaçant les cactus et/ou en s'engageant à recréer une couverture végétale à l'identique après l'exploitation.

Dans certains cas, ce processus peut aboutir à une véritable dé-localisation de la valeur environnementale. Pour cela, il est nécessaire de construire des équivalences permettant de compenser en un autre lieu les atteintes au milieu. Si ce qui est protégé n'est pas le lieu lui-même ou un paysage particulier¹, alors il est possible de compenser la déforestation et la destruction d'un paysage par des arbres plantés ailleurs, de créer un parc à cactus pour faire se reproduire des espèces protégées, d'échanger un droit de construire ou de lotir contre la réalisation à distance d'un parc écologique.

La diffusion des valeurs environnementales et patrimoniales à certains espaces procède par généralisation, elle implique une « non spécification », une non réductibilité à des objets et à des éléments de mesure. Pour les promoteurs des projets comme pour les autorités de l'environnement, la saisie environnementale et patrimoniale doit décomposer les impacts pour réussir à conditionner finement les pratiques. Pour la compagnie minière par exemple : les contraintes environnementales et patrimoniales sont réductibles à cinq espèces protégées et à deux monuments ; à des mesures de contrôle de la qualité de l'air, de la qualité de l'eau, des risques de pollution ; à des procédures de réduction des risques, et à la mise en œuvre de d'une stratégie de communication/négociation avec les populations proches.

Luttant contre cette réduction de la question environnementale à des éléments localisés, susceptibles d'actions de compensation, les opposants aux projets, dans le cadre de tentatives de montée en généralité et de diffusion du concernement cherchent à étendre la perception du risque. Non seulement ils tentent de démontrer la nécessité de considérer une zone plus vaste, mais ils proclament l'impossibilité

¹ Dans le contexte mexicain l'absence d'outils de protection du paysage rend impossible à l'INAH la protection du Cerro de San Pedro. Il semble que certaines législations locales, dont une loi récente de protection du patrimoine culturel de San Luis Potosi, tentent d'introduire le paysage comme objet de protection.

de contenir le risque à l'intérieur d'un périmètre précis. Dans les deux cas de Guadalcázar et du Cerro de San Pedro, ce sont les écoulements souterrains qui sont utilisés pour évoquer l'impossibilité de limiter l'espace soumis au risque à une aire de proximité immédiate des projets ; démarche indispensable pour faire passer le rapport entre espace et risque d'une relation de contiguïté à une relation de connexité¹. A Guadalcázar, dans un espace peu dense et aride, aux fins de toucher une population suffisamment importante, le risque doit être étendu selon un réseau dont la configuration est non-intuitive. Pour le Cerro de San Pedro, revendiquer l'unicité du bassin de San Luis permet de placer la ville de San Luis dans le périmètre de danger potentiel et d'impliquer ses habitants. Le risque environnemental apparaît bien ici dans sa nature hybride, à la fois liée à des données physiques et à leurs interprétations dans le cadre de situations d'action, et indéterminée, aucune expertise ultime ne pouvant venir clore la controverse.

*

* *

Cette phase de la recherche nous a permis de mettre en évidence les relations entre conflit et mise en œuvre des politiques publiques dans le contexte mexicain. A un certain niveau d'analyse, on peut considérer que les controverses renforcent les capacités des administrations de l'environnement et du patrimoine à contraindre les activités. Nous avons aussi observé la mise en place, sous la pression des conflits, d'une médiation environnementale qui tente de construire les conditions de la localisation des activités en prenant en charge non seulement le contrôle des impacts sur les milieux, mais aussi les nécessaires négociations avec les populations affectées. Les modalités de cette médiation environnementale procèdent généralement par réduction de la valeur environnementale à ses composantes, ce qui autorise dès lors à envisager une gestion environnementale par l'appropriation, par la privatisation, ou bien par des projets qui peuvent bénéficier, dans le cadre de contrats formels ou informels, de certifications environnementales dotées de la capacité de rendre légitime leur localisation.

Or, les résidents mobilisés, les militants et experts naturalistes s'opposent à cette action environnementale pragmatique au nom d'un devoir être de l'espace inscrits localement par des qualifications juridiques de l'espace. Le cas mexicain montre que la planification zonale de l'espace n'est pas suffisante pour réussir la

¹ Pour reprendre le vocabulaire de Valérie November, *ibid.*, p. 300-302.

territorialisation de politiques publiques du patrimoine ou de l'environnement. Mais il montre aussi que la délimitation de ces zones ancrées symboliquement en droit n'est pas sans effet ; celles-ci peuvent être activée dans le cadre de mobilisation et acquièrent ainsi une présence en situation. Alors que dans d'autres contextes nationaux l'action publique cherche à construire l'adhésion des acteurs aux qualifications de l'espace (les périmètres définis étant en quelque sorte des prétextes pour la mise en œuvre d'une coordination entre acteurs), ce n'est pas le cas au Mexique. Tout se passe comme si cette socialisation des qualifications juridiques de l'espace ne se faisait que dans le cadre de conflits et de controverses. Les qualifications juridiques de l'espace jouent alors un rôle de ressources pour des acteurs portant une demande de renforcement des actions de protection de certains sous-ensembles spatiaux. Elles deviennent le cadre d'un processus de territorialisation réflexif, pris en charge par le collectif mobilisé.

Quatrième partie

Action publique et processus de territorialisation

Introduction

L'objectif de cette quatrième partie est de poursuivre l'interrogation sur les dimensions territoriales des conflits de proximité et sur le rôle du patrimoine et de l'environnement dans les processus de territorialisation. A cette fin, je présenterai d'abord les principaux enseignements de mes travaux récents sur des situations d'action en France, avant de développer l'hypothèse selon laquelle ces processus produisent un mode spécifique de territorialisation que je propose de nommer « réflexive ». J'expliciterai enfin l'intérêt de mobiliser la notion de réflexivité et présenterai les grandes lignes d'un projet d'élargissement de mes recherches centrées sur cette question. Ce projet pourrait permettre de confronter cette hypothèse à d'autres types de situation d'action et de contextes nationaux.

Comme on l'a déjà évoqué, la problématique de la recherche collective qui a donné lieu à la publication des *Règles du jeu urbain* n'était pas centrée directement sur la territorialisation, mais sur le rôle des qualifications juridiques de l'espace en ce qui concerne la construction de la confiance dans des situations urbaines marquées par l'incertitude¹. Je ne reviendrai pas sur ce que cette expérience collective m'a apporté quant à ma conception de l'action publique et des transactions locales autour du droit. Je proposerai plutôt ici une relecture de ces situations à partir de l'interrogation qui organise ce chapitre, c'est-à-dire les rapports entre situations de conflits et territorialisation.

La question que je pose à ces situations est donc la suivante : à quelles conditions peut-on considérer les conflits et les controverses comme des scènes de production territoriale ? Pour y répondre, je tenterai de saisir ces situations à partir des deux principales acceptions de la notion de territoire : celle d'ensemble spatial approprié ou signifié conjointement par un groupe² et celle d'espace délimité chargé de valeur.

¹ Il s'agit d'une recherche collective que nous avons coordonnée avec Alain Bourdin et Marie-Pierre Lefevre, dans le cadre du programme « Habitat et vie urbaine » du PUCA, cf. Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefevre, *Les qualifications juridiques de l'espace : structures de confiance de l'habitat*, VST, pour le Plan Urbanisme, Construction Architecture Ministère de l'Équipement, des transports et du logement, rapport final juillet 2003 ; voir aussi l'ouvrage tiré de cette recherche : *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, *op. cit.*

² Guy Di Méo, « Le territoire : un concept essentiel de la géographie sociale », dans R. Héryn, C. Muller, *Espaces et sociétés à la fin du XX^e siècle, Quelles géographies sociales ?*, 302 p., p. 49-73.

I Conflits et controverses : de nouvelles scènes de production territoriale ?

Dans le cadre de ce processus de recherche, j'ai pu développer une recherche à partir d'entretiens¹ auprès d'habitants mobilisés et d'acteurs publics en contact avec leurs revendications. Ce travail m'a permis de confronter mes hypothèses sur les conflits de proximité à deux situations certes très différentes mais qui sont présentées par les résidents comme des situations de crise, d'inquiétude, d'incertitude sur les évolutions de leur espace proche. A Tours, il s'agit de la mobilisation des habitants d'une partie du centre historique - secteur piétonnier du Vieux Tours autour de la place Plumereau - contre les nuisances sonores générées par les activités de bars, restaurants et discothèques. A la périphérie de l'agglomération de Lyon, je me suis intéressé aux mobilisations de riverains déclenchées par la perspective de la création de deux nouvelles pistes permettant l'agrandissement de l'aéroport Lyon-Saint Exupéry². Ces deux situations constituent des contextes d'habitat très différenciés (le centre historique de Tours et une zone péri-urbaine pavillonnaire à l'extérieur de la Communauté urbaine de Lyon), soumis à des dynamiques considérées dans les deux cas par les habitants mobilisés comme une dégradation inacceptable de leur cadre de vie. Il s'agit de conflits s'opposant à des nuisances d'activités déjà en place, qui présentent la spécificité d'être en très forte augmentation malgré un cadre juridique de plus en plus contraignant. Mobilisés sur un temps long³, certains habitants représentants d'associations participent à des instances de concertation - Comité de suivi de la charte du bien vivre dans le Vieux Tours, Commission consultative de l'environnement de l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry - qui se présentent comme des forums permettant aux habitants à la fois de porter leurs griefs au cœur du système d'action, et de participer à la gestion des espaces concernés.

¹ Une vingtaine d'entretiens ont été réalisés dans chaque contexte, avec la collaboration de Vincent Mandinaud à Lyon et de Franck Huyghes Despointes à Tours. Pour une présentation plus détaillée des contextes et du déroulement des conflits, cf. Patrice Melé, « Habitants mobilisés et devenir d'un espace patrimonial », *Géocarrefour*, Lyon, N°3, 2004, p. 223-230 et « Lutter contre les bruits de la ville, mobilisation du droit et production d'ordres locaux », dans *Les règles du jeu urbain, op. cit.* 207-242.

² L'aéroport de Lyon-Saint Exupéry a été créé sous le nom de Satolas en 1975 avec une seule piste ; une seconde piste parallèle à la première a été ouverte en 1994.

³ Pour certains plus de dix ans.

Constitution d'un collectif et appropriation de l'espace en conflit

Le premier chapitre a montré qu'il était possible de considérer les conflits comme des moments de socialisation contribuant à la structuration sociale. On a identifié par ailleurs le rôle des conflits dans la constitution d'acteurs collectifs. Dans le cas des conflits de proximité, la constitution de l'acteur collectif comme la définition des buts du conflit ont une base spatiale. Cette étape de construction d'un collectif est particulièrement importante dans les contextes urbains contemporains marqués par une grande mobilité résidentielle et des pratiques spatiales qui semblent de plus en plus organisées à partir de réseaux. Dans les situations étudiées, il n'est pas possible de postuler que le groupe social préexiste à la mise en place de l'action collective. Dans le contexte français comme celui mexicain, trop souvent, des références explicites ou implicites à la communauté, au quartier ou à la société locale conduisent à considérer comme une donnée l'existence d'un groupe social localisé. Les conflits pourraient dès lors être analysés comme la réaction de ce groupe social à un projet menaçant son territoire. Bien sûr, on ne peut considérer que les espaces concernés sont, avant le conflit, caractérisés par une anomie sociale. Réseaux, groupes et sociabilités de proximité existent dans tous les contextes et leur rôle dans la diffusion de la mobilisation peut être important. Il faut néanmoins, me semble-t-il, prendre la précaution méthodologique de ne pas préjuger de celui-ci pour pouvoir focaliser l'attention sur la construction de nouvelles territorialités au moment du conflit : c'est-à-dire sur les processus d'appropriation liés à la définition d'un collectif et son institution comme représentant légitime de l'espace en jeu.

Habitants mobilisés, stratégie résidentielle et exposition aux nuisances

Les habitants impliqués dans les conflits ne représentent qu'une partie de la population des espaces concernés. Les membres des associations participant aux controverses sont essentiellement des propriétaires. Dans les deux cas, il s'agit le plus souvent de résidents relativement récents - l'essor péri-urbain des communes proches de l'aéroport date des années 1980 - et, à Tours, la restauration lourde réalisée entre 1966 et 1977 a provoqué une mutation de population. Les habitants interrogés proposent d'ailleurs des interprétations sur le profil des résidents participant à la mobilisation. A Lyon, plusieurs personnes établissent une distinction entre, d'une part, les habitants mobilisés, issus des classes moyennes, venus

s'implanter dans un péri-urbain peu dense bénéficiant de bonnes infrastructures - à une époque où le trafic de l'aéroport était réduit - en pensant pouvoir opter pour une localisation choisie pour les mettre à l'abri des nuisances¹ ; et, d'autre part, des résidents plus récents, peu impliqués dans les controverses, dont le profil type serait celui d'une première accession à la propriété de personnes provenant d'une commune de proche banlieue et ayant acheté un logement neuf dans un lotissement bas de gamme. Les personnes interrogées expliquent la faible participation de ce second type de résidents par le fait que ceux-ci seraient venus s'implanter à proximité de l'aéroport en connaissance de cause pour bénéficier des prix bas et fuir la proche banlieue.

A Tours, les habitants interrogés se distinguent des étudiants de plus en plus nombreux dans le centre historique, décrits comme non ancrés et soupçonnés d'avoir choisi cette localisation pour participer à l'animation nocturne. Ils se présentent comme une seconde vague de peuplement du « quartier restauré », qui auraient acheté leur appartement dans le courant des années 1980 ; ils constitueraient une « couche moyenne (employés et petite bourgeoisie) » dont les caractéristiques s'opposent à d'autres nouveaux résidents plus aisés - notables et professions libérales - qui, après leur installation, seraient repartis suite à la « dégradation du quartier ». Aucune mention n'est faite des habitants anciens, représentants de milieux plus populaires, relogés dans le cadre du processus de restauration.

Malgré les différences d'historicité du cadre urbain - un centre historique et un espace péri-urbain -, il n'est donc pas possible de tenter de contraster ces contextes à partir de l'ancrage des habitants. Dans les deux cas, la crise évoquée est celle de la remise en cause des qualités réelles ou supposées de l'espace résidentiel, des qualités qui permettraient de justifier le choix de localisation et la stratégie d'achat. Ce qui est donc ici défini comme crise de l'espace proche ; c'est l'inadéquation entre les dynamiques perçues et les évolutions espérées.

Certains entretiens présentent explicitement l'acte d'achat comme l'expression d'une confiance dans l'avenir d'un sous-ensemble spatial. Confiance remise en cause par les dynamiques des activités analysées comme générant un manque de

¹ Il s'agit de la façon dont se présentent les membres de la principale association qui s'oppose à l'extension de l'aéroport (ACENAS = Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Satolas). Une autre association, le CORIAS (Comité des riverains de l'aéroport de St Exupéry) mobilisée contre les nuisances des pistes actuelles, regroupe aussi des résidents plus anciens.

stabilité et une « dégradation » des conditions de vie. Dans ce type d'argumentation, l'achat est un investissement qui nécessite une confiance non seulement dans le bien acheté, mais aussi dans les dynamiques de l'espace proche du logement.

On observe donc, dans les deux situations, la constitution d'un collectif ayant conscience de sa spécificité et légitimant ses revendications par son histoire résidentielle et son investissement - à tous les sens du mot - dans un espace aujourd'hui menacé. Un des premiers effets du conflit est donc de rapprocher certains habitants, de leur faire « prendre conscience » de leur histoire et position commune. Cette prise de conscience et la sociabilité spécifique au développement d'une action collective sont ainsi constitutives d'une nouvelle relation à l'espace des habitants ; on pourrait dire d'une nouvelle territorialité.

Mais quelle que soit la vigueur du fonctionnement des associations, seule une petite partie des résidents participent directement à la mobilisation. Cela ne me semble pas invalider l'hypothèse d'une construction territoriale par les conflits, mais doit nous interroger non seulement sur les stratégies d'action des habitants mobilisés mais aussi sur les relations qu'ils nouent avec le reste des résidents.

Veiller et contrôler les dynamiques de l'espace résidentiel

Dans les situations étudiées, les habitants mobilisés présentent leur action comme une tentative de lutter contre le cours des choses ; de « changer la pente », de limiter les dégradations de leur cadre de vie en tentant de contraindre les dynamiques d'activités qui semblent se développer à leur détriment. La posture proclamée est d'abord celle de la vigilance. Celle-ci s'exprime explicitement en des termes qui valident les analyses sur les associations comme veilleurs, comme « surveillants extérieurs »¹. La vigilance est une qualité qui fonde actions et positions qu'il convient de conserver malgré l'implication dans des instances de concertation et négociation. « On est resté vigilant » semble être un leitmotiv des leaders des associations malgré la durée de la mobilisation. Pour un des membres de l'association d'habitants du quartier Plumereau : « Nous sommes des « habitants sur le qui-vive ».

Cette vigilance prend la forme d'une veille de terrain permettant de « faire appliquer la loi ». Les habitants mobilisés semblent poser comme premier objectif le

¹ Pierre Lascoumes, 1994, *op. cit.*

respect des réglementations. Les réussites s'expriment en termes de respect de l'ordre juridique, les échecs comme la persistance de situations de passe-droit. Il s'agit de contraindre, à Tours, les propriétaires des bars et restaurants et les pouvoirs publics, à Lyon, les autorités de l'aéroport et les compagnies aériennes, à intégrer l'ensemble des dispositifs disponibles pour réduire les nuisances sonores.

Dans les deux cas étudiés, les habitants se mobilisent pour l'application du droit. Les instances politico-administratives de tous les niveaux sont placées sous la contrainte : « On est l'épée dans le dos pour leur dire : attention au texte »¹. A Tours, les habitants mobilisés définissent leur rôle comme le maintien d'un rapport de forces basé sur la veille permanente et son inscription par tous les moyens (presse, courriers, plaintes, participation aux instances de concertation) dans le champ des politiques publiques. Seule la vigilance des habitants « fait tenir le quartier », rend vivable leur cadre de vie. La nécessité de la mobilisation pour maintenir le *statu quo*, pour éviter l'aggravation de la situation, serait une des caractéristiques du quartier en comparaison d'autres situations urbaines. Elle s'organise non seulement à partir de l'observation de leur cadre quotidien de vie, mais aussi par la mise en œuvre de véritables inspections et d'une stratégie de contrôle des activités sur la base « d'un travail de fourmi d'une centaine de personnes »². Cette revendication de l'application de la loi s'exprime plus dans une stratégie de pression sur les responsables que par des recours contentieux. Mais ceci n'empêche pas que de tels recours soient utilisés à Tours pour tenter de faire modifier la réglementation et, à Lyon, dans le cadre de tentatives pour bloquer le projet.

L'appropriation d'un espace par la vigilance et la mobilisation a permis aux associations de construire une légitimité territoriale en devenant représentants reconnus - par les pouvoirs publics comme par les habitants - de l'espace en jeu. Dans les entretiens, s'exprime une grande confiance dans les effets de la veille et dans les associations comme médiateurs pour régler des questions concrètes³. L'action collective a ouvert de nouveaux canaux d'accès au système politico-

¹ Selon un membre de l'ADEJ = Association pour la défense de l'environnement de Jons, association membre du CORIAS.

² Selon un membre de l'APVR = Association des habitants du quartier Plumereau, Victoire, Résistance (Tours)

³ Cf. A Tours, les exemples de dossiers de conflits de voisinage, entre habitants et commerces ou activités appuyés par l'association, cités dans les entretiens. A Lyon, le rôle des associations dans l'information sur les procédures d'indemnisation pour isolation phonique.

administratif, a favorisé de nouvelles procédures de traitement des « plaintes », plus efficaces que l'accès direct aux représentants des pouvoirs publics. Une telle médiation effectuée par des acteurs proposant une définition territoriale de leur compétence renforce aussi la territorialisation de la relation aux pouvoirs publics des habitants concernés par les nuisances.

Des espaces maillés par un réseau d'habitants compétents, traducteurs et relais des procédures publiques

Pour les leaders des associations et les habitants les plus engagés dans la négociation, la mobilisation et la participation aux diverses instances constituent un apprentissage. Certains deviennent spécialistes des éléments de droit mobilisables, des réglementations et de leurs applications, sur les documents d'urbanisme. Certains leaders sont reconnus du fait de leur compétence, leur disponibilité et l'ancienneté de leur mobilisation, comme des experts et consultés comme tels.

Mais l'adhésion n'implique pas nécessairement un apprentissage ; tous les membres des associations ne deviennent pas experts. Ils perçoivent néanmoins la possibilité d'une formation, d'une position d'autodidacte sur les savoirs experts du droit et de l'urbanisme, et acceptent de s'en remettre aux leaders pour l'explicitation des possibilités offertes par les réglementations et les procédures de concertation, pour effectuer un suivi des évolutions des législations et des procédures. Les habitants mobilisés soulignent aussi le fait que des résidents non membres de l'association s'adressent à eux pour obtenir informations et conseils. Il semble que les représentants des associations jouent dans certains cas, plus que les maires, un rôle de traduction des réglementations, d'explication du cadre juridique et de conseil au niveau local.

En outre, une des modalités les plus répandues de mise en cause des actions publiques consiste à comparer la mise en œuvre locale avec les objectifs affichés. Cette forme de critique suppose une interprétation et une adhésion au référentiel à l'origine de la mise en œuvre des procédures. Le travail des associations, consistant en un éclaircissement des enjeux, du vocabulaire, du rôle des différents outils d'urbanisme se traduit alors par une mise en rationalité des procédures et qualifications juridiques de l'espace.

Constructions de scènes locales de débat

Dans les deux contextes analysés, les commissions - Comité de suivi de la Charte du Vieux Tours, Commission consultative de l'aéroport - réunissant les représentants du système d'acteurs institutionnels et les associations proclament la possibilité d'un dialogue, d'une action concertée. Ces commissions apparaissent comme des structures permettant une insertion des représentants des habitants mobilisés au sein du système d'action des pouvoirs publics. Elles localisent le débat, offrent aux associations un canal différent de celui de la presse et du recours aux stratégies de trouble à l'ordre public. Ces instances instaurent une scène au sein de laquelle les représentants des différents intérêts sont formellement représentés. A Tours, l'adjoint responsable du Comité de suivi évoque un « travail de pacification » entre les habitants, propriétaires de bars et restaurants. A Lyon, les représentants de l'administration soulignent l'impression de comparaître devant les associations lorsqu'ils doivent faire une présentation devant la Commission consultative de l'environnement. Inversement, les associations semblent fonctionner comme des relais porteurs devant la commission des revendications des résidents. Ces commissions peuvent être considérées, on l'a vu, comme des « forums hybrides »¹

A Tours, les habitants interrogés proposent deux interprétations du rôle de cette instance : l'une - celle des participants au comité de suivi - considère celui-ci comme une instance efficace et active, au sein de laquelle se sont créées des habitudes de travail et d'action ; l'autre, plus critique, et qui est le fait de certains membres de l'association, moins impliqués dans le contact avec la municipalité, souligne son rôle de scène de pacification. Le débat ne porte pas sur les raisons de la lenteur des réactions/sanctions administratives ou sur l'incapacité de modifier en profondeur la situation. Les habitants les plus impliqués dans le contact avec les instances municipales témoignent de l'incapacité de la municipalité - malgré sa bonne volonté - à faire évoluer la situation, alors que d'autres ne croient pas dans la volonté des élus municipaux. C'est peut-être dans cette reconnaissance de la bonne volonté municipale, malgré son incapacité à répondre à toutes les revendications et dans le travail d'explication effectué par les responsables de l'association que se situe le principal impact de la participation des habitants à ces dispositifs. Tout en proclamant la vigilance, ils diffusent auprès de la population de l'espace concerné

¹ Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, 2001, *op. cit.*

une posture de confiance dans les procédures de concertation et dans les relations créées avec les acteurs techniques et représentants politiques.

Impacts des dimensions territoriales de l'action publique

Sans recourir aux notions d'ancrage ou d'espace approprié, il existe une autre acception de la notion de territoire, celle d'espace délimité chargé de valeur, qui me semble pouvoir apporter un éclairage différent sur les situations étudiées. En ce sens, les actions de découpage, de zonage peuvent être considérées comme une production de territoire (cf. première partie). On l'a vu, les qualifications juridiques de l'espace mises en œuvre par les politiques de protection du patrimoine ou de l'environnement peuvent être appréhendées à partir de leur dimension territoriale. La multiplication de ces dispositifs pour tenter de réguler les relations entre les résidents et les activités produisant des nuisances, contribue à faire des espaces de conflits des territoires spécifiques. L'utilisation du zonage comme procédure de spatialisation de l'action publique diffuse une vision territoriale des contextes étudiés. La confrontation des résidents mobilisés aux configurations territoriales produites par les acteurs publics concourt à la production de nouvelles territorialités.

Mise en place de dispositifs territorialisés de régulation locale

Les espaces concernés par les conflits présentés ici font aujourd'hui l'objet d'une régulation fine, associant une instance de médiation et de gestion au sein de laquelle sont représentés tous les porteurs d'intérêt (habitants, élus, administrations) et différents dispositifs administratifs et juridiques territorialisés.

A Lyon, le dispositif de gestion de la relation de l'aéroport avec son environnement comprend, outre la Commission consultative de l'environnement :

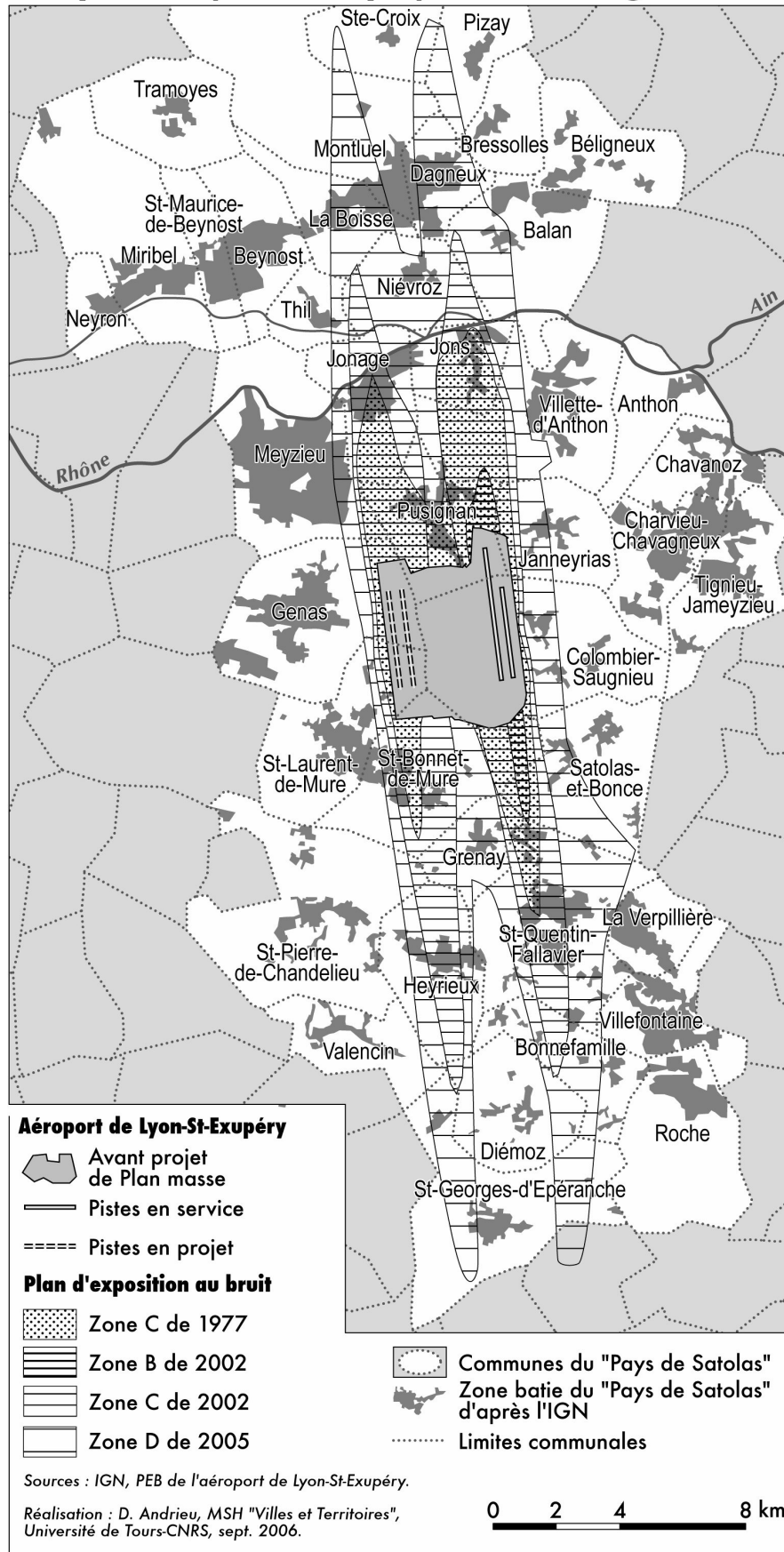
- un système de suivi des trajectoires et de mesure du bruit au sol mis en place en 2001 (Constat), accessible au public par l'intermédiaire d'un SIG qu'il est possible de consulter auprès du « médiateur » de l'aéroport ;
- un nouveau zonage plus contraignant du Plan d'Exposition au Bruit¹, décliné dans un Plan de gêne sonore (PGS) qui délimite les zones éligibles aux subventions pour l'insonorisation des constructions existantes ;

¹ Le Plan d'exposition au bruit rend impossible la construction sur certaines zones, introduit des prescriptions particulières sur d'autres (interdiction de construire des logements collectifs, obligation de l'insonorisation). Approuvé en 2002, un nouveau PEB a remplacé

- depuis 1996, un dispositif créé par la Chambre de commerce Satoemploi propose les offres d'emplois sur la plateforme aéroportuaire en priorité aux habitants des 28 communes « riveraines » ;
- un Programme d'Intérêt Général approuvé en 1999 limite l'urbanisation sur 20 communes aux capacités inscrites dans les documents d'urbanisme ;
- une série d'études liées à une Directive Territoriale d'Aménagement permet d'exprimer la position de l'Etat sur l'aménagement des espaces situés à l'extérieur de la Courly et concernés à la fois par une urbanisation rapide et par l'extension de l'aéroport.

celui de 1977, il concerne 22 000 personnes dans 22 communes. Une modification de la formule utilisée pour calculer l'emprise au sol du bruit a nécessité une refonte de ce document en 2005, une zone D a été instaurée. Cf. Carte.

Aéroport de Lyon-St-Exupéry : contexte réglementaire



A Tours, non seulement l'espace en jeu est inclus dans le secteur sauvegardé et donc soumis à la réglementation stricte du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur¹, mais le secteur Plumereau est doté d'une série de prescriptions complémentaires instaurées par des dispositions administratives et juridiques (qui peuvent concerner des périmètres différents) : secteur piétonnier (1985), périmètre de compétence du comité de suivi² de la Charte du bien-vivre dans le Vieux Tours, arrêté préfectoral interdisant la création de débits de boisson (1997) ; arrêté municipal réglementant la vente d'alcool à emporter le soir (2001); arrêté municipal « anti-mendicité» (2001)³.

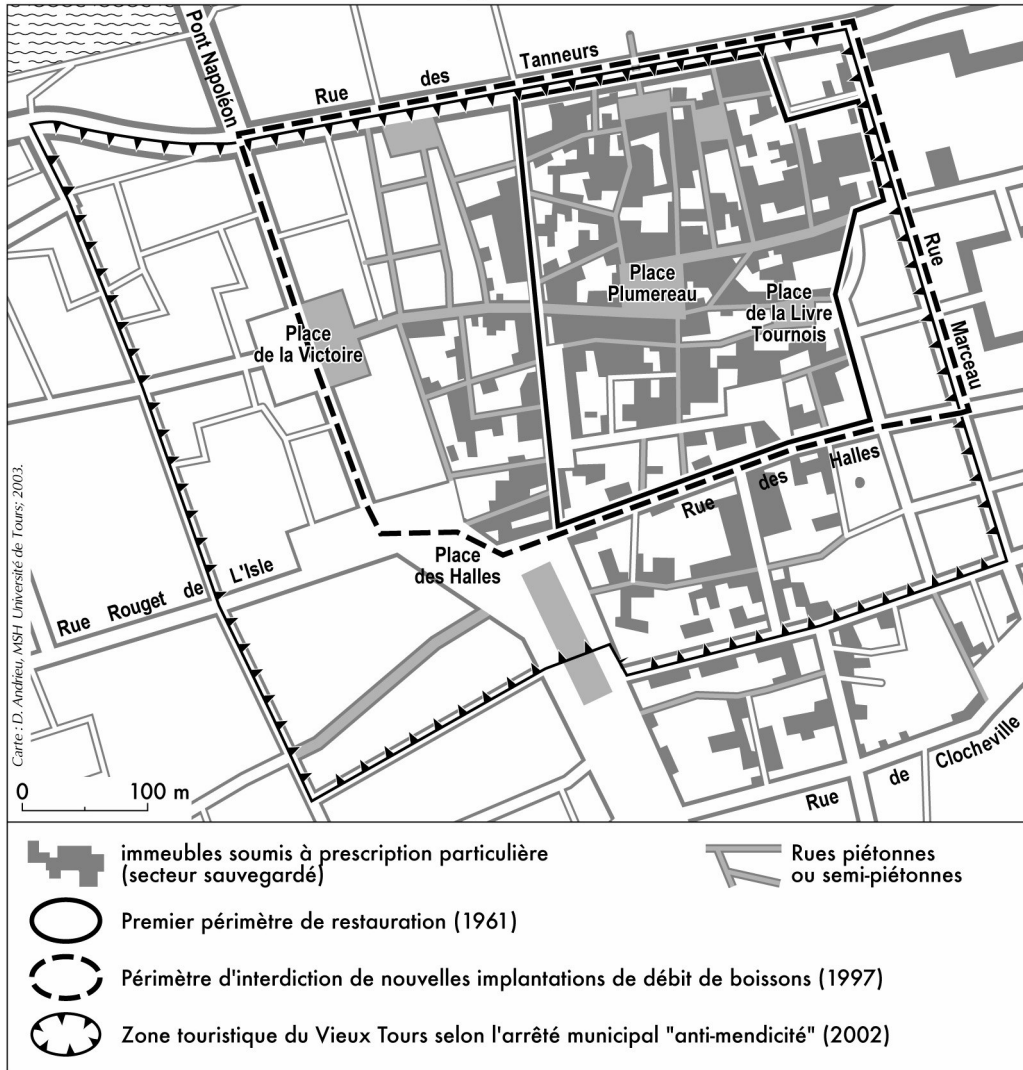
Dans les situations analysées, les commissions ont travaillé à l'élaboration de chartes présentées comme des productions para-juridiques engageant les parties signataires. Or, ces chartes n'ont pas été signées. A Lyon, les associations ont refusé de signer la Charte de l'environnement qu'elles avaient contribué à produire car l'abandon des vols de nuit n'y était pas repris comme objectif explicite ; et à Tours, l'association des commerçants qui avait co-rédigé le projet de Charte pour le bien vivre dans le Vieux Tours a été dissoute avant sa ratification. Même non signées, ces chartes n'en jouent pas moins un rôle central dans le fonctionnement des commissions : à Lyon, sous la forme « d'engagements pour l'environnement » mis en œuvre par les gestionnaires de l'aéroport ; à Tours, sous celle d'un texte proposé à la signature individuelle des propriétaires des bars et restaurants. Les chartes non signées fonctionnent comme un catalogue de bonnes pratiques et un règlement local délimitant les droits et devoirs de chacun. Présentées lors de leur élaboration comme une production juridique, elles sont plutôt des codes juridiques à usage local. Elles reprennent l'ensemble des dispositions juridiques applicables aux situations locales et n'introduisent que peu de dispositions nouvelles.

¹ Créé en 1973, il ne sera approuvé qu'en 1983.

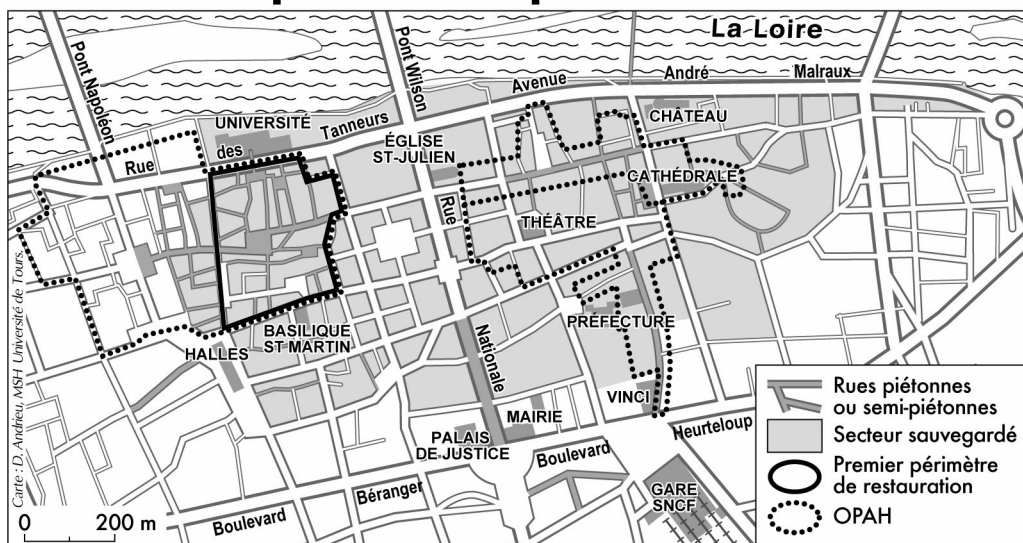
² Ce Comité de suivi, mis en place en 1998, réunit tous les mois autour du premier adjoint des représentants de l'association des habitants, des représentants des commerçants, des polices et des différents services municipaux.

³ Prévu pour s'appliquer pendant l'été cet arrêté qualifié par la presse d'arrêté « anti-racket » interdisait les regroupements gênant le transit sur la voie publique dans le secteur de la place Plumereau, la rue Colbert et devant la gare. Suite à un recours juridique de l'association « Droit au Logement », il fut annulé par le tribunal administratif en décembre 2001, avant d'être rétabli sous une forme modifiée pendant l'été.

Vieux Tours : contexte réglementaire



Centre historique de Tours : périmètres d'intervention



Les espaces en jeu sont donc dotés d'une instance de gestion et de concertation et soumis aux prescriptions de plusieurs modalités de qualification juridique ; c'est ce que nous avons caractérisé, dans la première partie de ce travail, comme un contexte juridique et institutionnel spécifique. Même si les périmètres de ces prescriptions peuvent être différents, ces procédures utilisent toutes le zonage et donc, une définition territoriale de leur espace de validité. Ces modalités territoriales d'actualisation locale de l'ordre juridique construisent ainsi un territoire particulier, caractérisé par un contexte juridique et institutionnel distinct de l'espace environnant et saisi en tant que tel par différentes procédures d'action publique.

Territorialisations réactives

Les espaces délimités pour la territorialisation de procédures particulières forment aussi des espaces de mobilisations. Ici, les qualifications juridiques de l'espace qui tentent de contrôler les rapports entre urbanisation et nuisances définissent aussi un univers d'habitants concernés. Le territoire qu'il s'agit de protéger ne préexiste pas au conflit ; il est construit au moment où il faut le défendre. On peut saisir ce processus, comme on l'a vu dans la première partie sous le terme de : « territorialisation réactive »¹. C'est pourquoi la multiplication des variantes, lors de la négociation d'un projet, a souvent pour conséquence de multiplier les opposants.

Certains habitants se pensent inclus dans un territoire de nuisance ou de pollution. Il est donc possible de considérer les mobilisations contre un aménagement ou pour la sauvegarde d'un espace comme l'émergence d'une vision territoriale de l'ancrage spatial. L'intéressement des populations à partir de leur logement et leur participation à une action collective passe par la reconnaissance de leur solidarité de destin avec d'autres habitants proches. La définition de ce groupe d'acteurs affectés, base de la mobilisation potentielle, est le plus souvent territoriale.

Dans ce contexte, les controverses sur les limites des procédures instituant des prescriptions juridiques particulières sont au cœur des processus de concertation, et donc des façons dont les habitants construisent leurs représentations de l'espace proche.

¹ Je reprends ici dans un sens un peu différent le terme proposé par Jacques Lolive (1999) lequel qualifie de « territorialisation réactive » la valorisation d'éléments territoriaux menacés et la mobilisation de topiques dans la construction d'une argumentation contre un projet.

Par exemple, autour de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry, le plus grand émoi a été suscité par la prise de conscience - au moment de la diffusion de cartes des possibles nouvelles zones du Plan d'Exposition au Bruit - que des personnes habitant à proximité de l'aéroport mais en dehors des zones de bruit actuelles se retrouvaient placées sous les nouvelles trajectoires. Ces habitants se considèrent dès lors comme « futurs riverains » de pistes qui n'existent pas encore. Le cœur de la contestation qui est constitué par le siège social de l'association la plus nombreuse et combative¹ se trouve à Heyrieux, commune placée directement dans l'axe des nouveaux couloirs mais à distance des trajectoires actuelles. Or ce sont aussi les habitants d'Heyrieux qui déposent le plus de plaintes auprès de l'aéroport pour non-respect des couloirs aériens².

Les différentes expositions aux nuisances actuelles et les positions par rapport aux zonages existants ou à venir se traduisent par les intérêts spatiaux divergents des deux principales associations. Le CORIAS³, fédération d'associations municipales regroupant des populations fortement touchées par les nuisances actuelles, affiche une stratégie de participation et de co-production de mesures de limitation des nuisances, alors que l'ACENAS, dont l'objectif est de bloquer le projet de nouvelles pistes, multiplie les recours contentieux et proclame une position plus offensive. Ces deux associations participent néanmoins l'une et l'autre à la Commission consultative de l'environnement et affichent un front commun pour certaines revendications - en particulier l'interdiction des vols de nuits.

De plus, les associations tentent d'élargir leur audience en menant des actions de communication à l'échelle de 42 communes proches de l'aéroport⁴ - alors que 22 communes sont concernées par le PEB - en reprenant la délimitation choisie par les autorités publiques pour la concertation lors de l'annonce de la relance de la

¹ ACENAS : Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport Lyon Satolas. Elle dispose d'un système d'antennes municipales et annonce cinq mille adhérents.

² Bruno Charlier a souligné le rôle des anamorphoses spatiales dans la réaction aux nuisances, « la probabilité de voir apparaître un rejet étant plus grande à une certaine distance de la nuisance qu'à proximité » (Bruno Charlier, 1999, *op. cit.*) Les enquêtes de Guillaume Faburel autour de l'aéroport d'Orly ont montré que la perception des nuisances et la déclaration de gêne étaient liées autant ou plus aux relations qu'entretient l'individu avec son espace de résidence qu'à l'intensité de l'exposition au bruit, Guillaume Faburel, *Le bruit des avions, évaluation du coût social*, Paris, Presses de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, 2001, 350 p.

³ CORIAS : comité des riverains de l'aéroport de Satolas qui regroupe une douzaine d'associations municipales

⁴ Cette zone est dénommée par les autorités de l'aéroport qui souhaiterait lui conférer un statut institutionnel, « le pays de Satolas ».

réalisation des nouvelles pistes¹; c'est aussi sur cet espace que la chambre de commerce diffuse largement un périodique (Dialogue), organe de communication de l'aéroport.

A Tours, le tissu urbain et l'échelle sont bien évidemment différents. Il n'est pas possible de considérer que seule la mobilisation contre les nuisances construit la communauté de destin des habitants de ce secteur du centre historique. Néanmoins, c'est bien la résistance à la piétonnisation qui va impulser la création de l'Association pour la sauvegarde du quartier Plumereau. Celle-ci choisit la zone piétonne pour définir son aire de vigilance, qui se trouve ainsi institutionnalisée pour la première fois sous la forme d'un « quartier » distinct du reste du secteur sauvegardé. En 1998, l'association décide de changer de nom et de se dénommer : association des habitants du quartier Plumereau-Victoire-Résistance. Cette modification intègre des espaces proches non piétonniers, dans le secteur reconstruit suite aux destructions de la seconde guerre mondiale, qui sont concernés par les nuisances liées aux passages et stationnement des usagers des bars et restaurants du secteur Plumereau. Un nouveau territoire/quartier a été ainsi délimité à partir d'une certaine perception de l'extension des nuisances et d'une stratégie d'action collective dans laquelle les résidents cherchent à accroître leur base de mobilisation. Les habitants mobilisés deviennent dès lors porte-parole de ce nouveau « territoire » et demandent sa prise en compte en tant que tel par les pouvoirs publics. Cet espace est aussi devenu l'aire d'action du comité de suivi de la Charte des habitants du Vieux Tours. Le processus de territorialisation est donc ici plus complexe : dans un premier temps, l'association a délimité son aire d'action en utilisant l'extension d'une action publique - la piétonnisation - et, dans un deuxième temps les autorités publiques ont intégré comme périmètre d'un dispositif de concertation et de gestion, l'espace choisi par l'association dans le cadre d'une stratégie d'expansion. Il ne s'agit plus ici de territorialisation réactive, mais bien de territorialisations croisées.

¹ Concertation sur la révision de l'Avant-projet de plan masse (APPM), document permettant de déterminer l'emprise au sol des nouvelles pistes et de réactiver les réserves foncières de l'aéroport.

Mobilisation et compétences territoriales : le rôle des qualifications juridiques de l'espace

Une autre enquête a permis de tester l'hypothèse du rôle des qualifications juridiques dans le rapport à l'espace résidentiel¹. Des entretiens réalisés² dans le secteur sauvegardé de Tours sur les pratiques quotidiennes de la ville ont intégré une composante sur les qualifications juridiques patrimoniales (secteur sauvegardé, OPAH³, secteur piétonnier). La procédure d'enquête consistait à présenter en fin d'entretien une carte muette sur laquelle ont été reportées les limites de ces qualifications juridiques de l'espace. Il s'agissait de tester la reconnaissance des périmètres en question, leur nomination, la connaissance de prescriptions liées à ces limites et de recueillir des opinions sur leur cohérence en fonction des objectifs d'action publique mais aussi des espaces de pratiques interrogés par cette recherche. L'analyse des entretiens montre que les seules personnes qui reconnaissent les limites et sont capables de construire un discours sur la dimension territoriale des procédures de protection sont les habitants qui ont participé à des mobilisations ou des processus de négociation. Tout se passe comme si, pour pouvoir discuter l'action publique, les habitants mobilisés intégraient le langage et les procédures de justification de celle-ci : la connaissance des limites et l'usage des cartes constituent les fondamentaux de cet apprentissage.

En effet, l'expérience de la mise en œuvre des prescriptions liées aux qualifications juridiques de l'espace n'implique pas la connaissance ou la reconnaissance de leur image territoriale sur la carte. Plusieurs personnes ont, directement ou par l'intermédiaire de proches, fait l'expérience comme propriétaires, locataires ou même comme artisans participant aux réhabilitations, de la validité des procédures liées aux zonages étudiés. Néanmoins ces personnes, capables par ailleurs de décrire assez précisément les procédures d'OPAH et de réhabilitation, n'ont pas pu identifier les périmètres sur la carte. Les limites sont perçues

¹ En cherchant à cibler différents profils d'habitants en fonction de leur ancienneté de résidence, de leur mobilité et de leur participation ou non aux associations de défense du quartier. Cette recherche sur la construction des « unités significatives de la ville » s'attachait à quatre terrains, je ne ferai référence ici qu'au cas du secteur sauvegardé de Tours. Alain Bourdin, Eric Charmes, Marie-Pierre Lefevre, Patrice Melé, *La construction des unités significatives de la ville*, Rapport final, Recherche pour le compte de la mission du patrimoine ethnologique, Ministère de la Culture, ARDU, 2001.

² Cf. Les quinze entretiens réalisés par Franck Huyghues Despointes pour le projet Construction des unités significatives de la ville.

³ Opération programmée d'amélioration de l'habitat.

uniquement dans leur capacité de définition d'un univers d'ayants droit. La relation au zonage reste ici au niveau d'une identification de sa propre position par rapport à celui-ci.

Cette distinction entre connaissance des procédures et capacité à mobiliser leur dimension territoriale me semble particulièrement importante. L'acte d'habiter impose une compétence minimale de connaissance du contrat de location ou d'identification des prescriptions liées à un lot ou à un immeuble lors d'un achat. Mais l'intégration de leur dimension territoriale nécessite une compétence différente ; un savoir penser l'espace intégrant une définition territoriale des contextes urbains. Cette compétence territoriale s'acquiert dans le cadre des épreuves que constituent les confrontations des habitants aux acteurs publics et au droit.

A Lyon, je ne dispose pas d'enquêtes reprenant la même démarche. Néanmoins, les personnes interrogées pour l'analyse du conflit font preuve, en montrant des cartes issues des différents documents d'urbanisme, en dessinant spontanément des zones, d'une grande connaissance des limites et des zonages.

La discussion sur les limites est un moment important des négociations, ces attentes sur le rôle de certaines prescriptions territorialisées - considérées comme ressources pour lutter contre les nuisances - sont fortes. Les volontés de sécurisation, de préservation de l'image ou des fonctions de l'espace proche du logement passent souvent par une demande de territorialisation de prescriptions juridiques particulières. Les habitants mobilisés ont intégré une vision territoriale de l'action publique sous forme de périmètres d'action ou de zonages. Comme les acteurs publics, ils utilisent une définition territoriale de la situation qui suppose, par rapport à la relation immédiate de chaque habitant à l'espace, une capacité de prendre des distances avec sa position particulière. L'intégration d'une vision territoriale implique une certaine montée en généralité, une définition d'un territoire présentant une position commune par rapport aux nuisances ou aux enjeux patrimoniaux ou environnementaux. Si les enquêtes sur les relations à l'espace des populations relativisent une vision trop territoriale de l'expérience spatiale¹, l'intégration des catégories et d'une certaine vision du monde présentes dans les

¹ Voir les conclusions de la recherche sur les unités significatives de la ville (*op. cit.*) ainsi que les critiques d'un certain usage des cartes « mentales », qui se présentent comme un moyen de révéler les représentations de l'espace alors que les enquêtés produisent une définition territoriale de leur « quartier » lorsqu'on leur demande de placer des limites.

actions publiques, semblent bien induire une territorialisation de la relation à l'espace.

Conflits et territorialisation

Les conflits instituent une forme de territorialisation parce qu'ils produisent des groupes, conscients d'une solidarité de destin reposant sur leur inscription spatiale, qui s'approprient matériellement par une veille de terrain, et idéellement par un travail de nomination et de valorisation, un espace¹.

Cette veille de terrain, peut être analysée comme une conduite territoriale - au sens de l'éthologie - de prise de possession d'un espace et de sa défense contre d'autres usagers², ou comme une manifestation de « territorialité », selon la tradition de l'école de Chicago³. Dans cette acception, la territorialité est une tentative de contrôle sur l'espace. Robert Sack⁴ s'inscrivant dans cette filiation mais appliquant la notion à différentes échelles, insiste sur les stratégies de contrôle résultant d'actions explicites.

En outre, les réseaux d'habitants qui mettent en œuvre une action collective pratiquent une sociabilité à fort ancrage spatial, constitutive d'une autre forme de territorialité. Ils créent une proximité sociale à partir de la proximité spatiale⁵. De plus, les habitants mobilisés, mettent en avant, pour défendre leur position, des qualités et valeurs de l'espace concerné, et effectuent ainsi un travail de production d'une certaine représentation de leur espace résidentiel⁶. Cette

¹ Cette conclusion est proche de l'utilisation de la notion de territorialisation par Claude Raffestin : « En s'appropriant concrètement ou abstraitement (par exemple, par la représentation) un espace, l'acteur « territorialise » l'espace » Claude Raffestin, 1980, *op. cit.*, p. 129.

² Maryvonne Le Berre, « Territoires », dans A. Bailly, R. Ferras, D. Pumain, *Encyclopédie de la géographie*, Paris, Economica, 1992, 1132 p., p. 617-633, p. 618.

³ Lyman Stanford M., Marvin B. Scott, « Territoriality : a neglected sociological dimension », *Social problems*, vol. 15, n°2, 1967, p. 236-249.

⁴ Robert D. Sack, *Human territoriality : its theory and history*, New-York, Cambridge University Press, 1986, 256 p.

⁵ Arnaud Lecourt, Guy Baudelle, *Planning conflicts and social proximity : a reassessment*, *International Journal of Sustainable Development*, vol. 7, n° 3, 2004, p. 287-301

⁶ Proposition cohérente avec la définition de la construction territoriale pour la géographie sociale selon Guy Di Méo « Dans cette acception, la territorialisation caractérise « un accord portant sur l'identification commune de lieux agencés d'une certaine façon. Pour que ces lieux deviennent territoire, il faut que les acteurs les signifient conjointement, à la fois en tant qu'individus (psychés) et qu'êtres sociaux définissant les mêmes enjeux, se livrant aux mêmes usages et formant les mêmes représentations de l'espace » Guy Di Méo, 1996, *op. cit.*, p. 55.

production/promotion du territoire vient renforcer la territorialité spécifique produite par l'action collective.

Mais il s'agit aussi d'un processus de territorialisation dans une autre acception du terme, qui implique la confrontation des habitants mobilisés aux modes de spatialisation de l'action publique. Dans les situations analysées, des instances de concertation et des dispositions juridiques basées sur le zonage ont été mises en place pour réguler les relations entre les activités et les résidents. L'existence de ces formes de régulations locales territorialisées obligent à pousser plus loin l'analyse et à considérer que l'on assiste à une production de « territoires » - au sens d'espaces délimités chargés de valeurs. Les habitants mobilisés se présentent comme porte-parole de l'espace en jeu, mais aussi comme acteurs de l'actualisation locale des règles nationales et européennes. Ils s'approprient textes de lois et objectifs des politiques publiques qu'ils utilisent comme ressources dans la situation locale. Ils construisent un discours sur les limites des qualifications juridiques de l'espace et élaborent des revendications impliquant la mise en œuvre de prescriptions juridiques territorialisées. Les habitants mobilisés contribuent à la transmission d'une vision territoriale par intégration/diffusion des procédures et catégories de l'action publique.

Or, si le premier processus peut être analysé sans recourir à la notion de territoire, en parlant de construction d'un réseau d'habitants mobilisant des topiques et construisant un rapport spécifique à l'espace qu'il s'agit de défendre : en mobilisant par exemple la notion de milieu localisé¹ ou de production de localité². Ce n'est pas le cas du second processus, dans lequel les notions de territoire et territorialisation permettent de caractériser une certaine forme du rapport à l'espace, conçu comme un espace doté de qualités mais aussi de ressources particulières dont la configuration implique l'exhaustivité et la délimitation.

Ce n'est donc pas seulement le conflit - comme action collective sur une base spatiale - qui constitue un processus de territorialisation ni même l'interaction entre le conflit et un aménagement présentant une certaine spatialité³ ; mais bien la

¹ Alain Bourdin, *La question locale*, Paris, Puf, 2000, 253 p., p. 229.

² Robert Cabannes définit la localité comme un espace d'action collective dans un article consacré aux « Les associations créatrices de localité », dans *L'esprit des lieux, localités et changement social en France*, Paris Editions du CNRS, 1986, 345 p. p. 209-233., p. 213.

³ Cf. les tentatives d'Arnaud Lecourt de modélisation des relations entre la forme de l'aménagement et les dimensions spatiales du conflit, *Les conflits d'aménagement, analyse*

double expérience de construction d'un acteur collectif dans le conflit et de la confrontation de ce réseau d'habitants aux procédures territorialisées d'action publique. L'intégration du vocabulaire, des référentiels et des typifications portés par le droit et l'action publique implique l'adoption d'une vision territoriale du monde.

Face aux tendances à la « dé-territorialisation » des pratiques urbaines¹ et à la territorialisation du droit et des instruments de politique publique, les conflits et les dispositifs d'intégration d'habitants à la gestion de certains espaces peuvent être considérés comme des processus de re-territorialisation. Ces situations ouvrent de nouveaux espaces de débats qui constituent de nouvelles scènes de production territoriale : production de territoires juridiques et institutionnels, territorialisations réactives, construction de nouvelles territorialités par les habitants mobilisés, diffusion d'une vision territoriale des dynamiques spatiales et de l'action publique auprès des habitants de l'espace concerné.

théorique et pratique à partir du cas breton, Thèse de doctorat, Université de Rennes 2, 2003, 361 p.

¹ On peut considérer que le territoire comme modèle de référence pour l'analyse des pratiques spatiales est aujourd'hui remis en cause par les analyses en termes de réseau qui considèrent que l'espace proche du logement n'est plus que l'un des points d'ancrage des pratiques cf. Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefeuvre, Patrice Melé, 2001, *op. cit.*, Lévy Jacques (coord.) *Les échelles de l'habiter (Scalab)*, Rapport final, Plan Urbanisme Construction Architecture, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, MSH « Villes et territoires », 2003.

II Conclusion / projet : Identifier un régime de territorialité réflexive

Il est possible d'analyser la diffusion de l'action patrimoniale et environnementale comme une des modalités de l'extension du contrôle des pouvoirs publics. Ce processus participerait à une normalisation des pratiques et transformerait des associations en auxiliaires d'une police patrimoniale et environnementale¹. La multiplication des qualifications juridiques qui inscrivent dans l'espace une planification des usages contribuerait ainsi à une « mise en code » de l'espace². Dans ce cadre d'analyse, l'essor des conflits de proximité, expression de la diffusion du NIMBY, caractériserait soit les revendications de propriétaires qui défendent la quiétude résidentielle et mobilisent à leur profit l'efficacité ségrégative des zonages, soit la résistance de communautés locales face à cette mise aux normes ou aux affectations fonctionnelles. D'une certaine façon, le succès de la thématique de la « fragmentation urbaine » semble valider ce type d'approche. Selon ce cadre d'interprétation, la situation mexicaine serait marquée par une codification incomplète du territoire, par la difficulté à contrôler les pratiques et par une fragmentation renforcée par le dualisme entre usages légaux/usages illégaux de l'espace. Cette position décrit un monde dans lequel le processus de territorialisation ne serait qu'une appropriation conduisant à l'exclusion de certains usages, de certaines pratiques ou populations.

Toutefois, une autre interprétation est possible, qui considère la diffusion du patrimoine et de l'environnement comme la prise de conscience d'une responsabilité sociétale sur la nature et les signes du passé, et, la diffusion d'arènes de débat comme le signe de l'avènement d'une démocratie « dialogique » ou participative. La France et le Mexique représenteraient alors deux modalités imparfaites de réalisation des tendances révélées par ce modèle. Les processus de

¹ On l'a noté, c'est la position défendue par Marc Guillaume en 1980 ; le contexte actuel de patrimonialisation généralisée peut sembler lui donner raison. Claude Raffestin, lorsqu'il évoquait l'extension du contrôle territorial de l'Etat s'inscrivait dans une perspective proche, cf. 1980, *op. cit.*

² Au sens d'Yves Barel de « toute mise en ordre de l'action et de la pensée prétendant s'abstraire des particularités spatiales et temporelles au moins partiellement » ; dans ce cadre d'analyse, le territoire est ce qui résiste au code. Yves Barel, 1988, *op. cit.* p. 3.

territorialisation pourraient y être assimilés à de nouvelles formes d'ancrage des populations et du politique dans la proximité.

On l'a vu, aucun de ces deux modèles ne peut être rejeté totalement. Certaines composantes des situations d'action analysées dans cet ouvrage semblent valider alternativement l'une ou l'autre et parfois ensemble l'une et l'autre de ces interprétations. Il me semble toutefois nécessaire de proposer un troisième mode d'interprétation qui, à mon sens, offre la capacité de rendre compte d'une façon plus intégrale des processus en jeu. Celui-ci repose sur l'identification de l'importance de la dimension réflexive de l'action dans les situations analysées.

Réflexivité et rapport au monde

La réflexivité, entendue comme capacité des acteurs à « comprendre ce qu'ils font pendant qu'ils le font »¹ et à se retourner sur leur activité, est une spécificité et une qualité attribuée à toute action humaine. Conscience pratique, elle autorise l'adaptation au cours de l'action. A un autre niveau, elle rend possible la production de descriptions des objectifs et des raisons de l'action. Inhérente à toute action, permettant un « contrôle réflexif de l'action », elle prend un sens particulier dans le cadre d'actions sociales et d'actions collectives. Elle fonde alors la capacité d'adaptation au contexte, la détermination de « l'action qui convient »², mais aussi l'attribution de la qualité d'acteur à un collectif. C'est bien la capacité à se penser comme tel et à revendiquer la responsabilité d'une action qui spécifie les acteurs collectifs présents dans des situations de conflits ou controverses.

De plus, les auteurs qu'il est convenu de regrouper, malgré leurs différences, sous le non d'école de la modernité réflexive (Ulrich Beck, Anthony Giddens, Scott Lash), ont placé la réflexivité au centre d'interprétations des tendances macro-sociales de la « modernité tardive ». On retiendra ici essentiellement les propositions d'Anthony Giddens, pour qui la réflexivité de la vie sociale moderne consiste en une « révision constante des pratiques sociales à la lumière des informations nouvelles concernant ces pratiques, ce qui altère aussi constitutivement leur caractère »³. La réflexivité peut être considérée comme la

¹ Anthony Giddens, 1987, *op. cit.*, p. 33

² Selon le terme utilisé par Laurent Thévenot, 2005, *op. cit.*

³ « La réflexivité de modernité, directement impliquée dans la généralisation continue d'auto-connaissance systématique, ne stabilise pas la relation entre le savoir expert et le

poursuite de la rationalisation des sociétés, quoique, pour cet auteur, la généralisation de la présomption de réflexivité, c'est-à-dire la conscience du caractère limité de tout savoir, subvertit la raison, dissout l'assimilation entre savoir et certitude. C'est très exactement ce que montre Ulrich Beck dans son analyse des relations entre savoir scientifique et risques¹. Vivre dans la société du risque ne signifie pas l'aggravation de l'insécurité, mais celle de la fin des certitudes et de la confiance aveugle dans les « systèmes experts », malgré - et peut-être à cause de - l'expérience de vivre environné de modes de connaissances et de calculs sur les conséquences possibles des actions². La présence dans la vie quotidienne de tentatives de contrôle des « futurs potentiels », du risque comme « événement non encore survenu qui motive l'action »³ accroît paradoxalement le sentiment d'imprévisibilité⁴.

Dans cette optique, la réflexivité n'est plus seulement liée à l'action individuelle, mais elle constitue une caractéristique d'une étape de la modernité, qui sape les certitudes qui avaient marqué la société industrielle, elle identifie la « modernité tardive ». Pour Anthony Giddens, les sciences sociales jouent un rôle central dans la généralisation d'une posture de réflexivité sociétale. Il démontre que les concepts élaborés par les sciences sociales se « routinisent », cadrent l'action de « profanes », et deviennent des éléments présents dans la société qui en modifient le fonctionnement. Le système statistique peut aussi être pensé dans sa fonction réflexive, alors qu'il se présente comme une amélioration des connaissances sur les évolutions des sociétés, ses catégories ; car les chiffres qu'il produit, sont aussi réintégrés comme éléments de cette réalité et la modifient. Des procédures de réflexivité institutionnelle se multiplient (systèmes d'évaluation, dispositifs de suivi en temps réel, commission de coordination et d'information), « améliorant les connaissances », sans pour autant que celles-ci ne construisent un univers de

savoir appliqué aux actions courantes. Le savoir revendiqué par les observateurs experts rejoint son sujet, tout en l'altérant », Anthony Giddens, 1994, *op. cit.*, p. 51.

¹ Ulrich Beck, *La société du risque*, Paris, Champs Flammarion, 2001, (première édition en allemand 1986), 521 p.

² Anthony Giddens, *Modernity and Self-identity, Self and Society in the Late Modern Age*, Polity Press, Basil Blackwell Ltd., 1991, 245 p

³ Selon une des définitions du contenu du risque proposée par Ulrich Beck, *op. cit.*, p. 60.

⁴ Ulrich Beck, Anthony Giddens, Scott Lasch, *Reflexive Modernization, Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Polity Press, Blackwell Publishers Ltd, 1994, 225 p., p. 11.

certitudes, elles conduisent plutôt à la prise de conscience du caractère instable et « mutable » du monde social¹.

Dimension réflexive du patrimoine, de l'environnement et des situations d'action publique

Ce détour par les théories de la modernité réflexive a pour but de souligner l'intérêt qu'il y a à considérer le patrimoine et l'environnement, mais aussi les deux types de situations d'action présentes dans cet ouvrage - qualification juridique de l'espace et conflit - sous cette perspective.

Les actions patrimoniale et environnementale peuvent être analysées comme la mise en œuvre de modalités de réflexivités institutionnelles. Ces cadres d'action, en créant des connaissances, en obligeant à un regard sur les conséquences des pratiques et en délimitant des nouveaux territoires, caractériseraient l'adoption par les sociétés d'une relation réflexive à certains objets, à l'espace, mais aussi au passé.

Par ailleurs, afficher le cadrage de l'action par des valeurs patrimoniales ou environnementales, implique de revendiquer une relation réflexive à l'espace. Plus spécifiquement, j'ai identifié, dans la deuxième partie, une double dimension construite et configurante du patrimoine et de l'environnement. J'ai pu montrer par la suite que des groupes s'instituent dans une relation particulière avec un espace en actualisant localement ces valeurs. Il ne s'agit pas de la simple performativité d'un collectif qui se crée en affichant ces objectifs, mais de la proclamation d'une attitude réflexive instituant par l'action un mode de relation particulier avec un espace. La patrimonialisation peut être ainsi analysée comme la (re)construction dans l'action d'une identité ancrée. Mais si tout peut être patrimoine, alors la patrimonialisation ne proclame plus que la capacité réflexive de la société.

Plus précisément, dans la relation des populations à l'espace, la patrimonialisation introduit une mise à distance, une « mise entre guillemets...du monde matériel structuré par l'homme »² qui rend possible une position d'extériorité et la construction d'un regard et d'actions réflexives. Certains auteurs ont pu définir l'extension patrimoniale comme la diffusion d'un regard ethnographique, ou la démarche patrimoniale comme une « hyper-ethnologie », la distance entre

¹ Anthony Giddens, 1994, *op. cit.*, p. 51.

² Bernard Poche, 1998, *op. cit.*, p. 295.

l'observateur et l'objet observé étant pratiquement abolie¹. L'identification d'une « réflexivité patrimoniale », par laquelle la société s'observe elle-même, n'induit pas seulement une attention et une valorisation d'espaces, d'objets et de pratiques, mais aussi la transformation des pratiques et des acteurs devenus « objets patrimoniaux de la modernité ». Selon Henri-Pierre Jeudy, ceux-ci deviennent des acteurs « rétroactifs » qui intègrent le regard « ethnographique » dans leur attitude, au risque de la parodie et du pastiche².

En ce qui concerne l'action environnementale, il est possible d'identifier des processus similaires. Non seulement, l'environnement, en tant que valeur et cadre d'action, conduit à redéfinir des « biens communs » et les objectifs et modalités de l'action des pouvoirs publics pour les préserver, mais ce type d'action repose sur l'identification des liens et rétroactions entre un individu et son environnement. Pour Lionel Charles, la perspective environnementale conduit à questionner les formes d'expertises et de connaissances savantes, à les réinterroger à partir des conséquences des actions, « des pratiques et des usages, de l'expérience et du retour réflexif que cela signifie »³. Cet auteur souligne l'ancrage pragmatique de la notion d'environnement, qu'il propose de considérer comme un « opérateur réflexif pour un individu acteur fondamentalement en relation ». La généralisation de la notion d'environnement caractériserait ainsi un mode de relation particulier au monde⁴.

En effet, les processus de zonage - en particulier patrimoniaux et environnementaux - peuvent être analysés comme une forme de territorialisation de l'action qui n'implique pas seulement la mise en place d'un contexte juridique et

¹ « Par le phénomène de patrimonialisation, la société semble s'observer elle-même » « avec un écart, soit temporel, soit de l'ordre de l'organisation sociale, qui va se rétrécissant de plus en plus. Mais en revanche, l'écart conceptuel ne peut que se maintenir : il est bien clair que ce que l'on observe dans ce registre est réputé par le fait même ne plus exister en tant que mode de fonctionnement sociétal, c'est être passé dans la catégorie de la désuétude » (ibid., p. 292)

² Henri-Pierre Jeudy, *La machinerie patrimoniale*, Paris, Tonka, 2001, 127 p., p. 55.

³ Lionel Charles 2000, *op. cit.*, p. 10.

⁴ « Environnement apparaît ainsi comme un terme extrêmement général, qui ne désigne pas tant un objet ou un univers particulier qu'une opération établissant une relation entre un sujet-acteur et un univers qui le concerne à un titre ou un autre : on peut l'entendre comme un opérateur réflexif, sens qui cadre également avec l'usage qui en est fait en psychologie ou dans les sciences cognitives. Ce qui caractérise l'environnement, c'est précisément la mise en scène conjointe d'un acteur et d'un univers d'action avec lequel celui-ci est une relation, et le jeu de ces relations » (Ibid., p. 18)

réglementaire spécifique, mais dote un espace d'outils de suivi de ses dynamiques et d'instances régulant les relations entre acteurs. En ce sens, la multiplication des zonages et la construction de dispositifs permettant un suivi fin des dynamiques de certains espaces (cartographie, SIG, observatoires) instaurent des instances de production de connaissance sur un espace, qui peuvent informer des dispositifs dont le but est de réorienter l'action des pouvoirs publics en s'adaptant aux caractéristiques de l'espace en question. Ceux-ci ne sont jamais des processus purement techniques ou naturalistes ; même dans le cas des zones centrales des parcs nationaux, il s'agit de gérer des pratiques, de contraindre des acteurs, de négocier et de stabiliser les limites. Or, la réflexivité est aussi sociale ; elle repose sur le maintien de canaux de communication et d'échanges avec les populations, ceux-ci étant aujourd'hui de plus en plus souvent formalisés et affichant pour objectif la construction de l'assentiment ou la pacification des conflits. On a vu que dans les cas mexicains et français, les autorités techniques (responsables de l'environnement, du patrimoine ou de l'urbanisme) ont à gérer directement la confrontation avec les populations et ne peuvent (plus) se reposer sur les seuls dispositifs d'encadrement politique des populations. C'est dans ce type de contexte d'action que l'on peut identifier des processus de territorialisation réflexive. Cette notion, non seulement, caractérise le fait de créer une zone et une instance de gestion, mais rend compte aussi des impacts de ces processus sur les relations à l'espace des populations.

Dans certains cas, ces situations conforment des scènes publiques au sein desquelles est mis en débat l'avenir de l'espace considéré. Bien sûr les modalités de mise en œuvre de ces dispositifs et leur capacité à saisir les dynamiques sont très différentes d'une situation à l'autre. On peut identifier un continuum entre, d'une part, des zonages « de papier », dotant un espace d'un statut juridique sans réelle tentative de mise en œuvre et, d'autre part, l'institution d'un nouveau territoire de régulation locale¹. Toutefois, comme l'illustrent les travaux de Jérôme Dubois, même incomplètes et partielles, les nouvelles scènes de régulation peuvent jouer un rôle déterminant dans l'organisation et la structuration sociale d'un ensemble spatial². En outre, comme je l'ai montré pour le cas du Mexique, doter un espace

¹ Non seulement entre les situations françaises et mexicaines, mais aussi dans chaque contexte entre différents types de zonage, ou même selon les modalités d'utilisation d'un même instrument.

² Cf. l'analyse du PIC Leader en Luberon par Jérôme Dubois, 2006, *op. cit.*

d'un statut juridique spécifique n'est jamais sans effet, même si ces effets peuvent être différés de plus d'un demi-siècle dans le cas des parcs naturels mexicains, ou nécessitent la mobilisation d'acteur et une décision de justice (cf. Cerro de San Pedro). On a aussi noté que les qualifications juridiques de l'espace informent le territoire, le dotent de sens et de ressources spécifiques, inexistantes à l'extérieur des périmètres. En ce sens, il ne s'agit pas seulement d'une mise en code de l'espace, mais de modalités particulières d'instauration d'une réflexivité institutionnelle territorialisée.

En outre, une dimension de territorialisation réflexive dans les situations de conflits est clairement identifiable. On a montré que, lors des conflits, des habitants mobilisés produisent des images et représentations valorisées de l'espace, réalisent des enquêtes et se constituent comme public. Ils acquièrent un savoir sur l'espace et tentent de se construire comme acteurs légitimes de leur « territoire », en participant à partir de leur expertise ancrée dans leurs pratiques aux débats sur le devenir de ces espaces. Par ailleurs, la posture de vigilance se traduit en action ; des collectifs s'organisent sur un temps long, démontrent une capacité de maillage de l'espace, d'organisation d'une réponse rapide, qui impliquent la mise en œuvre de procédures de contrôle réflexif. De plus, les dispositifs mis en place pour sortir des conflits construisent des instances localisées de régulation qui tendent à devenir permanentes¹.

Dans ce cadre d'analyse, les conflits de proximité peuvent être analysés comme une manifestation de réflexivité sociétale. En effet, des « profanes » se réapproprient des savoirs experts et (re)construisent, à partir de ceux-ci leur relation à l'espace et aux actions des pouvoirs publics. Ils réalisent également une critique des objectifs de l'intervention publique et semblent exiger de la part des acteurs publics une capacité de réexamen permanent du cours et des impacts de l'action.

Etudiant les évolutions de l'action des pouvoirs publics, Patrice Duran² a identifié l'émergence d'une demande d'imputation des actions : les acteurs publics sont devenus comptables non seulement des objectifs et des déclarations d'intention,

¹ On a montré, en France, que l'institution de scènes permanentes d'intégration de la vigilance des habitants semble jouer un rôle plus important que les tentatives de construire par des chartes un règlement du territoire. Au Mexique, dans de nombreux cas, les conditions mises au fonctionnement de certaines activités par les administrations de l'environnement instaurent le principe d'une instance de suivi des activités, qui intègrent des représentants des résidents.

² Patrice Duran, 1999, *op. cit.*

mais aussi des conséquences - y compris indirectes et non prévisibles - de leurs actions. La vigilance des collectifs mobilisés, que l'on a identifiée en France comme au Mexique, s'exerce à la fois sur les modalités de fonctionnement des activités et sur le contrôle des actions des pouvoirs publics. Ces collectifs non seulement construisent un savoir, toujours réactualisé sur les dynamiques spatiales, mais exigent en outre l'imputation des conséquences identifiées.

Les situations d'action publique analysées présentent toutes une dimension de conflits et de transactions autour de qualifications juridiques de l'espace. Ces situations, dans le cadre du renforcement de procédures de suivi et d'analyse des dynamiques spatiales, instaurent au sein d'une sphère publique constituée par la controverse, un débat sur les devenirs légitimes d'un sous-ensemble spatial. On a ainsi montré que si la généralisation d'instances de débats et de concertation n'est pas en mesure d'apporter des certitudes, de résoudre les conflits, celles-ci constituent, d'abord, l'institutionnalisation de scènes publiques intégrant la vigilance des résidents et, ensuite, des processus d'hybridation des savoirs « profanes » au contact des acteurs publics. D'une certaine façon, ces instances forment des points de rencontre entre réflexivité individuelle (celle de l'enquête des résidents affectés), réflexivité collective (mise en œuvre par des collectifs), et des procédures de réflexivité institutionnelle. Elles peuvent, dans certains cas, avoir la capacité de reconstruire localement une confiance basée sur des situations d'interactions formalisées et des relations de face à face. Cette capacité à reconstruire localement la confiance entre acteurs reposerait sur une médiation entre réflexivité individuelle et réflexivité institutionnelle, et, pour utiliser le langage de Giddens, sur la confiance dans les procédures et individus placés aux points d'accès « re-localisant », « les systèmes experts ». Ces « points d'accès » assurent l'actualisation locale et l'inscription, dans la vie quotidienne des populations, du droit et des instruments de l'action environnementale et patrimoniale.

Un régime de territorialité réflexive ?

Dans les conflits de proximité, des collectifs, composés en partie de résidents, construisent par un travail d'enquête des éléments valorisables de l'espace qui peuvent justifier sa protection et une certaine vision d'ensembles spatiaux souvent définis territorialement. Ces processus, plus que de territorialisation réactive, peuvent être qualifiés de territorialisation réflexive, au sens où ces collectifs construisent une scène sur laquelle sont mises en débat des informations sur les qualités, les évolutions et le devenir possible d'un territoire, et proclament la

nécessité de la mise en œuvre de procédures de veille et de surveillance - de réflexivité institutionnelle - pour tenter de réduire les incertitudes. On peut faire l'hypothèse que cette production de connaissances et cette mise en débat du devenir d'un ensemble spatial a des effets sur les modalités de l'action des pouvoirs publics ainsi que sur les relations à l'espace des populations. Dans un contexte marqué par l'accroissement des mobilités et la remise en cause des ancrages « traditionnels », que certains dénomment « dé-territorialisation », la multiplication de situations territorialisées d'action publique constitue une forme de territorialisation qui semble aujourd'hui jouer un rôle croissant dans le rapport à l'espace des individus.

On peut construire l'hypothèse de la diffusion d'un régime spécifique de territorialité caractérisée non pas par l'ancrage, la tradition et le temps long, mais par une place particulière de l'action, du débat public, de la diffusion de modes de connaissances et de valorisation de l'espace, de la mise à distance de l'expérience quotidienne pour la transformer en savoir mobilisable dans des épreuves. La notion de régime de territorialité réflexive est un outil d'analyse, une catégorie permettant de regrouper des phénomènes et des situations différentes à partir de certaines de leurs caractéristiques qui pourraient rendre compte des mutations du rapport au territoire et de l'importance de certains processus contemporains de (re)territorialisation. Il s'agit de caractériser des modalités de relation à l'espace et des façons de penser le territoire, qui doivent être considérées, comme les régimes d'historicité identifiés par François Hartog, en termes de co-existence avec d'autres régimes, de rapports de tensions et non de mutations ou d'exclusives. En adoptant une définition inspirée de cet auteur, un régime de territorialité caractériserait la façon dont une société traite du territoire et une « modalité de conscience de soi d'une communauté humaine »¹.

Cet ouvrage a montré qu'il est possible d'identifier des processus de territorialisation réflexive, en France et au Mexique. Toutefois leur prégnance n'est pas du même ordre et leur développement n'a vraisemblablement pas la même signification. En effet, on peut faire l'hypothèse que la place de ce régime de

¹ François Hartog, *Régimes d'historicité, présentisme et expérience du temps*, Paris, Seuil, 2003, 251 p., p. 19.

territorialité est fortement liée à la question de l'émergence de l'individu¹ comme sujet politique, mais aussi comme acteur dégagé des ancrages traditionnels dans des espaces ou des groupes. Or si, dans les deux contextes, on note une tendance à la multiplication des appartenances, les modalités d'ancrage des individus dans des groupes constitués et les formes de médiations politiques sont profondément différentes de l'un à l'autre. Cela ne doit cependant pas nous amener à conclure que l'on peut caractériser les deux situations à partir d'une opposition entre un contexte d'individuation effective² et un contexte marqué par la forte prégnance des attachements communautaires et des intermédiations politiques. D'abord, il faut bien sûr prendre en compte les contextes locaux et sociaux : en ce cas, on pourrait vraisemblablement identifier des situations d'ancrage et d'intermédiation en France et d'individuation métropolitaine au Mexique. D'autre part, on a vu que le modèle de la communauté agressée, en tant qu'il expliquerait des mobilisations, devait être relativisé, y compris dans les situations rurales. Il faut plutôt considérer l'individuation comme une tendance³ présente dans les deux contextes. En effet, les sociétés françaises et mexicaines sont travaillées par des processus d'individuation, qui sont aussi des processus d'autonomisation⁴, et par le rapport à l'espace instauré par les territorialisations réflexives dont on peut observer des modes d'existence et des effets différents. Dans chaque contexte, il semble donc nécessaire de s'interroger sur la place de ces modalités de territorialisation par rapport à d'autres formes du rapport à l'espace. La poursuite de mes recherches et de la réflexion sur cette thématique se place donc d'emblée dans une perspective comparative - au sens défini dans l'introduction de cet ouvrage - à partir de travaux qui seront développés en France et au Mexique ; mais aussi certainement au Canada avec des collègues canadiens⁵. Il est par ailleurs possible, par l'organisation de séminaires internationaux, d'envisager une extension des contextes de référence à d'autres situations européennes ou d'Amérique.

¹ Cf. ce que la sociologie et la philosophie nomment individuation, individualisation ou individualisme. Cf. Philippe Corcuff, Jacques Ion, François de Singly, *Politiques de l'individualisme, entre sociologie et philosophie*, Paris, Seuil, 2005, 183 p., p. 8

² Les travaux de Jacques Ion montrent d'ailleurs que, dans le contexte français, l'individualisme ne constitue pas un repli sur la sphère privée mais se traduit par l'émergence de nouvelles modalités d'engagements affranchis des cadres traditionnels. Cf. Jacques Ion (dir.), *L'engagement au pluriel*, *op. cit.*

³ Cf. Alain Bourdin, *La métropole des individus*, Paris, Editions de l'aube, 2005, 249 p.

⁴ Au sens où Yves Barel caractérise l'autonomie comme une maîtrise partielle de l'univers où l'on est plongé et, en particulier de soi-même » Yves Barel, 1984, *op. cit.* p. 19 ;

⁵ INRS Urbanisation, Culture, Société, Montréal

Les questionnements présentés dans cet ouvrage et qui portent sur le rôle des conflits de proximité et des modalités de territorialisation liées à l'action patrimoniale et environnementale pourraient être élargis pour développer l'hypothèse d'un régime de territorialité réflexive et tester sa pertinence. On doit par ailleurs noter que le champ de recherche ouvert par la notion de territorialité réflexive dépasse les situations d'action étudiées dans cet ouvrage. D'autres formes sont identifiables en première analyse : par exemple, les écomusées qui sont des « musées de société », mais aussi des musées de territoires, les expositions de « territoires »¹, la mobilisation pour la revalorisation de « mémoires locales », le travail de production de connaissances de sous-ensembles spatiaux entrepris par des associations du patrimoine² ou de l'environnement en dehors de tout conflit, mais aussi des exercices de planification participative, de concertation ou de débat public institutionnalisé. Ces situations, identifiables en France et au Mexique qui, toutes, présentent une dimension de production de connaissances sur un sous-ensemble spatial, de construction d'un public, de mise en débat des objectifs de l'action des pouvoirs publics et des devenirs d'un espace, me semblent pouvoir constituer d'autres objets pour le développement d'une géographie de l'action publique mobilisée autour de l'hypothèse de l'existence d'un régime de territorialité réflexive.

Mes investissements dans les prochaines années seront donc centrés sur la réalisation de recherches portant sur les dimensions territoriales de l'action patrimoniale et environnementale et des conflits de proximité et sur la validation de la notion de régime de territorialité réflexive. Dans cette optique et sur ces thématiques des actions de recherche (programmes collectifs, publications), d'animation de la recherche (séminaires, journées d'études), d'encadrement d'étudiants (de Master et de doctorat) seront mises en œuvre à partir de l'équipe de recherche en cours de constitution au sein de l'UMR CITERES et dont l'objet et le titre sont : « Construction politique et sociale des territoires ».

¹ Qui se multiplient en France en même temps que les Parc Naturels Régionaux.

² L'enquête réalisée par Hervé Glevarec et Guy Saez sur les associations du patrimoine illustre directement ce processus (2002, *op. cit.*), voir aussi Michel Rautemberg, 2003, *op. cit.*

Bibliographie

- Abélès Marc, Lionel Charles, Jeudy Henry Pierre (dir.), *L'environnement en perspective, contextes et représentations de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 2000, 258 p.
- Althabe Gérard, Légé Bernard, Sélim Monique, *Urbanisme et réhabilitation symbolique*, Ivry-Bologne-Amiens, Anthropos, Paris, 1984, 297 p.
- Alvarez Enriquez Lucia, *La sociedad civil en la ciudad de México, actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, Mexico, Plaza y Valdes, UNAM, 2004, 270 p.
- Amiot Michel, *Contre l'Etat les sociologues, Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980)*, éditions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1986, 304 p.
- Amougou Emmanuel, *La réhabilitation du patrimoine architectural. Une analyse sociologique de la domination des notables*, éditions L'Harmattan, collection « Logiques politiques », Paris, 2002, 201 p.
- Andrieux Jean-Yves, *Patrimoine et histoire*, Paris, Belin, 1997, 283 p.
- Arnaud André-Jean, *Le droit trahi par la sociologie, une pratique de l'histoire*, Paris, LGDJ, 1998, 260 p.
- Arnold David, *The problem of nature : environment, culture and European expansion*, Londres, Blackwell, 1996, 208 p.
- Atkinson A., Davila J., Fernández E., Mattingly M. (ed.), *The Challenge of environmental management in urban areas*, Hants, Ashgate Publishing Company, 1999; 298 p.
- Auroux Jean, *Réforme des zonages et aménagement du territoire*, Paris, rapport au premier ministre, 1998, s/p.
- Azuela Antonio, (coord.), *El ordenamiento ecológico del territorio en México. Evaluación y perspectivas*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2006(2), 174 p.
- Azuela Antonio, « La política urbana, el papel del estado y la relación estado sociedad », dans E. Duhau, R. Coulomb, *Políticas urbanas y urbanización de la política*, UAM Azcatpozalco, 1989, p. 213-224.
- Azuela Antonio, « Présentation », dans M. Bañuelos (coord.) *Sociedad, derecho y medio ambiente*, México, PROFEPA, SEMARNAP, UAM, 2000, 541 p., p.9-11.
- Azuela Antonio, « Políticas ambientales e instituciones territoriales en México », dans *Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental*, México, UNAM, Coordinación de humanidades, 1993, p. 83-105.
- Azuela Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989, 278 p.
- Azuela Antonio, *Visionarios y pragmáticos: sobre la juridificación del a cuestión ambiental*, México, IIS/UNAM, 2006, 433 p (à paraître).
- Azuela Antonio, Ward Peter, « Memorandum, the reform of article 27 and urbanisation », *Bull. Latin. Am. Res.*, vol. 13 n°3, p. 327-335.
- Azuela, Antonio, Tomas François (Coord.) *El Acceso de Los Pobres al Suelo Urbano*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México, 1997, 321 p.
- Baby J-P., *Réflexions et propositions pour une politique nationale du patrimoine (Etat, Collectivités territoriales, secteur privé)*, Paris, Commission « Patrimoine et décentralisation », Ministère de la culture, 2003, 53 p.
- Bañuelos Martha, (coord.) *Sociedad, derecho y medio ambiente*, México, PROFEPA, SEMARNAP, UAM, 2000, 541 p.
- Barel Yves, « Le social et ses territoires », *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fayard, Fondation Diderot, 1985, 343 p., p. 131-140, p. 133.
- Barel Yves, « Modernité, codes, territoires », *Les annales de la recherche urbaine*, n°10-11, 1988, p. 3-21.

Bibliographie

- Barel Yves, *La société du vide*, Paris, Seuil, 1984, 267 p.
- Barles Sabine, *L'invention des déchets urbains, France :1790-1970*, Champ Vallon, 2005, 297 p.
- Baron Catherine, « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droits et société*, n°54, 2003, p. 329-351.
- Barraqué Bernard, « Environnement, communautés et sociétés : l'influence américaine », *Espaces et sociétés*, n°101-102, 2001, p. 113-136.
- Bassols Mario, « Gestion urbana, orden juridico-ambiental y conflicto social en San Luis Potosí », dans M. Bassols, P. Melé (coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, México, UAM, Miguel Angel Porrua, Mexico, 420 p, 2001, p. 145-183.
- Bassols Mario, Melé Patrice (Coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, UAM, Miguel Angel Porrua, Mexico, 2001, 420 p.
- Bataillon Claude, « Six géographes en quête d'engagement : du communisme à l'aménagement du territoire, essai sur une génération », *Cybergeo : Revue européenne de géographie*, N° 341, 27 juin 2006.
- Bataillon Claude, *Pour la géographie*, Paris, Flammarion, 1999, 161 p.
- Bayet C., Le Bourhis J.-P., « Le zonage comme instrument de gouvernement le cas des risques naturels », *Annales des ponts et chaussées*, n°93, 2000, p. 52-58.
- Beck Ulrich, « La politique dans la société du risque », *Recherches, revue du MAUSS*, N°17, *Chassez, le naturel...écologisme, naturalisme et constructivisme*, 2001, p. 376-393 (première publication 1991).
- Beck Ulrich, Giddens Anthony, Lasch Scott, *Reflexive Modernization, Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Polity Press, Blackwell Publishers Ltd., 1994. 225 p.
- Beck Ulrich, *La société du risque*, Paris, Champs Flammarion, 2001, (première édition en allemand 1986), 521 p.
- Béghain Patrice, *Guerre aux démolisseurs ! Hugo, Proust, Barrès, un combat pour le patrimoine*, Paris, Editions Paroles d'Aube, 1997, 168 p.
- Bencheikh Ahmed, Marié Michel, (dir.), *Grands appareillages hydrauliques et sociétés locales en méditerranée*, Paris, Presses de l'école des ponts et chaussées, 1994, 205 p.
- Berdoulay Vincent, Soubeyran Olivier, *L'écologie urbaine et l'urbanisation, aux fondements des enjeux actuels*, Paris, La découverte, 2002, 268 p.
- Berger Peter, Luckmann Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Klincksieck, 1986, 283 p.
- Berger Pierre, « Appropriation de l'espace et propriété du sol, l'apport du droit immobilier à une étude de géographie sociale », *Noroi*, n°195, 2005/2, p. 17-27.
- Berque Agustin, *Etre humains sur la terre, principes d'éthiques de l'écoumène*, Paris, Gallimard, 1996, 212 p.
- Bertrand Claude, Bertrand Georges, *Une géographie traversière, l'environnement entre territoires et temporalités*, Paris, Arguments, 2002, 330 p.
- Bizberg Ilan, « La transformation politique du Mexique : fin de l'ancien régime et apparition du nouveau ? », *Critique internationale*, n°19, Paris, 2003, p. 117-135.
- Blanc Maurice (ed.), *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, L'harmattan, 1992, 291 p
- Blanc Maurice, « La recherche et l'action : un couple heureux ? : *Espaces et société*, n°101-102, 2001, p. 17-34.
- Blanc Nathalie, *Les animaux et la ville*, Odile Jacob, 2000. 232 p.
- Bleyron Jean-Benoît, *L'urbanisme et la protection des sites, la sauvegarde du patrimoine architectural urbain*, Paris, LGDJ, 1979, 190 p.
- Blomley Nicholas, « From « what? » to « so what? » : Law an geography in retrospect », dans J. Holder, C. Harrison, *Law and Geography*, Current Legal Issues vol. 5, Oxford, Oxford University Press, 2002, 583 p., p.17-33.

Bibliographie

- Blomley Nicholas, *Law, Space and the Geographies of Power*, New-York, Guilford press, 1994, 259 p.
- Boissavit-Camus Brigitte, « Les espaces qualifiés au titre de leur qualité patrimoniale », dans P. Melé, C. Larrue (coord.), *Territoires d'action*, L'Harmattan, 2006, (à paraître).
- Boltanski Luc, *L'Amour et la justice comme compétence, trois essais de sociologie de l'action*, Paris, Métailié, 1990, 367 p.
- Boltanski Luc, Thévenot Laurent, *De la justification, les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 476 p.
- Bordreuil Samuel, « De la densité habitante aux densités mouvantes : l'hyperurbanité », *Les annales de la recherche urbaine*, juin 1995, p. 5-15.
- Borja Tamayo Arturo, « The new federalism in Mexico and Foreign Economic Policy: An Alternative Two-Level Game Analysis of the Metalclad Case », *Latin American Politics and Society*, Vol. 43., N°4, p. 67-90.
- Boudon Raymond, *Le sens des valeurs*, Paris, Puf, 400 p.
- Bourdieu Pierre, « La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°64, 1986, p. 3-19.
- Bourdin Alain, « Négocier ou coopérer, les conditions d'un choix », dans M. Blanc (ed.), *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, L'harmattan, 1992, 291 p., 83-111.
- Bourdin Alain, « Patrimoine et demande sociale », dans *Le patrimoine atout du développement*, Lyon, PUL, Centre Jacques Cartier, 1992, p. 21-25.
- Bourdin Alain, *La métropole des individus*, Paris, Editions de l'aube, 2005, 249 p.
- Bourdin Alain, *La question locale*, Paris, Puf, 2000, 253 p.
- Bourdin Alain, *Le patrimoine réinventé*, Paris, PUF, 1984, 239 p.
- Bourdin Alain, Lefevre Marie-Pierre, Germain Annick (coord.), *La proximité, construction politique et expérience sociale*, Paris, L'Harmattan, 2005, 304 p.
- Bourdin Alain, Lefevre Marie-Pierre, Melé Patrice (coord.), *Les qualifications juridiques de l'espace : structures de confiance de l'habitat*, VST, Université de Tours, rapport final pour le Plan Urbanisme, Construction Architecture (consultation de recherche Habitat et vie urbaine), Ministère de l'Équipement, des transports et du logement, 2003.
- Bourdin Alain, Lefevre Marie-Pierre, Melé Patrice (dir.), *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, Paris, Descartes et cie, 2006, 316 p.
- Bourdin Alain, Lefevre Marie-Pierre, Melé Patrice, « L'élaboration des règles du jeu urbain », dans A. Bourdin, M-P. Lefevre, P. Melé *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, Paris, Descartes et cie, 2006, 316 p. p. 21-51.
- Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, 518 p.
- Boyer Michel, Herzlich Guy, Maresca Bruno (coord.), 2001, *L'environnement, question sociale, dix ans de recherches pour le ministère de l'environnement*, Paris, Editions Odile Jacob, 305 p.
- Brañes Raul, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, FCE, 2000, 770 p.
- Brunet Roger, *Champs et contrechamps, raisons de géographes*, Belin, 1997, 319 p.
- Buguet Béatrice, « Les zones franches urbaines : quintessence de la notion de zonage ou zonage dérogatoire ? », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, 2000, p. 41-46.
- Cabannes Robert « Les associations créatrices de localité », dans *L'esprit des lieux, localités et changement social en France*, Paris, Editions du CNRS, 1986, 345 p. p. 209-233.
- Cabrero Mendoza Enrique, « Usos y costumbres en la hechura de las políticas publicas en México. Limites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes », *Gestión y política pública*, vol. IX, n°2, 2000, p. 189-229.
- Caillé Alain, Chaniel Philippe, Vandenberghe Frédéric, « Présentation », *Recherches, revue du MAUSS*, N°17, *Chassez, le naturel...écologisme, naturalisme et constructivisme*, 2001, p. 5-21.

Bibliographie

- Caillosse Jacques, « Le local, objet juridique », *A la recherche du « local »*, L'Harmattan, 1993, 231 p., p. 111-115.
- Callon Michel, John Law, « L'irruption des non-humains dans les sciences humaines : quelques leçons tirées de la sociologie des sciences et des techniques », dans B. Reynaud, *Les limites de la rationalité*, tome 2, *Les figures du collectif*, Paris, Editions la découverte, 1997, 330 p., p. 99-125.
- Callon Michel, Lascoumes Pierre, Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001, 358 p.
- Camagni R. et Gibelli M. C. (dir.), *Développement urbain durable, quatre métropoles européennes*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1997, 174 p.
- Cambrézy Luc, 1992, « Terre et territoire au Mexique (Veracruz), de la réforme agraire à la fiction municipale », *Cahiers des Sciences Humaines*, 28 (4), p. 625-642.
- Carabias Julia, Provencio Enrique, « La política ambiental mexicana antes y después de Rio », en, A. Glender, V. Lichtinger (comp.), *La diplomacia ambiental*, SER-FCE, México, 1994, 423 p., p. 393-423.
- Carbonnier Jean, *Flexible droit, pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1992, 415 p.
- Carrière Jean-Paul, « Découpage régional, aménagement du territoire et corrections des disparités territoriales de développement », dans P. Melé, C. Larrue (coord.), *Territoires d'action*, L'Harmattan, 2006 (à paraître).
- Carrière Jean-Paul, Mathis Philippe (ed.), *L'aménagement face au défi de l'environnement*, Poitiers, ADICUEER, 312 p.
- Castells Manuel, *Crisis urbana y cambio social*, México, Siglo XXI, 1985, 322 p.
- Cavaillé Fabienne, *L'expérience de l'expropriation*, Paris, ADEF, 1999, 224 p.
- CEDRE, *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2002, 302 p.
- Cefaï Daniel, « L'enquête de terrain en sciences sociales », dans D. Cefaï, *L'enquête de terrain*, Paris, La découverte/MAUSS, 2003, 615 p., p. 465-615, p. 521.
- Cefaï Daniel, « Qu'est-ce qu'une arène publique ? Quelques pistes pour une approche pragmatique », dans *L'héritage du pragmatisme, Conflits d'urbanité et preuve de civisme*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2002, 405 p. p.51-79.
- Cefaï Daniel, Joseph Isaac (coord.), *L'héritage du pragmatisme, conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2002, 405 p.
- Cefaï Daniel, Pasquier Dominique (coord.), *Le sens du public, publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF, 2003, 520 p.
- Cefaï Daniel, Trom Danny, « Présentation », dans *Les formes de l'action collective, mobilisations dans des arènes publiques*, Editions de l'EHESS, 2001, 322 p.
- Charles Lionel, « A la recherche d'une théorie de l'environnement », dans Marc Abélès et all., *L'environnement en perspective, contextes et représentations de l'environnement*, Paris, L'harmattan, 2000, 258 p., p. 10-25.
- Charles Lionel, « Du milieu à l'environnement », dans Michel Boyer et all (coord.), *L'environnement, question sociale, dix ans de recherches pour le ministère de l'environnement*, Paris, Editions Odile Jacob, 2001, 305 p., p. 21-28.
- Charlier Bruno, *La défense de l'environnement : entre espace et territoire, géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, Thèse de doctorat, Université de Pau et des pays de l'Adour, 1999, 753 p.
- Charvolin Florian, *L'invention de l'environnement en France, chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La découverte, 2003, 133 p.
- Chastel André, « La notion de patrimoine », dans Nora Pierre (dir.), *Les lieux de mémoire*, Paris, Gallimard, trois volumes, 1997, (première édition entre 1982 et 1987), vol. 1, 1642 p.
- Chateauraynaud Francis, « La sociologie pragmatique à l'épreuve des risques, exercice de crise sur le dossier nucléaire », *Politix*, 44, 1998, p. 76-108.

Bibliographie

- Chateauraynaud Francis, Torny Didier., *Les sombres précurseurs. Une Sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Editions de l'EHESS, Paris, 1999, 476 p.
- Chevalier Pascal, « Les parcs naturels régionaux : un outil privilégié d'aménagement du territoire », dans P. Melé, C. Larrue (coord.), *Territoires d'action*, L'Harmattan, 2006, (à paraître).
- Chevallier Jacques, « La régulation juridique en question », *Droit et société*, n°49, 2001, p. 827-846.,
- Chevallier Jacques, « Science du droit et science du politique, de l'opposition à la complémentarité », dans CURAPP, *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, p. 252-281.
- Choay Françoise, « Pensée sur la ville, arts de la ville », dans *Histoire de la France Urbaine 4, La ville de l'âge industriel*, Paris, Seuil, 1983, p. 73-156.
- Choay Françoise, *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Seuil, 1992, 267 p.
- Christian Jacob, *L'empire des cartes, approche théorique de la cartographie à travers l'histoire*, Paris, Albin Michel, 1992, 533 p.
- Claude Viviane, « Une solution pratique aux problèmes urbains au début du XX^e siècle : le zonage », *Annales des ponts et chaussées*, n°93, 2000, p. 23-29.
- Claude Viviane, « Zonage et planification urbaine : une perspective historique à partir des pratiques professionnelles », P. Melé, C. Larrue (coord.), *Territoires d'action*, L'Harmattan, 2006, (à paraître).
- Cohen-Tanugi Laurent, *Le droit sans l'Etat*, Paris, PUF, 1992 (première édition 1985), 206 p.
- Comby Joseph, « La gestation de la propriété », dans Falque Max, Massenet Michel (dir.), *Droits de propriété et environnement*, Paris, Dalloz, 1996, p. 275-284.
- Commaille Jacques, *L'esprit sociologique des lois*, Paris, PUF, 1994, 275 p.
- Commerçon Nicole, Goujon Pierre (dir.), *Villes moyennes, Espace, société, patrimoine*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1997, 490 p.
- Conein Bernard, « *Le sociologue dans la nature. Pourquoi pas ?* », *Recherches, revue du MAUSS*, N°17, *Chassez, le naturel...écologisme, naturalisme et constructivisme*, 2001, p. 293-302.
- Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, Section des rapports et des études, 1992, 203 p.
- Coordinación general de ecología y gestión ambiental, Gobierno del estado de San Luis Potosí, *Estudio técnico justificativo para la declaratoria estatal de Area Natural Protegida de la región de Guadalupe*, janvier 1997, SLP.
- Corcuff Philippe, Ion Jacques, de Singly François, *Politiques de l'individualisme, entre sociologie et philosophie*, Paris, Seuil, 2005, 183 p.
- Cornelius Wayne A., *Los inmigrantes pobres en la ciudad de Mexico y la política*, Mexico, Fondo de cultura económica, 1980, 351 p.
- Cornuff Philippe, « Les lumières tamisées des constructivismes. L'humanité, la raison et le progrès comme transcendances relative », *Recherches, revue du MAUSS*, N°17, *Chassez, le naturel...écologisme, naturalisme et constructivisme*, 2001, p. 158-180.
- Coser Lewis A., *Les fonctions du conflit social*, PUF, Paris, 1982, 183 p. (première édition 1956).
- Costero Cecilia, « Metalcald y el municipio de Guadalupe », *Vetas*, ano IV, número 11, mayo-agosto, El Colegio de San Luis, 2002, p. 11-27.
- Courty Guillaume, « Barrer, filtrer, encombrer : les routiers et l'art de retenir ses semblables », *Culture et conflits*, n°12, hiver, 1993, p. 143-168.
- Crespo José Antonio, *Votar en los Estados, análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Miguel Angel Porrua, CIDE, 1996.
- Crozier Michel, Friedberg Erhard, *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective*, Paris, 1977, Seuil, 500 p.
- Cruz Rodríguez Ma. Soledad, *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Mexico*, UAM, RNIU, 2001 356 p.

Bibliographie

- Cuellar Vazquez Angelica, « Tepoztlán : entre la legalidad y la legitimidad ¿ donde se constituyen los actores ? », dans Fernando Castañeda Sabido, Angelina Cuellar Vazquez (coord.), *El uso y la practica de la ley en México*, Mexico, UNAM, Miguel Angel Porrua, 237 p., p. 191-213.
- Cymet David, *From Ejido to metropolis, Another path. An evaluation on Ejido property right in Mexico city*, New-York, Peter Lang, 1992, 275 p.
- D'Alessandro Cristina, « Valeurs environnementales entre identité et conflit : le parc national du Gran Sasso et des Monts de Laga (Italie) », dans P. Melé, C. Larrue, M. Rosenberg (coord.), *Conflits et territoires*, Tours, PUFR, MSH « Villes et territoires », 2003, 224 p., p. 83-103.
- DAEI, *40 ans de réhabilitation de l'habitat en France*, Paris, Economica, 1989, 406 p.
- Davallon Jean, Micoud André, Tardy Jean, « Vers une évolution de la notion de patrimoine, réflexions à propos du patrimoine rural », dans Daniel J. Grange et Dominique Poulot, *L'esprit des lieux, le patrimoine et la cité*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1997, 476 p.
- De Klemm C., « Les éléments de l'environnement en droit positif », dans *L'écologie et la loi*, Paris, L'harmattan, 1989, p. 51-103.
- De la Peña Guillermo, « Poder local, poder regional : perspectivas socioantropologicas », dans Jorge Padua y Alain Vanneph (comp.), *Poder local, poder regional*, Mexico, El Colegio de Mexico, CEMCA, 1986, p. 27-51.
- de Montgolfier Jean, Natali Jean-Marc, *Le patrimoine du futur, approches pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles*, Paris, Economica, 1987, 248 p.
- de Soto Hernando, *El otro sendero*, Lima, Instituto Libertad y Democracia, 1986, 217 p.
- Delaney David, « Beyond the word : law as a thing of this world », J. Holder, C. Harrison (eds), *Law and Geography, Current Legal Issues vol. 5*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 583 p., p.67-83.
- Demouveaux J-P., « Le droit de l'urbanisme au service de la ségrégation urbaine », actes du colloque *Ségrégations urbaines et logique foncières*, Paris, ADEF, 2001, p. 51-68.
- Denèfle Sylvette, « Zonages de protection patrimoniale et territoire », dans Y. Jean, C. Calenge, *Lire les territoires*, Tours, MSH « Villes et territoires », 2002, 300 p., p.79-90.
- Deschamps Emmanuel, *Le droit public et la ségrégation urbaine*, Paris, LGDJ, 1998, 529 p.
- Descola Philippe, « L'anthropologie et la question de la nature », dans M. Abélès, L. Charles, H.P. Jeudy, B. Kalaora (coord.), *L'environnement en perspective, contextes et représentations de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 2000, 258 p., p. 61-83.
- Descola Philippe, *Par delà nature et culture*, Paris, Gallimard, 2005, 623 p.
- Desvallées André, « A l'origine du mot, « patrimoine », dans Dominique Poulot (éd.), *Patrimoine et modernité*, Paris, L'Harmattan, 1998, 311 p.,p. 89-105.
- Détienne Marcel, *Comparer l'incomparable*, Paris, Seuil, 2000, 135 p.
- Dewey John, *Le public et ses problèmes*, Pau, Publications de l'université de Pau, Farrago, Editions Léon Scheer, 2003, (première édition en anglais 1927), 207 p.
- Di Méo Guy, « Le territoire : un concept essentiel de la géographie sociale », dans R. Héryn, C. Muller, *Espaces et sociétés à la fin du XX^e siècle, Quelles géographies sociales ?*, 302 p., p. 49-73. 1998.
- Di Méo Guy, « Patrimoine et territoire, une parenté conceptuelle ? », *Espaces et sociétés*, N°78, 1995, L'Harmattan, 15-34 p.
- Di Méo Guy, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan, 1998, 320 p.
- Di Méo Guy, *L'homme, la société, l'espace*, Paris, Anthropos, 1991, 319 p.
- Diaz Berrio Salvador, *Conservación del patrimonio cultural en México*, México, INAH, 1990, Consejo nacional par la cultura y las artes.
- Diego Pollet, « La médiation et le droit », dans Guihéneuf Pierre-Yves (coord.), *Médiations territoriales, vers un appui aux démarches concertées pour la gestion de l'espace et la protection de l'environnement*, Ateliers de Rennes, Fondation de France, ENSAR, 1999, 46 p.

Bibliographie

- Dodge William S., "Metalclad Corporation v. Mexico, ICSID Case N°ARB(AF)/97/1.40 ILM 37 (2001) and Mexico v. Metalclad Corporation. 2001 B.C.S.C. 664", *The american journal of international law*, vol. 95, N°4, oct. 2001, p. 910-919.
- Dosse François, *L'empire du sens*, Paris, La découverte, 1997, 432 p.
- Douillet Anne-Cécile, « Les sciences sociales entre analyse et accompagnement de la territorialisation de l'action publique », Olivier Ihl (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, PUG, 2006, p. 133-147.
- Drago Roland, « La géographie et le droit », publié dans J-R. Pitte (dir.), *Apologie pour la géographie, Mélanges offerts à Alice Saunier-Seïté*, Paris, Société de géographie, 1997, p. 97-114.
- Dubois-Taine Geneviève, Chalas Yves (dir.), *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, L'aube, 1997, 285 p.
- Duchêne François, « L'élaboration des zonages du risque, ou la négociation d'un système commun de représentation des dangers », P. Melé, C. Larrue (coord.), *Territoires d'action*, L'Harmattan, 2006 (à paraître).
- Duhau Emilio, « Contextes urbains et qualifications juridiques de l'espace à Mexico », dans A. Bourdin, M-P. Lefevre, P. Melé (dir.), *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, Paris, Descartes et cie, 2006, 316 p., p. 151-176,
- Duhau Emilio, « La régularisation de l'habitat au Mexique, urbanisation populaire, ordre urbain et planification », *Les annales de la recherche urbaine*, n°51, 1992, p. 48-62.
- Duran Patrice, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999, 213 p.
- Duran Patrice, Thoenig Jean Claude, « L'état et la gestion publique territoriale », *Revue française de sciences politiques*, vol. 46, 1996, n°4, p. 580-623
- Durand Jorge, *La ciudad invade al ejido, Proletarización, urbanización y lucha política en el Cerro del Judío, D.F, México*, CIESAS, Ediciones de la Casa Chata, 1983, 145 p.
- Durand Lasserre Alain, *L'exclusion des pauvres dans les villes du tiers-monde*, Paris, l'Harmattan, 1985, 197 p.
- Durand Lasserre Alain, Tribillon Jean-François, « La production foncière et immobilière dans les villes des pays en développement », *Hérodote*, n°31, 1983, Paris, p. 9-43.
- Dziedzicki Jean-Marc, *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?*, Thèse de doctorat, Université François Rabelais, 2001, Tours, 443 p.
- Ecole Nationale du Patrimoine, *Patrimoine culturel, patrimoine naturel*, Paris, la documentation française, 1995, 311 p.
- Edelmann Frederic, « Le compromis patrimonial », dans M. Gravari-Barbas, S. Guichard-Anguis, *Regards croisés sur le patrimoine dans le monde à l'aube du XXI^e siècle*, Presse de l'Université de Paris-Sorbonne, 2003, 952 p. p. 5-7.
- Eder Klaus, « L'environnement et le discours écologique : le cas de l'Allemagne », dans M. Abélès et all., *L'environnement en perspective, contextes et représentations de l'environnement*, Paris, L'harmattan, 2000, 258 p., p. 191-208.
- Eder Klaus, *The social construction of nature*, Londres, Sage publication, 1996, 243 p. (traduction et actualisation d'un texte paru en allemand en 1988).
- Environmental Law Institute, *La descentralización de la protección ambiental en México : un panorama de las leyes e instituciones estatales y locales*, México, 1996, s/p.
- Faburel Guillaume, « Le bruit des avions, facteur de révélation et de construction de territoires », *L'espace géographique*, n°3, 2003, p. 205-223.
- Faburel Guillaume, *Le bruit des avions, évaluation du coût social*, Paris, Presses de l'école nationale des ponts et chaussées, 2001, 350 p.
- Falque Max, Massenet Michel (dir.), *Droits de propriété et environnement*, Paris, Dalloz, 1996, 372 p.
- Farthing Stuart (ed.), *Evaluating local environmental policy*, Hants, Ashgate Publishing Company, 1997, 191 p.

Bibliographie

- Faure Alain, Pollet Gilles, Warin Philippe (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques, débats sur autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, 191 p.
- Fermigier André, *La bataille de Paris, des halles à la pyramide, chroniques d'urbanisme*, Paris, 1991, 396 p.
- Fernandes Edesio (ed.) *Environmental strategies for sustainable development in urban areas, lessons from Africa an Latin America*, Hants, Ashgate Publishing Company, 1998, 212 p.
- Fernandes Edesio, (coord.), *Derecho, Espacio Urbano y Medio Ambiente*, Madrid, Dykinson, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñate, 2000, p. 223-252, 279 p.
- Fernandes Edesio, Rugani J. M. (org.) *Cidade, memoria e legislação, a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*, Belo Horizonte, Instituto de arquitectos do Brasil, 2002, p. 255-267.
- Fernandes Edesio, Varley Ann (ed.), *Illegal cities, law and urban change in developing countries*, Londres, Zed Books, 1998, 280 p.
- Fillieule Olivier, « L'émergence de la violence dans la manifestation de rue. Eléments pour une analyse étiologique », *Culture et conflits*, n°9-10, printemps-été, 1993, p. 293-314.
- Fillieule Olivier, Péchu Cécile, *Lutter ensemble, les théories de l'action collective*, L'harmattan, 1993, 221 p.
- Fourniau Jean-Michel, « Les associations et le débat public », dans *Séminaire associations*, PUCA, Ministère de l'Équipement, 1996, Paris. s/p.
- Fox Jonathan « The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico », *World Politics*, Vol. 46, No. 2. (Jan., 1994), pp. 151-184.
- Freeman Michael, « Law and geography : only connect ? », dans J. Holder, C. Harrison (eds), *Law and Geography*, Current Legal Issues vol. 5, Oxford, Oxford University Press, 2002, 583 p. , p. 169-189.
- Frier Paul Laurent, *Droit du patrimoine culturel*, Paris, PUF, 1997, 526 p.
- Futrell Robert, « La gouvernance performative, maîtrise des impressions, travail d'équipe et contrôle du conflit dans les débats d'une *city commission* », *Politix*, vol. 15, n°57/2002, p. 147-165, p. 161. Première publication en anglais 1999.
- Garat Isabelle, « Qu'est-ce qui fait ou ne fait pas patrimoine, l'exemple du domaine militaire du « Château-Neuf, Casernes de la Nive » à Bayonne », *Norois*, 2000, N°185, p. 139-150.
- Garat Isabelle, Gravari-Barbas Maria, Veschambre Vincent, « Emergence et affirmation du patrimoine dans la géographie française : la position de la géographie sociale », dans *Faire la géographie sociale aujourd'hui*, Presses Universitaires de Caen, 2001, 256 p., p. 31-39.
- García Ortega R., *Área metropolitana de Monterrey 1985-1997*, El Colegio de la Frontera norte, 1998.
- García Ortega Roberto, « Aspectos medioambientales del Plan director de desarrollo urbano del Aréa Metropolitana de Monterrey, 1988-2010 », dans Mario Bassols, Patrice Melé (Coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, UAM, Miguel Angel Porrua, Mexico, 420 p, 2001, p. 119-144.
- Garcier Romain, « Quel droit à polluer? La pollution des fleuves internationaux entre droit et géographie », *Bulletin de l'Association des Géographes français*, sept. 2003, pp. 302-311.
- Garibay Orozco Claudio, Bocco Verdinelli Gerardo, « Legislación ambiental, áreas protegidas y manejo de recursos en zonas indígenas forestales. El caso de la región del pico de Tancitaro », Michoacán, dans M. Bañuelos, *Sociedad, derecho y medio ambiente*, México, PROFEPA, SEMARNAP, UAM, 2000, 541 p. p. 15-56.
- Gariépy Michel, Marié Michel (coord.), *Ces réseaux qui nous gouvernent*, Paris, L'harmattan, 1997, 467 p.
- Gaudin Jean-Pierre, « Le zoning ou la nuit transfigurée », *Culture technique, L'usine et la ville, 1836-1986*, 1986, p. 57-63.

Bibliographie

- Gaudin Jean-Pierre, *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Presses de Sciences Po, 1999, 233 p.
- Gaudin Jean-Pierre, *L'avenir en plan, technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, Champ Vallon, 1985, 215 p.
- Gaudin Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presse de Science Po., 2002, 135 p.
- Gay Jean-Christophe, *Les discontinuités spatiales*, Paris, Economica, 1998, 110 p.
- George Pierre, Guglielmo Raymond, Kayser Bernard, Lacoste Yves, *La géographie active*, Paris, PUF, 1964, 394 p.
- Germain Annick, « Variations sur les vertus de la ville proche : la métropole montréalaise à l'épreuve de la diversité », *Cahiers de géographie du Québec*, volume 49, n°138, 2005, p. 289-300
- Gessner V., « Conflit », dans *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 758 p., 1993, p. 91-94.
- Giddens Anthony, *La constitution de la société*, Paris, Puf, (première édition en anglais 1984), 1987, 474 p.
- Giddens Anthony, *Les conséquences de la modernité*, Paris, Puf, (première édition en anglais, 1990), 1994, 192 p.
- Giddens Anthony, *Modernity and Self-identity, Self an Society in the Late Modern Age*, Polity Press, Basil Blackwell Ltd, 1991, 245 p.
- Glaser Barney. G., Strauss Amselm Leonard, *The Discovery of Grounded Theory : Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine Pub. Co, 1967, 271 p.
- Glenn Jane Matthews, Bélanger Véronique, « Informal law in informal settlements », *Law and Geography*, Current Legal Issues vol. 5, Oxford, Oxford University Press, 2002, 583 p., p. 281-304.
- Glevarec Hervé, Guy Saez, *Le patrimoine saisi par les associations*, Ministère de la culture et de la communication, La documentation française, 2002, 411 p.
- González Márquez José Juan, *Nuevo derecho ambiental mexicano (instrumento de política)*, México, UAM-Azcatpozalco, 1997, 372 p.
- Gordillo de Anda Gustavo, De Janvry Alain, Sadoulet Elisabeth, 1999, *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades 1990-1994*, El colegio de México, Fondo de cultura económica, 247 p.
- Gravari-Barbas Maria, « La construction des patrimoines africains-américains à Baltimore. Discours, stratégies d'acteurs et inscriptions socio-spatiales », Colloque *Espaces et sociétés aujourd'hui, la géographie sociale dans les sciences sociales et dans l'action*, UMR Espace géographique et société 6590, 2004, Université de Rennes 2, 21 et 22 octobre.
- Gravari-Barbas Maria, Guichard-Anguis Sylvie, (dir.), *Regards croisés sur le patrimoine dans le monde à l'aube du XXI^e siècle*, Presse de l'Université de Paris-Sorbonne, 2003, 952 p.
- Gravari-Barbas Maria, Veschambre Vincent, « Introduction : patrimoine et environnement : les territoires du conflit », *Norois*, 2000, N°185, p.3-15
- Gravari-Barbas Maria, Veschambre Vincent, « Patrimoine : derrière l'idée de consensus, les enjeux d'appropriation de l'espace et des conflits », dans P. Melé, C. Larrue, M. Rosemberg (coord.) *Conflits et territoires*, Tours, VST/MSH « Villes et territoires ». 2003, 224 p., p. 67-82.
- Grefre Xavier, *La valeur économique du patrimoine, La demande et l'offre de monument*, Anthropos, 1990, 253 p.
- Groupe Frontière, Arbaret-Schulz Christiane, Beyer Antoine, Piermay Jean-Luc, Reitel Bernard, Selimanovski Catherine, Sohn Christophe, Zander Patricia, « La frontière, un objet spatial en mutation », *EspacesTemps.net*, Textuel, 29.10.2004
- Guérin Jean Paul, Gumuchian Hervé (ed.), *Les représentations en actes*, actes du colloque de Lescheraines, Grenoble, Institut de géographie alpine, 1985, 352 p.
- Guérin Jean-Paul, « Patrimoine, patrimonialisation, enjeux géographiques », dans *Faire la géographie sociale aujourd'hui*, Presses Universitaires de Caen, 256 p, p. 41-47, p. 44.

Bibliographie

- Guibert Richard-Emmanuel, *Monuments historiques, régime juridique, fiscalité et subventions*, (le conseiller juridique pour tous) Hericy, Puits Fleuri, 2002, 175 p.
- Guihéneuf Pierre-Yves (coord.), *Médiations territoriales, vers un appui aux démarches concertées pour la gestion de l'espace et la protection de l'environnement*, Ateliers de Rennes, Fondation de France, ENSAR, 1999, 46 p.
- Guillaume Marc, « Mémoires de la ville », *Traverses*, 36, janvier 1986, Paris, p.134-140, p. 140.
- Guillaume Marc, *La politique du patrimoine*, Paris, Editions galilée, 1980, 196 p.
- Guillier F. 2003, « Introduction », dans *Patrimoine et développement au cœur des villes*, Bordeaux, éditions complexes, 401 p., p. 11-14.
- Gumuchian Hervé, Grasset Eric, Lajarge Romain, Roux Emmanuel, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Anthropos, 2003, 186 p.
- Gustavo Garza, *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991*, Mexico, El Colegio de México, 1996, 325 p.
- Habermas Jürgen, *L'espace public, archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société*, Paris, Payot, 1978, [première édition en allemand 1962], 324 p.
- Hannigan John A., *Environmental sociology, a social constructionist perspective*, Londres, Routledge, 1995, 236 p.
- Harley Brian, « Déconstruire la carte », dans P. Gould, A. Bailly, *Le Pouvoir des cartes, Brian Harley et la cartographie*, Paris, Anthropos, (première édition en anglais 1992), 120 p., p. 61-85.
- Hartog Francois, *Régimes d'historicité, présentisme et expérience du temps*, Paris, Seuil, 2003, 251 p.
- Haury Jacques, Montgolfier Jean de, Pedron Michel, Labbe Sylviane, « Une méthode pour l'approche patrimoniale des opération d'aménagement rural, application au reboisement », dans Carrière Jean-Paul, Mathis Philippe (ed.), *L'aménagement face au défi de l'environnement*, Poitiers, ADICUEER, 1995, 312 p., p. 233-249.
- Héritier Annie, *Genèse de la notion juridique de patrimoine culturel*, Paris, L'Harmattan, 2003, 304 p.
- Hérodote, 1976, « Attention géographie », *Hérodote*, n°1, janvier-mars 1976.
- Holder Jane, Carolyn Harrison, « Connecting Law and Geography », *Law and Geography, Current Legal Issues* vol. 5, Oxford, Oxford University Press, 2002, 583 p. , p. 3-16.
- Holder Jane, Harrison Carolyn (eds), *Law and Geography, Current Legal Issues* vol. 5, Oxford, Oxford University Press, 2003, 583 p.,
- Humeau Jean-Baptiste, *Tsiganes en France : de l'assignation au droit d'habiter*, Paris, L'Harmattan, 1995, 409 p.
- Huyghues Despointes Franck, *Attentes et effets de l'inscription du val de Loire sur la liste du patrimoine mondial*, Mémoire de DEA « Villes et territoires », option géographie, 2002, Tours, 299 p.
- Ihl Olivier, « Introduction », *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, PUG, 2006, 286 p.
- Ihlanfeld K. R., « Exclusionary Land-use Regulations within suburban communities : a review of the evidence and policy prescriptions », *Urban Studies*, Vol. 41, 2004, n°2, p. 261-283
- Ion Jacques, « Affranchissements et engagements personnels », dans J. Ion (dir.), *L'engagement au pluriel*, Saint-Etienne, Presse de l'Université de Saint-Etienne, 2001, 217 p., p. 22-45.
- Ion Jacques, « Introduction », dans J. Ion (dir.), *L'engagement au pluriel*, Saint-Etienne, Presse de l'Université de Saint-Etienne, 2001, 217 p., p.10-20.
- Ion Jacques, « Introduction », *Séminaire dynamiques associatives et cadre de vie*, PUCA , compte-rendu numéro 3, 2000, »s/p.
- Ion Jacques, « Métamorphoses de l'engagement, espace public et sphère politique », dans Jacques Ion (dir.), *L'engagement au pluriel*, Saint-Etienne, Presse de l'Université de Saint-Etienne, 2001, p. 196-217.

Bibliographie

- Jackson Nick, Wightman John, « Spatial dimension of private law », dans J. Holder, C. Harrison (eds), , *Law and Geography*, Current Legal Issues vol. 5, Oxford, Oxford University Press, 2002, 583 p., p. 35-64.
- Jacob Christian, *L'empire des cartes, approche théorique de la cartographie à travers l'histoire*, Paris, Albin Michel, 1992, 533 p.
- Janetti Díaz Maria Emilia, Pontifes Martínez Arturo, *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio*, México, Cide, 1996, 140 p.
- Janin Patrick, *L'espace en droit public interne*, Thèse pour le doctorat d'Etat en droit, Lyon III, 1996, s/n,
- Jean Yves, Calenge Christian (coord.), *Lire les territoires*, Tours, Maison des Sciences de l'Homme « Villes et territoires », 2002, 300 p.
- Jeannot Gilles, « Les improbables rencontres du patrimoine », dans Dominique Poulot (éd.), *Patrimoine et modernité*, Paris, L'Harmattan, 1998, 311 p., p. 131-144.
- Jeuzy Henri-Pierre, *La machinerie patrimoniale*, Paris, Tonka, 2001, 127 p.
- Johnston R.J., Gregory D., Pratt G., Watts M., *The dictionary of Human géography*, Blackwell Publishing, 2000, p.435-438.
- Jones Gareth, « Camels, Chameleons and Coyotes : Problematizing the « Histories » of Land Law Reform », dans J. Holder, C. Harrison (eds), *Law and Geography*, Current Legal Issues vol. 5, Oxford, Oxford University Press, 2002, 583 p.
- Jones Gareth, Varlez Ann, « The reconquest of the historic centre : urban conservation and gentrification in Puebla, Mexico », *Environnement and planning*, 1999, p. 1547-1566.
- Jouve Bernard, Ampe Francis, « La gouvernance dans tous ses états », *Territoires 2020*, n°7, DATAR, La documentation française, 1 trimestre 2003, p. 107-119.
- Justice Tysoe, *The United Mexican States v. Metalclad, Reasons for Judgment of the Honourable Mr. Justice Tysoe*, Supreme court of British Columbia, mars 2001, 48 p.
- Kalaora Bernard, *Au-delà de la nature l'environnement*, Paris, L'harmattan, 1998, 199 p.
- Kiss Alexandre, « Le droit de l'homme à la conservation de l'environnement », *Revue universelle des droits de l'homme*, 1990, p. 445-456.
- Knoepfel Peter, Larrue Corinne, Varone Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Helbing & Lichtenhahn, 2001, 398 p.
- Kürzinger F.E. et all, *Política ambiental en México, el papel de las organizaciones no gubernamentales*, México, 1991, Instituto Alemán de Desarrollo.
- La Branche Stéphane, Warin Philippe, *La concertation du public, une brève histoire de la participation dans l'environnement en France (1975-2003)*, rapport intermédiaire, programme Concertation, décision, environnement, juillet 2003, 29 p.
- Laborie Jean-Paul, « Morphologies urbaines et sociales », dans *Mutations économiques et urbanisation, cinq ans de recherche et d'expérimentation*, La documentation française, Paris, 1993, 469 p.
- Lacoste Yves (dir.), *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion, 1993, 1619 p.
- Lacoste Yves, « Les géographes, l'action et le politique », *Hérodote* N°33-34, 1984, 2-3 trimestre, p. 3-32.
- Lacoste Yves, *Dictionnaire de la géopolitique au paysage*, Paris, Armand Colin, 2003, 413 p., p. 129-131.
- Lacoste Yves, *La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre*, Paris, François Maspéro, 1976, 215p.
- Lacour Claude, « Les fondements théoriques de l'intégration de l'aménagement et de l'environnement », dans Carrière Jean-Paul, Mathis Philippe (ed.), *L'aménagement face au défi de l'environnement*, Poitiers, ADICUEER, 1995, 312 p, p. 21-39.
- Lafargue Jérôme, *La contestation collective*, Paris, Nathan, 1998, 128 p.
- Lafaye Claudette, *Sociologie des organisations*, Nathan, 1996, 127 p.
- Lafaye Claudette, Thévenot Laurent, « Une justification écologique, conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue Française de Sociologie*, n°34, 1993, p. 495-524.

Bibliographie

- Larrue Corinne, « Subsidiarité et protection de la nature les conditions institutionnelles d'élaboration d'un territoire d'action environnementale ? », dans P. Melé, C. Larrue (coord.), *Territoires d'action*, L'Harmattan, 2006, (à paraître).
- Lascoumes Pierre (dir.), 1995, *Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit*, Paris, LGDJ., 274 p.
- Lascoumes Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'année sociologique*, 1990, p. 40-71.
- Lascoumes Pierre, Le Bourdhis Jean-Pierre, *L'environnement ou l'administration des possibles, La création des directions régionales de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1997, 253 p.
- Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, « L'action publique saisie par ses instruments » dans P. Lascoumes, P. le Galés (dir.) *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po., 2004, 370 p., p. 11-44.
- Lascoumes Pierre, *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, éditions la découverte, 1994, 317 p.
- Laslaz Lionel, *Vanoise, 40 ans de Parc National ; bilan et perspectives*, Paris, L'Harmattan, coll. « Géographies en liberté », 2004, 434 p.
- Latouche Serge, « Nature, écologie et économie, une approche anti-utilitariste », *Recherches, revue du MAUSS*, N°17, *Chassez, le naturel...écologisme, naturalisme et constructivisme*, 2001, p. 71-93.
- Latour Bruno, « Introduction », dans Jacques Lolive, *Les contestations du TGV méditerranée*, Paris, L'harmattan, 1999, 314 p.
- Latour Bruno, « Réponse aux objections », *Recherches, revue du MAUSS*, N°17, 2001, p. 137-152.
- Latour Bruno, *Nous n'avons jamais été modernes, essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La découverte, 1991, 206 p.
- Latour Bruno, *Politiques de la nature comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La découverte, 379 p.
- Laurin Suzanne, Klein Juan-Luis, Tardif Carole (eds), *Géographie et société, vers une géographie citoyenne*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 2001, 315 p.
- Le Berre Maryvonne, « Territoires », dans A. Bailly, R. Ferras, D. Pumain, *Encyclopédie de la géographie*, Paris, Economica, 1992, 1132 p., p. 617-633, p. 618.
- Le Gléau Jean-Paul, « Comment classer les zonages ? *Annales des ponts et chaussées*, n°93, 2000, p. 4-9.
- Leca Jean, *Préface*, dans F. Godard (coord.), *Le gouvernement des villes, territoires et pouvoirs*, Descartes, 1997, 255 p. p. 16.
- Lecourt Arnaud, Baudelle Guy, « Planning conflicts and social proximity : a reassessment » *International Journal of Sustainable Development*, vol. 7, n° 3, 2004, p. 287-301
- Lecourt Arnaud, *Les conflits d'aménagement, analyse théorique et pratique à partir du cas breton*, Thèse de doctorat, Université de Rennes 2, 2003, 361 p.
- Lefebvre Henri, *La production de l'espace*, Paris, Anthropos, 1986 (première édition 1974), 485 p
- Lefeuvre Marie-Pierre, *La copropriété en difficulté : faillite d'une structure de confiance*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 1999, 183 p.
- Legendre Pierre, *Sur la question dogmatique en occident*, Paris, Fayard, 1999, 368 p.
- Legrand J-F, *Rapport n° 309 : Mise en oeuvre de la directive 92/43/cee du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages*, Sénat, 1997.
- Leniaud Jean Michel, *Chroniques patrimoniales*, Paris, Norma éditions, 2001, 494 p.
- Léonard Eric, Quesnel André, Emilia Velasquez, 2003, *Políticas y regulaciones agrarias, Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*, México, CIESAS, IRD, 396 p.

Bibliographie

- Lévy Jacques (coord.), *Les échelles de l'habiter (Scalab)*, Rapport final, Plan Urbanisme Construction Architecture, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, MSH « Villes et territoires », 2003, s/p.
- Lévy Jacques (dir.), *Géographies du politique*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1991, 221 p.
- Lévy Jacques, « Quatre zonages et un enseignement », *Annales des ponts et chaussées*, n°93, 2000, p.10-11.
- Lévy Jacques, *Egogéographies, matériaux pour une biographie cognitive*, Paris, L'harmattan, 188 p.
- Lévy Jacques, *L'espace légitime, sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994, 442 p.
- Lévy Jacques, *Le tournant géographique, Penser l'espace pour lire le monde*, Paris, Belin, 1999, 398 p.
- Lévy Jacques, Lussault Michel (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003, 1012 p.
- Lewis Oscar, « Reinvestigación de Tepoztlán : critica del concepto fork-urbano del cambio social », dans *Ensayos Antropológicos*, México, Gribaldo, 1986, (première édition en anglais 1953). 602 p. p. 65-86
- Lezama J. L., « La construcción gubernamental de la contaminación ambiental : la política del aire para la ciudad de México 1979-1996 », México, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 1, num 2, juillet-décembre 1997, El Colegio Mexiquense, p. 317-364.
- Lezama José Luis, *La construcción social y política del medio ambiente*, Mexico, El colegio de México, 2004, 277 p.
- Lolive Jacques, « Des territoires de mobilisation à l'écorégion : quelques justifications territoriales utilisées par les associations de défense de l'environnement », dans P. Melé, C. Larrue, M. Rosemberg (coord.) , *Conflits et territoires*, Tours, PUFR, MSH « Villes et territoires », 2003, 224 p., 145-165 p.
- Lolive Jacques, *Les contestations du TGV méditerranée*, Paris, L'Harmattan, 1999, 314 p.
- Lomnitz Claudio, « Les centres et la dialectique de la distinction à Tepoztlan », *Le mouvement social*, n°187, avril-juin 1999, p.33-61.
- Lowental David, « La fabrication d'un héritage », dans Dominique Poulot (éd.), *Patrimoine et modernité*, Paris, L'Harmattan, 1998, 311 p., p. 89-105, p. 107-127.
- Lussault Michel, « La ville clarifiée, essai d'analyse de quelques usages carto- iconographiques en œuvre dans le projet urbain » dans Cambrézy Luc, de Maximy René, *La cartographie en débat*, Paris, Karthala, Orstom, 1995, p. 157-193.
- Lussault Michel, « Action(s) ! », dans J. Lévy, M. Lussault, *Logiques de l'espace, esprit des lieux, géographies à Cerisy*, Paris, Belin, 351 p., p. 11-36.
- Lussault Michel, « Controverses spatiales : des situations pour appréhender les espaces d'actes », *Villes en parallèle*, n°22,23,24, 2001, p. 149-160.
- Lussault Michel, « La ville des géographes », dans T. Paquot, M. Lussault, S. Body Gendrot, *La ville et l'urbain, l'état des savoirs*, Paris, éditions la découverte, 2000, 439 p. p. 21-35.
- Lussault Michel, « Proposition pour l'analyse des espaces d'actes », dans C. Ghorra-Gobin, *Réinventer le sens de la ville, les espaces publics à l'heure globale*, Paris, L'harmattan, 2001, 265 p., p. 33-46.
- Lussault Michel, *Tours : images de la ville et politique urbaine*, Tours, Maison des sciences de la ville, 1993, 415 p.
- Lusson-Lerousseau Nicole, « Les territoires, l'urbanisme et le juge », dans *Conflits et territoires*, P. Melé, C. Larrue, M. Rosemberg (coord.) , *Conflits et territoires*, Tours, PUFR, MSH « Villes et territoires », 2003, 224 p., p. 205-221.
- Lynch Michael, « Vers une généalogie constructiviste du constructivisme social », *Recherches, revue du MAUSS*, N°17, *Chassez, le naturel...écologisme, naturalisme et constructivisme*, 2001, p. 224-246. (première publication en anglais, 1998).

Bibliographie

- Mann Howard, *Derechos privados problemas públicos, una guía sobre el controvertido capítulo del TLCAN referente a los derechos de los inversionistas*, Winnipeg, IIDS, WWF, 2001, 144 p.
- Mann Howard, von Moltke Konrad, *La protección de los derechos de las inversionistas y del bienestar público: evaluación del Capítulo XI del TLCAN*, Papel antecedente para los talleres México, Ottawa, Washington, International Institute For Sustainable Development, 2002, 30 p.
- Marié Michel, « Conflits d'eau, le jeu des antagonismes réglés entre SAR, Fermiers et collectivités locales en Provence », dans M. Marié, D. Larcena, P. Dérioz (dir.), *Cultures, usages et stratégies de l'eau en méditerranée occidentale, tensions, conflits, régulations*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 239-246.
- Marié Michel, « Penser son territoire, pour une épistémologie de l'espace local », dans Franck Auriac, Roger Brunet (coord.), *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fayard, Fondation Diderot, 1986, 353 p. p. 143-158.
- Marié Michel, « Une approche multiforme de l'usage des sols ou les jeux du code et de la ruse », *Pour*, n°80, 1981, p. 45-53.
- Marié Michel, *Les terres et les mots : une traversée des sciences sociales*, Paris, Meridiens Klincksieck, 1989, 214 p.
- Marié Michel, Viard Jean, *La campagne inventée*, Arles, Actes Sud, (première édition 1977), 1988, 229 p.
- Marin Brigitte, 2002, « Lexiques et découpages dans quelques villes italiennes », dans *Les divisions de la ville, op. cit.*, p. 9-45.
- Martinez Assad Carlos (coord.), *Municipios en conflicto*, Instituto de Investigaciones Sociales, 1985, Mexico.
- Marvin S. et Guy S., « Beyond the Myths of the New Environmental Localism », dans *The Challenge of environmental management in urban areas*, Hants, Ashgate Publishing Company, 1999, p. 203-213.
- Masse Alexis, « Comment penser l'autonomie des discours ? un moyen : le concept d'imaginaire hégémonique », *Recherches, revue du MAUSS*, N°17, *Chassez, le naturel...écologisme, naturalisme et constructivisme*, 2001, p. 355-376
- Mathieu Nicole, Jollivet Marcel (coord.), *Du rural à l'environnement : la question de la nature aujourd'hui*, Paris, ARF et l'Harmattan, 1989, 352 p.
- Maurel Marie-Claude, *La transition post-collectiviste, mutations agraires en Europe Centrale*, Paris, l'Harmattan, Coll. « Pays de l'Est », 1994, 368 p.
- Meeus G., « La médiation, pour encadrer et résoudre les conflits du cadre de vie », *Environnement et société*, n° 18, 1997, p. 45-48.
- Melot Michel, « Le monument à l'épreuve du patrimoine », *Les cahiers de médiologie*, numéro *La confusion des monuments*, n°7, 1999, p. 7-19.
- Melucci Alberto, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, Mexico, El Colegio de Mexico, 1999, 260 p.
- Mériaux Olivier, « Référentiel, représentation(s) sociale(s), idéologie », dans A. Faure, G. Pollet, P. Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques, débats sur autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, 191 p., p. 49-68.
- Merino Mauricio, *La transición votada, crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de cultura económica, 2003, 246 p.
- Merino Perez Leticia, Gerez Fernandez Patricia, Madrid Subirán Sergio, *Políticas, instituciones comunitarias y usos de los recursos comunes en México*, dans Bañuelos Martha, 2000 (coord.) *Sociedad, derecho y medio ambiente*, México, PROFEPA, SEMARNAP, UAM, 541 p, p. 57-143.
- Metzger Pascale, « Contribution à une problématique de l'environnement urbain », *Cahiers des sciences humaines*, n°30-4, 1994, p. 595-619.
- Micoud André, « Association et environnement : une «histoire» pleine d'enjeux », dans Pierre Lascoumes (dir.), *Instituer l'environnement, vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'harmattan, 1999, 233 p., p. 151-166.

Bibliographie

- Micoud André, « La campagne comme espace public », *Géo-carrefour*, 2001, Vol. 76, n°1, p. 69-73.
- Micoud André, « Le bien commun des patrimoines », *Patrimoine culturel, patrimoine naturel*, Paris, La documentation française, 1995, 311 p., p. 25-37.
- Micoud André, Charvolin Florian, « La dynamique des associations de nature et d'environnement », Séminaire, *Dynamiques associatives et cadre de vie*, PUCA, 2000, compte rendu n°2, p. 59-82, p. 61.
- Micoud André, Valarié Pierre, Franguiadakis Spyros, *L'écologie urbaine au risque de la cité*, Saint-Etienne, rapport de recherche, CRESAL-CNRS, 1996, 145 p.
- Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, *Guide méthodologique des documents d'objectifs Natura 2000*, Montpellier, GIP ATEN, RNF, 1999.
- Montezuma Barragán Pedro, *Despertares, comunidad y organización urbano popular en México, 1970-1994*, México, UAM, Universidad Iberoamericana, 1999, 599 p.
- Montaño Jorge, *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, Mexico, Siglo XXI, 1976, 224 p.
- Montigny Gilles, *De la ville à l'urbanisation*, Paris, L'harmattan, 1992, 376 p.
- Morgan Quero, « Una periferia que puede ser centro: sociedad civil y gobernabilidad en Tepoztlán », dans Levy Bettina (coord.), *Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano: lecturas políticas*, Buenos Aires: CLACSO, 360 p., 2002, p. 103-135.
- Mormont Marc, Bertrand Anne, 2001, « Oppositions locales et dynamiques d'environnementalisation », *Espaces et sociétés*, n°101-102, p. 93-112.
- Mouchard Daniel, 2002, « Les mobilisations des « sans » dans la France contemporaine, l'émergence d'un « radicalisme autolimité ? », *Revue française de science politique*, 52, n°4, p. 425-447.
- Moussi Maud, *Archéologie et patrimonialisation de l'espace urbain à Tours*, mémoire de Master 1 de géographie, Université de Tours, 2005, 175 p.
- Muller Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique, structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, février 2005, p. 155-187. p. 186.
- Narath Stéphane, « Politique d'aménagement du territoire en Suisse : l'apport de la notion de régime institutionnel de ressources naturelles », dans P.Melé, C. Larrue, (coord.), *Territoires d'action*, L'Harmattan, 2006 (à paraître).
- Narath Stéphane, *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990*, Thèse, Institut des hautes études en administration publique, Lausanne, 2003, 579 p.
- Nivón Bolán Eduardo, 2005, « La política de la identidad en los movimientos sociales. El caso de la defensa de la tierra en el oriente de la ciudad de México », *Antropologías y estudios de la ciudad*, Vol. 1, ano 1, número 1, enero-junio 2005, p. 125-145.
- Noir Daniel (ed.), *Géographie sociale, Actes de Colloque de Lyon, 14-16 octobre 1982*, Paris, GUEPES, 1983, 513 p.
- Nora Pierre (dir.), *Les lieux de mémoire*, Paris, Gallimard, trois volumes, 1997, (première édition entre 1982 et 1997).
- November Valerie, *Les territoires du risque, le risque comme objet de réflexion géographique*, Bern, Peter Lang, 2002, 332 p.
- Nuñez Oscar, « Périphérie urbaine et intervention étatique à Mexico, dans *Le logement, l'Etat et les pauvres dans les villes du tiers- monde*, Pratiques urbaines 2, CEGET, 1984, 184 p., p. 99-113.
- Olivé Negreté Julio, Cottom Bolfy, *Leyes estatales en materia de patrimonio cultural*, México, 2000, INAH.
- Ollivro Jean, « Spécificité des impacts et particularisme culturel : l'exemple du TGV méditerranée », *Géographie et cultures*, n°22, 1997 p.,65-92.
- Orléan André (dir.), « Vers un modèle général de la coordination économique par les conventions », *Analyse économique des conventions*, Paris, PUF, 1994, 434 p., p. 49-82

Bibliographie

- Ortiz Garay Andrés, « Aspectos socioculturales en la gestión ambiental: el caso de la Choya, Minera Hecla en Quitovac, Sonora », *INE Gaceta*, N°52, México, 2000, p. 53-58.
- Osmont Annick, *La banque mondiale et les villes, du développement à l'ajustement*, Karthala, 1995, 309 p.
- Ost François, *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, éditions la découverte, 1995, 346 p.
- Padioleau Jean-Gustave, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, 222 p.
- Passet René, « L'aménagement du territoire dans une perspective de développement durable », dans Carrière Jean-Paul, Mathis Philippe (ed.), *L'aménagement face au défi de l'environnement*, Poitiers, ADICUEER, 1995, 312 p.
- Paul Ladrière, Patrick Pharo, Louis Quéré (coord.), « La théorie de l'action dans le paradigme des sciences sociales », *La théorie de l'action, le sujet pratique en débat*, Paris, éditions du CNRS, 1993, 339 p. 9-19.
- Pelletier Philippe, « La ville et la géographie urbaine chez Elisée Reclus et à travers son époque », *Réfractations n°4*, s/p, 2005, document en ligne.
- Pérignon Jean-Michel, « Le Plan de sauvegarde et de mise en valeur : outil de sauvegarde mais aussi de projet, L'exemple de Bordeaux », *Patrimoine et développement au cœur des villes*, Bordeaux, éditions complexes, 401 p., 2003, p. 203-216.
- Peroni Michel, « Action publique et formes normales de l'accord public », dans *Les raisons de l'action publique, entre expertise et débat*, L'Harmattan, 1993, 367 p. p. 5-13.
- Perrier-Cornet Philippe (coord.), *A qui appartient l'espace rural*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, Paris, 2002, 141 p.
- Perrin-Gaillard Geniève, Duron Philippe, *Du zonage...au contrat une stratégie pour l'avenir*, Paris, rapport pour le premier ministre, 2001.
- Pezzoli Keith, *Human Settlements and Planning for Ecological Sustainability, The case of Mexico*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 1998, 428 p.
- Philipponeau Michel, *Géographie et action, introduction à la géographie appliquée*, Paris, Armand Colin, 1960, 223 p.
- Picon Bernard, *L'espace et le temps en Camargue*, Actes Sud, 1988, 231 p.
- Pinol Jean-Luc, Walter François, « Livre 4 : La ville contemporaine jusqu'à la seconde guerre mondiale », dans Jean Luis Pinol (dir.), *Histoire de l'Europe Urbaine*, T. II, Paris, Seuil, 2004, p. 11-271.
- Poche Bernard, « Le patrimoine comme artifice à la déréalisation du monde social », dans Dominique Poulot (éd.), *Patrimoine et modernité*, Paris, L'Harmattan, 1998, 311 p., p.291-307.
- Poche Bernard, « Localités et subdivisions spatiales du social », *Espace et Société*, n°48-49, 1988, p. 225-239.
- Poulot Dominique, « Le patrimoine et les aventures de la modernité », dans D. Poulot (éd.), *Patrimoine et modernité*, Paris, L'Harmattan, 1998, 311 p., p. 7-67.
- Poulot Dominique, *Musée, nation, patrimoine, 1789-1815*, Paris, Gallimard, 1997, 406 p.
- Poulot Dominique, *Patrimoine et musées. L'institution de la culture, de la Renaissance à nos jours*, Paris, Hachette, 2001, 223 p.
- Prévôt Schapira Marie-France, Rivière D'Arc Hélène, « La voie zapotèque du développement face à l'Etat mexicain modernisateur », *Revue canadienne d'études du développement*, Université d'Ottawa, vol. VIII, n°2, 1987, p. 329-350.
- Prévôt Schapira Marie-France, Rivière D'Arc Hélène, « Poder y contrapoder en el Istmo de Tehuantepec », dans J. Padua, A. Vanneph (compiladores), *Poder local, poder regional*, Mexico, CEMCA/COLMEX, 1986, p. 137-143.
- Prévôt Schapira Marie-France, *Territoires, pouvoirs et sociétés en Amérique Latine, volume 1 : texte de synthèse*, HDR géographie, Université de Tours, 255 p.
- Prévôt Schapira Marie-France., Rivière d'Arc Hélène (coord.), *Les territoires de l'Etat-Nation en Amérique Latine*, Paris, l'heal éditions, 2001, 318 p.
- Prieur Michel, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 1996, 775 p.

Bibliographie

- Procuraduría Ambiental y del ordenamiento territorial del DF, 2002, *Regulación del suelo de conservación del distrito federal y acciones para sancionar obras o actividades ilícitas*, Mexico, Departamento Distrito Federal, 88 p.
- PROFEPA, *Auditoria ambiental a la estación de transferencia de residuos peligrosos ubicada en el sitio « La Pedrera »*, Corporación Radian Guadalcazar, 1994, San Luis Potosí.
- PROFEPA, *El conflicto en torno al confinamiento de residuos peligrosos en Guadalcazar*, San Luis Potosí, México, PROFEPA/SEMARNAT, 2000.
- Prost Dominique, « Mise en scène des enjeux d'agglomération à Bordeaux », dans J. P. Bord, P. R. Baduel (dir.), *Les cartes de la connaissance*, Paris, Karthala, Urbama, 2004, 689 p., p. 211-228.
- Quéré Louis, « Le public comme forme et comme modalité de l'expérience », dans Daniel Cefaï, Dominique Pasquier, *Le sens du public, publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF, 520 p., p. 113-133.
- Quermonne Jean-Luis, « Gouvernance et gouvernement : deux lectures d'une politique institutionnelle européenne », dans Olivier Ihl (dir.), *Les « sciences » de gouvernement*, Grenoble, PUG, 2005, 286 p., p. 121-131., p. 122.
- Raffestin Claude, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec, 1980, 246 p.
- Rallet Alain, Torre André, « Proximité et Localisation », *Economie Rurale*, 280, mars-avril 2004, p. 25-41.
- Ramirez Kuri Patricia (coord.), *Espacio público y reconstrucción de la ciudadanía*, Mexico, Miguel Angel Porrúa, 477 p.
- Rautemberg Michel, *La rupture patrimoniale*, Bernin, A la croisée, 2003, 172 p.,
- Rawls John, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1997 (première édition en anglais 1971), 666 p.
- Raynaud Philippe, Rials Stéphane, *Dictionnaire de philosophie politique*, sous la direction de, PUF, 1996, 776 p.
- Réau Louis, 1994, *Histoire du vandalisme, les monuments détruits de l'art français (première édition 1958)*, Paris, Robert Lafont, 1190 p.
- Rémy Jean, « Bilans et tendances de la sociologie urbaine de langue française depuis 1945 », *Espace et Société*, n°48-49, 1988, p.47-89.
- Rémy Jean, « La vie quotidienne et les transactions sociales : perspectives micro ou macro-sociologiques », dans M. Blanc (ed.), *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, L'harmattan, 1992, 291 p., 83-111, p. 92.
- Rémy Jean, Voyé Liliane, Servais Emile, *Produire et reproduire*, Bruxelles, Vie Ouvrière, deux tomes, 1978 et 1980, 383 p. et 347 p.
- Renard Vincent, « L'indemnisation des servitudes et défense de la propriété aux Etats-Unis », dans Falque Max, Massenet Michel (dir.), *Droits de propriété et environnement*, Paris, Dalloz, 1996, p. 126-133.
- Renard Vincent, « Les servitudes assimilées à une expropriation », *Etudes foncières*, n° 71, 1996, p. 42-47.
- Revel-Mouroz Jean (coord.), *Pouvoir local, régionalismes , décentralisation, enjeux territoriaux et territorialité en Amérique Latine*, Travaux et Mémoires de l'IHEAL, Paris, 1989,
- Reynaud Jean-Daniel, *Les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, 1997, 342 p.
- Rialland Cécile, « Les conflits d'usage aux limites de la ville : un exemple en Loire-Atlantique », dans P. Melé, C. Larrue, M. Rosemberg (coord.), *Conflits et territoires*, Tours, PUFR, MSH « Villes et territoires », 2003, 224 p, p. 189-221.
- Rivera Nolasco Marco A. Rivera Nolasco, 2004, « Controversias agrarias y su relación con el avance del procede 1992-2003 », *Estudios Agrarios*, N 26, p. 121-148

Bibliographie

- Rocheffort Michel, entretien avec Dominique Rivière, « Michel Rocheffort et l'aménagement », STRATES, Numéro hors série, 2002, *Parcours dans la géographie urbaine, Michel Rocheffort, parcours d'un géographe engagé*, s/p ; texte en ligne.
- Rocheffort Renée, « Réflexion liminaire sur la géographie sociale », dans D. Noin, *Géographie sociale, acte du colloque de Lyon*, Paris, GUEPES, 1983, 513 p., p. 11-15.
- Rodriguez Victoria E., Ward Peter M., 1992, *Polycymaking, Politics and Urban Governance in Chihuahua*, US. Mexican Policy Report N°3.
- Roger Brunet, Robert Ferras, Théry Hervé, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, Reclus, La documentation française, 1992, 518 p.
- Roncaloyo Marcel, « La production de la ville », dans *Histoire de la France Urbaine 4, La ville de l'âge industriel*, Paris, Seuil, 1983, p. 73-156
- Roncaloyo Marcel, *La ville et ses territoires*, Paris, Folio Essais, 1996, 278 p.
- Roncayolo Marcel « La production de la ville », dans *Histoire de la France Urbaine 4, La ville de l'âge industriel*, Paris, Seuil, 1983, p. 73-156.
- Roncayolo Marcel, *Lectures de villes, formes et temps*, coll. Eupalinos, Editions Parenthèses, Marseille 2002, 386 p.
- Roncayolo Marcel, *Les grammaires d'une ville, essai sur la genèse des structures urbaines à Marseille*, Paris, EHESS, 1996, 507 p.
- Rosas Maria, 1997, *Tepoztlán crónica de desacatos y resistencia*, México, Era, 147 p.
- Rosemberg Muriel, « Question sur un conflit d'aménagement : le parvis de la cathédrale d'Amiens », dans P. Melé, C. Larrue, M. Rosemberg (coord.), *Conflits et territoires*, Tours, PUFR, MSH « Villes et territoires », 2003, 224 p., p.165-188.
- Roulier Frédéric, « Introduction aux territoires du bruit : le cas de trois discothèques angevines », *Noröis*, n°185, 2000, p. 99-110.
- Rousseau Isabelle, *Mexique : une révolution silencieuse ?, Élités gouvernementales et projet de modernisation (1970-1995)*, Paris, L'Harmattan, 1999, 402 p.
- Roy Jean-Philippe, « La revendication électorale sancerroise : potentialités et limites du paradigme conflictuel », dans P. Melé, C. Larrue, M. Rosemberg (coord.) , *Conflits et territoires*, Tours, PUFR, MSH « Villes et territoires », 2003, 224 p., p. 121-145.
- Rudolf Florence, *L'environnement une construction sociale, pratiques et discours sur l'environnement en Allemagne et en France*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1998, 184 p.
- Ruegg Jean, *Zonage et propriété foncière*, Paris, ADEF, 2000, 256 p.
- Rui Sandrine, *La démocratie en débat*, Paris, Armand Colin, 2004, 263 p.
- Rutherford H. Platt, *Land Use Control : Geography, Law and Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1991, 385 p.
- Sack Robert D., « The power of place and space », *Geographical Review*, vol. 83, n°3 (jul. 1993), p. 326-329.
- Sack Robert D., *Human territoriality : its theory and history*, New-York, Cambridge University Press, 1986, 256 p.
- Saez Guy, Glevarec Hervé, *Le patrimoine saisi par les associations*. Paris : La Documentation française, 2002, 412 p.
- Saïdj Luc, *La notion de territoire en droit public français contemporain*, Thèse de droit, Université de Lyon 2, UER, 1972, 899 p.
- Santos Milton, *L'espace partagé, les deux circuits de l'économie urbaine des pays sous développés*, Paris, Editions M. Th. Genin, Paris, 1975, 399 p.
- Saunier Pierre-Yves, « Le syndrome d'Aladin ou le génie des lieux comme objet pour les sciences sociales », dans Dominique Poulot (éd.), *Patrimoine et modernité*, Paris, L'Harmattan, 1998, 311 p., p. 185-197.
- Scheinfeld Enrique, *Evaluaciones de impacto ambiental, proyectos de inversión y conflictos en México*, México, INE, 1999, 107 p.
- Scherrer Franck, « Retour sur un réquisitoire : le zonage et ses effets pervers », *Annales des ponts et chaussées*, n°93, 2000, p.16-22.

Bibliographie

- Schteingart Martha, "Expansión Urbana, Conflictos Sociales y Deterioro Ambiental en la Ciudad de Mexico: El Caso de Ajusco." *Estudios Demográficos Y Urbanos*, El Colegio de México, n°2 (3), 1987, p. 449-477.
- Schteingart Martha, Clara Salazar, « Expansión urbana, ambiente y cumplimiento de la ley en la ciudad de México », dans Martha Bañuelos (coord.), *Sociedad, derecho y medio ambiente*, México, Profepa, UAM, Conacyt, 2000, p. 409-448.
- Schteingart Martha, *Los productores del espacio habitable, Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 1989.
- Schteingart Martha, Salazar Clara, 2000, « Expansión urbana, ambiente y cumplimiento de la ley en la ciudad de México », dans Martha Bañuelos (coord.), *Sociedad, derecho y medio ambiente*, México, Profepa, UAM, Conacyt, p. 409-448.
- Schteingart, Martha, « Expansión Urbana, Conflictos Sociales y Deterioro Ambiental en la Ciudad de Mexico: El Caso de Ajusco." *Estudios Demográficos Y Urbanos*, El Colegio de México, n°2 (3), 1987, p. 449-477.
- Schutz Alfred, *Le chercheur et le quotidien, phénoménologie des sciences sociales*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1987, (premières éditions en anglais entre 1971 et 1975), 1987, 286 p.
- Sénécal Gilles, « Conflits de proximité et coopération, une géographie des acteurs et des interactions sociales », *Cahiers de géographie du Québec, volume 49, n°138*, 2005, p. 277-285.
- Signoles Pierre, « Acteurs publics et acteurs privés dans le développement des villes du monde arabe », dans P. Signoles, G. El Kadi, R.S. Boumedine, *L'urbain dans le monde arabe, politiques, instruments et acteurs*, Paris, 1999, 373 p., p. 19-53.
- Simmel Georg, *Le conflit*, Paris, Circé, (première publication 1903), 1995, 158 p.
- Simon David, « Development reconsidered : new directions in development thinking », *Geografiska Annaler*, 79 B (4), 1997, p. 183-201,
- Simoulin Vincent, « La gouvernance et l'action publique, le succès d'une forme simmellienne », *Droit et Société*, n°54, 2003, p. 307-328.
- Sinou Alain, *Dispositifs et enjeu du processus de mondialisation du patrimoine bâti*, Mémoire d'HDR, Université de Paris 8, 2001, 235 p., p. 126
- Soubeyran Olivier « Des rendez-vous manqués », *Espaces-temps*, n°68-69-70, 1998, p. 171-186.
- Soubeyran Olivier, article « Marcel Dubois », dans J. Lévy, M. Lussault (dir), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003, 1012 p., p. 279-280 ;
- Spanou Calliope, *Fonctionnaires et militants, l'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'harmattan, 1991, 314 p.
- Stanford M. Lyman, Scott Marvin B., « Territoriality : a neglected sociological dimension », *Social problems*, vol. 15, n°2, 1967, p. 236-249.
- Sueur Jean-Pierre, *Demain, la ville*, Paris, La documentation française, 1998), 391 p.
- Terrier Christophe, « L'Europe et les zonages », *Annales des ponts et chaussées*, n°93, 2000, p. 68-72.
- Thévenot Laurent, « Constituer l'environnement en chose publique, une comparaison franco-américaine », *Cadre de vie, environnement et dynamiques associatives, actes du séminaire*, PUCA, 2000, p. 203-219.
- Thévenot Laurent, *L'action au pluriel, sociologie des régimes d'engagements*, Paris, La découverte, 2006, 310 p.
- Thoenig Jean-Claude, « L'usage analytique du concept de régulation », dans J. Commaille et B. Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998, 381 p. p. 35-53, p. 35
- Thuderoz Christian, « Pourquoi interroger la notion de confiance ? », dans C. Thuderoz, V. Mangematin, D. Harrisson, *La confiance, approches économiques et sociologiques*, Levallois-Perre, Gaëtan Morin Editeur, 1999, p. 1-25.

Bibliographie

- Tomas François, « L'espace public, un concept moribond ou en expansion ? », *Geocarrefour*, vol. 76, n°1, 2001, p. 75-81.
- Tomas François, « L'habitat populaire irrégulier dans les périphéries urbaines d'Amérique Latine », *Problèmes d'Amérique latine*, n°14, 1994, p. 249-268.
- Topalov Christian, « Conclusion : langage, société et divisions urbaines », dans Topalov Christian (dir.), *Les divisions de la ville*, Paris, UNESCO, MSH, 2002, p. 375-450, p. 434.
- Topalov Christian, « Introduction : Les divisions de la ville une approche par les mots », dans Topalov Christian (dir.), *Les divisions de la ville*, Paris, UNESCO, MSH, 2002, p. 1-6..
- Topalov Christian, *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Paris, La Haye-Mouton, 1974, 413 p.
- Touraine Alain, *La parole et le sang : politique et société en Amérique Latine*, Odile Jacob, Paris, 1988, 532 p.
- Touraine Alain, *Production de la société*, Paris, Fayard, 1973, 542 p.
- Tricot Anne, *L'empire du milieu » : quand une controverse environnementale interroge la conception et la conduite du projet autoroutier*, Thèse de doctorat, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 1998, 465 p.
- Tromm Danny, « De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante », *Revue Française de Science Politique*, 1999, vol. 49, n°1, p. 31-50.
- Tromm Danny, « A l'épreuve du paysage. Constructivisme savant et sens commun constructiviste », *Recherches, revue du MAUSS*, N°17, *Chassez, le naturel...écologisme, naturalisme et constructivisme*, 2001, p. 247-261.
- Turner John F.C., « Housing Priorities, Settlement Patterns and Urban Development in Modernizing countries », *Journal of the American Institute of Planners*, n°34, 1968, p. 354-363.
- Ugalde Vicente, « Las relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos toxicos de Guadalcázar », *Estudios Demográficos y Urbanos*, CEDDU, Vol. 17, n°1, janvier-avril 2002.
- Vadelorge Loïc, « Le patrimoine comme objet politique », dans Philippe Poirrier et Loïc Vadelorge, *Pour une histoire des politiques du patrimoine*, 2003, Fondation maison des sciences de l'homme, 615 p., p. 11-24.
- Vandenbergue Frédéric, « Introduction à la sociologie (cosmo)politique du risque d'Ulrich Beck », *Recherches, revue du MAUSS*, N°17, *Chassez, le naturel...écologisme, naturalisme et constructivisme*, 2001, p. 25-39.
- Vandenbergue Frédéric, « Reconfiguration et rédemption des acteurs en réseaux. Critique de la sociologie actantielle de Bruno Latour », *Recherches, revue du MAUSS*, N°17, *Chassez, le naturel...écologisme, naturalisme et constructivisme*, 2001, p. 117-137.
- Vant André, *Imagerie et urbanisation, recherches sur l'exemple stéphanois*, St. Etienne, Centre d'études foreziennes, 1981, 665 p.
- Varley Ann, "A new model of urban land regularisation in Mexico? The role of opposition government", *European Journal of Development Research*, 11, 1999, 235-261.
- Varley Ann, « Clientelism or technocracy, the politics of urban land regularization", dans *Mexico, Dilemmas of transition*, Neil Harvey (ed), London, University of London, British Academic Press, 1993, p.249-276.
- Varley Ann, « Private or Public: Debating the Meaning of Tenure Legalization », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26.2, 2002, p. 449-461.
- Varley Ann, *Ya somos dueños, Land development and regularization in Mexico City*, Londres, Phd, Université de Londres, 1985, 428 p.
- Vega Obdulía, 2004, « La emergencia de nuevos actores en la dinámica de las relaciones intergubernamentales en México : un caso de estudio en Guadalcázar (San Luis Potosi) », texte présenté lors du *IX congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la administracion publica*, Madrid, Espana, 2-5 nov. 2004.
- Veschambre Vincent, « Patrimonialisation et enjeux politiques : les édifices Le corbusier à Firminy », *Norois*, N°185, 2000, p. 125-127.

Bibliographie

- Veschambre Vincent, « Une mémoire urbaine socialement sélective, réflexions à partir de l'exemple d'Angers », *Annales de la recherche urbaine*, 92, 2002, p. 65-73.
- Veyret Yvette, Pech Pierre, *L'homme et l'environnement*, 1993 Paris, PUF, 423 p.
- Vicente Ugalde, La politique des déchets dangereux au Mexique, Thèse pour le doctorat en droit, Université du Panthéon -Assas, Paris II, 2006, 503 p.
- Warin Philippe, « Les « ressortissants » dans les analyses de politiques publiques », *Revue française de science politique*, n°49, 1, février 1999, p. 103-120.
- Woldenberg José, , *La construcción de la democracia, México, Editorial Plaza & Janés, 2002, 383 p.*
- Word Bank, *The Human Face of the Urban Environnement*, proceedings of the second annual world bank conference on environmentally sustainable development, World Bank, 1995.
- Zask Joëlle, « La politique comme expérimentation », préface de l'édition française de John Dewey, *Le public et ses problèmes*, Pau, Publications de l'université de Pau, Farrago, Editions Léon Scheer, 2003, (première édition en anglais 1927), 207 p., p. 7-43.
- Zeneidi-Henry Djemila, *Les SDF et la ville, géographie du savoir-survivre*, Bréal, 2002, 288 p.
- Zermeño Sergio, « Le Mexique néo-libéral : globalisation autoritaire avec transition à la démocratie ? », *Multitudes*, juin 1994, 12 p. s/p document en ligne.
- Zermeño Sergio, *La desmodernidad mexicana y las alternativas a la violencia y a la exclusión en nuestros días*, México, Océano, 2005, 361 p
- Zuñiga V. et all, *Democracia cotidiana y sociedad en Monterrey y San Pedro Garza Garcia*, Reporte de investigación, Fundación Ford, El Colegio de la Frontera Norte, 1995.
- Zwetkoff Catherine, « Sentiment de justice et conflits d'implantation », *Environnement et société*, n°18, 1997, p. 5-19.

Patrice Melé : Présentation analytique des travaux

I Action publique et dynamiques de l'urbanisation

Ouvrages

- *Puebla urbanización y políticas urbanas*, Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcatpotzalco, Mexico, 1994, 229 p.
- *Cartografía temática de la ciudad de Puebla*, Laboratorio Cartográfico, Mapoteca "Dr. Jorge A. Vivo », Instituto de Ciencias de la Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 1985, 10 cartes 1/40 000, plus annexes.

Articles dans des revues avec comité de lecture

- « Action publique et croissance urbaine à Puebla - du laisser-faire à la maîtrise foncière ? », *Traces*, Centre Français d'Etudes Mexicaines et Centraméricaines, Mexico, juin 1996, p. 46-52.
- « Mexique, réforme agraire, fin et suite », *Etudes foncières*, n°63, juin 1994, p. 27-34.
- « Procesos de desarrollo espacial de la ciudad de Puebla, Elementos para un modelo de producción del espacio urbano en Mexico », *Revista Interamericana de Planificación*, Sociedad Interamericana de Planificación, Vol. XXII, n°87-88, juillet-décembre 1989, p. 97-124.
- « Crecimiento urbano, ilegalidad y poderes locales en la ciudad de Puebla », *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol 4, n°2, mai-août 1989, El Colegio de México, Mexico, p. 281-312.
- « Cartographier l'illégalité, filières de production de l'espace urbain de la ville de Puebla (Mexique) », *L'Espace Géographique*, n°4, 1988, p. 257-263.
- « Los procesos de producción del espacio urbano de la ciudad de Puebla », *TRACE*, N°8, Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre, Centre d'Etudes Mexicaines et Centraméricaines, Institut Français d'Amérique Latine, Mars 1985, Mexico, p. 20-29.

Autres articles

- « Reservas territoriales, expropiaciones y *La Jornada de Oriente*, México, avril 1993.
- *¿ Puebla, cuarta metrópoli mexicana ?*, Deuxième Congrès Iberoaméricain d'Urbanisme, SEDUE, Tlaxcala, avril 1986, résumé publié dans *Metrópolis*, supplément de *El Dia*, 27 avril 1986.
- « Urbanización, y legalidad en la ciudad de Puebla », *Boletín trimestrial de El colegio de Puebla.*, 6, Vol II, N°2, avril-juin 1986, Puebla, p. 35-60.

Rapports et documents de recherche

- *Croissance urbaine, illégalité et pouvoir local dans la ville de Puebla (Mexique)*, Document de recherche du CREDAL N°44, Laboratoire Associé 111 du CNRS, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, février 1987, Paris, 34 p.
- *El espacio industrial entre la ciudad y la región: estudio de la dinámica de la industrialización de la region centro de los estados de Puebla y Tlaxcala*, Documentos de Investigación de la División de Estudios Geográficos N°3, Instituto de Ciencias de la Universidad Autónoma de Puebla, novembre 1986, 75 p. Puebla, 10 cartes.

- *Concentration industrielle et aménagement dans les états de Puebla et Tlaxcala*, Document de recherche du CREDAL N°34, Paris, décembre 1985, 49 p.
- *Estudio geografico del armazón urbano de los estados de Puebla y Tlaxcala*, Documentos de Investigación de la División de Estudios Geográficos N°2 Mapoteca « Dr. Jorge A. Vivo », Instituto de Ciencias de la Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, Avril 1985, 72 p, 12 cartes.
- *Los procesos de producción del espacio urbano de la ciudad de Puebla*, Documentos de Investigación de la División de Estudios Geográficos N°1, Instituto de Ciencias de la Universidad Autónoma de Puebla, juin 1984, Puebla, 35 p.
- *Les filières de production de l'espace urbain de la ville de Puebla*, Document de recherche du CREDAL N°22, avril 1984, Paris, 42 p.

II Pouvoir locaux, actions politiques et urbaines

Ouvrages

- *Geopolítica del Estado de Puebla, Elecciones, poderes y conflictos*, Instituto de Ciencias Universidad Autónoma de Puebla, Gernika, Mexico, 1990, 186 p.

Ouvrages collectifs (participation)

- « Pouvoirs locaux et recompositions de l'action publique urbaine au Mexique », dans Marie-France Prévôt Schapira, Hélène Rivière D'arc, *Les territoires de l'Etat-Nation en Amérique Latine*, Paris, Iheal éditions, 2001, 318 p. p. 47-63.
- « Pouvoir local et gestion politique de l'espace urbain de la ville de Puebla », dans *Pouvoir local, régionalismes, décentralisation, enjeux territoriaux et territorialité en Amérique Latine*, Jean Revel-Mouroz (coord.), Travaux et Mémoires de l'IHEAL, Paris, 1989, p. 391-414.
- « Urbanización y poder local en la ciudad de Puebla », *Poder local, poder regional*, Jorge Padua et Alain Vanneph coord., CEMCA-EL Colegio de Mexico, Mexico, 1986, 287 p., p. 222-245.

Articles dans des revues à comité de lecture

- « Mexique de la révolution institutionnelle à la révolution démocratique », *Problèmes d'Amérique Latine*, N° 91, 1° trimestre 1989, La documentation française, Paris, p.3-24.

Rapports et documents de recherche

- *Elections, pouvoirs et conflits dans l'état de Puebla*, Document de recherche du CREDAL N°47, Laboratoire Associé 111 du CNRS, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, Juin 1987, Paris, 139 p, 28 cartes.

III Patrimoine et action publique

Ouvrages

- *La producción del patrimonio urbano*, Mexico, éd. de la Casa Chata, CIESAS, 2006, 425 p. (version modifiée et actualisée de *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*),
- *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, Presse de la Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, 1998, 324 p.

Ouvrages collectifs (participation)

- « Qualification patrimoniale des espaces centraux des villes mexicaines », Maria Gravari-Barbas, Sylvie Guichard-Anguis (sous la direction de), *Regards croisés sur*

le patrimoine dans le monde à l'aube du XXI^e siècle, Paris, Sorbonne, 2003, 952 p., p. 519-538.

- « (Ré)investir les espaces centraux des villes mexicaines », dans Catherine Bidou-Zachariassen et al (coord.), *Retours en ville*, Paris, Descartes, 2003, 267p., p. 175-204.

- « Património, meio ambiente y orden jurídico urbano : reflexiones a partir del caso mexicano », dans Edésio Fernandes, Jurema M. Rugani (org.) *Cidade, memória e legislação, a preservação do património na perspectiva do direito urbanístico*, Belo Horizonte, Instituto de arquitectos do Brasil, 2002, p. 255-267.

Articles dans des revues avec comité de lecture,

- « Sacralizar el espacio urbano : el centro de las ciudades mexicanas como patrimonio mundial no renovable », *Revista Alteridades*, UAM Itztapalapa, Mexico, 1998, p. 11-26. <http://www.uam-antropologia.info/alteridades/alt16-1-mele.pdf>

- « La protección del patrimonio histórico en México : practicas locales y competencias federales », *Mexican Studies*, University of California Press, 1998, p. 71-104.

- « Quelles places centrales pour les métropoles régionales mexicaines ? : Monterrey, Guadalajara », *Revue de Géographie de Lyon*, 1997.

- « Quartiers populaires et patrimoine au Mexique », *Les annales de la recherche urbaine*, n°72, 1996, Paris, p. 22-33.

- « La construcción jurídica de los centros históricos: patrimonio y políticas urbanas en México », *Revista mexicana de Sociología*, n°1, 1995, p. 183-206, Mexico.

- « Pratiche della città e modelli culturali in Messico », dans *La città ineguale pratiche culturali e organizzazione della marginalità in Africa e America Latina*, Edizioni Unicopli, Milano, 1995, p. 64-77., 353 p.

- « Historicité et espace urbain, patrimoine et stratégies d'image dans les centres-villes mexicains », *Cahiers des amériques latines*, n°18, 1995, p. 80-103.

- « Centro urbano y patrimonio monumental en la ciudad de Puebla », *TRACE*, N°11, Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre, Centre d'Etudes Mexicaines et Centraméricaines, Institut Français d'Amérique Latine, Mexico, Mai 1987, p. 42-51; et *Estudios Municipales*, N°17, sept-oct 1987, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaria de Gobernación, Mexico, p. 125-147.

IV Environnement et action publique

Ouvrages collectifs (coordination)

- Bassols Mario, Melé Patrice (coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, UAM, Miguel Angel Porrua, México, 2001, 420 p.

Numéro de revue (coordination)

- avec Hector Padilla (coord.), 1999, « Medio ambiente y acción publica urbana », Noesis, *Revista de ciencias sociales y humanidades*, Universidad Autonoma de Ciudad Juarez, Mexique N°22-23, 1999.

Ouvrages collectifs participation

- « Medio ambiente, orden jurídico y gestión urbana », dans Mario Bassols, Patrice Melé (Coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, UAM, Miguel Angel Porrua, Mexico, 2001, 420 p., p. 11-50.

- "Monterrey: medio ambiente y urbanización en una metrópoli industrial", dans Mario Bassols, Patrice Melé (Coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, UAM, Miguel Angel Porrua, Mexico, 2001, p. 51-118.

- "Orden jurídico y acción pública urbano-ambiental en Francia", dans Mario Bassols, Patrice Melé (Coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, UAM, Miguel Angel Porrua, Mexico, 2001, 420 p., p. 347-390.
- et all, « Medio ambiente, orden jurídico y gestión urbana en Mexico », dans Martha Banuelos (coord.), *Sociedad, derecho y medio ambiente*, Mexico, Conacyt, UAM, Profepa, 2000, p. 325-409., 541 p.
- « Medio ambiente, orden jurídico y gestión urbana en Francia », dans Edesio Fernandes (coord.), *Derecho, Espacio Urbano y Medio Ambiente*, Madrid, Dykinson, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, 2000, p. 223-252, 279 p.

Articles dans des revues avec comité de lecture

- « Paradigme environnemental et action publique urbaine à Monterrey (Mexique) », *Autrepart, Gérer la ville entre global et local*, 2002, N° 21, Paris, L'Aube, Institut de Recherche sur le Développement, p. 41-54.
- « Medio ambiente y acción pública urbana en Francia », *Nóesis, revista de ciencias sociales y humanidades*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Mexico, N° 22-23, 1999, p.17-40.

Rapports et documents de recherche

- avec Mario Bassols (coord.) *Projet Medio : Environnement, ordre juridique et gestion urbaine, pour le ministère mexicain de l'environnement* (PROFEPA-SEMARNAP) et CONACYT, VST, rapport final, 2000.

V Conflits, territorialisation et formes locales de régulation

Ouvrages collectifs (coordination)

- Melé Patrice, Larrue Corinne (coord.), *Territoires d'action*, L'Harmattan, 2006, (à paraître).
- Melé Patrice, Larrue Corinne, Rosemberg Muriel (coord.) , *Conflits et territoires*, Tours, PUFR, MSH "Villes et territoires", 2003, 224 p.
- Bourdin Alain, Lefevre Marie-Pierre, Melé Patrice (dir.), *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, Paris, Descartes et cie, 2006, 316 p.

Ouvrages collectifs (participation)

- avec Bourdin Alain, Marie-Pierre Lefevre, 2006, « Incertitude et formes locales de régulation », *Actes du colloque Habitat et vie urbaine, PUCA, (à paraître)*.
- « Territoires d'action et qualifications de l'espace », dans *Territoires d'action*, Paris, L'Harmattan, 2006 (à paraître).
- avec Bourdin Alain, Lefevre Marie-Pierre « L'élaboration des règles du jeu urbain », dans *Les règles du jeu urbain*, Paris, Descartes et cie, 2006, 316 p., p. 21-51.
- « Lutter contre les bruits de la ville, mobilisation du droit et production d'ordres locaux », dans *Les règles du jeu urbain, construction de la confiance et localisation du droit*, Paris, Descartes, 2006, 316 p., p. 207-242.
- « Conflits urbains pour la protection de la nature dans une métropole mexicaine », dans Patrice Melé, Corinne Larrue, Muriel Rosemberg (coord.), *Conflits et territoires*, Tours, PUFR, MSH "Villes et territoires", 2003, 224 p, p. 103-120.
- « Conflits, territoires et action publique », dans Patrice Melé, Corinne Larrue, Muriel Rosemberg (coord.), *Conflits et territoires*, Tours, PUFR, MSH "Villes et territoires", 2003, 224 p. 13-32.

Article dans revues avec comité de lecture

- « Conflits patrimoniaux et régulation urbaine », *ESO, travaux et documents de l'Unité Mixte de Recherche 6950, Espaces et Sociétés*, N° 23, 2005, p. 51-57. http://www.univ-lemans.fr/lettres/eso/TELECHARGEMENT/ESO_23/mele.pdf
- « Habitants mobilisés et devenir d'un espace patrimonial », *Géocarrefour*, Lyon, N°3, 2004, p. 223-230.

Rapports et documents de recherche

- avec Bourdin Alain, Lefeuvre Marie-Pierre, *Les qualifications juridiques de l'espace : structures de confiance de l'habitat*, VST, pour le Plan Urbanisme, Construction Architecture (consultation de recherche Habitat et vie urbaine), Ministère de l'Équipement, des transports et du logement, rapport final juillet 2003.
- avec Bourdin Alain, Charmes Eric, Lefeuvre Marie-Pierre, *La construction des unités significatives de la ville*, Rapport final, Recherche pour le compte de la mission du patrimoine ethnologique, Ministère de la Culture, ARDU, 2001.

VI Recherches et études en aménagement du territoire

Ouvrages collectifs (participation)

- avec Michel Foucher et Thomas Reggazzola, « L'arc sud-européen, quatre exemples de territoires régionaux », *Rhône-Alpes 2020, Etat des lieux et prospective*, Les études de l'Observatoire Européen de Géopolitique, 1998, p. 116-133, 150 p.
- avec Michel Foucher, « The New Structuring Factors of the European Territories towards Spatial Convergence or Growing Regional Disparities », *Räumliche Disparitäten und Bevölkerungswanderungen in Europa, Regional Antworten auf Herausforderungen der europäischen Raumentwicklung*, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, 1997, p. 15-41, 202 p.

Rapports et documents de recherche

- avec Michel Foucher, *Les perspectives internationales de l'économie du Grand Sud-Est, synthèse de prospective géopolitique et géoéconomique*, pour la DATAR, octobre 1997.
- avec Michel Foucher, *Les Horizons internationaux de la région Rhône-Alpes*, pour le conseil régional Rhône-Alpes, juin 1996.
- avec Michel Foucher, *Etude des enjeux d'aménagement et de développement liés au raccordement de la région genevoise aux réseaux ferroviaires à grande vitesse*, pour l'Agence régionale d'aménagement et de développement du territoire, TRACES, Région Rhône-Alpes, juin 1996.
- avec Michel Foucher, *La relation Lyon-Turin dans le contexte européen*, pour l'Agence régionale d'aménagement et de développement du territoire, TRACES, Région Rhône-Alpes, juin 1995.
- *Outils et politiques d'aménagement du territoire, comparaison internationale, Bade Wurtemberg, Suisse, Piémont, Catalogne*, pour le Conseil Régional Rhône-Alpes, août 1993.
- *Dynamiques et fonctions urbaines des villes de la région Rhône-Alpes*, pour le Conseil Régional Rhône-Alpes, 26 p., 7 cartes plus fichiers images, janvier 1993
- *Conversion industrielle et marchés de l'emploi*, EMPIRICA (Bonn), Commission des Communautés Européennes (Bruxelles): « Successful labour market policy approaches in certain Community regions. Lesson to be drawn for the labour market in East Germany », mai 1993.

- *Les coopérations inter-régions en Europe (1972-1990)*, L'Observatoire Européen de Géopolitique, 1991.

VII Recherches et études sur l'ouverture de l'Europe à l'est

Ouvrages collectifs (participation)

- *parties*: « Géographie administrative, géographie de la population, Réseaux urbains, Aérer le territoire polonais (avec Michel Foucher), La double transition des espaces tchèques et slovaques, Prague, capitale tchèque, Bratislava, capitale slovaque, Hongrie prospective et territoire (avec Michel Foucher), Albanie, un impératif sortir de l'isolement, Un état pour la nation slovène, Saint-Pétersbourg, porte d'Europe, Moscou, capitale de la Russie, Transition économique, Infrastructures trans-européennes de transport », *Fragments d'Europe*, sous la direction de Michel Foucher, L'Observatoire Européen de Géopolitique, Fayard, 1993, Paris, 327 p.

Rapports et documents de recherche

- *Les nouvelles structurations du territoire européen*, pour la DATAR, octobre 1995.
- avec Michel Foucher, *Conséquences géographiques de l'introduction de l'économie de marché à l'est (PECO)*, pour la DATAR, mai 1994.

VIII Recherches et études urbaines

Ouvrages collectifs (participation)

- « Funzioni amministrative, decentramento e pianificazione territoriale: l'esperienza francese », dans *La Capitale reticolare, Il decentramento delle funzioni nazionali un'esperienza europea e una proposta per l'Italia*, Edizioni della fondazione Giovanni Agnelli, Turin, 1993, 105 p., p. 50-80.
- « *Stratégies locales et aménagement dans deux villes moyennes (Roanne et Troyes)* », dans Michel Gault (comp.), *Villes intermédiaires pour l'Europe*, Syros Alternatives, Plan Urbain, 1989, p. 91-94.

Article

- « Comunidades y políticas de vivienda en España », *Vivienda*, Volumen 2, N°1 y 2, janvier-décembre 1991, INFONAVIT, México, p. 97-111.

Rapports et documents de recherche

- *Les images du déclin, référents spatiaux et aménagement du territoire*, pour l'Association des maires des grandes villes de France, janvier 1994.
- « Décentralisation et organisation territoriale, tendances françaises et européennes », *Actes du colloque Franco-Mexicain sur la Recherche Urbaine*, Plan Urbain, Institut d'Urbanisme de Grenoble, avril 1993.
- en collaboration de Michel Chevallier, *Représentations et stratégies locales dans trois villes moyennes (Roanne, Troyes et Valence)*, ARCADES, PLAN URBAIN, 1991.
- *Les outils de connaissance et d'analyse du marché du logement en Espagne (région de Madrid et Catalogne)*, ARCADES, Plan construction et habitat, Ministère de l'Équipement et du Logement, 1990.

IX Recherche sur la recherche

- *Dix années de recherches et d'études sur les villes latino-américaines, Éléments pour un bilan*, DAEI-CREAR, 1989.

Table des matières

| | |
|--|-----|
| <u>INTRODUCTION</u> : DE L'AUTOREFERENCE AU PROJET | 1 |
| <u>PREMIERE PARTIE</u> | |
| ACTION PUBLIQUE ET PROCESSUS LOCAUX DE REGULATION | 17 |
| I PREMISSES D'UNE GEOGRAPHIE DE L'ACTION PUBLIQUE | |
| Géographies et analyse de l'action | |
| Les tentations de l'action | 19 |
| Le retour de l'action | 24 |
| La présence de l'acteur | 30 |
| La place de l'action dans mes travaux | |
| Focaliser sur l'action et le politique | 33 |
| Des politiques urbaines à l'analyse des actions des pouvoirs publics | 37 |
| Dimensions publiques de l'action | 41 |
| Des acteurs compétents et engagés | 50 |
| II ETUDIER DES PROCESSUS LOCAUX DE REGULATION | |
| Démocratie dialogique, gouvernance et régulation | |
| Re-fonder la démocratie et le rapport à la science | 56 |
| De la gouvernance à la régulation | 59 |
| Une géographie du droit en action | |
| Géographie et droit | 68 |
| La place du droit dans mes travaux | 77 |
| Etudier les usages locaux du droit | 91 |
| III ANALYSER DES SITUATIONS D'ACTION | |
| Les qualifications juridiques de l'espace : l'institution de territoires d'action | |
| Du zonage au territoire | 102 |
| Une saisie territoriale de l'espace | 106 |
| Spatialiser savoirs et pouvoirs | 112 |
| Le sens de la limite | 117 |
| Stéréotyper des objets spatiaux | 123 |
| Qualifications juridiques de l'espace | 125 |
| Zonages, droits de propriétés et divisions sociales de l'espace | 127 |
| Contextes juridiques et institutionnels locaux | 133 |
| Conflits de proximité et action publique | 137 |
| Différentes expressions d'oppositions, de revendications, de protestations | 139 |
| Conflits et controverses comme révélateurs | 146 |
| Dimensions spatiales et territoriales des conflits et controverses | 150 |
| CONCLUSIONS/PROJET : LES CONFLITS DE PROXIMITE, OBJETS D'UNE GEOGRAPHIE DE L'ACTION PUBLIQUE. | 158 |

DEUXIEME PARTIE

PATRIMOINE, ENVIRONNEMENT ET ACTION PUBLIQUE

| | |
|---|-----|
| INTRODUCTION | 165 |
| I UNE POSITION CONSTRUCTIVISTE | |
| Les implications d'un constructivisme tempéré | 169 |
| Les constructions du patrimoine et de l'environnement | 172 |
| Patrimoine et environnement : autres positions de recherche | 177 |
| II MODES D'EXISTENCE DU PATRIMOINE ET DE L'ENVIRONNEMENT | |
| Valeurs, référentiels et grandeurs | 184 |
| Une définition pluraliste des biens communs | 188 |
| III ANALYSER L'INSTITUTIONNALISATION DU PATRIMOINE ET DE L'ENVIRONNEMENT | |
| Co-construction du patrimoine et de l'environnement | 195 |
| Travaux sur l'institution du patrimoine et de l'environnement au Mexique | 202 |
| Modalités de l'institutionnalisation locale | 202 |
| Espaces urbains et institution du patrimoine et de l'environnement | 218 |
| CONCLUSIONS : FORMES DE L'INSTITUTION LOCALE DU PATRIMOINE ET DE L'ENVIRONNEMENT | 246 |

TROISIEME PARTIE

CONFLITS, TERRITOIRE ET ACTION PUBLIQUE AU MEXIQUE

| | |
|---|-----|
| INTRODUCTION : UN CONTEXTE D'ACTION PUBLIQUE EN TRANSITION | 255 |
| I GROUPES LOCAUX, ESPACES EN CONFLIT ET CONSTRUCTION DE COLLECTIFS | 263 |
| Résistance et identités locales | 268 |
| Collectif mobilisé et reconstitution d'une communauté virtuelle | 276 |
| Elargissement des bases du conflit et rôle des associations d'écologistes | 285 |
| II CONFLITS ET TERRITOIRES INSTITUTIONNELS | 290 |
| Gouvernabilité locale | 291 |
| L'ejido comme quatrième niveau de pouvoir | 294 |
| Arrangements institutionnels, répartition des compétences et situations d'action | 300 |
| Guadalcazar : relations entre niveaux de pouvoir | 304 |
| L'ALENA comme scène de régulation supra-nationale des conflits d'implantation | 307 |

III CONFLITS ET TERRITORIALISATION DE L'ACTION PATRIMONIALE ET ENVIRONNEMENTALE

| | |
|--|-----|
| Méfiance, risque et catastrophe écologique | 314 |
| Controverses et ordre juridique | 319 |
| Mobilisation du droit, entre judiciarisation et justification | 319 |
| Usages du droit et situations d'action | 321 |
| Le projet comme occasion de mise aux normes des activités | 327 |
| Réduire et compenser les affectations à l'environnement | 327 |
| Le projet plutôt que le laisser-faire | 330 |
| Réactivation et production de qualifications juridiques de l'espace | 333 |
| Les zonages comme ressources juridiques et argumentatives | 333 |
| Protection environnementale : entre expertise, mobilisation et pouvoir local | 336 |
| Territorialiser la valeur patrimoniale | 340 |

CONCLUSIONS : ACTION PUBLIQUE ET MEDIATIONS ENVIRONNEMENTALES ET PATRIMONIALES

| | |
|--|-----|
| Dimensions spatiales et territoriales des conflits | 350 |
| Tentatives de médiation environnementale | 354 |
| L'impossible construction de l'assentiment | 358 |
| Qualifications patrimoniales et environnementales d'objets ou d'espaces | 361 |
| Territorialisation/dé-territorialisation des valeurs de l'espace | 364 |

QUATRIEME PARTIE

ACTION PUBLIQUE ET PROCESSUS DE TERRITORIALISATION

| | |
|---|-----|
| INTRODUCTION | 371 |
| I CONFLITS ET CONTROVERSES : DE NOUVELLES SCENES DE PRODUCTION TERRITORIALE ? | |
| Constitution d'un collectif et appropriation de l'espace en conflit | 372 |
| Habitant mobilisés, stratégies résidentielles et expositions aux nuisances | 373 |
| Des espaces maillés par un réseau d'habitants compétents | 377 |
| Constructions de scènes locales de débat | 378 |
| Impacts des dimensions territoriales de l'action publique | 379 |
| Mise en place des dispositifs territorialisés de régulation locale | 379 |
| Territorialisations réactives | 384 |
| Mobilisation et compétences territoriales : le rôle des qualifications juridiques de l'espace | 387 |
| Conflits et territorialisation | 389 |

| | |
|--|-----|
| II CONCLUSION / PROJET : IDENTIFIER UN REGIME DE TERRITORIALITE REFLEXIVE | 392 |
| Réflexivité et rapport au monde | 393 |
| Dimension réflexive du patrimoine, de l'environnement et des situations d'action publique | 395 |
| Un régime de territorialité réflexive ? | 399 |
| | |
| BIBLIOGRAPHIE | 403 |
| | |
| PATRICE MELE : PRESENTATION ANALYTIQUE DES TRAVAUX | 424 |

