

TECHNIQUES
TERRITOIRES
ET SOCIÉTÉS

PROSPECTIVE
sciences sociales

Projet d'infrastructures
et débat public

31



Ministère de l'Aménagement du Territoire,
de l'Équipement et des Transports
Direction de la Recherche et des Affaires
Scientifiques et Techniques
Centre de Prospective et de Veille Scientifique

Mai 1996

PROJET D'INFRASTRUCTURES ET DÉBAT PUBLIC

**Ministère de l'Équipement, du Logement,
des Transports et du Tourisme**

**Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques
Centre de Prospective et de Veille Scientifique et Technique**

n° 31

Les dossiers **Techniques, Territoires et Sociétés** ont pour objet de confronter sur un thème déterminé – qu'il s'agisse de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'équipement, des transports ou de l'environnement – les points de vue des chercheurs en sciences sociales et des praticiens. Ils reprennent des travaux – recherches ou comptes rendus de séminaires – généralement menés dans cette perspective sous l'égide du Centre de Prospective et de Veille Scientifique.

Présentation

Jacques Thoys
Responsable de Techniques, Territoires et Sociétés

Ce numéro 31 de Techniques Territoires et Sociétés reprend pour l'essentiel les interventions faites le 25 janvier 1996 lors de la « Journée prospective » organisée conjointement par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la DRAST et l'INRETS sur le thème : « Projet d'infrastructures et débat public ». Nous y avons ajouté deux textes faisant la synthèse d'études récemment menées dans la même perspective : le premier d'Anne Tricot sur le projet autoroutier A8 Bis et le second de Jean Ollivro, de caractère plus méthodologique.*

L'ensemble sera complété avant la fin de l'année 1996 par les actes d'une seconde « journée prospective » qui permettra de comparer l'expérience française avec celle d'autres pays comme le Canada, les Pays-Bas ou la Suisse.

La publication de ce document, comme l'organisation du colloque dont il reprend la substance, ont été assurées par Marie-José Roussel, du Centre de Prospective, et Jean-Michel Fourniau, de l'INRETS, avec l'assistance de Monique Cavagnara.

* Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques du ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme.

Sommaire

	pages
Introduction	7
<i>par Jacques Theys</i>	
Transparence des décisions et participation des citoyens	9
<i>par Jean-Michel Fourniau</i>	
Répondants : J.-P. Lacaze	49
J. Lafont	53
<i>Débat</i>	57
L'acceptabilité sociale des projets d'infrastructure : l'exemple du TGV Méditerranée	61
<i>par André Donzel</i>	
Répondants : O. Domenach	73
S. Mougard	75
<i>Débat</i>	77
Les ambivalences d'une évaluation citoyenne	79
<i>par Muriel Tapie-Grime</i>	
Répondant : J. Poulit	91
<i>Débat</i>	95
Infrastructures et espaces publics : le cas de la L2 à Marseille	97
<i>par Brigitte Aurrant et Yves Ronchi</i>	
Répondant : C. Piloix	111
<i>Débat</i>	113
Aménager : question de responsabilité, de précaution, de concertation	117
<i>par Philippe Warin</i>	
Répondant : M. Fouga	125
<i>Débat</i>	127

Stratégies, Intérêts et justifications à propos d'une comparaison France - Etats-Unis de conflits d'aménagement	129
<i>par Laurent Thévenot</i>	
Répondant : O. Soubveyran	155
<i>Débat</i>	<i>159</i>
La mise à l'épreuve d'un projet par son milieu associé : analyse des controverses du projet autoroutier A8 bis	161
<i>par Anne Tricot</i>	
Essai de méthodologie de résolution des conflits liés à la réalisation d'une grande implantation infrastructurelle	183
<i>par Jean Ollivro</i>	
Conclusion	205

Introduction

J. Thoys
(D.R.A.S.T.)^(*)

Cette journée a été conçue pour permettre une confrontation directe entre chercheurs et responsables opérationnels autour d'une même question : comment mieux organiser le débat public autour des projets d'infrastructures en France ?

Plusieurs exposés, s'appuyant sur des recherches récentes, vont nous aider à structurer la discussion. Au-delà de ces présentations nous souhaitons aussi pouvoir tirer de cette rencontre quelques propositions collectives : il s'agit donc plus d'une journée de travail que d'un colloque au sens strict.

Si vous êtes venus nombreux, c'est sans doute parce que les contestations portant sur les projets d'infrastructures se généralisent et, qu'en conséquence, cette question du débat public est, au-delà de vos responsabilités techniques, devenue pour beaucoup d'entre vous une question centrale.

Comme vous le savez, de nombreuses solutions, très diverses, ont été expérimentées au cours de ces dernières années pour dépasser ces contestations et gérer ces conflits :

- des solutions techniques : études de variantes, meilleure insertion des projets dans leur environnement, réduction des nuisances...*
- des solutions économiques : je pense par exemple au « un pour cent paysage » ou aux propositions d'internalisation des coûts externes dans l'évaluation des projets (recommandations de la commission Boiteux) ;*
- des solutions institutionnelles : loi Bouchardeau sur les enquêtes publiques, circulaire Bianco, loi Barnier sur le débat public...*
- enfin des solutions politiques comme la décentralisation.*

L'objectif de cette journée est d'abord d'observer la manière dont ces différentes solutions ont fonctionné sur le terrain à partir de cas concrets comme le TGV Méditerranée ou la Francilienne. Mais il est aussi de comprendre pourquoi dans certains cas elles se sont révélées insuffisantes ou inefficaces.

^(*) Responsable du Centre de Prospective et de Veille scientifique, Direction de la Recherche et des Actions scientifiques et techniques. Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme.

Plusieurs hypothèses sont généralement avancées pour expliquer ces échecs partiels :

- la première, la plus optimiste, est que nous en serions encore à une phase d'apprentissage et qu'il faudrait donc « donner du temps au temps » pour permettre un rôlage progressif des nouveaux modes de régulation mis en place ;
- la seconde est que nous ne serions pas allés assez loin dans les voies précédentes et que des améliorations spécifiques seraient encore à apporter sur chacun de ces axes : technique, institutionnel, économique ou politique ;
- une troisième explication met l'accent sur le manque d'articulation concrète entre ces différentes approches, mais aussi sur l'importance d'autres facteurs tels que l'organisation de l'expertise ou la compensation des servitudes ;
- enfin, une dernière hypothèse, plus radicale, considère que nous sommes, en fait, face à une crise plus générale de la démocratie, de la légitimité de l'Etat et d'une certaine forme de rationalité scientifique ; crise que les conflits sur les infrastructures ne font que révéler et qui ne pourra donc être dépassée que par des réformes beaucoup plus radicales du fonctionnement des institutions en France.

Les positionnements par rapport à ces différentes hypothèses renvoient sans doute à des représentations diverses de l'intérêt général. Classiquement, dans les conflits qui se nouent autour des projets d'infrastructures nous avons tendance à opposer un intérêt général défendu par l'Etat à des intérêts particuliers, ceux des riverains, qui s'exprimeraient à travers ce qu'on appelle le syndrome Nimby (« pas dans mon jardin »). Mais François Ewald faisait déjà remarquer il y a plus de dix ans dans son livre sur « L'Etat Providence » que si l'environnement est source de conflits, ce n'est pas seulement parce qu'il oppose intérêt général et intérêt privé, mais aussi parce qu'il « divise l'intérêt général contre lui même » et « passe à travers les intérêts des individus et leurs système de valeurs ». S'il en était ainsi, aucune solution stable ne pourrait être trouvée aux conflits sur les projets d'infrastructures : c'est le « contrat social » liant l'Etat et les citoyens qui devrait être renégocié en permanence. C'est probablement une des questions que l'on va retrouver comme fil d'Ariane de l'ensemble des interventions de la journée – qui je l'espère en appellera beaucoup d'autres (*).

* Sur ces mêmes questions, on se reportera utilement aux Cahiers publiés en 1987 par l'Association GERMES sous le titre « L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets » (Cahiers du GERMES n° 12).

Transparence des décisions et participation des citoyens

Jean-Michel Fourniau,
Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
Département économie et sociologie des transports (INRETS-DEST)

Les positions et analyses très diverses exprimées dans la presse par de nombreux intellectuels et chercheurs sur le mouvement social de novembre-décembre 1995 convergeaient sur quelques éléments de diagnostic – les critiques sur la méthode de conduite de la réforme, le constat très largement partagé de la coupure entre les élites et le peuple – qui pourraient fournir la matière de l'introduction de cette journée. Paul Ricœur indiquait par exemple : « je crois que ceux qui nous gouvernent ont confondu acceptabilité et rationalité » (*Le journal du Dimanche*, 10/12/95). Toutes ces analyses ont discuté du rapport qu'entretenait le mouvement social avec l'intérêt général. Quelles que soient les divergences d'analyse sur ce thème, ce mouvement aura montré la profondeur et la pluralité des ressources de mobilisation, d'identité et de débat politique que la question de la définition de l'intérêt général recèle toujours en France. Touchant d'abord le secteur des transports, ce mouvement social invite également à mes yeux à prendre toute la mesure du diagnostic formulé en 1992 par la mission du débat national *Transport, destination 2002* d'une crise des transports conjointe à une "panne de la démocratie".

L'ampleur et la répétition des mouvements d'opposition à l'implantation d'infrastructures de transport y étaient analysées comme la manifestation d'une remise en cause de la conception de l'intérêt général sur laquelle repose traditionnellement l'intervention de l'État en matière d'aménagement et d'infrastructures. La légitimité du secteur des transports et sa logique fonctionnelle se trouvent

confrontées à des préoccupations d'aménagement du territoire, d'environnement, de participation des citoyens. Porteurs des préoccupations les plus immédiates des riverains (bruit, paysage, dépréciation de propriétés, effets de coupure...) mais contestant aussi les conditions d'élaboration des projets et revendiquant la transparence et l'indépendance de l'expertise, voire mettant en cause le fonctionnement de la démocratie représentative, les conflits sur certains projets et le blocage de nombreux autres ont montré que le "déficit démocratique" qui s'attache à la procédure d'enquête publique n'est pas tant conjoncturel que structurel.

Cette crise de légitimité s'est traduite depuis une vingtaine d'années, tant en France qu'à l'étranger, par des transformations successives des dispositifs de décision et de conduite des projets en matière d'infrastructures de transport ou d'aménagements afin de répondre à la demande croissante de transparence et de participation aux décisions. À la suite des propositions de la mission *Transport, destination 2002* ou de la mission Bouchardeau de bilan des 10 années d'application de la loi de démocratisation de l'enquête publique, le gouvernement et l'administration ont été amenés à élaborer de nouveaux dispositifs de conduite des projets organisant plus en amont la consultation du public. La circulaire « Bianco » du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets d'infrastructure de transport distingue les phases du débat sur les enjeux globaux de transport, d'environnement et d'aménagement des territoires, des phases de débat sur l'insertion locale des infrastructures. Elle ins-

taure un débat public sur l'intérêt économique et social et les grandes fonctions des projets en amont des études de tracé. La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite loi « Barnier ») élargit la « consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement » par un débat public sur les objectifs et les caractéristiques générales des projets « présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement ».

L'institutionnalisation du débat public en amont de la décision d'implantation des infrastructures est donc aujourd'hui inscrite dans les textes, et ses débuts d'application sont confortés par l'épreuve d'un changement de majorité gouvernementale. L'objet de cette journée *Prospective* n'est sans doute pas de tirer déjà le bilan des premières mises en œuvre. Il est plutôt, selon moi, de s'interroger, à la veille de nouvelles transformations des dispositifs de consultation qu'amènera l'entrée en vigueur de la loi « Barnier », sur les effets réels de renouvellement des processus de décision, sur les publics parties prenantes de ces nouvelles formes de consultation, la capacité des mouvements associatifs à y reformuler la conception régaliennne de l'intérêt général.

Aborder ces questions suppose un parti analytique ne définissant pas a priori le public appelé à participer au débat par les catégories que lui assignent les textes officiels. Les chercheurs tentent aujourd'hui de rendre compte de la façon dont les personnes confrontées à des titres et avec des intérêts très divers à la transformation de leur situation qu'occasionne la réalisation projetée d'une infrastructure, engagent le débat, accèdent à la parole, mobilisent leur expérience ordinaire et la débordent, animent des controverses et y échangent des arguments tour à tour techniques ou économiques, juridiques ou scientifiques, bref s'engagent dans le débat afin de rendre leurs critiques et leurs justifications recevables et discutables par les autres protagonistes d'un projet, et en premier lieu par les porteurs du projet. C'est finalement l'ensemble de ces activités, les compétences qu'elles mobilisent et supposent d'acquérir et d'échanger qui constituent la scène d'un débat public. Beaucoup des travaux sociologiques déjà réalisés sur des enquêtes publiques, ceux présentés aujourd'hui se sont attachés à montrer comment les projets et leurs justifications se transforment dans cette épreuve publique, comment l'intérêt général y est finalement construit.

Cette optique d'analyse de la construction de l'intérêt général ouvre alors la question du rapport

qu'entretient un processus social pour lequel le débat public devient un moment structurant, avec une conception plus intrinsèque de l'intérêt général, fondée sur la rationalité de la théorie économique et des méthodes d'évaluation qui en découlent. Dans cet article, je voudrais analyser ce rapport en examinant comment la question des relations entre rationalité et acceptabilité a été posée lors des réflexions de l'administration de l'Équipement préalables aux transformations récentes des procédures de consultation du public. Le rapport Carrère a ouvert en France une période d'expérimentations concernant les problèmes de la décision et de l'évaluation des politiques et des projets de transport, et conduit à mettre en débat les objectifs de la politique des transports, la rationalité de son évaluation et les dispositifs de concertation qui participent conjointement de la décision. Mon objet est alors de situer les réflexions de l'administration sur la place du public dans l'élaboration et l'évaluation des politiques et des projets, et les représentations de la décision qui les sous-tendent, réflexions qui ont conduit aux textes actuels instituant le débat public.

I. Un modèle de représentation des rapports entre décision, évaluation et consultation

Le secteur des transports constitue, depuis le milieu des années 1950, un champ privilégié du développement des techniques d'aide à la décision. Bien que l'évaluation y reste très généralement entendue comme évaluation de projet, voire soit même réduite au calcul économique et à l'analyse coûts-avantages, le rapport de la mission *Transport, destination 2002* a préconisé en 1992 une vision plus globale de la décision, tenant compte des finalités multiples auxquelles répond un projet. Parallèlement à l'adaptation des procédures de consultation du public, l'approfondissement des méthodes d'évaluation des projets et des politiques a ainsi accompagné l'ouverture de l'éventail des finalités de l'action publique pour assurer l'expression de la rationalité technique et économique des décisions dans des contextes toujours plus complexes.

Ces deux évolutions concomitantes des procédures de consultation et des dispositifs d'évaluation participent d'un renouveau des logiques planificatrices (Fourniau, 1994) et convergent aujourd'hui dans l'affirmation de la nécessité de la transparence de la décision publique. La récente "instruction

du 28 juillet 1995 modifiant provisoirement l'instruction de mars 1986 relative aux méthodes d'évaluation des investissements routiers en rase campagne" indique ainsi :

« Au-delà de la nécessaire remise à jour des paramètres et de l'amélioration des outils, la révision devra satisfaire à l'objectif majeur que constitue le positionnement des évaluations socio-économiques au sein du processus général d'instruction et de choix des projets.

Il conviendra donc, à l'échéance de la seconde étape de révision :

- d'adapter les évaluations socio-économiques à l'évolution des procédures administratives et aux exigences du débat démocratique ;
- d'élaborer une approche diversifiée en fonction de l'importance des projets et de la nature des choix à effectuer au cours des différentes étapes de leur définition. »

La "circulaire du 3 octobre 1995 du Secrétaire d'État aux Transports, relative à l'harmonisation des méthodes d'évaluation" qui généralise cette première instruction, précise ce positionnement dans son "instruction-cadre relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructure de transport" :

« La transparence de la prise de décision publique ne peut être obtenue que par la présentation au public de choix réels de projets. L'évaluation est faite pour aider à prendre la décision. Il existe le plus souvent une solution alternative réaliste au projet, par exemple par un projet du même mode ou d'un autre mode, en développant les systèmes d'exploitation, la modulation de la tarification, l'action commerciale ou d'autres services. Aussi l'éventail du possible doit-il être largement ouvert et présenté dans l'étude ».

Ces textes tendent ainsi à reconnaître la nécessité de dépasser l'opposition fortement établie dans la culture administrative, en particulier celle des ingénieurs, entre la rationalité de l'évaluation et la contingence ou la surdétermination de la décision politique. Avant de revenir plus précisément, dans la seconde partie, sur la genèse de ces textes, la rapide perspective historique de cette première partie se propose de modéliser les rapports entre dispositifs d'évaluation et procédures de consultation, et l'évolution de leur insertion dans les processus de décision.

1. Trois régimes de l'action publique

De nombreuses recherches ont thématiquement la critique de la décision comme processus rationnel (Sfez, 1984), et stylisé différentes figures du discours de la décision. Dans cette optique, une équipe de l'INRETS conduite par Alain Bieber et Jean-Marc Offner a analysé les rapports entre langages

de l'évaluation et discours de la décision dans le domaine des transports (Offner, Trigalo, 1987) ⁽¹⁾. Je reprends ici les résultats de ce travail en y intégrant la dimension de la consultation ou de la participation du public que nous n'avions pas alors prise en compte. Réalisée à la suite des réflexions suscitées par la préparation du décret d'application de l'article 14 de la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) – réflexions qui visaient à définir les méthodes d'évaluation aptes à mieux traduire les divers objectifs collectifs des grands projets de transport (notamment les objectifs macro-économiques de croissance et d'emploi) –, notre analyse était centrée sur les modalités d'insertion des méthodes d'évaluation, des études socio-économiques dans les processus de décision.

Partant d'une conception de l'évaluation comme processus qui implique une référence implicite ou explicite à une certaine vision du changement social et du politique, à un schéma de la décision, à une image de la place et du rôle relatifs de l'évaluation dans l'action, la recherche a dégagé trois langages de l'évaluation qui se réfèrent à des conceptions distinctes de la décision. Nous pouvons aujourd'hui complexifier le modèle en y insérant la question de l'assentiment du public, de la production de la légitimité des décisions, que les conflits d'aménagement ont porté sur le devant de la scène. Il s'agit donc de rendre compte de la diversité des registres de légitimité mis en jeu dans un processus d'évaluation et de décision et non de la seule rationalité des études technico-économiques, des conflits et des modes d'accord qui se nouent entre les protagonistes de l'action publique.

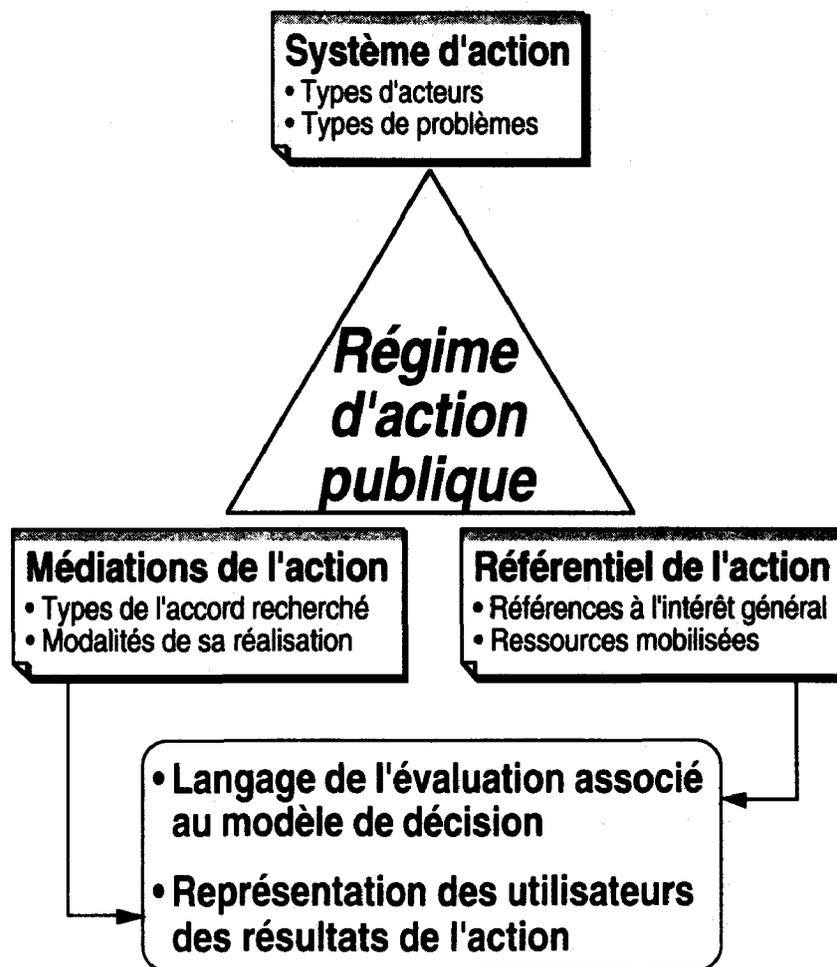
Nous nous appuyons très directement pour cela sur les formalisations de l'analyse des politiques publiques qui distinguent trois processus fondamentaux : une politique est une tentative de gérer le rôle et la fonction du secteur qu'elle concerne par rapport aux autres secteurs et à la politique globale ; ce rapport entre le global et le sectoriel fait l'objet d'un ensemble de normes et d'images de références en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'État et les objectifs de la politique considérée ; la construction de ce référentiel est opérée par un médiateur, c'est-à-dire un acteur (ou un réseau d'acteurs) qui occupe une position stratégique dans le système de décision (Muller, 1990).

Partant de cette conception de la décision comme "compromis négocié", comme « résultante d'un processus de convergence et d'ajustement mutuel entre acteurs sociaux qui, d'une part, sont porteurs de systèmes de valeurs différents et d'autre

part, disposent d'une autonomie relative et d'un pouvoir propre » (Monnier, 1992, p. 81-82), nous pouvons décrire la décision comme un système d'interactions entre trois pôles constitutifs de l'ac-

tion publique : un système d'intervention, un référentiel de l'action, et des dispositifs de médiation. C'est ce que décrit le schéma générique suivant :

Représentation de la décision



La stabilisation de ce système d'interactions délimite, pour une période donnée, un régime de l'action publique auquel nous ne cherchons pas à donner une validité générale mais dont les contours peuvent au contraire être spécifiés par l'analyse des politiques sectorielles qui nous intéressent ici : politique routière ou autoroutière, politique ferroviaire – politique de la grande vitesse ferroviaire ou politique des transports ferrés régionaux.

Le système d'intervention désigne alors la politique publique comme processus social concret, généralement organisé autour de professions, d'organisation des relations de pouvoir et de règles de négociation, ce que pour les réseaux techniques l'on a souvent nommé le système socio-technique. Mais au-delà de la seule description des dispositifs de mise en œuvre, l'analyse des politiques publiques accorde une grande place aux processus de production du sens et de représentation des intérêts sociaux pour leur rôle essentiel dans la constitution d'une politique publique. Un processus de décision d'une grande infrastructure de transport met ainsi en jeu un référentiel de l'action qui articule **des valeurs** – elles donnent sens social au projet et leur approbation par l'opinion est nécessaire à son acceptation –, **des normes** – elles assurent la cohérence entre la politique publique mise en œuvre et les valeurs mobilisées, leur partage par les acteurs du projet est nécessaire pour qu'une décision les engage dans une action commune – et **des critères** qui concrétisent les normes de l'action publique, permettent au réalisateur du projet d'agir en conformité avec les décisions prises et à la puissance publique d'en garantir la transparence et d'en contrôler l'exécution. « Le référentiel n'est jamais un consensus universel, mais il balise un champ au sein duquel s'organisent les conflits et les affrontements dans la société » (Jobert et Muller, 1987, p. 65).

Les réagencements du contenu du référentiel, des acteurs détenant le leadership sectoriel, des frontières du système socio-technique décrivent alors les changements des politiques sectorielles. Nous nous intéressons plus particulièrement ici aux transformations des dispositifs de formulation des décisions et des procédures de légitimation qui s'opèrent dans ces changements. Ainsi, l'observation des modifications des réseaux de transport depuis les années 1950, des différents moments des processus de décision et des variations des discours de la décision, permet de décrire trois régimes de l'action publique en matière d'infrastructures de transport, auxquels se rattachent trois langages de l'évaluation et trois figures des utilisateurs finals des politiques de transport⁽²⁾.

Ce type de modélisation est très proche de nombreuses autres mises en relations proposées par les chercheurs et analystes des politiques publiques. Monnier (1992), par exemple, distingue trois modalités d'action des pouvoirs publics : un mode juridique ; un mode technico-économique et un mode négocié d'action publique pour analyser les formes de légitimité et les processus de prise de décision. Notre modèle s'inspire également des distinctions faites au sujet de l'action de l'administration de l'Équipement par de Lara et Maclouf (1995) entre ses trois "impératifs" – légal, technique et "public" – ou de l'opposition développées par Padioleau (1993) entre action publique substantia-liste et action publique pragmatique.

Ces différentes typologies dessinent alors de manière convergente trois modèles de représentation de la décision et de l'évaluation auxquels les différents acteurs des processus décisionnels sont susceptibles de se référer. Face à la complexité des mécanismes de prise de décision, des pratiques de consultation et d'évaluation, cette typologie formalise, pour le secteur des transports, le mode d'articulation aux représentations de l'action publique, des langages de l'évaluation et des discours de légitimation de la décision.

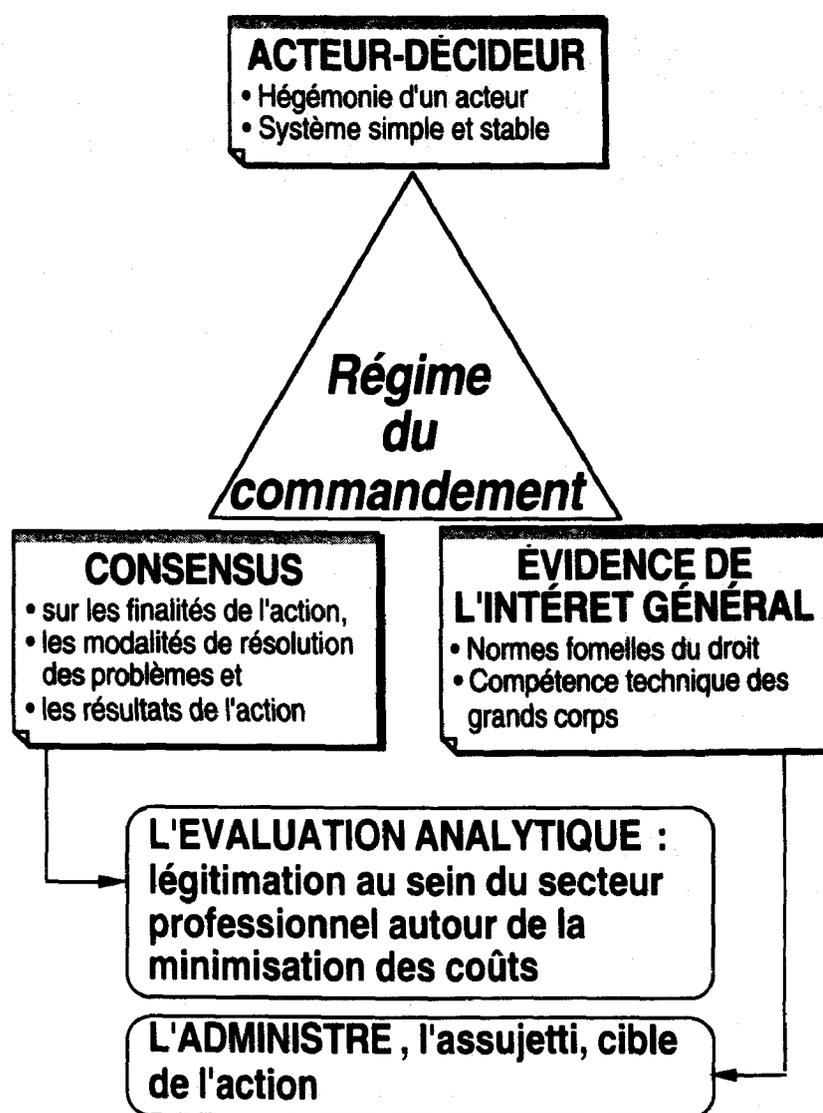
2. Régime du commandement et évaluation analytique

Les analystes ont caractérisé le « modèle français de politiques publiques » (Muller, 1992) comme un système d'action relativement cohérent et spécifique régulé par trois grandes structures de comportements et de normes : centralité de l'État dans les procédures de médiation sociale, corporatismes sectoriels organisés autour d'une expertise professionnelle, mise en œuvre étatique des politiques publiques dévalorisant le rôle des élus. Dans le domaine des infrastructures de transport, les politiques publiques de développement du réseau autoroutier prennent ces caractères au cours des années soixante. L'entrée de l'administration routière dans l'« ère des technocrates » (Thoenig, 1970) est très directement liée au phénomène autoroutier⁽³⁾. Nous nommons le mode de décision caractéristique de ce système "le régime du commandement".

Cette logique de "commandement" décrit l'effort, constant depuis 30 ans, de rationalisation du processus de programmation des projets routiers. *Celui-ci met en jeu la rationalité de la décision d'un acteur-décideur hégémonique. Pour ce modèle, il est possible de définir, dans l'optique du one best way taylorien, l'ensemble des alternatives pro-*

posées au choix du décideur, possible de prévoir leurs conséquences et de les formaliser à l'aide de variables certaines ou calculables en probabilité. Il est possible, enfin, d'explicitier la causalité entre les

objectifs, les mesures prises et leurs résultats par la définition d'une fonction d'évaluation cohérente avec la saisie des conséquences.



a) La logique du commandement forgée pour le développement du réseau autoroutier

Le fonctionnement régulier du système automobile-route que la création du réseau autoroutier était chargée d'assurer, ne fut réalisé qu'à partir de la décennie 1960, quand les cercles modernisateurs du corps des Ponts et chaussées ont imposé la mutation autoroutière de leur administration peu de temps avant sa mutation urbaine conduisant à la création du ministère de l'Équipement en 1966. L'adoption des premiers schémas directeurs du réseau routier (1955, 1960) définissant les autoroutes de liaison, la constitution des sociétés d'économie mixte et le financement par emprunt public (1963), la séparation des problèmes urbains de ceux de rase campagne (1964), l'industrialisation des travaux et l'automatisation de la conception des projets permettent une montée en régime des mises en service pour « rattraper » la croissance de la circulation. Dans cette période ce système prit son sens plein, que des analystes de l'industrie américaine ont qualifié de « cercle magique de l'asphalte » : « l'investissement routier n'est pas seulement un moyen de décongestionner un réseau, il est aussi, et fortement, inducteur de déplacements » (Dupuy, 1975, p. 232). Son effet essentiel est de participer à l'accroissement du trafic automobile, par lequel les industries automobiles, pétrolières et annexes réalisent leur chiffre d'affaires.

La permanence et la performance du système automobile-route reposent sur la régularité et le développement des investissements routiers, sur leur capacité à accompagner et induire la circulation, à reproduire le système sur une base élargie. Intégrant comme norme fondamentale la croissance du trafic automobile, la conception, la promotion et la programmation à long terme d'un projet d'ensemble de restructuration du réseau routier, autour de son armature autoroutière, ont permis à l'Administration routière de jouer un rôle central dans la régulation du système automobile-route en maîtrisant les conditions de sa permanence.

La création du ministère de l'Équipement en 1966 couronne le profond remaniement du système d'intervention de l'administration routière. Elle se traduit notamment par la dissociation entre les fonctions de décision et les fonctions d'exécution qui ne se limite pas aux seules relations entre Paris et les services territoriaux, mais se reproduit tout au long de la pyramide hiérarchique de l'Administration et au sein de chaque échelon. Par ces mécanismes la direction départementale de l'Équipement (D.D.E.) apparaît comme une structure de plus en plus adaptable aux évolutions politiques, économiques et institutionnelles nationales.

L'adaptation des structures et des missions aux besoins exprimés localement ne se réalise que si ceux-ci sont intégrés à une politique définie au niveau de l'État. L'ancrage territorial de l'Administration – plus des trois quarts de ses effectifs sont implantés dans les directions départementales, leurs arrondissements et subdivisions – change donc de signification. Il est un moyen de mise en œuvre locale des politiques décidées centralement.

Un ensemble de procédures d'acquisition foncière, exceptionnelles au regard du droit de propriété, a été promulgué en 1962 afin de permettre le démarrage de la construction du réseau autoroutier. La « procédure d'extrême urgence » (loi du 4 août 1962) permet la prise de possession, par les services constructeurs d'autoroutes, des propriétés non bâties avant fixation et paiement de l'indemnité d'expropriation ; une forme particulière de remembrement lié aux prélèvements fonciers opérés pour la construction des autoroutes (loi du 8 août 1962) autorise l'administration à prendre possession immédiate des terrains constituant l'emprise autoroutière ; la création des zones d'aménagement différé (ZAD, loi du 26 juillet 1962) permet à l'État d'exercer un droit de préemption afin de contrôler l'évolution des prix fonciers et du développement urbain, en particulier aux abords des échangeurs : autant de procédures d'urgence qui caractérisent le nouveau mode de commandement de l'État. Dans ce régime de commandement fondé sur des dispositifs contraignants, les individus, notamment les propriétaires individuels, sont clairement assignés à leur statut d'assujettis aux décisions qui, représentant l'intérêt général parce qu'elles émanent d'un État modernisateur, s'imposent à eux. La consultation du public, réduite à la simple information d'administrés individuels principalement porteurs de droits de propriété, n'y intervient qu'en fin de processus et ne contribue pas à la définition de l'intérêt général.

Dans cette logique, la décision des projets met au prise les ingénieurs des Ponts et Chaussées pilotant une *stratégie de l'arsenal* visant à permettre la modernisation et la rationalisation de l'industrie routière en lui assurant la régularité des flux de financement routier, à l'administration du Budget, opposée à toute affectation automatique aux dépenses collectives d'équipement routier d'une partie de la fiscalité automobile. La décision s'interprète alors comme un dispositif de coordination de l'action dans une sphère professionnelle opposant administrations routière et financière autour de l'enjeu du fonctionnement régulier du système automobile-route.

**b) L'évaluation analytique,
expression de l'action publique substantialiste**

Le montage institutionnel du premier développement des autoroutes est parachevé en 1963 avec la création de la Caisse nationale des Autoroutes. Les Ministères des Travaux Publics et des Finances se sont accordés pour donner une priorité aux axes où le trafic est le plus fort. La morphologie du réseau à construire, le classement des opérations par ordre d'urgence traduisent une logique d'accompagnement de la croissance de la circulation automobile, ne l'anticipant que là où elle se développe déjà rapidement. Cette logique d'accompagnement fonde le rôle central du critère de rentabilité économique directe tel que le dégage le calcul économique que sont en train de développer les ingénieurs des Ponts et pour lequel l'autoroute devient indispensable dès qu'un seuil de trafic est atteint sur une liaison.

Le langage de l'évaluation analytique, caractéristique du régime du commandement, exprime cette confrontation entre logiques administratives. *Trois postulats sont fondateurs de l'évaluation analytique :*

- *La réalité est stable et observable,*
- *Le décideur a tout pouvoir pour faire fonctionner un système de préférence rationnel,*
- *Il existe une décision optimale, objectivement meilleure que toute autre.*

La référence centrale au calcul économique (souvent réduit à un taux de rentabilité immédiate pour les autoroutes, ou à la minimisation des coûts pour les investissements ferroviaires) et à l'expertise technique des ingénieurs comme expression de l'intérêt général, la place de la consultation du public très en aval du processus, la méfiance vis-à-vis des élus sont des traits caractéristiques de cette conception de l'action publique que Padioleau (1993) a qualifié de régime d'action substantialiste :

« Explicitons, à grand trait, la formule-mère de l'action publique substantialiste :

- i) des *corps professionnels de fonctionnaires*, nationaux ou locaux, compétents, respectueux des "faits" et du "droit", guidés par l'"échéance du long terme",
- ii) dont l'action est encadrée par des *principes normatifs* comme ceux de l'universalisme (par exemple, le respect de l'égalité des citoyens) ou du formalisme (hiérarchie et conformité des actes juridiques).
- iii) disposant de *ressources* d'autorité, de moyens financiers et techniques,
- iv) produisant, et souvent directement, des *objets tangibles* d'action publique (règlements, plans, infrastructures, équipements collectifs, etc.).

v) grâce à l'exercice de *raisonnements* juridiques, techniques et scientifiques permettant de révéler le bien commun, ou si l'on préfère, l'intérêt général d'actions publiques éventuelles.

En d'autres termes, l'action publique substantialiste se veut rationaliste voire rationnelle, volontariste, formaliste, cohérente et globale. Dans ce cadre de pensée et d'action, tout se passe comme si les professionnels fonctionnaires devaient suivre un mode particulier d'agir : exécuter, comme on le dit d'un jugement, les "réponses", ou mieux les "solutions" (B. de Jouvenel) révélées par la "simple force", par "la force irrésistible de l'évidence" du bien commun, de l'intérêt général » (J-G. Padioleau, 1993, p. 90).

**c) L'enquête publique :
l'évidence de l'intérêt général**

La logique fondamentale du processus d'élaboration des projets, logique constituée dans les années 1960 mais qui perdure encore aujourd'hui, repose ainsi sur une conception substantialiste de l'action publique : le projet représentant la solution d'un problème de transport auquel l'expertise du maître d'ouvrage permet d'apporter la meilleure réponse, le processus de décision vise à faire adhérer le public à cette réalisation tangible de l'intérêt général. L'organisation du processus d'élaboration des projets exprime en effet la logique du "porteur de projet" qui vise la production de la décision de réalisation. « La capacité technique de l'administration de l'Équipement se traduit aussi par son aptitude à centrer le projet sur son fonctionnement interne, dans le but de faire avancer le dossier, de mieux penser et coordonner ses caractéristiques techniques, spatiales, financières et temporelles » (Tripiet, 1995, p. 263-264).

Le découpage du processus en phase d'études successives et la succession des étapes traduisent un séquençage destiné à aboutir à la décision de réalisation du projet. Il s'agit d'abord pour l'administration ou la SNCF comme maîtres d'ouvrage d'agencer les phases de consultation et de décision en fonction des contraintes du déroulement des études, et de conclure chaque étape par une décision ministérielle marquant l'avancement du projet vers sa réalisation. « Cette clarté ordinale se confond avec la "causalité" » (Sfez, 1984, p. 25). Le découpage du processus est ainsi l'expression même de sa rationalité.

Ainsi, dans ce régime du commandement caractéristique de l'action publique substantialiste, « l'accord entre les protagonistes naît de l'adhésion. (...) d'une conscience collective imposant l'"évidence" du bien commun, de l'intérêt général. (...) C'est-à-dire que, en pratique, dans un bel élan, les acteurs sont d'accord sur la substance des fina-

lités des actions et des modes de réalisation » (Padioleau, 1993, p. 91). Mais, le public n'a pas de part dans la décision dans ce régime qui ne connaît que des administrés ou des assujettis. Seuls les individus peuvent s'opposer au décideur au titre des droits dont ils sont titulaires. Ainsi, la conception initiale de l'enquête publique comme fondement de la réparation de l'expropriation et de son indemnisation, met face à face l'administration et les propriétaires dont les droits sont directement affectés. « Dans une société rurale où les valeurs individuelles – au premier rang desquelles se situe le droit de propriété – sont prépondérantes, l'enquête publique apparaît essentiellement comme une garantie individuelle offerte au propriétaire-contribuable, dont la portée est fondamentalement individuelle » (Prieur, 1990, p. 8).

3. Régime de la planification et évaluation procédurale

Alors que les politiques de modernisation des années cinquante et soixante ont largement marginalisé le système notabiliaire traditionnel, l'urbanisation et le développement des nouvelles couches moyennes ont donné une base sociale à la constitution d'appareils de pouvoir urbains. De nouveaux notables, de nouveaux experts, se sont fait reconnaître à partir de leurs compétences dans les domaines investis pendant la période de croissance par l'État central (aménagement, gestion, politiques sociales et culturelles, etc.). À la faveur des mobilisations sociales et politiques de 1968 et ultérieures, ils ont redéfini leur position d'intermédiaires des politiques urbaines, acquis une légitimité mêlant compétence, capacité d'accès à l'État mais aussi liens avec de nouvelles structures sociales telles que les associations, les mouvements municipaux, environnementalistes, etc., ce qui leur donnait la possibilité d'assumer des conflits vis-à-vis des instances de l'État. Ces « nouveaux technocrates » (Offner, 1987) ont remis en cause les éléments constitutifs de la légitimité des méthodes de l'État. Concurrençant la compétence technique, économique, scientifique, etc., des experts des grands corps de l'État, contestant la neutralité des procédures et des méthodes d'évaluation, revendiquant la représentation d'intérêts collectifs, ils ont bousculé la prétention à l'intérêt général de l'intervention de l'État trop liée aux puissances économiques dominantes.

Les changements dans le contenu des conflits au sujet des transports ont ainsi été le support de la remise en cause de la logique du commandement. Si les années 1969-1971 ont été en France une période de fort développement des mouvements

sociaux urbains, les revendications en matière de transport y concernaient d'abord l'amélioration de la qualité et l'abaissement du coût des déplacements domicile-travail. Dans les années qui ont suivi, ce qu'on a appelé les « nouveaux mouvements sociaux » ont mis davantage en avant les problèmes de qualité du cadre de vie et ont sensibilisé l'opinion aux nuisances qu'engendrent les transports. Ce lien entre préoccupations environnementales et problèmes des infrastructures a conduit à une première évolution du dispositif des enquêtes publiques au cours des années 1970 pour en élargir l'objet (Heddebaut-Joignaux, 1994).

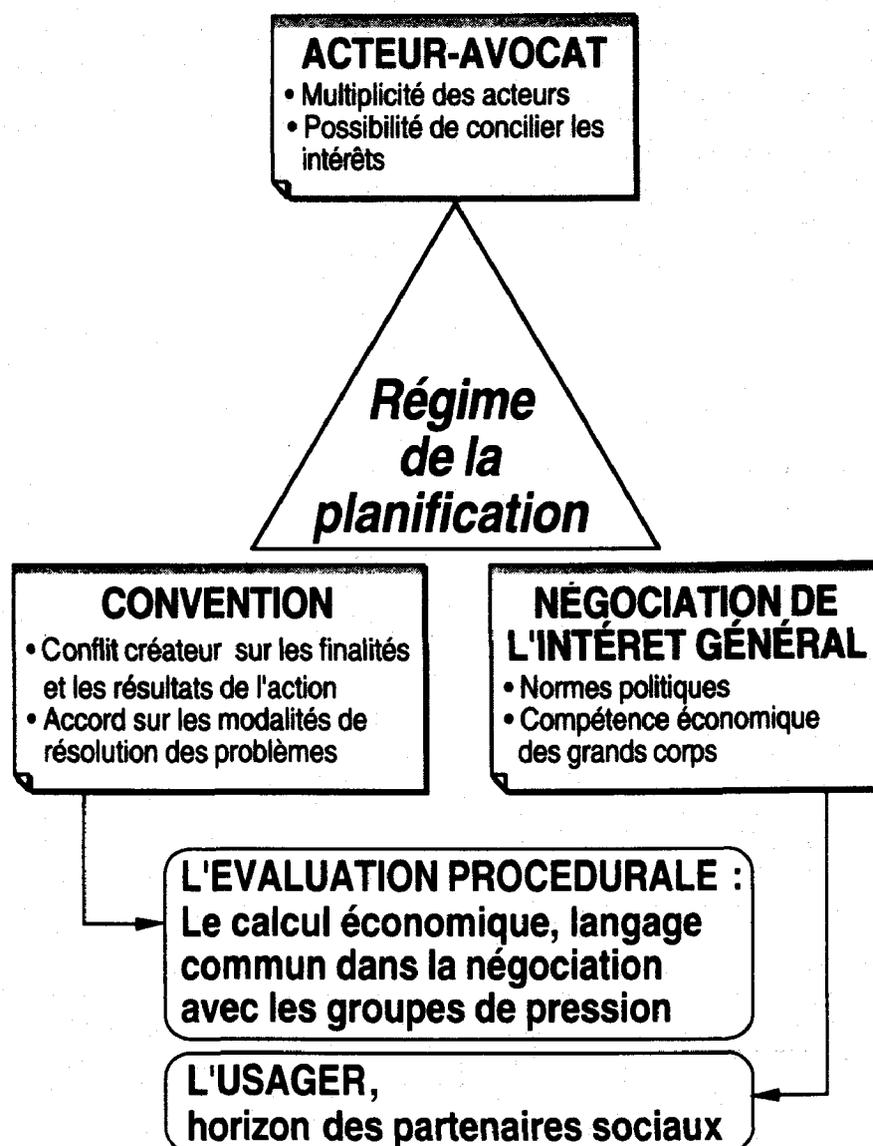
Ces évolutions ont mis en lumière l'irréalisme du modèle décisionnel postulé par l'évaluation analytique. La reconnaissance du pluralisme de la société a transformé en défauts rédhibitoires les atouts initiaux de l'analyse technico-économique des projets. L'agrégation des résultats des méthodes coûts-avantages apparaît comme faisant écran à la multiplicité des logiques organisationnelles et à la répartition différenciée des effets d'un projet pour les groupes concernés. Comment, avec un bilan global, se préoccuper de savoir quels agents bénéficieront des avantages ou supporteront les coûts ? Comment traiter le conflit ? La théorie du bilan ou la rationalisation des choix budgétaires ont ainsi été les premières tentatives visant à mieux insérer un processus d'évaluation dans les mécanismes décisionnels. Elles marquent le passage d'un régime de rationalité substantielle, privilégiant la rationalité des résultats du choix, à un régime de rationalité procédurale, focalisé sur la rationalité du processus de choix.

Les politiques d'infrastructures ont été moins fortement affectées par ces remaniements de l'action publique que les politiques urbaines. Mais elles en ont subi le contrecoup organisationnel et social. Nous avons choisi de nommer « régime de la planification » le modèle d'action qui se met en place à la fin des années soixante et au début des années 1970 en matière d'infrastructures, en référence au modèle de la planification à la française qui connaît un bref apogée après 1968 en même temps que la planification prend une orientation plus libérale (Nizard, 1974), marquée dans le secteur des Transports par le rapport Nora (1967), la privatisation des concessions autoroutières (1969) et le tournant vers la commercialisation pris par la SNCF avec la conclusion en 1971 de l'avenant à sa convention de création de 1937.

Réponse conjoncturelle à une situation problématique, la décision demande pour son élaboration non plus le calcul d'un optimum technique mais

l'évaluation de sa faisabilité politique, une vision "balistique" apte à prévoir les réactions de l'environnement à son égard, des procédures de négociation pour établir les conventions stabilisant les accords partiels entre des protagonistes aux objec-

tifs inconciliables. Le régime de la planification et l'évaluation procédurale mettent ainsi en jeu les études socio-économiques dans un rapport de force ou un processus de négociation entre les positions diversifiées des partenaires sociaux.



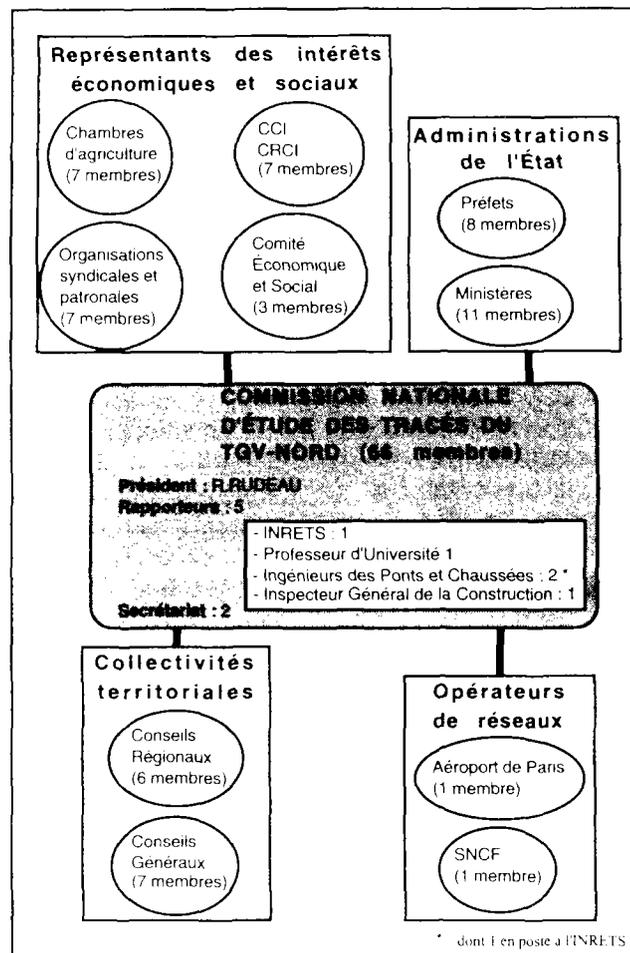
a) La logique de planification constitutive de la grande vitesse ferroviaire

Ce "régime de la planification" est plus caractéristique des processus de décision qui ont vu émerger la grande vitesse ferroviaire dans la première moitié des années 1970, que des transformations de l'activité de l'administration routière. En effet, celle-ci a su maintenir le régime de commandement constitué antérieurement. La mise en place des concessions privées, confiées à des entrepreneurs de travaux publics que leur concentration avait constitué en groupes puissants, avait un temps remis en cause la prééminence de l'administration routière. Mais, à la fin 1975, celle-ci reprit en main la définition des tracés et la mise au point des caractéristiques par la modification de la procédure d'approbation des projets. Si le concessionnaire établit l'avant-projet (AP) soumis à l'approbation ministérielle, les services de l'administration réalisent l'avant-projet sommaire simplifié (APSS, tracé dans une bande de 300 à 500 mètres) également soumis à l'approbation du Ministre. Le rôle central de l'administration dans la maîtrise des différentes phases d'élaboration des projets, l'équilibre établi entre services d'études centraux et déconcentrés chargés de préparation des normes et des projets, et services territoriaux chargés de la négociation locale des projets, a donc été préservé dans un système professionnel plus ouvert.

En revanche, le régime de la planification est caractéristique des processus de décision de la grande vitesse ferroviaire. La décision du TGV Sud-Est s'analyse comme une négociation encadrée par une rationalité systémique (Fourniau, 1988). L'histoire de la décision du TGV Sud-Est dans la première moitié des années soixante-dix a forgé un système reliant valeurs, normes et critères qui a fonctionné dans les décisions ultérieures de

lignes TGV. L'efficacité de ce prototype réutilisé sans changement pour le TGV Atlantique et le TGV Nord, s'est brisée sur le manque de rentabilité du TGV Est et surtout le conflit du TGV Méditerranée. Dans ce dernier cas, on peut même considérer que la procédure initiale pendant laquelle la SNCF s'est engagée seule dans la "négociation" du tracé avec les grands élus correspond à une régression vers le régime du commandement, à l'origine d'un conflit noué de ce fait entre une logique entrepreneuriale et des intérêts collectifs exprimés par les acteurs territoriaux.

Le processus de décision du TGV Sud-Est s'est déroulé sur une période de temps particulièrement longue : de 1969 à 1977, pendant laquelle les changements politiques et les bouleversements du contexte économique ont justifié de remettre bien des fois le projet sur le métier. De fait, cette décision compte parmi les plus systématiquement étudiées sur le plan technico-économique. Cette première caractéristique s'est maintenue pour les dossiers des TGV ultérieurs. Une telle masse d'études si elle est symptomatique du poids de l'évaluation analytique – les prévisions de trafic et le calcul économique – dans ces processus de décision, montre également l'insertion forte des études dans un processus de décision négocié. L'ensemble du processus d'études a été encadré par des commissions (Plan ou FDES) réunissant les multiples partenaires sociaux associés aux procédures de planification, en faisant des protagonistes de la décision. Le schéma suivant, représentant la composition de la commission Rudeau d'étude du TGV Nord⁽⁴⁾ montre la permanence de ce mode de préparation des décisions jusqu'au milieu des années 1980 (il y eut également une commission du même type pour le TGV Est en 1985).



Ces grandes commissions sont le cadre d'un processus de négociation dans lequel ce que l'on appelle après coup une décision, porte en fait sur des objets multiples, variables dans le temps et selon les acteurs en jeu. Il ne s'agit pas tant de dégager un consensus global sur les objectifs – à ce prix, le TGV n'aurait pas existé – que de délimiter progressivement l'objet limité d'un accord possible. Dans le cas du TGV Sud-Est : pallier la saturation prochaine de l'axe Paris-Lyon. De 1971 à 1974, l'enjeu du débat s'est réduit progressivement, passant de l'analyse des innovations nécessaires à un système de transport concurrentiel à la justification technico-administrative de la résorption d'un goulot d'étranglement du trafic.

Dans cette négociation aux finalités multiples, la SNCF a forgé et mobilisé valeurs, normes et cri-

tères qui renouvelaient sa culture d'entreprise. Les valeurs en étaient simples : modernité technique maîtrisée et démocratisation de la vitesse. La visée d'un progrès technique "partagé par tous", devenue aujourd'hui publicité institutionnelle de la SNCF, plonge ses racines dans l'histoire de l'entreprise et mobilise un imaginaire collectif faisant volontiers de l'histoire du chemin de fer, une valeur emblématique de l'histoire moderne de la Nation. Deux normes centrales concrétisent ces finalités. Elles constituent les axes d'un renouveau stratégique de l'entreprise. Il s'agit d'inscrire le chemin de fer dans un système de transport concurrentiel. Il s'agit d'assurer la rentabilité économique et financière des investissements afin qu'ils contribuent à l'équilibre des comptes, condition d'une réelle autonomie de l'entreprise. Les critères traduisant l'opérationnalité de ces normes sont connus. Un temps mini-

mum pour concurrencer l'avion (500 km en 2 heures à l'époque, 800 km en 3 heures aujourd'hui), une ramification suffisante pour massifier le trafic. Ils se synthétisent en un taux de rentabilité minimum des investissements que la SNCF est prête à consentir et l'État à autoriser.

L'articulation entre ces valeurs, normes et critères est forte : elle spécifie la conception française des grandes vitesses. En effet, le "système TGV" français se caractérise par une ramification de ses dessertes, grâce à la compatibilité entre infrastructures nouvelles et anciennes, mais une ramification "normée" par une contrainte de temps minimum entre grandes agglomérations pour concurrencer l'avion. Cette conception se démarque de la desserte linéaire du Shinkansen japonais sur une infrastructure nouvelle incompatible avec l'ancien réseau ferroviaire, ou de la conception allemande intégrant la grande vitesse dans le maillage fin du réseau *Intercity*, reliant étroitement dessertes à grande vitesse et dessertes régionales.

b) L'évaluation procédurale⁽⁵⁾

Ce modèle de la grande vitesse est un système ouvert, capable d'adaptation. Évolutif sur le plan technique : TGV Atlantique, TGV à 2 niveaux, TGV de "nouvelle génération", répondent aux évolutions de la demande en terme d'intensité de trafic comme d'exigence de confort. Extensif sur le plan territorial : c'est la vertu de la ramification de la desserte qui a fait pénétrer le TGV dans de nombreuses régions sur lignes classiques avant qu'on ne parle d'un réseau d'infrastructures à grande vitesse. Cependant la prédominance d'une rationalité technico-économique au cours du processus de décision fait dépendre la conception territoriale des dessertes de l'appréciation du champ de la concurrence entre le train et l'avion. L'évaluation se trouve de ce fait être l'enjeu de la confrontation entre la logique sectorielle du marché concurrentiel des transports, et les logiques territoriales de desserte.

Dans ce contexte, *les études doivent nourrir la concertation, les négociations, voire leur servir de seul prétexte (la planification des transports collectifs urbains est coutumière de ce genre de procédés). Si l'évaluation analytique postulait un décideur rationnel et maître de la décision (mono-rationalité et mono-finalité), l'évaluation procédurale, pour sa part, admet des rationalités et des finalités multiples. L'administration n'étant plus l'acteur unique des processus décisionnels. Les groupes de pression interviennent et mandatent des experts pour défendre leurs points de vue. La décision s'apparente alors à un processus cognitif et social d'apprentissage. Mais, dans le modèle de l'évaluation*

procédurale, les rationalités sont limitées, car la décision comporte des contraintes pesant sur les décideurs, qui s'arrêtent en fait à la première solution qui les satisfasse, du fait des contraintes de temps et du manque d'informations.

Enfin, c'est bien le processus de décision que l'évaluation procédurale cherche à rationaliser. Les approximations successives du cheminement méthodologique facilitent l'obtention des consensus partiels nécessaires à l'action, les divers partenaires trouvant par discussions d'experts interposés matière à affirmer leur existence. Le processus d'étude participe au processus de décision.

c) L'élargissement des fonctions de l'enquête publique

L'approche procédurale reposant sur une idée de rationalité négociée entre acteurs acceptant une vision commune des objectifs poursuivis, conserve le principe cartésien de décomposition des difficultés, nécessaire à l'élaboration de solutions partiellement satisfaisantes, et sous-entend une transparence de l'information et un rapprochement des positions de départ des parties prenantes par modifications des priorités préétablies. C'est en référence à cette conception qu'un effort de démocratisation des procédures a été entrepris à partir des années 1970 : loi de protection de la nature (1976), instituant l'étude d'impact environnementale, loi de démocratisation des enquêtes publiques et loi d'orientation des transports intérieurs (1983).

Nous pouvons ainsi associer à ce régime de la planification la remise en cause de la conception régalienne initiale de l'enquête publique, résultant d'abord de la théorie du bilan (1971). Ph. Warin (1994b, p. 4) en a souligné la portée politique : « La théorie du bilan admet l'existence de points de vue légitimes autres que celui des pouvoirs publics. Elle admet qu'il puisse exister une connaissance valable des conséquences supposées d'un projet public en dehors de l'administration, que les collectivités locales ou l'État ne sont plus seuls détenteurs de l'intérêt général et qu'ils peuvent être contestés ». La délimitation du public auquel l'administration doit information préalable s'est ainsi élargie progressivement : « à la catégorie étroite et strictement déterminée, relativement homogène des propriétaires concernés, vient s'ajouter un cercle beaucoup plus diffus de voisins, de militants, de membres d'associations pour qui il ne s'agit nullement de faire des observations liées au droit de propriété ni de tenter d'obtenir l'indemnité la plus élevée mais plutôt, en se fondant sur des considérations de qualité de la vie et de protection de l'environnement.

de faire échec à des projets considérés comme politiquement, économiquement ou scientifiquement contestables, notamment au regard de la protection de l'environnement » (Prieur, 1990, p. 8). D'autre part, la théorie du bilan a donné à la protection de l'environnement un poids plus lourd dans la balance des avantages et des inconvénients. La combinaison de cette double évolution a fait des associations de protection de l'environnement des acteurs autorisés des politiques publiques d'aménagement et d'environnement (Lascoumes, 1994).

Les analyses de P. Lascoumes sur les politiques publiques de l'Environnement soulignent ainsi comment l'administration cherche à stabiliser son secteur d'intervention en favorisant l'existence d'associations placées en position d'interlocutrices privilégiées des pouvoirs publics et de relais de ceux-ci auprès des administrés. En réservant aux seules associations agréées la possibilité de saisine de la Commission nationale du débat public qu'elle institue, la Loi « Barnier » participe de cette organisation du milieu d'intervention. A contrario, l'échec du fonctionnement des Comités départementaux et (dans une moindre mesure) régionaux des transports, institués par la LOTI, confirme la difficulté d'une prise en charge politique des questions de transport à ces échelles territoriales par les organisations représentatives traditionnelles.

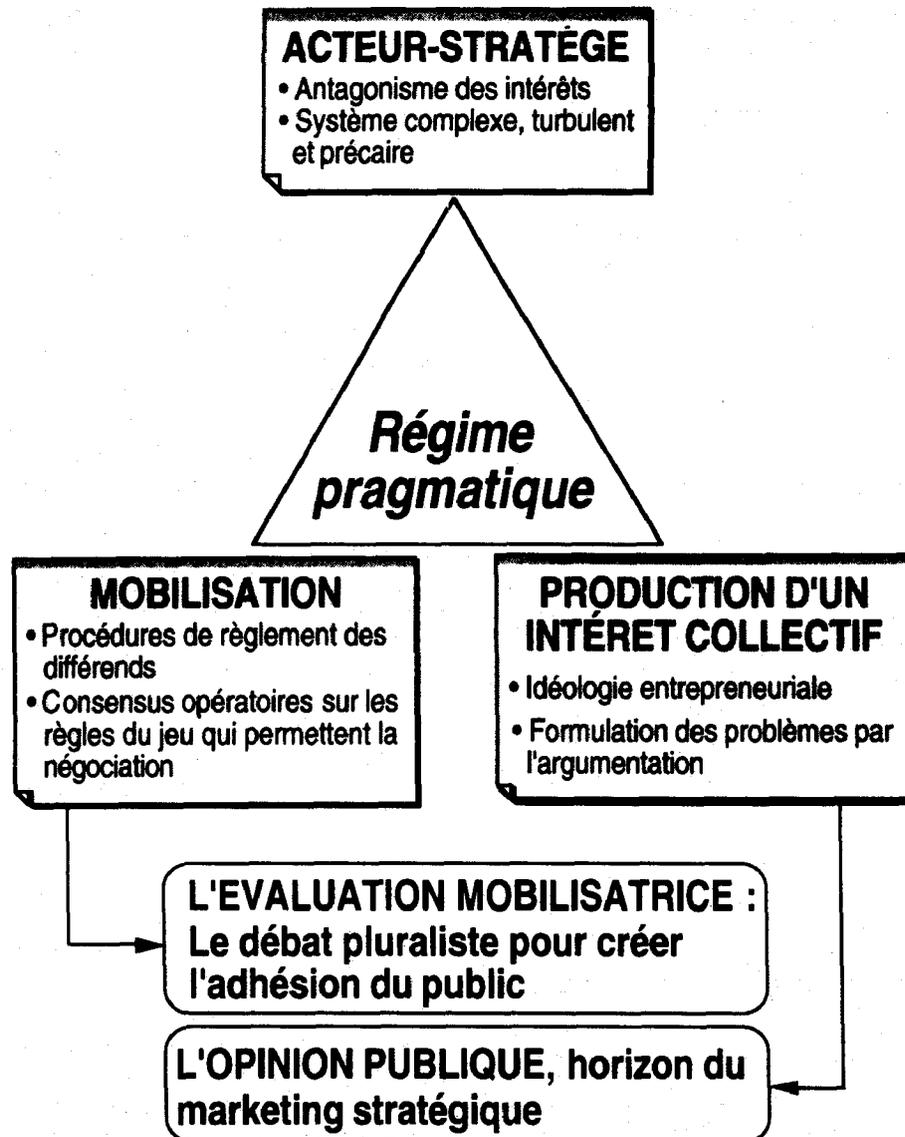
4. Régime pragmatique et évaluation mobilisatrice

Le « modèle français de politiques publiques » était entré en crise depuis le début des années 1970. Le brouillage idéologique et les alternances au pouvoir des années 1980 ont fini de rouvrir la question des modes d'organisation du débat public et de confrontation des intérêts. Ces transformations se manifestent par la prescription dominante de la référence au marché comme norme centrale de l'action publique et par la reconversion managériale des élites locales à la faveur de la décentralisation. La complexité et l'interdépendance des problèmes d'aménagement sont devenus telles qu'elles imposent de nouvelles règles d'action. Aucun

acteur, même étatique, ne peut plus prétendre être à l'intersection de l'ensemble des champs pertinents, être le médiateur unique apte à assurer la mise en cohérence et la régulation de l'ensemble. L'institutionnalisation à la française de l'évaluation (Monnier et Duran, 1992) s'est inscrite dans cette redéfinition plurielle de l'espace public.

La conflictualité dans le secteur des transports depuis le milieu des années 1980 manifeste la crise du modèle de la planification comme régime d'action publique. La multiplication des contestations et des conflits autour de projets d'infrastructure – en général au stade de l'enquête publique, le seul où était consulté le public – souligne en particulier les limites atteintes par les régimes de décision antérieurs. *Pour faire fonctionner l'évaluation procédurale, il faut des groupes, des organisations, dont les experts puissent se faire les défenseurs, des conflits explicites où ils puissent intervenir. Il faut que le social et le politique se manifestent.* Or, de nombreuses analyses, convergentes malgré un vocabulaire très divers, ont souligné depuis la fin des années 1970, la crise de la politique, des mécanismes de la représentation comme des activités politiques, et commenté les implications pour la démocratie d'une anomie des médiations entre l'État et les citoyens. Rapportant la fonction d'animation que doit aujourd'hui remplir l'État à l'entrée dans une période historique dans laquelle les institutions représentatives traditionnelles ont cessé d'être les porte-parole légitimes de l'opinion publique, Donzelot et Estèbe (1994) soulignent ainsi que l'incapacité des organisations politiques à prendre en charge ou à inventer des projets collectifs, oblige l'État à mettre en œuvre des procédures visant à s'adresser directement aux citoyens, en leur assurant les moyens d'une expression autonome.

Le régime pragmatique et l'évaluation mobilisatrice représentent alors ce contexte où l'État, "animateur" et "stratège" (Bauby, 1991), tente d'influencer l'opinion publique par le recours au marketing stratégique et la diffusion de la culture d'entreprise des opérateurs de transport.



a) Les trois régimes, ressources communes des protagonistes de la décision

Se développant en congruence avec les mutations socio-économiques (la croissance de l'après-guerre, la « crise » économique, puis sa gestion) la présentation diachronique, à partir de la mise en cause des situations antérieures, des régimes de l'action publique, des langages de l'évaluation et des dispositifs de médiation associés, décrit un élargissement progressif des scènes de la décision : les processus qui assurent la légitimation de la décision y deviennent plus problématiques.

Le régime du commandement s'est forgé dans le processus d'autonomisation d'une sphère professionnelle dans laquelle l'évaluation analytique coordonne les logiques de l'Équipement et des Finances. Le commandement désigne alors la modalité dominante par laquelle cette sphère autonome tente de régler son rapport à l'ensemble de la société. Les confrontations méthodologiques qui ont conduit au rapport *Transports : pour un meilleur choix des investissements* (Boiteux, 1995) peuvent ainsi s'analyser comme un renouvellement de ce processus de coordination entre la logique de

porteur de projets de l'Équipement et la logique budgétaire des Finances. Le régime de la planification a élargi la sphère d'élaboration des décisions aux "partenaires sociaux", les processus d'étude de l'évaluation procédurale coordonnant les experts représentatifs d'une pluralité d'intérêts sociaux. Nous avons déjà noté que ce régime de l'évaluation-décision a servi de référence pour engager la démocratisation des procédures de planification et de consultation dans les années 1980. Le régime pragmatique ouvre aujourd'hui plus largement la question de la délibération d'un vaste public pour fonder la légitimité de la décision, soit sur le mode d'une démocratie d'opinion, soit sur le mode d'une citoyenneté active. L'institutionnalisation de procédures de consultation et de participation plus ouvertes constitue la tentative actuelle d'explicitation des liens entre évaluation, délibération et décision.

Par delà cette présentation diachronique, les trois régimes de l'action publique coexistent dans les processus de décision actuels, accumulés comme compétences communes des agents. Ils permettent ainsi d'appréhender trois types de récit que peuvent mobiliser en parallèle les protagonistes de la décision en matière de projets d'infrastructure de transport.

Le régime du commandement a constitué les rationalités professionnelles dominantes du secteur des transports en référence à l'évaluation analytique. Plus précisément, cette rationalité prend corps dans le découpage des phases successives d'étude des projets comme phase d'avancement de la décision. Le régime technico-économique du commandement a formulé cette succession comme un processus de réduction linéaire, sans feed-back possible d'une étape sur l'autre. Cette linéarité descendante, toujours réaffirmée, constitue le fondement des procédures de décision. Elle est à la base d'une codification, d'une "routinisation" des pratiques des agents de l'Équipement chargés de mettre en œuvre sur le terrain les procédures d'études de projets. Le cheminement le long du système des cliquets que sont les décisions ministérielles marquant l'avancement du projet vers sa réalisation, est devenu la trame du **récit institutionnel** de la décision.

Le régime de la planification a, quant à lui, formalisé trois conventions. Il a en premier lieu couplé la décision et l'évaluation. Le mode de négociation avec les groupes professionnels ou politiques intéressés au cheminement de la décision devient un processus d'études touchant à des registres de plus en plus ouverts. Il a également codifié une norme de

transparence des études comme fondement de l'accord recherché entre des protagonistes de la décision poursuivant chacun des finalités concurrentes. Un processus d'apprentissage collectif autour des études qui, par le jeu des critères multiples, maintiennent la figure d'une rationalité commune aux divers enjeux, globaux ou locaux, devient alors la trame d'un **récit partenarial** de la décision.

Ces deux registres du récit de la décision se combinent : le découpage des phases de décision associé aux conventions de transparence et de multiplicité des critères d'étude formate le contenu de la conduite des projets, notion récemment introduite dans l'administration pour rendre compte de la complexité de la décision dans les situations problématiques. Cette combinaison tend alors à séparer les séquences de la conduite des projets – opportunité, fonctionnalité, riveraineté –, à les constituer en scènes distinctes par leurs objets, sur lesquelles se déroulent des processus maîtrisables par des logiques professionnelles et des acteurs spécifiques dont les intérêts opposés restent régis par une rationalité commune (Bonnafous, 1992).

La création d'une « dynamique publique favorable », fondée sur la mise en évidence de la "modernité" des projets et sur la justification synthétique de leur efficacité, est aujourd'hui devenue l'enjeu de l'évaluation mobilisatrice. L'intervention de plus en plus directe de l'opinion publique et des médias dans le processus de légitimation conduit alors les porteurs de projet à adopter, face aux principaux moments de l'évaluation-décision, une politique caractérisée par un double niveau :

- *Un niveau d'affirmation forte du bien-fondé d'une option de base, véritable cadre identitaire du projet, souvent annoncé de longue date à l'opinion et justifié, par rapport aux options concurrentes, au moyen d'un discours stable dans le temps ;*
- *Un niveau de flexibilité, de « réactivité », destiné à montrer que de multiples variations sont possibles à partir de l'option de base, en particulier celles rendues nécessaires par la prise en considération des points de vue antagonistes.*

Ce double niveau s'avère d'autant plus efficace que l'opinion est préparée à ne pas remettre en cause l'option de base, dont l'élaboration est à considérer comme le moment fondateur de l'évaluation. Tout devient alors potentiellement bon pour convaincre l'opinion publique de la positivité d'un projet, dans une stratégie mobilisatrice faisant appel à l'ensemble des rhétoriques disponibles. Ainsi le calcul économique pourra-t-il être utilisé non plus pour démontrer mais pour persuader.

Cette association de la « poursuite d'objectifs à long terme et d'une flexibilité tactique permettant la saisie d'opportunités » dessine ce que P. Corcuff a nommé un « récit machiavélien » de la décision (Corcuff et Sanier, 1995, p. 29). L'articulation d'une scène publique – avec ses références à l'intérêt général, sa temporalité de long terme, ses dispositifs de consultation – et de scènes plus officieuses « où il s'agit souvent de saisir l'occasion pour faire advenir des fins publiquement justifiables à travers des tractations non nécessairement justifiables » (p. 32) est caractéristique du régime d'action « machiavélien ».

**b) Manipulation de stéréotypes agissants
ou production de consensus opératoires :
l'ambivalence du régime d'action pragmatique**

Le régime pragmatique de l'action publique, s'il est plus réaliste que les deux régimes précédents, est également moins déterminé. L'institutionnalisation progressive de formes de débat public comme réponse à la demande de participation des citoyens à l'élaboration des décisions participe de « l'apparition de mécanismes institutionnels qui tendent à transformer les processus juridiques classiques, tels la *concertation* ou la *médiation* dans le traitement des problèmes collectifs ou individuel. Les formes de gestion des intérêts publics sont en train de se transformer progressivement dans le sens d'une procéduralisation des fonctions administratives et judiciaires » (Lenoble et Berten, 1993, p. 85). Mais le sens d'une telle évolution reste lui-même problématique.

La vision dégagée dans la recherche de l'INRETS en 1987 en soulignait les traits l'opposant aux régimes de décision antérieurs. La décision « contemporaine » était appréhendée comme *résultante d'un travail de non-transparence et de non-juxtaposition de rationalités polysémiques, voire de falsification (Sfez, 1981). Si l'aléatoire et la torsion du sens localisent le changement, alors la séduction devient un outil de la décision. « La séduction est un défi qui déjoue tous les pouvoirs dans la mesure où elle introduit de l'indétermination, du hasard, de l'aléatoire, du ludique. Enjeu véritable, elle sera peut-être l'efficacité silencieuse d'un monde d'efficacité visible » (Baudrillard, 1984).*

Le marketing devient alors le vecteur d'une évaluation mobilisatrice qui cherche à persuader l'opinion publique du bien fondé du projet mis en avant : évaluation, puisqu'il s'agit de faire partager un jugement, mais évaluation doublement tronquée puisque le système de valeurs est imposé et l'appréciation essentiellement positive. Évaluation

mobilisatrice puisqu'elle vise à susciter l'adhésion en s'adressant directement à l'usager-citoyen, à créer un consensus autour d'une décision (prise ou à prendre) née de l'aléatoire.

L'évaluation mobilisatrice qui sous-tend ce récit implique l'élaboration de « stéréotypes agissants » (Bieber, 1985), de thèmes porteurs autour desquels le marketing puisse bâtir son message. Or, les notions de service public et d'effet structurant des transports, hier opératoires parce que consensuelles, demandent à être renouvelées en profondeur. C'est à ce besoin de modernisation que tente aujourd'hui de répondre le renouveau du langage de l'administration et des entreprises de service public avec des thèmes comme la « communication », la « démarche qualité » ou la « participation » des usagers.

La référence au « débat public » devient elle-même aujourd'hui un stéréotype agissant. La concertation s'impose comme nouveau mode de management de la décision publique. Certains consultants anticipent déjà le développement d'un marché du débat public comme nouvelle « ligne de communication » des pouvoirs publics permettant, sur un autre registre que le marketing politique classique, d'aller au devant de nouveaux phénomènes d'opinion et de faciliter la décision (*Le Monde Initiatives*, 12/7/1995). La reconnaissance sociale de la légitimité de la volonté des citoyens de participer aux décisions qui les concernent, n'en est pas moins souvent rabattue par les pouvoirs publics sur la nécessité d'une meilleure gestion de leur communication, réduction dont les médias sont eux-mêmes les vecteurs. Aussi l'efficacité persuasive du débat public comme gestion de l'opinion est tributaire de la tension née d'un soupçon de manipulation. Les aspects opaques de la décision quand elle est d'abord saisie d'opportunités, – aspects dont la multiplication des « affaires » a mis sur la scène publique la dérive « machiavélique » – renforcent ce soupçon alors que des procédures de consultation plus ouvertes devraient conférer plus de légitimité aux objectifs globaux poursuivis. Le rôle des médias est aujourd'hui devenu central dans la gestion de cette tension vis-à-vis de l'opinion.

On peut avoir, avec Padiou, une vision de l'évolution des formes de gestion des intérêts publics insistant au contraire sur la construction possible de consensus opératoires :

« Les consensus pour agir ne sont pas donnés, ils sont à faire. Les accords sont reconnus comme à faire, ce qui n'est pas la même chose. Les procédures de délibération et règlement deviennent essentielles. Être d'accord dans un système de consensus opératoire, c'est tout bonnement reconnaître, après

de francs débats que les intérêts opposés et les opinions divergentes sont légitimes et conciliables dans des règlements collectifs. En d'autres termes, le bien commun, l'intérêt général ne s'identifient pas à des substances. Des procédures collectives reconnues comme légitimes de formulation, de débats et de décision produisent du "bien commun", de l'"intérêt général". » (Padioleau, 1993, p. 94)

Mais cette vision rejoint celle privilégiant la gestion de l'opinion sur le constat du passage du *modus operandi* du commandement à celui de la persuasion. Une autre manière de formuler les deux faces du régime pragmatique a été exprimée par une analyse de la production de l'assentiment dans les politiques publiques qui s'interrogeait sur les conditions dans lesquelles il était encore possible de dire le bien commun (Joubert, Murard et Ogien, 1993, p. 12) :

« Lorsque la conduite des affaires publiques se mène sur la base de la connaissance objective, elle se heurte à un problème : comment faire correspondre l'objectivité des mesures prises et les sentiments des populations que ces mesures affectent sans rapporter ces mesures à une définition ostensible du bien commun ? Dans la mesure où l'on constate que l'assentiment ne naît pas, instantanément, au seul prononcé des chiffres, la légitimité des politiques publiques modernes réclame un renouvellement des pratiques de la démocratie. Deux démarches sont aujourd'hui débattues :

- 1) élever le niveau de la démocratie, en surmontant les entraves du système représentatif et en appelant de plus en plus souvent et précisément à l'expression de sa volonté souveraine par le peuple ou en lui attribuant de plus en plus de capacité autonome d'action ;
- 2) instaurer un gouvernement totalement expert, dénué de tout point de vue "politique", mesurant de plus en plus finement les opinions et les désirs des citoyens au moyen de dispositifs techniques ».

Le régime pragmatique peut emprunter l'une ou l'autre de ces deux voies. C'est sans doute l'enjeu majeur qui se joue dans la mise en œuvre des nouveaux dispositifs de débat public en amont de la décision de réalisation des projets d'infrastructures de transport.

L'action publique pragmatique est ainsi soumise à la tension structurelle entre la rationalité séquentielle des études et des procédures formelles de consultation et celle plus tourbillonnaire des processus de délibération, qui lui confèrent conjointement une légitimité. Cette tension est à la source des réflexions sur l'*espace public comme procédure* permettant « d'allier efficacité et justesse » (Lenoble et Berten, 1993, p. 106) par des mécanismes de délibération publique s'opposant à la clôture des systèmes politique, administratif, technique, sur leurs normes et expertises propres.

L'évaluation de l'efficacité de tels dispositifs de médiation ouvre ainsi la question d'une norme de référence suffisamment claire : renforcement des légitimités politiques ou technocratiques, ou renforcement d'une démocratie participative ? L'enjeu pratique de la mise en œuvre des nouveaux dispositifs de débats publics en amont de la décision de réalisation des projets d'infrastructure de transport recoupe ainsi les enjeux théoriques d'une redéfinition de l'espace public et de la démocratie.

II. Entre démocratisation de l'évaluation et modernisation de l'enquête publique : De nouveaux dispositifs de consultation

Les contestations du TGV Méditerranée qui éclatent en janvier 1990, plusieurs conflits sociaux de grande ampleur (cheminots, routiers, transports urbains et personnel des compagnies aériennes), le blocage de plusieurs projets autoroutiers, notamment en région parisienne, ont clos par un constat de crise une décennie dans laquelle le gouvernement avait voulu démocratiser l'action de l'État et la rendre plus transparente (LOTI, Loi Bouchardeau). Ils ont fortement contribué à la réémergence de la question des transports dans le débat public. Le lancement par le ministre des Transports Paul Quilès, dans l'automne 1991, du « grand débat national sur les infrastructures de transport » a signifié la reconnaissance politique de cette crise.

Conçu à l'origine dans une optique pédagogique, afin de populariser dans l'opinion le besoin de faire de nouvelles infrastructures – dont plusieurs rapports (le rapport Pisani notamment) avait montré l'urgence pour faire face à la croissance prévisible de la mobilité dans l'Union européenne –, le travail de la mission *Transports, destination 2002*, conduite par le préfet Gilbert Carrère, a été infléchi par le débat public qui manifestait la sensibilité de la société aux thèmes de la démocratisation de la décision. L'insuffisance des réformes successives de l'enquête publique pour répondre à la demande de participation aux décisions, exprimée dans de nombreux conflits d'aménagement, avait fait grandir la revendication de processus plus transparents de conduite des projets. Prenant en compte ces attentes soulignées par le rapport final de la Mission *Transport, destination 2002* (dit rap-

port Carrère), la circulaire Transport du 15 décembre 1992 puis la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de la nature ont aujourd'hui institutionnalisé la consultation du public en amont des études de tracé.

Pour préciser en quoi les recommandations de la mission *Transport, destination 2002* en matière de démocratisation des processus de décision ont été suivies d'effets et avec quelles limites, il convient de revenir sur les expériences et les différents textes qui ont réorganisé ces dernières années le processus de décision. L'expérience du Collège des experts du TGV Méditerranée a poussé loin la conception de la concertation en faisant participer les associations contestataires à la reformulation du projet. Mais cette expérience n'a pas été généralisée. Les réflexions internes à l'administration ont au contraire conduit la circulaire « Bianco » à revenir à une conception plus limitée de la consultation du public.

1. Les recommandations de la mission *Transports, destination 2002*

Le thème d'une des journées de réunion générale organisées pour ponctuer les 8 mois du débat national *Transports, destination 2002*, animé par le préfet Gilbert Carrère, portait sur la décision. Elle s'est tenue le 6 avril 1992 à Lyon, peu avant la remise du rapport d'étape. Aussi, les premières propositions de ce rapport sont-elles essentiellement consacrées à la question de la décision et de la concertation. Reprises dans le rapport Carrère sous le titre général « Décider mieux », les propositions pour « clarifier les procédures de choix » s'organisent en quatre groupes qui articulent les moyens d'une meilleure définition des objectifs, la clarification des compétences des pouvoirs publics et autorités organisatrices aux différents échelons territoriaux, la redéfinition des procédures de concertation, et l'instauration d'un dispositif pérenne d'évaluation et de suivi des choix.

a) Un débat sur la définition des objectifs sanctionné par le Parlement

Le rapport a d'abord resitué la question de la démocratie dans une réflexion globale sur la stratégie des transports autour des principes de transparence, de globalité et d'intermodalité, redéfinissant le rapport du secteur des transports à la cohérence globale de l'action publique. Le rapport souligne la complexité de la régulation des transports en en spécifiant trois champs, distincts mais complémentaires et d'égale importance : la démocratie politique par un renouvellement des dispositifs de prise

des décisions publiques ; la planification de long terme par la prise en compte des effets externes, en particulier les effets sur l'équilibre écologique global ; enfin, le fonctionnement concurrentiel du marché des transports, en revalorisant notamment le rôle de la tarification des infrastructures.

La stratégie définie tempère la référence dominante à la compétitivité marchande par l'introduction d'une problématique de développement durable comme principe de globalisation. Cette problématique enrichit le système des références organisatrices du champ de la politique des transports en y adjoignant : l'environnement comme « rationalité complémentaire », l'aménagement du territoire comme principe de solidarité et de cohésion nationale, la dimension européenne comme facteur de compétitivité et le service public comme principe d'organisation du secteur. La logique planificatrice ainsi redéfinie a alimenté les travaux des groupes de travail *Transports 2010* chargés de définir les politiques de transports et leur cohérence stratégique.

En matière de dispositif d'élaboration et de décision démocratique des objectifs, les propositions du rapport visent en particulier à restaurer le rôle du Parlement dans la définition de la politique, en instaurant un débat sur la stratégie intermodale des transports, respectueuse de l'environnement, et sur les critères de choix. Ce débat devait être conclu par « une loi d'orientation voire de programmation » arrêtant les choix. Ceux-ci auraient été garantis par un programme d'investissements intermodaux. On sait que cette recommandation visant à asseoir par « le débat de la démocratie représentative » la légitimité des choix n'a pas été suivie d'effet. Si la Loi d'aménagement du territoire intègre bien aujourd'hui les schémas directeurs d'infrastructure dans une Loi soumise au Parlement, les schémas y seront modaux, contrairement à ce que préconisait le rapport Carrère et, dix ans avant lui, la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI).

b) Les trois étapes de concertation sur les projets

En matière de concertation sur les projets, le rapport Carrère préconisait d'« Organiser une concertation en continu, très en amont de la décision » et définissait les trois étapes d'un projet :

- Un débat sur les objectifs de l'infrastructure à l'échelle de l'espace régional,
- Un débat sur le tracé à l'échelle locale,
- Une évaluation des choix et de la tenue des objectifs à l'issue de la réalisation.

Ces trois étapes visent à bien distinguer les lieux du débat sur les enjeux de transport des lieux de débat sur l'insertion locale des infrastructures. C'est sans doute sur ce point que les recommandations du rapport Carrère ont le plus donné lieu à expérimentations et à renouvellement des procédures.

Une des propositions les plus novatrices du rapport Carrère consistait à recommander la création d'une instance d'évaluation indépendante du maître d'ouvrage et garante de la qualité du débat entre le maître d'ouvrage et le public. Ce collège d'expert aurait été formé de personnes inscrites sur une liste nationale d'experts, sur le modèle des commissaires enquêteurs, et aurait eu un fonctionnement national en plus de son rôle projet par projet de garantie de la transparence des débats. Le rapport d'étape allait encore plus loin dans ses propositions en parlant plus explicitement, dans les fonctions dévolues à cette « instance d'éthique garante de l'intérêt général et de la meilleure prise en compte des intérêts particuliers », de son rôle pour favoriser l'émergence de contre-projets et pour faciliter la contre-expertise.

2. Le Collège des experts du TGV Méditerranée

Le ministre des Transports J.-L. Bianco a voulu concrétiser l'idée émise par le rapport Carrère d'une « phase de transparence et d'expertise » préalable à l'enquête publique, dans le but de débloquent le conflit de tracé dans lequel le projet de TGV Méditerranée était englué depuis deux ans. À cette fin, il nommait le 14 mai 1992 un Collège des experts ayant pour mission de mener la réflexion stratégique nécessaire pour rendre possible le lancement, plusieurs fois retardé, de l'enquête publique. Le communiqué du Ministre définissait un dispositif d'ensemble, composé de trois pôles : un « comité de suivi », un « collège d'experts » qui, pour réaliser les études complémentaires qu'il juge nécessaires à sa mission, peut faire appel à une troisième partie : des bureaux d'études indépendants du maître d'ouvrage. La mission confiée au dispositif était « de valider et d'approfondir les études stratégiques réalisées, notamment celles concernant l'utilisation des voies et couloirs existants, de favoriser une approche de développement économique et social, d'aménagement du territoire ». Précisons ce dispositif original.

Le comité de suivi est une instance pluraliste composée de représentants de l'État, des collectivités locales et territoriales concernées ainsi que des associations qui acceptaient de participer à la

démarche. Son existence permettait d'intégrer au débat sur le projet les associations contestataires et créait un cadre de rencontre entre les différents protagonistes du projet et du conflit qui s'était noué autour de son tracé. Ce comité constitue donc le pôle politique du dispositif d'ensemble mis en place. Mais seul le réseau des associations des Bouches-du-Rhône s'y est pleinement associé ; le réseau vaclusien, considérant que la possibilité de l'utilisation des lignes existantes n'était pas suffisamment prise en considération, s'en est retiré après les premières réunions, et l'association drômoise n'y avait pas été invitée, l'examen de nouveaux tracés ayant été explicitement exclu du mandat donné au Collège par le ministre.

Le pôle politique commande l'évaluation en donnant mission au Collège des experts d'expertiser les études réalisées par la SNCF, de suivre les réponses de la SNCF. De plus, il approuve le cahier des charges des études complémentaires à commander le cas échéant à des bureaux d'études spécialisés externes. Ce cahier des charges, élaboré par le Collège des experts, thématise l'axe central de la contestation du projet : la possibilité d'utilisation des couloirs existants. Le Collège joue donc de fait – malgré sa dénomination – le rôle d'une instance d'évaluation dans un dispositif tel que le Conseil scientifique de l'évaluation en a formalisé les expériences françaises récentes (Horaist, 1992). La fonction d'expertise stricto sensu a été confiée par le Collège des experts au bureau d'études anglais OVE-ARUP. Celui-ci a réalisé la première contre-expertise à laquelle les études de la SNCF avaient jamais été officiellement exposées, une étude complémentaire visant à tester six scénarios pour l'itinéraire du TGV Méditerranée, dont le passage dans le couloir ferroviaire existant.

Les huit membres du Collège des experts ont été choisis d'un commun accord par les partenaires de l'évaluation, associés dans le Comité de suivi, pour représenter un large spectre de compétences sur les problèmes posés par le projet (transport, environnement, aménagement du territoire, etc.) et en raison de leur empathie pour la contestation. Grâce aux compétences et au positionnement individuel de chacun de ses membres, à leur réceptivité aux arguments associatifs, à un fonctionnement collégial valorisant son rôle d'« évaluateur collectif » pour lequel chacun doit dépasser sa spécialité, sortir d'une position d'expert pour apprécier le projet dans ses différentes dimensions, le Collège a produit une nouvelle mise en problème du projet, une contextualisation de sa dimension régionale. En ouvrant la possibilité d'une négociation de la formulation du projet, le Collège a permis d'abor-

der différemment la recherche de solutions et d'associer à cette recherche des acteurs qu'un dispositif classique de consultation aurait d'emblée exclus ou relégués dans une position de rejet du projet.

Le ministre Jean-Louis Bianco distinguait dans cette expérience les trois fonctions imbriquées d'un dispositif d'évaluation⁽⁶⁾ : l'arbitrage, la critériologie, la hiérarchisation. L'arbitrage est le niveau de base de l'évaluation. Il consiste à mettre de l'ordre dans les arguments des divers protagonistes, à émettre un jugement de valeur sur leur pertinence : vrai ou faux, probable ou douteux. L'instance d'évaluation définit ensuite des critères permettant d'établir l'état des faits du point de vue des différents champs techniques et scientifiques mis en jeu par le projet (économie des transports, aménagement du territoire, environnement, etc.). Ces critères constituent le cadre commun à l'aune duquel évaluer l'expertise du maître d'ouvrage, les arguments associatifs ou les contre-expertises demandées par l'instance d'évaluation. Enfin, le rôle du pôle politique, celui des acteurs du projet, est de hiérarchiser les critères selon les priorités politiques données aux divers enjeux, c'est-à-dire conformément à des valeurs (par exemple en hiérarchisant les impératifs permettant de vivre et travailler au pays par rapport à ceux requis par la préservation de la nature).

Dans cette conception de l'évaluation, directement inspirée de l'expérience française récente en matière d'évaluation des politiques publiques, l'instance d'évaluation, distincte du niveau de représentation des intérêts, est le dispositif central qui joue un rôle de « pluralisme cognitif », de médiation entre le pôle scientifique et technique – les faits expertisés par les chargés d'évaluation – et le pôle politique – les valeurs représentées par le commanditaire de l'évaluation.

« L'instance d'évaluation aboutit à une décision d'un caractère particulier : c'est une décision de connaissance. Elle n'est pas de nature pratique, ne consiste pas à faire passer une mesure. L'évaluation idéale est telle que tout acteur, tout en regrettant de ne pas avoir fait passer son point de vue, reconnaît que le point de vue retenu en tient compte et qu'il peut l'accepter » (Leca, 1995, p. 3). Le dispositif du Collège des experts du TGV Méditerranée a été l'expérimentation la plus représentative d'une telle visée dans un processus de décision en matière d'infrastructure de transport (d'autres expériences qui ont eu lieu au même moment, notamment pour l'A8bis, sont restées plus incertaines).

Ce n'est pourtant pas cette conception qui a été reprise par la circulaire « Bianco », qui formalise

plutôt ce qui fait désormais consensus au sein de l'administration de l'Équipement : un processus continu, découpé en phases aux fonctions distinctes, une consultation du public plus en amont mais limitée à une fonction de validation du projet élaboré par le maître d'ouvrage.

Dans les conclusions de leurs travaux (1992, p. 2-3), les experts du TGV Méditerranée tiraient d'ailleurs de l'expérience de leur Collège des recommandations en termes d'organisation des procédures de concertation plus qu'en termes de fonctions de l'évaluation :

« L'expérience ainsi acquise par le collège d'experts au cours de ses trois mois de travail le conduit à la conviction que les deux aspects de la concertation qu'il a conduite devraient à l'avenir être soigneusement distingués et menés selon des calendriers différents :

- lorsque le projet commence à prendre forme, une première phase de concertation et d'expertise pourrait porter sur ses enjeux économiques et sociaux, ses objectifs – pourquoi et pour qui ? – et sa logique d'ensemble, celle-ci déterminant naturellement, non le tracé lui-même, mais sa conception générale ; les préoccupations d'aménagement du territoire, de développement régional et d'emplois, seraient à ce stade déterminantes ;
- lorsque le tracé et les variantes du projet commencent à être suffisamment formalisés, l'État et les collectivités publiques concernées pourraient prendre l'initiative d'une seconde phase de concertation et d'expertise. Celle-ci devrait avoir pour objet d'apprécier les problèmes posés par la mise en œuvre du projet, tenter de résoudre les difficultés apparues et valider ou non les différences constatées entre les conclusions de la première phase et le projet proposé.

La mise à l'enquête publique pourrait alors intervenir dans les meilleures conditions possibles de transparence sur la base d'un dossier ayant fait l'objet d'approches sociales et techniques pleinement éclairées et contradictoires. Sans doute serait-il aussi souhaitable de ne pas abandonner alors la démarche de concertation et d'expertise et d'imaginer une troisième phase couvrant la période des études techniques et des travaux. »

3. La circulaire 92-71 du 15 décembre 1992

Ces recommandations du Collège des experts, corroborant celles du rapport Carrère en matière de clarification des procédures de choix, ont inspiré directement la conception de la circulaire du 15 décembre 1992 réorganisant « la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures de transport » (dite circulaire « Bianco ») et visant à faire évoluer le dispositif de conduite des projets vers un processus plus global que la seule enquête

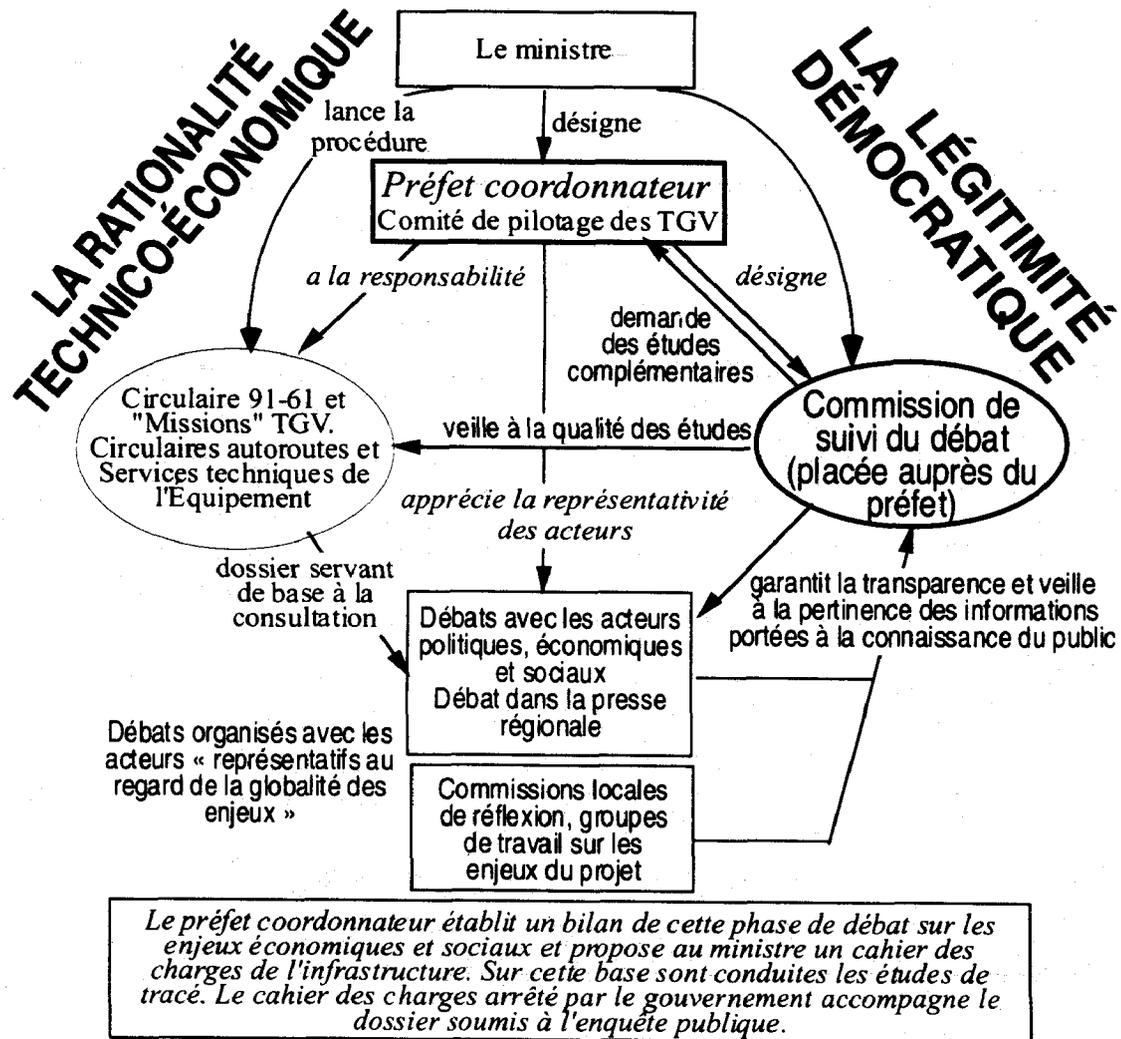
publique, et le processus classique de consultation du public vers une véritable concertation sur l'opportunité et les fonctions d'une infrastructure.

La circulaire du 15 décembre 1992 définit un processus en quatre temps : débat préalable, en amont des études de tracé, conclu par un cahier des charges de ces études, conduites en deuxième phase, puis se déroule l'enquête publique, et enfin un suivi de la réalisation de l'infrastructure. La première phase, en amont des études de tracé, de débat intermodal sur les finalités et sur l'intérêt économique et social de l'aménagement, est entièrement nouvelle. La qualité du débat durant cette phase amont est garantie par une « commission de suivi » : celle-ci ne prend pas position sur les enjeux du débat mais veille à son bon déroulement, à la qualité des informations fournies au public. Elle y veille également durant la seconde phase, d'études de tracé en fonction du cahier des charges. Les deux dernières phases rénovent et élargissent les pratiques actuelles. L'enquête publique, réorientée dans une perspective d'aménagement des territoires concernés, est ainsi intégrée dans un dispositif plus continu. Enfin est rendue obligatoire une phase de suivi de l'application de la décision, un suivi du projet en aval de la déclaration d'utilité publique (DUP) qui est accompagnée par un récapitulatif des engagements de l'État pour protéger

l'environnement et le cadre de vie, ainsi que pour favoriser l'insertion économique et sociale du projet.

Texte politique, les normes de démocratie et de transparence du débat dominant l'exposé des motifs : « *La transparence est une dimension désormais nécessaire de l'efficacité et de la crédibilité de l'action publique : transparence des enjeux, transparence des stratégies, transparence des compétences et des responsabilités, transparence des choix par la proposition de véritables alternatives, transparence enfin des résultats par la vérification publique* ». Par cette conception globale de la transparence, la circulaire exprime la volonté de compléter les dispositifs d'évaluation prévus par la LOTI par le volet démocratique qui leur manquait : « *La LOTI du 30 décembre 1982 a affirmé les notions d'efficacité économique et sociale et la nécessaire évaluation multi-critères des projets. Mais elle n'a pas précisé l'organisation du débat démocratique. Ces insuffisances conduisent à la mise en cause de la légitimité des projets et de toute décision de réalisation quelle qu'elle soit* ». Comme l'indique le schéma ci-contre, la circulaire, procède ainsi d'une double perspective de légitimation des choix et de régulation technico-économique.

**Circulaire du 15 décembre 1992
ORGANISATION DES PREMIÈRES PHASES DE CONDUITE D'UN PROJET :
LE DÉBAT SUR LES GRANDES FONCTIONS DE L'INFRASTRUCTURE**



Le processus de débat doit en particulier apporter une meilleure réponse aux questions du public. La volonté affichée de « ne plus avoir de choix imposés selon la seule efficacité technique », les critiques adressées aux procédures préexistantes « qui ne répondent pas à la demande de débat sur l'intérêt du projet mené en amont de la définition des tracés » procèdent d'une logique de légitimation des choix que doivent permettre des « débats ouverts et pluralistes ». Il s'agit d'« améliorer la crédibilité de l'enquête publique » en affichant l'ensemble des dispositions prévues par les études de tracé et en les reliant aux objectifs des diverses collectivités concernées.

La circulaire définit à plusieurs reprises conjointement les enjeux et les acteurs du processus de concertation. Le contenu du débat est défini en termes d'enjeux de régulation de la politique des transports et d'aménagement des territoires. Il articule la réflexion plurimodale sur les fonctions de l'infrastructure avec les enjeux d'aménagement et de développement des territoires desservis ainsi qu'aux enjeux d'environnement. La circulaire insiste, en première phase du débat, sur la nécessité de mieux tenir compte des objectifs d'aménagement et de développement des territoires et, en particulier dans les zones denses, de la cohérence des différents schémas d'aménagement. Les acteurs

sont appelés à participer aux différentes phases de la conduite des projets, à raison de leurs intérêts vis-à-vis des enjeux spécifiés. Aux enjeux fortement territorialisés : « *valorisation de l'aménagement des territoires desservis, impact sur l'environnement humain et naturel des espaces traversés, amélioration des conditions de transport de la population* », correspondent les acteurs listés : « *les élus, les responsables socio-économiques, les associations environnementalistes, d'usagers, de riverains, etc.* ».

Si la circulaire affiche ainsi des intentions claires quant au pluralisme de l'expression des intérêts, elle ne concrétise pas toutes les préconisations du rapport Carrère ni toutes les leçons tirées de l'expérience du Collège des experts. Si l'idée d'une instance garantissant la transparence des débats a été reprise par la circulaire « Bianco », la commission instituée est chargée de suivre le débat et non d'évaluer la conduite du projet comme certaines formulations du rapport Carrère le proposaient. Au contraire, la conduite du projet est confiée à un Préfet coordonnateur (qui préside, pour les TGV un Comité de pilotage associant les collectivités cofinçant le débat et les études) auprès de qui est placée la commission de suivi. L'idée d'une Commission nationale, ou tout au moins d'une liste nationale d'experts est donc complètement abandonnée. Enfin, aucun moyen particulier n'a été concrètement prévu pour assurer l'indépendance réelle de cette instance vis-à-vis du maître d'ouvrage, en lui conférant notamment un pouvoir de contre-expertise. En ce sens la circulaire traduit un compromis entre la logique politique initiale dégagée par le rapport Carrère (notamment le rapport intermédiaire d'avril 1992) et le rappel des précautions administratives formulé à l'intérieur de l'administration centrale durant son élaboration.

4. L'instruction de la circulaire « Bianco » par l'administration centrale

Le rapport Carrère évoquait la nécessité d'une refonte des textes réglementaires définissant les procédures de consultation du public et l'enquête publique. C'est ce travail qu'a engagé le Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) dès 1992, parallèlement à l'expérimentation du Collège des experts du TGV Méditerranée, à travers différents groupes de travail ou séminaires sous la houlette de Pierre Mayet, vice-président du Conseil, Michel Rousselot, président de la société des autoroutes Rhône-Alpes, ou Claude Quin, ancien président de la RATP.

Lors de la rencontre nationale sur la politique des transports qui clôt le débat Carrère, le 17 novembre 1992, le ministre des Transports J.-L. Bianco annonce : « La circulaire sur les nouvelles modalités de l'enquête publique sera publiée avant la fin du mois ». Claude Sardais, alors directeur de cabinet du ministre, nous a indiqué ⁽⁷⁾ les deux aspects de cette décision. Le travail engagé par le Conseil général des ponts et chaussées avait une visée réglementaire et se voulait très systématique. Ses résultats ne seraient donc pas disponibles rapidement alors que l'échéance politique des législatives de mars 1993 ne laissait au ministre que peu de temps. Un texte réglementaire impliquait des négociations interministérielles incompatibles avec ces délais, compte tenu notamment des rapports difficiles entre l'Environnement et l'Équipement, y compris au niveau des ministres. La circulaire du 15 décembre résulte donc d'une volonté politique de faire un texte simple, affichant une orientation politique claire, validant les expériences menées notamment sur le TGV Méditerranée, pour en faire des points d'appui des évolutions réglementaires ultérieures, et dans une forme entièrement maîtrisée par le ministre de l'Équipement. Aussi la circulaire a-t-elle été rédigée « en quelques jours » par le cabinet du ministre et publiée après un nombre limité d'allers-retours entre le cabinet, les directeurs d'Administration centrale et le CGPC pour s'assurer de la prise en compte des axes essentiels du projet, déjà volumineux mais encore incomplet, élaboré par le CGPC.

Ces conditions de rédaction, les imperfections d'un texte rédigé dans l'urgence ont alimenté les critiques. L'administration a considéré le texte comme la base d'expérimentations possibles mais a conservé le projet d'un texte réglementaire, voire législatif, plus complet. Les groupes de travail chargés de le préparer ont continué de se tenir et d'autres ont été mis en place.

a) Participation et décision

Ph. Warin (1994) a rendu compte des travaux du séminaire de recherche piloté par Claude Quin au Conseil général des ponts et chaussées d'octobre 1992 à mai 1993, « Pour une prise en compte de l'utilisateur comme citoyen ». Ce séminaire a été l'un des lieux où se sont confrontées les réactions à la publication de la circulaire « Bianco ». Ph. Warin relève le cœur du débat des divers travaux internes pilotés par le Conseil général des Ponts et chaussées :

« Les débats du CGPC confirmeront les deux principes : la fermeture du champ de la décision au public ; la possibilité de limiter la consultation préalable à un public restreint et pour certains projets, afin de ne pas rendre impossible leur gestion. Ils

seront rappelés par C. Quin, très nettement et sans discussion possible, au moment d'introduire la discussion sur l'enquête d'utilité publique.

De la sorte, le débat sur la consultation souhaitable avec le public ne peut répondre qu'à un objectif d'amélioration des conditions de la consultation, en tant qu'étape distincte de la concertation et de la décision. La consultation ne permet donc pas une nouvelle définition des positions sociales ni en particulier une réévaluation de la place du public (...). À partir de ces principes, les débats du CGPC vont chercher à définir les conditions d'une politisation des projets acceptables pour l'État. La discussion va porter alors sur deux aspects : l'information du public et des associations et l'exercice de l'expertise » (Ph. Warin, 1994a, p. 203).

Précisons cette opposition entre décision et participation. Ayant institué des mécanismes de participation depuis plusieurs années, Hydro-Québec distingue plusieurs niveaux de participation selon le degré d'implication des publics (public *intéressé* quand il n'y a pas de relation directe entre un impact ou un enjeu du projet et le public ; public *concerné* quand il y a une relation indirecte ; public *touché* quand la relation est directe), les moyens utilisés, les objectifs visés et surtout le pouvoir d'influence ou de décision accordé au public. De manière convergente, plusieurs auteurs (cf. Mettan, 1992 reprenant des distinctions d'Hydro-Québec ; Blanc, 1994) retiennent ainsi une catégorisation de la participation en plusieurs degrés :

- La **communication** permet au porteur de projet d'*énoncer* et d'*expliquer* aux habitants une problématique, des orientations, des choix et des décisions. Elle peut se limiter à une *simple information* (souvent réduite à un objectif publicitaire de mise en valeur de l'action des pouvoirs publics), viser à faire comprendre aux habitants que le choix des pouvoirs publics est le meilleur, compte tenu des contraintes (on parle alors d'*éducation*), ou à susciter des réactions sur un projet pour valider les options retenues (on parle alors d'*information-rétro-action*).
- La **consultation** (ou information à double sens) permet de *soumettre*, afin de les *discuter*, diverses propositions, de *recueillir* les suggestions et critiques sur des projets, et d'évaluer les réactions des publics intéressés, concernés ou touchés. Elle est destinée à amener les groupes d'intérêt à exprimer leurs points de vue et à fournir au porteur de projet des éléments susceptibles d'alimenter la réflexion avant d'effectuer un choix ou de modifier le projet en conséquence.
- La **concertation** proprement dite permet d'*élaborer* une solution en collaboration directe avec les acteurs concernés ou touchés, considérés comme des partenaires avec lesquels il y a lieu de *viser*

des solutions communes ou de *rechercher* des connaissances nouvelles sur un problème particulier. Elle suppose une certaine redistribution du pouvoir au profit des intervenants dans le débat public (Hydro-Québec, 1994).

- La **co-décision** permet de *partager* la décision avec les intervenants concernés ce qui implique la **négociation** pour rechercher l'accord entre acteurs dont les intérêts sont opposés.

Quel que soit son degré, la participation suppose qu'il existe les moyens pour le public de donner son avis sur les problèmes soulevés par un projet et les solutions envisagées. Mais la distinction majeure oppose la consultation – tout en accordant au public une possibilité de discuter des problèmes et de leur solution, elle conserve l'attribution du pouvoir d'élaboration et de décision au seul maître d'ouvrage – et la concertation qui suppose la capacité donnée aux publics concernés ou touchés d'influencer réellement la prise de décision. Une telle démarche de concertation nous semble visée dans la mission Carrère, l'exposé des motifs de la circulaire « Bianco » ou les recommandations de la mission Bouchardeau (1993). Pour autant, cette conception n'est pas accompagnée en France, au contraire de certaines expériences nord-américaines, de l'idée d'un partage du pouvoir de décision, au sens de délégation par une autorité compétente d'une partie de ses prérogatives de décision à des formes de démocratie participative.

Au moment où se déroulait le débat Carrère, le débat parlementaire sur la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, abordait également le problème du partage de la décision à propos de son titre II portant sur la participation des habitants à la vie locale. La loi introduit dans le droit français la consultation locale en tant que modalité de participation à la vie locale. Mais elle en limite le champ aux affaires de la compétence de la commune, rejette toute modalité d'initiative populaire (que la loi Pasqua introduit aujourd'hui) et rappelle fortement que les référendums communaux n'ont de valeur que consultative et ne déposent pas les collectivités de leur pouvoir de décision garanti par la Constitution et par la loi (Verpeaux, 1994).

P. Warin (1994b, p. 7) a donc raison de souligner que l'opposition entre participation et décision relève, au-delà des appartenances politiques et idéologiques, d'« une représentation commune du politique qui dissocie les processus de consultation et de négociation. Une représentation qui se trouve à la base même de la démocratie représentative, qui

fonde la société française depuis deux siècles ». Malgré le partage de cette conception commune, la lettre de transmission du rapport de J. Guellec qui animait, à la demande des Directeurs des Routes et des Transports terrestres, un groupe de travail sur l'application de la circulaire du 15 décembre 1992 (rapport du 14 septembre 1994), indique que « ces documents n'ont pas suscité d'opposition de la part des membres du groupe de travail *même si les positions varient assez sensiblement, en particulier sur le degré et les modalités de la concertation* » (souligné par nous. Il faut alors s'interroger sur les ressorts des différences de vue exprimées dans le débat interne à l'administration concernant la circulaire « Bianco » et son application, qui portent sur le degré de participation du public – consultation ou concertation –, sachant que cette participation n'implique pas de délégation du pouvoir de décision

« Le paradoxe de la concertation est qu'elle ne peut exister sans une redistribution du pouvoir. Mais cette redistribution ne reçoit pas de formalisation juridique. Elle est donc révoquée à tout instant et elle doit apporter la preuve concrète de son efficacité pour se maintenir » (Blanc, 1994). Nous pouvons tenter de voir dans ce paradoxe la source des différences qu'ont exprimées les travaux du Conseil général des ponts et chaussées : ces différences traduisent une opposition entre deux démarches de construction d'une « conception normative de la participation » (Warin, 1994a, p. 200). Respectant toutes deux la séparation des pouvoirs, ces démarches considèrent l'efficacité de la participation et de la politisation des projets qu'elle produit de deux points de vue opposés : l'une dans la démocratisation de l'évaluation ; l'autre dans la régulation de l'accès du public à l'information. Ainsi, elles mettent différemment en cohérence le triple rapport entre la participation, l'évaluation et la décision plus qu'elle ne se différencie par la simple opposition entre participation et décision.

**b) La démocratisation de l'évaluation :
la procédure de débat
comme principe normatif**

Quoique peu formalisée en termes de procédures, l'insistance du rapport Carrère sur la pluralité des composantes de l'intérêt général et l'évocation d'une généralisation possible de mécanismes de contre-expertise sous le contrôle d'une instance d'évaluation indépendante, exprimaient la volonté du rapport de voir donner aux procédures le sens d'une concertation réelle productrice d'une évaluation renouvelée des projets. Cette démarche est reprise par une lettre de Pierre Mayet au ministre de l'Environnement, le 3 mai 1993, qui synthétise déjà

des points de vue différents sur « le degré et les modalités de la concertation » :

« Dans une société contemporaine, tout citoyen, tout groupe de citoyens, toute association, tout organisme public, toute collectivité publique doit pouvoir tout connaître et tout comprendre d'un projet, de ses finalités, de ses conditions, de ses caractéristiques, de ses effets prévisibles, à quelque stade que ce soit de son élaboration. On ne peut plus se contenter qu'après quelques annonces lyriques sur la perspective lointaine du projet, il faille attendre 5 à 10 ans, le temps de l'élaboration – œuvre hautement complexe exigeant la mobilisation d'importants systèmes professionnels en relation avec les responsables que sont les élus locaux – que le projet soit abouti ("ficelé", dit-on) pour qu'il soit livré au débat public généralisé qu'est l'enquête publique. Il est en fait ainsi livré à une opinion chauffée à blanc par les rumeurs, les incompréhensions, le sentiment qu'on lui cache machiavéliquement le dessous des cartes, sans qu'il soit alors réellement possible de faire apparaître les motifs profonds qui justifient le projet, les débats sur lesquels il a fallu trancher pour progresser dans l'élaboration, les choix faits chemin faisant par les autorités responsables.

Il faut donc se donner pour perspective que le débat public se déroule pleinement, visiblement tout au long du processus d'élaboration, que ce débat fasse apparaître les questions qui sont soulevées, les choix qui sont faits au fur et à mesure de ce processus. La légitimité qui sera conférée *in fine* par la déclaration d'utilité publique doit être construite, prouvée au rythme même où se déroule le processus d'élaboration.

En quelque sorte, il faudrait désormais que l'élaboration d'un grand projet public soit conduite pour élaborer simultanément la consistance pratique et technique et la légitimité.

La décision ultime, celle de la déclaration d'utilité publique, assumée par les autorités responsables de l'État, viendrait alors prendre acte de la validité du processus d'élaboration technique et de débat public ».

On peut rapprocher la visée exprimée dans cette lettre des réflexions de théorie politique sur l'*espace public comme procédure* pour lesquelles « la source de la légitimité n'est pas la volonté prédéterminée des individus, mais plutôt le processus de sa formation, c'est-à-dire la délibération elle-même... Une décision légitime ne représente pas la volonté de tous, mais constitue le résultat de la délibération de tous. C'est le processus par lequel se constitue la volonté de chacun qui confère sa légitimité au résultat plutôt que la somme des volontés déjà déterminées » (B. Manin, 1985, cité par Habermas, 1990). Cette conception délibérative de la démocratie s'oppose à une conception libérale pour laquelle le compromis entre des intérêts opposés n'est possible que dans une perspective stratégique, et pose que les conflits peuvent être résolus rationnellement – « c'est-à-dire dans l'intérêt commun des personnes concernées » – par une pratique publique d'argu-

mentation permettant l'accord justifié des personnes participant à la négociation publique.

La lettre citée concrétise cette visée de la rationalité procédurale en argumentant les raisons pour lesquelles le débat public doit contribuer à l'élaboration du projet, c'est-à-dire à sa mise en problème par les agents concernés. Elle en précise le dispositif en reprenant les propositions déjà formulées (Fichelet, 1992) à l'issue de la mission Carrère concernant la création d'une Commission d'évaluation de la conduite du projet, chargée d'animer le débat public sur le cahier des charges du projet, et une élaboration des projets plus ouverte à la concertation avec les acteurs de l'aménagement des territoires. Cette conception prend acte de l'existence de plusieurs niveaux d'intérêts collectifs légitimes concernant une grande infrastructure. À côté des objectifs nationaux – réponse à la demande de trafic, équilibre global du niveau d'équipement entre les différentes parties du territoire, insertion des réseaux dans l'espace européen –, coexistent le besoin de favoriser le développement régional et local, la nécessité de préserver l'environnement. Il convient d'assurer la meilleure prise en compte possible de ces différents critères de l'utilité publique, également légitimes, pour la définition et la hiérarchisation des fonctions que doit remplir une infrastructure. Cette conception visait ainsi, à la suite de la démarche de la mission Carrère, à inscrire l'institutionnalisation du débat public dans un renouveau des logiques planificatrices et d'évaluation (Fourniau, 1995).

Enfin, en systématisant les positions effectivement prises, la logique procédurale de démocratisation de l'évaluation, pose l'existence d'une instance d'évaluation capable de produire une "décision de connaissance" par la pluralité de son expertise, comme question centrale. L'hypothèse d'une Commission nationale, d'une liste nationale des experts, d'un comité de pilotage et d'évaluation de l'application de la circulaire « Bianco » était destinée à en permettre la reconnaissance par l'institution d'un dispositif national de débat public.

Ces propositions ont largement inspiré la circulaire « Bianco » dans son intention de lier la légitimité des projets à la cohérence stratégique des politiques qu'ils concrétisent. Mais elle n'en a pourtant pas repris les dispositions les plus englobantes. La lettre du vice-président du Conseil général des Ponts et chaussées considère cependant l'application de cette circulaire comme une expérimentation nécessaire et propose la création d'une instance de pilotage chargée d'évaluer son application et de proposer « les réformes d'ordre législatif ou pratique qui lui paraissent validées par l'expérimenta-

tion ». Cette lettre a sans doute contribué à la mise en œuvre de la circulaire « Bianco » après le changement de majorité de mars 1993.

c) La régulation de l'accès du public à l'information : le résultat du débat comme principe normatif

Partant des critiques adressées au fonctionnement concret de l'enquête publique, un ensemble de prises de position a plutôt mis l'accent sur les problèmes d'insertion des projets dans le territoire, d'accès à l'information, d'opportunité de sa plus ou moins grande ouverture selon les situations. Ces critiques soulignaient en particulier l'écart entre les attentes des différents participants à l'enquête publique (maître d'ouvrage, élus, publics) et son rôle officiel, engendrant une frustration devant une procédure « à la fois indispensable et inutile » (DAU, 1994). Cette démarche s'inscrit dans la lignée des textes qui visent par la réforme de l'enquête publique à en restaurer la fonction de légitimation des décisions. Ainsi, beaucoup des propositions faites restent très proches de modalités déjà prévues par la circulaire Chirac de 1976 et incluses dans la loi de 1983. Il s'agit en particulier de "clairement" séparer les procédures de concertation au cours des études de la fonction de l'enquête publique, chargée de clore cette phase d'étude et de faire approuver par les citoyens le projet qui en découle. D'autres propositions ont été faites (et mises en pratique) de ne pas rendre obligatoire la consultation du public en amont des études de tracé, et de la réserver aux projets les plus importants.

Toutes les propositions émises concourent à la définition d'une « démarche publique » organisant non plus un processus continu d'évaluation et de délibération, mais séparant trois séquences distinctes par leur dispositif, leur objet, leurs intervenants et la place du public : une phase de débat amont (circulaire « Bianco ») sur les principes des projets susceptibles d'être contestés, une phase de concertation en cours d'études, une clôture de cette phase par l'enquête publique. Certaines propositions ont avancé l'idée, pour clore l'enquête publique, d'un débat public contradictoire, dans une forme proche d'une audience judiciaire, afin de manifester solennellement la position des différents acteurs et le consensus que permettrait de dégager une procédure transparente et contradictoire.

Dans cette conception de la consultation, le rôle laissé au débat est, en première phase, essentiellement de communiquer avec les publics sur un projet. Mais la concertation a lieu en seconde phase, sur d'autres arènes, sans débat public, et n'est conduite qu'avec les représentants des différents

intérêts. Il ne s'agit donc pas tant d'associer le public à l'élaboration des décisions que de faciliter son adhésion au résultat d'un processus de décision dont la conformité à l'intérêt général peut être vérifiée par la clarification des enjeux à chaque étape et la transparence du processus. De ce fait, le maître d'ouvrage joue le rôle central dans toute la procédure alors que celui attribué à la commission de suivi du débat est beaucoup plus secondaire et ne touche pas à l'évaluation de la situation nouvelle que crée le projet pour les territoires concernés.

5. Consultation et médiation, deux conceptions de la participation du public à la décision

Dans la démarche de démocratisation de l'évaluation, le processus de délibération qu'organise

l'évaluation fait émerger la rationalité commune aux divers protagonistes et permet au projet de devenir l'objet d'une action commune. La démarche de régulation de l'accès du public à l'information, maintient au contraire la coupure entre l'expertise qui justifie le projet et le jugement profane du public. Le principe normatif construit par cette démarche n'est donc plus délibératif mais pourrait s'apparenter au principe judiciaire d'administration de la preuve.

Nous pouvons alors résumer dans le tableau suivant les différences entre les deux conceptions normatives des rapports entre participation, évaluation et décision dont nous avons retracé les débats internes à l'administration, et qu'une première analyse de la mise en œuvre des nouvelles procédures permet de voir fonctionner.

Deux conceptions des rapports entre participation, évaluation et décision

	CONSULTATION	MÉDIATION
Objectif	L'INFORMATION DU PUBLIC CONTRIBUE À L'ACCEPTABILITÉ DE LA DÉCISION	LE DÉBAT PUBLIC CONTRIBUE À L'ÉLABORATION DU PROJET
Traitement de l'intérêt général	Reformulation de l'intérêt général par la prise en compte de sa composante régionale et locale	Production d'un intérêt collectif par l'intéressement des acteurs à la transformation du projet
Mode opératoire	Communication du maître d'ouvrage sur les enjeux et l'insertion locale du projet, alimentée par ses études techniques	Implication des acteurs dans le dispositif de pilotage de l'évaluation, production d'expertises nouvelles
Dispositif	Rôle central du maître d'ouvrage et du préfet	Médiation d'une instance d'évaluation
Mécanismes de représentation	Représentation des acteurs territoriaux selon la hiérarchie du système politique	Représentation de la pluralité des problèmes et de la « globalité des enjeux »
Statut du public	Pas de modification du statut des acteurs. Le maître d'ouvrage reste l'évaluateur	Égalisation du statut des acteurs. Le public devient évaluateur
Effet sur le projet	Faible modification de l'économie interne du projet, qui retarde peu sa réalisation	Transformation de l'économie interne du projet, qui peut retarder sa réalisation
État des expériences en France	Conception dominante dans l'application de la circulaire "Bianco"	Expériences fragmentaires après le rapport Carrère : Collège des experts du TGV Méditerranée

Ce tableau formalise ces différences dans une opposition terme à terme. Les débats internes à l'administration, n'ont bien sûr pas donné lieu à une opposition aussi tranchée que le tableau pourrait le laisser paraître : les points de vue étaient plus enchevêtrés. Les deux démarches opposées de démocratisation de l'évaluation et de régulation de l'accès du public à l'information avaient en effet une large surface commune, que délimite le compromis réalisé par la circulaire « Bianco » et ses instructions d'application : la transparence est retenue comme principe organisateur des procédures. La matrice en est définie autour des deux niveaux caractéristiques des modes d'action pragmatique :

- clarifier les différentes étapes conduisant à la déclaration d'utilité publique des projets en hiérarchisant les enjeux et les échelons territoriaux auxquels ils peuvent être débattus, afin d'affirmer le bien-fondé des projets ;
- permettre un niveau de flexibilité des projets et de confrontation de points de vues antagonistes de manière à garantir, par la transparence des études, dont répond une instance indépendante, leur conformité au regard des critères de l'intérêt général.

Ce double niveau traduit les recommandations du rapport Carrère proposant une consultation en continu du public : d'abord très en amont sur l'opportunité d'un projet, un débat traite des grands enjeux socio-économiques, d'aménagement du territoire et d'environnement ; puis, au moment des études de tracé, la concertation porte sur les fonctionnalités du projet, notamment en terme d'impacts environnementaux ; enfin, l'enquête publique joue son rôle de consultation sur les questions de riveraineté. Au niveau de flexibilité classique que représente l'enquête publique, s'ajoute aujourd'hui le débat préalable, en amont des études de tracés.

Le dispositif de la circulaire du 15 décembre 1992 cherche ainsi à définir un meilleur équilibre entre rationalité technico-économique et légitimité démocratique. Mais il ne l'organise qu'à travers un processus de transparence sans conférer à une instance d'évaluation le rôle de questionnement, d'arbitrage, de hiérarchisation des critères et de validation des faits. Ce rôle reste l'apanage du maître d'ouvrage, pouvoir simplement tempéré par la publicité que lui confère le débat préalable, en amont des études de tracé. La démarche de transparence initiée reflète donc, nous l'avons souligné, un compromis entre une volonté politique de relance de la démocratisation des processus de choix, depuis la planification jusqu'à l'enquête publique, et une logique administrative visant d'abord à renouveler l'adhésion du public aux projets en modernisant les procédures de consultation. Le sens dans lequel seront confortés ou recomposés les rapports entre participation, évaluation et décision apparaît être l'enjeu de la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la loi « Barnier ».

III. La place du public dans l'évaluation

Le compromis de la circulaire « Bianco » a laissé de côté la question centrale d'une instance de médiation capable de donner sens à la production de la décision, par un processus d'évaluation articulant, sur le modèle du dispositif du Collège des experts expérimenté pour sortir du conflit du TGV Méditerranée, légitimité démocratique et rationalité technico-économique. La démarche d'évaluation des politiques publiques prônée en France depuis la fin des années 1980 préconise pourtant une rupture des liens directs entre le commanditaire politique de l'évaluation et les experts chargés de la réaliser pour ménager, grâce à l'institution d'une instance d'évaluation, une médiation entre les pôles politique et technique d'un processus d'évaluation. Le rôle de connaissance et de formulation des problèmes de cette instance, sa capacité d'interprétation des résultats des études lui permet de les valider et de les légitimer à la fois auprès du commanditaire et auprès du public. Le fonctionnement d'une structure ternaire a également été mis à jour par des recherches récentes sur l'enquête publique, soulignant le rôle nécessaire de médiateur que joue le commissaire enquêteur.

La remontée de la consultation en amont des études de tracé – à un stade des procédures qui rend plus légitime la revendication du public d'une réelle participation à l'élaboration des décisions – souligne dans la pratique l'insuffisance du dispositif mis en place. L'observation des premières applications de la circulaire « Bianco » montre en effet que le sujet primordial du débat public concerne les règles qui rendent possible la participation et garantissent la transparence du processus de décision. La mise en œuvre des nouvelles procédures rouvre plus précisément la triple question des dispositifs de médiation entre intérêts collectifs permettant de produire l'intérêt général, de la pluralité de l'expertise nécessaire pour rendre possible cette médiation entre intérêts collectifs, enfin du statut que ces dispositifs confèrent aux publics dans le processus d'évaluation et de production de la décision. Ces trois dimensions constituent ainsi l'enjeu d'un réel renouvellement des pratiques de conduite de projets auquel la stabilisation des textes réglementaires pourra ou non inciter.

I. De la circulaire « Bianco » à la loi « Barnier »

Le schéma ci-dessous résume l'organisation actuelle de la conduite des projets. Ce dispositif n'est pas encore stabilisé. D'une part, l'application de la circulaire « Bianco » a donné lieu à des inflexions sensibles dans le sens d'un amoindrisse-

ment du rôle de la commission de suivi, de la réaffirmation des prérogatives du maître d'ouvrage dans la conduite des projets et de la responsabilité de l'État dans l'arbitrage des conflits et la prise de décision : sa mise en œuvre réduit souvent la procédure à une consultation classique démarrant simplement plus en amont des projets. Dans le même temps,

l'idée de la nécessité de s'engager plus avant dans la voie de l'« élaboration concertée des projets supposant la transparence des procédures et l'acceptation de la contre-expertise » (Guellec-Leyrit, 1994) se fait également entendre dans les réflexions internes de l'administration de l'Équipement et des propositions sont faites pour améliorer le dispositif.

PROCESSUS D'ÉVALUATION DES PROJETS

Phases d'études et étapes de la décision

Dispositifs de consultation

POLITIQUE DES TRANSPORTS

<p>1. PLANIFICATION : SCHÉMAS DIRECTEURS D'INFRA-STRUCTURE (routier, ferroviaire)</p> <hr/> <p>2. PROGRAMMATION À MOYEN - LONG TERME (15 ans)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schémas régionaux de transport • Contrats de Plan État-Régions • Rapports d'orientation explicitant les priorités du schéma directeur 	<p>Loi sur l'Aménagement du territoire 1995</p> <ul style="list-style-type: none"> • Débat parlementaire • Comité national d'aménagement du territoire • Conseils régionaux • CESR, CRT : Comités régionaux socio-professionnels
<p>3. PROGRAMMATION DES PROJETS, en trois phases :</p> <p style="text-align: center;">a - Études préliminaires</p> <p>Déterminer les fonctions à satisfaire, s'assurer de la faisabilité technique et financière d'un projet inscrit au schéma directeur</p> <p>Définition de plusieurs tracés dans la zone d'étude</p>	<p style="text-align: center;">CONCERTATION SUR L'OPPORTUNITÉ</p> <p style="text-align: center;">Circulaire du 15 décembre 1992 Débat public coordonné par le Préfet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Débat sur les enjeux économiques, sociaux et d'aménagement du territoire, les impacts environnementaux, précisant les interrogations et les divergences des acteurs • Cahier des charges définissant le "fuseau" des études préliminaires <p style="text-align: center;">Loi du 2 février 1995 Commission nationale du débat public</p> <ul style="list-style-type: none"> • Débat public sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets • Compte rendu du débat versé à l'enquête publique
<p style="text-align: center;">b - Avant-projet sommaire</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arrêter les coûts, le choix d'un tracé par l'étude des variantes : <p><i>Contenu des études limité à ce qui est nécessaire pour lancer la procédure d'enquête publique</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Évaluation économique et sociale (LOTI) • Évaluation environnementale (étude d'impact) 	<p style="text-align: center;">CONCERTATION SUR LA FONCTIONNALITÉ</p> <p style="text-align: center;">Concertation institutionnelle sous l'autorité du Préfet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avis des Services de l'État, • des élus des communes concernés, • des associations locales.
<p style="text-align: center;">c - Études de projet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arrêter les choix techniques • Instruction mixte • DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE • Études détaillées • Approbation ministérielle 	<p style="text-align: center;">CONCERTATION SUR LA RIVERAINETÉ</p> <p style="text-align: center;">ENQUÊTE PUBLIQUE</p> <p>(Lois "Bouchardeau", 1983 - Loi sur l'eau, 1992 - Loi "Paysage", 1993 et Loi "Barnier", 1995)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consultations locales conduites par le maître d'ouvrage • Enquêtes parcellaires

4. SUIVI DES DÉCISIONS, évaluation des résultats et bilan LOTI

La loi 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite loi « Barnier »), par son poids juridique supérieur, conduira nécessairement à réviser le processus instauré par la circulaire « Bianco » pour les seuls grands projets d'infrastructures de transport. La loi institue de nouvelles « dispositions relatives à la participation du public et des associations en matière d'environnement ». La principale est la création d'une Commission nationale du débat public chargée d'organiser ces débats « en amont des décisions d'aménagement » pour tous les projets présentant « un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement ». L'objet des débats concerne, sans plus de précisions, « les objectifs et les caractéristiques principales des projets ».

Le débat entre les deux démarches de démocratisation de l'évaluation et de régulation de l'accès du public à l'information a structuré les controverses inter-administratives sur le champ et les modalités d'application de la loi « Barnier ». La rédaction très générale de la loi ne répond, en effet, ni aux préoccupations de clarification des étapes qui font consensus au sein du ministère de l'Équipement, ni à la volonté d'affirmation du rôle de l'État comme maître d'ouvrage auquel répondait le rôle de coordonnateur donné aux préfets. Ce rôle attribué à la Commission nationale du débat public composée d'élus, de magistrats et de représentants d'associations fait craindre une marginalisation de l'expertise technique du ministère dans la concertation en cours d'études. La loi ne précise pas non plus le document (cahier des charges des études ou autre) auquel devrait aboutir le débat préalable pour organiser les phases d'études. Enfin, la modification des procédures fait peser le risque de retour en arrière sur certains dossiers contestés ou d'ouverture de possibilités de recours contre des décisions prises. Le décret fixant notamment les conditions de nomination des membres de la Commission nationale de débat public, la nature et la taille des projets qui lui seront soumis et le « stade d'élaboration du projet avant lequel le débat peut être organisé » a fait l'objet d'après discussions entre les administrations de l'Environnement et de l'Équipement. Il en ressort que seuls les très grands projets (TGV, longues sections d'autoroute) seront l'objet de cette procédure jugée lourde, les autres projets pouvant rester soumis à une procédure sectorielle comme la circulaire « Bianco ».

Ainsi, malgré la création d'une instance nationale chargée de piloter le débat public – ce que n'avait pas retenu le dispositif de la circulaire « Bianco » –, la loi « Barnier » et son décret d'application semblent ne pas devoir modifier les

inflexions, déjà sensibles dans la mise en œuvre de la circulaire, vers un retour à des mécanismes de consultation classique pour la plupart des projets d'aménagement. Mais elle introduit pour les très grands projets de nouvelles dispositions intégrant les grands réseaux associatifs de défense de l'environnement à la conduite du débat public. La portée de cet élargissement des possibilités de participation sera à analyser dès la création de la Commission nationale de débat public. L'observation de l'application de la circulaire « Bianco » permet de définir deux dimensions du rôle que la Commission pourrait vouloir faire jouer au débat public : définir un « territoire du projet » et inciter au pluralisme de l'expertise.

2. L'apport du débat public : une médiation nécessaire entre projet et territoire

Michel Barthélémy et Louis Quéré (1995), dans une recherche récente sur la production collective des enquêtes publiques, ont montré comment la procédure permet une construction contextualisée de l'objet de l'enquête publique. Ils opposent ainsi le projet présenté par le maître d'ouvrage à l'enquête et l'objet de l'enquête construit par l'intervention du public et des associations : « L'intervention du public fait apparaître la situation locale spécifique dans laquelle s'inscrit le projet (...) Bref, elle constitue l'objet de l'enquête en problème public, appelant une action publique » (p. 289). Cette contextualisation désigne les enjeux sociaux locaux du projet : le public replace le projet technique dans un contexte historique et territorial, le met en relation avec des conflits préexistants : « L'objet de l'enquête est bien davantage que le projet, dans la mesure où seul l'objet assume une histoire, si l'on entend par là le fait que la construction de l'objet éclaire le projet en le situant dans un temps attaché à une action possible et désirable (...). C'est la réception active du projet qui fait surgir, sous le jour d'une réalité sensible et examinable, le problème d'intérêt public local qui lui est sous-jacent. Problème dont on a pu constater qu'il s'appuie sur une analyse du dossier, sur ses ombres voire ses contradictions, qu'il place sous une certaine perspective (...). En mettant en scène l'enquête et son objet, la réception les inscrit dans un champ pratique » (p. 292-293). L'ouverture d'un débat public en amont des études de tracé ouvre la question de la contextualisation que l'intervention du public peut produire à ce stade de la procédure et des dispositifs de médiation nécessaire à cette production.

Ainsi, les nouveaux dispositifs d'évaluation et de concertation mis en place par les textes récents n'ont pas encore créé leurs propres modalités de participation des protagonistes d'un projet de transport à une action commune. Rendus plus transparents, ces processus restent gouvernés sur le mode politique de la représentation et sur le mode "professionnel" de l'expertise. L'inachèvement des processus, le caractère expérimental des dispositifs d'évaluation mis en place par les textes récents soulignent alors l'absence d'une instance de médiation capable, en faisant la preuve de sa vitalité, de produire des normes de référence par rapport auxquelles mesurer l'efficacité des procédures de participation.

3. Une question toujours ouverte : le pluralisme de l'expertise

Les trois principaux réseaux associatifs ayant animé la contestation du TGV Méditerranée ont, chacun sur un registre différent, tenté de constituer un mouvement social plus large et plus durable que la simple mobilisation de riverains contre les nuisances d'un projet. Ils ont tous mis la question de « l'indépendance » de l'évaluation au centre du débat mais selon des stratégies différentes d'une association à l'autre. Plus "justicier" dans la Drôme ou plus "technicien" dans le Vaucluse, les mouvements associatifs s'y sont engagés dans des stratégies de contre-expertise, alors que le réseau plus "citoyen" dans les Bouches-du-Rhône a d'abord voulu poser, à travers la question de la transparence de l'expertise, le problème de la démocratie de la décision publique.

Ce sont bien différentes conceptions du rôle de l'évaluation dans le débat public que ces mouvements ont ainsi mis en jeu. Plus globalement, trois grandes familles de stratégie d'expertise sont repérables dans les évolutions récentes du système des acteurs des politiques de transport. Ces stratégies distinctes ouvrent ainsi la question de la pluralité d'exercice de l'expertise.

La montée de la question des transports dans les agendas politiques locaux a conduit de nombreuses collectivités territoriales à se doter de leurs propres capacités d'expertise. Leur mise en place effective a permis à plusieurs régions de s'engager efficacement sur les problèmes de transports à longue distance dans les négociations avec l'État et la SNCF. Ce processus est l'une des expressions de la territorialisation des politiques publiques et de l'émergence des politiques publiques régionales de transport. De même, le poids de la Commission européenne dans la décision des maillons-clés des réseaux

trans-européens, sa contribution financière à ces projets contribuant à l'intégration européenne, la constitue en pôle d'expertise et d'évaluation. La diversification des modes de financement a conduit également les grands organismes financiers à constituer leurs propres capacités d'expertise concernant les grandes infrastructures.

Ainsi, le processus de territorialisation des politiques publiques redistribue la répartition des capacités d'expertise et pose la question de leur maîtrise politique. Ce processus redéfinit en effet la place de l'expertise dans le mode d'action publique. L'avancée vers l'évaluation pluraliste, la reconnaissance des dimensions politiques de la régulation tendent à valoriser l'exercice du débat démocratique pour contribuer à la formation de jugements informés et à faire de l'expertise un instrument de cette formation. Mais dans les situations de blocage, les stratégies de contre-expertise s'inscrivent dans la perspective d'un règlement juridique des conflits. Il semble se dessiner trois grandes familles de stratégie d'expertise :

- Un modèle qu'on pourrait qualifier de service public, vise à élargir les référents cognitifs et le corps de « professionnels » de l'expertise selon des mécanismes de représentation des principaux intérêts et est orienté vers la négociation démocratique de l'action publique. C'était le modèle prôné par la LOTI sans beaucoup de succès.
- Un second modèle serait celui de la généralisation de la contre-expertise et d'une juridicisation des rapports sociaux (à l'anglo-saxonne).
- Le troisième modèle est celui de la diffusion de l'expertise avec la constitution de capacités d'expertise dans les collectivités, les organismes financiers ou les institutions européennes, en concurrence avec celles de l'État et de la SNCF. Ce modèle de la subsidiarité à l'allemande (Barraqué, 1995), qui met en concurrence l'expertise des divers partenaires sociaux et collectivités, se diffuse avec la territorialisation des politiques publiques.

Conclusion : évaluation et expertise

Bien souvent encore aujourd'hui, l'administration conçoit la mise en œuvre d'une politique en terme d'accompagnement socio-économique des projets, afin de faciliter sa réception par un environnement non préparé. Cette conception pédagogique découpe linéairement le processus de décision en étapes séparées. Elle fait peu de place à une possible reformulation du projet au cours du processus. De fait, les porteurs de projet assimilent

alors les stades d'évaluation à des séquences d'expertise technico-économique, dominées par une rationalité instrumentale, ses corps de savoirs et de professionnels, et le suivi des décisions à une phase d'ingénierie sociale. Cette approche séquentielle de la décision fait découler l'acceptabilité des projets de la rationalité d'un processus de réduction des problèmes vers une solution finalement validée par la consultation du public.

Les recherches sur l'enquête publique ont souligné que la volonté de démocratisation qui anime les diverses réformes de l'enquête publique entreprises depuis vingt ans ne va pas jusqu'à une remise en cause des logiques fondamentales qui régissent cette procédure. L'enquête publique demeure une procédure d'information et de consultation sans qu'un pouvoir décisionnel soit conféré aux publics. Cette procédure conserve fondamentalement une fonction de légitimation a posteriori de projets déjà élaborés qui ne peuvent faire l'objet d'amendements qu'à la marge.

Les conflits sur les grands projets d'infrastructures de transport ont produit une première évolution de cette approche instrumentale et ouvert la possibilité d'expérimenter une conduite plus pragmatique des projets. Le rapport Carrère en soulignait l'enjeu : « Des décisions applicables parce que confrontées aux besoins, appliquées parce qu'expliquées. Et acceptées parce que prises au terme d'une procédure incontestable de dialogue, même si elles ne sont pas approuvées par tous », et la méthode : « Il ne suffit plus de construire un projet selon les règles de l'art, il faut en parallèle construire pas à pas sa légitimité, c'est-à-dire celle des choix successifs. Les trois étapes [proposées pour la conduite d'un projet] n'ont pas pour objet de rechercher à tout prix un consensus, à la manière anglo-saxonne mais bien de rester dans un processus de décision "à la française" en l'éclairant mieux, en le rendant plus transparent ; elles impliquent que "les règles du jeu", en particulier les règles de concertation, soient bien connues et admises de tous. Les acteurs du débat doivent être dûment informés sur le processus de décision, les cahiers des charges, les débats, les décideurs, les études, les résultats, les cas de remises en cause ».

Le rapport Carrère a ainsi ouvert une période de débats et d'expérimentations qui s'est essentiellement concrétisée, avec la circulaire « Bianco », par une amélioration des procédures de consultation du

public en les rendant plus contradictoires et plus ouvertes à l'expression différenciée des intérêts, plutôt que par une redéfinition de la place du public dans l'élaboration et l'évaluation des projets. Dans la diversité de mise en œuvre des nouvelles procédures, domine pourtant une tendance à revenir à des modes de consultation classique, à ne pas donner aux publics la place qu'ils revendiquent dans les processus d'élaboration et d'évaluation des décisions. Cette tendance se nourrit d'une culture politique commune qui valorise l'opposition entre participation et décision.

Nous avons tenté de montrer, par une mise en perspective historique des régimes de l'action publique et par l'analyse de la genèse administrative des textes réglementaires réorganisant la conduite des grands projets d'infrastructures de transport, que l'établissement de principes normatifs sur lesquels fonder l'efficacité de la participation du public conduisait à dépasser l'opposition entre participation et décision pour considérer les rapports plus complexes entre participation, évaluation et décision. Les nouveaux dispositifs, leurs premières applications tendent en institutionnalisant le débat public, et malgré les limites soulignées, à réaménager ces rapports par l'expérimentation (ou la désignation d'un manque) de la double fonction – d'expertise et de médiation – des processus d'évaluation. L'évolution législative et réglementaire en cours peut alors donner cohérence aux avancées de fait vers l'évaluation pluraliste, s'ils valorisent l'exercice du débat démocratique pour contribuer à la formation de jugements informés et s'ils font de l'expertise un instrument de cette formation grâce à l'institution plus centrale d'une instance de médiation porteuse des normes de pluralité et de participation qu'exprime la société.

Le schéma ci-dessous illustre le parallèle que l'on peut faire entre les activités d'expertise et de médiation que confronte un processus d'évaluation. La médiation formalise et contextualise par le débat public les problèmes que soulève la décision, problèmes de société que l'expertise nourrit de constats validés sur les phénomènes économiques, scientifiques ou techniques mis en jeu. Mobilisant le même processus intellectuel, ces deux activités peuvent dialoguer. Elles contribuent l'une comme l'autre, mais pas l'une sans l'autre, à la formation d'un espace de débat rationnel par l'exercice croisé de procédures de légitimation et de validation.

L'ÉVALUATION : UN PROCESSUS D'EXPERTISE ET DE MÉDIATION Légitimation (partage des valeurs)

EXPERTISE

Formulation d'hypothèses : options de tracé, fonctionnalités du projet, etc.

Hypothèses traduisant des anticipations économiques : hypothèses de croissance, extrapolation des comportements passés et prévision des trafics.

Anticipations validées par une rationalité systémique : légalité juridique, calcul économique, savoirs techniques.

MÉDIATION

Formulation d'hypothèses : fonctionnalités du projet et développement du territoire

Hypothèses fondées sur des anticipations politiques (agendas, conflits possibles) ou sociétales (évolution des comportements, de la ville, . . .)

Anticipations validées par une rationalité pratique : expression démocratique du débat public, légitimité de la représentation politique

Validation (partage de la rationalité)
ARBITRAGE POLITIQUE (partage des normes)

NOTES

^(*) Outre sa présentation lors de la journée Prospective du 25 janvier 1996, une version de cet article a été présentée au séminaire franco-québécois *Histoire des infrastructures et gouvernabilité*, les 22-23 février à Montréal. Je veux plus particulièrement remercier pour leurs commentaires Michel Marié et Bernard Barraqué du LATS, Michel Gariépy et Pierre Hamel, de l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal. Je tiens par ailleurs à remercier pour leur lecture attentive Alain Bieber à l'INRETS et Claude Quin au Conseil général des Ponts et Chaussées. Je reste bien sûr seul responsable de mes propos dans leur insuffisance.

⁽¹⁾ Les passages repris, tout au long de ce chapitre, du texte de Jean-Marc Offner et Alain Bieber « Les trois modèles de représentation de l'évaluation », première partie du rapport de 1987, sont indiqués en italique.

⁽²⁾ Cet article ne fait qu'esquisser cette représentation de la décision selon trois régimes d'action. Leur définition plus circonstanciée, notamment sur le plan historique, et comme registres de compétences, est l'objet d'un travail en cours dont certains développements sont présentés dans Fourniau et alii, *Pratiques d'évaluation et territorialisation d'une politique publique : le cas de la grande vitesse ferroviaire*, INRETS-Commissariat général du Plan, avril 1996.

Les éléments de description du système d'intervention de l'administration routière sont empruntés à Jean-Michel Fourniau, *L'expertise technico-économique dans la constitution et le développement du réseau autoroutier*, note de travail, novembre 1985, 65 p.

⁽⁴⁾ Schéma emprunté à Philippe Ménerault, « Processus de territorialisation du TGV Nord européen » in Fourniau et alii *Pratiques d'évaluation et territorialisation d'une politique publique : le cas de la grande vitesse ferroviaire*, INRETS-Commissariat général du Plan, avril 1996.

⁽⁵⁾ Je reprends ici la dénomination adoptée dans le rapport INRETS de 1987. Il conviendrait sans doute de parler plutôt d'*évaluation systémique* (en référence à la rationalité systémique, cf. Habermas, 1978, p. 189 et sq.) pour réserver le qualificatif de "procédural" à la rationalité des processus délibératifs envisagés plus loin.

⁽⁶⁾ Entretien avec Jean-Louis Bianco réalisé le 8 juin 1994 dans le cadre d'une recherche sur *Les contestations du TGV Méditerranée*, avec André Donzel, Jacques Lolive et Anne Tricot.

⁽⁷⁾ Entretien avec Claude Sardais, le 26 avril 1994 dans le cadre d'une recherche sur *Les contestations du TGV Méditerranée*, avec André Donzel et Jacques Lolive.

⁽⁸⁾ C'est avec cette préoccupation qui rencontrait les recommandations du groupe de travail animé par J. Guellec, que nous avons proposé avec Raymond Fichelet une action de recherche sur l'application de la circulaire "Bianco". Les directions des Routes et des Transports terrestres nous ont confié fin 1993 une mission de suivi, d'observation et d'analyse de trois débats préalables (A9 au sud de Montpellier, bouclage de la Francilienne par l'A184 et TGV Aquitaine), qui s'achève en 1996. L'analyse présentée ici est donc un exercice réflexif sur mon positionnement de chercheur dans l'ensemble des évolutions décrites.

SOURCES

Association des ingénieurs du corps des Ponts et chaussées - Groupe Environnement, « Réflexions du groupe de travail sur les améliorations possibles des procédures de concertation et de décision pour les grandes infrastructures de transport », avril 1994, 4 p.

BOITEUX (M.) (dir.), *Transports : pour un meilleur choix des investissements*, La Documentation française, 1995.

BOUCHARDEAU (H.), *L'enquête publique. Rapport au ministre de l'environnement*, miméo, Paris, décembre 1993, 30 p. et annexes.

CARRÈRE (G.) (dir.), *Transports Destination 2002. Rapport d'étape du débat national sur les infrastructures de transport*, Mission Transports Destination 2002, Paris, avril 1992.

Rapport de la mission Transports, destination 2002 au ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports, tome 1 : *Recommandations pour l'action*, Mission pour l'animation du débat national sur les infrastructures de transport, Paris, juillet 1992.

Collège des experts du TGV Méditerranée, *Conclusions des travaux du Collège des experts TGV Méditerranée*, 30 septembre 1992, 65 p. et annexes.

FICHELET (R.), « Une réponse aux problèmes liés à la réalisation des grandes infrastructures de transport : La commission d'évaluation de la conduite du projet », note de travail, Paris, juillet 1992, 6 p.

FOURNIAU (J-M.), *L'expertise technico-économique dans la constitution et le développement du réseau autoroutier*, note de travail, INRETS, novembre 1985, 65 p.

La genèse des grandes vitesses à la SNCF. De l'innovation à la décision du TGV Sud-Est, rapport INRETS n° 60, janvier 1988, 167 p.

HEUX (R.), BUSSONE (K.), MOURAD (P.), « Les procédures administratives et l'évaluation économique des projets d'investissements routiers. Constats et perspectives », actes du Colloque *Grandes infrastructures de transport et territoires*, Lille, 8-9 juin 1995.

Ministère de l'Équipement :

. *L'amélioration des relations entre l'administration de l'Équipement et ses usagers*, séminaire animé par Claude Quin du Conseil général des Ponts et chaussées, dans le cadre du Programme *L'administration de l'Équipement et ses usagers* (CGPC, ministère de la Recherche, ministère de la Fonction publique), 9 séances d'octobre 1992 à mars 1993, rapport final et nombreux documents.

. BIANCO (J-L.) « Une méthode transparente et démocratique pour décider des transports de demain », *Dossier Équipement n° 4*, janvier 1993 (8 p., présentation et texte de la circulaire du 15 décembre 1992) ;

. Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Note sur les enquêtes publiques des opérations d'infrastructures, Paris, 5 janvier 1994, 9 p. ;

. Direction des Routes, « Note sur l'application de la circulaire du 15 décembre 1992 », Sous-direction des autoroutes et des ouvrages concédés, 23 novembre 1993, 5 p.

. GUELLEC (J.), Rapport du groupe de travail sur l'application de la circulaire du 15 décembre 1992, Direction des Routes, Paris, 14 septembre 1994, 24 p. et 8 annexes ;

. LEYRIT (C.), GUELLEC (J.), « Grand débat : "Ensemble traçons notre avenir". Rapport du groupe transversal "Conduite des grands projets d'infrastructure" », Direction des Routes, Paris, 10 août 1994, 13 p.

Ministère de l'Environnement :

. *La concertation dans les projets d'aménagement*, Actes de la journée-débat organisée par le ministère de l'Environnement le 25 avril 1995, 4 documents + textes réglementaires ;

. Cellule de prospective et stratégie, *Débat public et Infrastructures*, rapport du groupe de travail, février 1996, 29 p.

RÉFÉRENCES

- BARRAQUÉ (B.), « Les politiques de l'eau en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 3, Paris, juin 1995, pp. 420-453.
- BARTHÉLÉMY (M.), QUÉRÉ (L.), « Les enquêtes publiques : une production collective ? » in Claude Quin (dir.), *L'administration de l'équipement et ses usager*, La Documentation française, Paris, 1995, pp. 281-299.
- BAUBY (P.), *L'État stratège. Le retour de l'État*, Les Éditions ouvrières, Portes ouvertes, Paris, 1991.
- BIEBER (A.), « Réflexions sur la genèse des grands projets de transports urbains en région parisienne » in *Processus de décision et rôle de l'évaluation*, GRECO-CNRS Transport et Espace, INRETS, mai 1985.
- BONNAFOUS (A.), « Systèmes de transport et systèmes de solidarité. Un choc des priorités sociales », *Economie et humanisme* n° 323, Paris, octobre-décembre 1992, pp. 37-42.
- BLANC (M.), « L'invention de la démocratie locale » in Blanc et alii, *Vie quotidienne et Démocratie*, L'Harmattan, 1994, pp. 261-292.
- CHAUVIÈRE (M.), GODBOUT (J.), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan, Logiques sociales, Paris, 1992.
- CORCUFF (P.), SANIER (M.), « Processus décisionnels et mises en récit rétrospectives. Le cas de la plate-forme multimodale de Lyon-Satolas » in J-L. Marie (dir.), *Construction des acteurs, de leurs conflits et de leurs ententes dans les processus décisionnels relatifs aux grandes infrastructures de transport : quelques terrains rhônalpins*, rapport CERIEP-DATAR, Lyon, juillet 1995, pp. 18-41.
- CRESAL, *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, L'Harmattan, Paris, 1993, 367 p.
- DONZELOT (J.), ESTÈBE (Ph.), *L'État animateur : essai sur la politique de la ville*, Esprit, Villes et territoires, Paris, 1994.
- DUPUY (G.), *Une technique de planification au service de l'automobile : les modèles de trafic urbains*, Action concertée de recherches urbaines, Paris 1975, 201 p.
- Urbanisme et technique. Chronique d'un mariage de raison*, Éditions du Centre de Recherche d'Urbanisme, Paris 1977, 419 p.
- DURAN (P.), MONNIER (E.), « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique* vol. 42 n° 2, Paris, avril 1992.
- FICHELET (R.), « La conduite des grands projets nationaux d'infrastructure de transport. Éléments de réajustement pour une stratégie », note de travail, juin 1993, 13 p.
- FOURNIAU (J-M.), « Rendre la décision plus transparente : évolutions récentes des pratiques françaises de conduite des grands projets d'infrastructure de transport », *Flux* n° 18, Paris, octobre-décembre 1994, pp. 33-46.
- « Évaluation et conduite des grands projets d'infrastructure de transport : des expériences de renouvellement encore hésitantes », actes du Colloque *Grandes infrastructures de transport et territoires*, Lille, 8-9 juin 1995, 21 p.
- FOURNIAU (J-M.), BOURSIER-MOUGENOT (I.), DONZEL (A.), MÉNERAULT (P.) ET OLLIVIER-TRIGALO (M.), *Pratiques d'évaluation et territorialisation d'une politique publique : le cas de la grande vitesse ferroviaire*, INRETS-Commissariat général du Plan, avril 1996.
- GAUDIN (J-P.), *Les nouvelles politiques urbaines*, PUF, Que sais-je, Paris, 1993.
- HABERMAS (J.), *Raison et légitimité. Les problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, trad. franc. J. Coste, Payot, Paris, 1978.
- « La souveraineté populaire comme procédure. Un concept normatif d'espace public », trad. franc. Hunyadi, *Lignes* n° 7, Paris, 1989, pp. 29-58.
- « L'espace public, 30 ans après », trad. franc. Chaniel, *Quaderni* n° 18, Paris, octobre 1992, pp. 161-192.
- HEDDEBAUT (O.), JOIGNAUX (G.), « Transports et communications : de l'évaluation socio-économique à la prise en compte de l'environnement » in *L'aménagement face au défi de l'environnement*, A.D.I.C.U.E.E.R., Maison des Sciences de la Ville et CESA de l'Université François Rabelais, Tours, 1994.
- HIRSCHMAN (A. O.), *Défection et prise de parole*, trad. franc. Besseyrias, Fayard, L'espace du politique, Paris, 1995, 213 p.
- HORAIST (J.), *Partenaires pour évaluer. Organiser l'évaluation des politiques publiques locales*, Commissariat général du Plan, Paris, décembre 1992.
- HOSTIOU (R.), « Enquête publique et démocratie », *Techniques, territoires et sociétés* n° 22/23, *L'argument écologique et l'aménagement*, Paris, juin 1993, pp. 83-88.
- Hydro-Québec, *Programme de participation publique provinciale au plan de développement 1996*, Vice-présidence d'Hydro-Québec, Montréal, février 1994.
- JOBERT (B.), « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, Paris, 1992, p. 224-225.
- JOBERT (B.), MULLER (P.), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, PUF, Recherches politiques, Paris, 1987.
- JOUBERT (M.), MURARD (N.), OGIEN (A.), « La production de l'assentiment dans les politiques publiques », *Techniques, territoires et sociétés* n° 24/25, *La production de l'assentiment dans les politiques publiques*, Paris, juillet 1993, pp. 5-22.
- LADRIÈRE (P.), « Espace public et démocratie », *Raisons pratiques* n° 3, *Pouvoir et légitimité. Figures de l'espace public*, Éditions de l'EHESS, Paris, 1992, pp. 19-43.
- LAFAYE (C.), CORCUFF (PH.), *Processus de traduction et légitimités quotidiennes dans les relations entre agents de l'équipement et élus locaux : le cas de la DDE de la Gironde*, DRI-ADRESSE, Paris, novembre 1990.

- LARA (P. DE), MACLOUF (P.), « Le service public dans ses relations concrètes avec l'utilisateur », in Claude Quin (dir.), *L'administration de l'équipement et ses usager*, La Documentation française, Paris, 1995, pp. 301-340.
- LASCOUMES (P.), *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Éditions La Découverte, Écologie et société, Paris, 1994, 320 p.
- LECA (J.), « Enseignements de l'évaluation des politiques publiques », *Électricité et sociétés* n° 21, 20 septembre 1995, pp. 1-5.
- LENOBLE (J.), BERTEN (A.), « L'espace public comme procédure », *Raisons pratiques* n° 3, *Pouvoir et légitimité. Figures de l'espace public*, Éditions de l'EHESS, Paris, 1992, pp. 83-108.
- MARIÉ (M.), *Les terres et les mots*, Méridiens Klincksieck, Paris, 1990.
- METTAN (N.), « Place de la négociation dans les processus d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement » in Ruegg (J.) Mettan (N.) Vodoz (L.), *La négociation. Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 1992, pp. 79-94.
- MONNIER (E.), *Évaluations de l'action des pouvoirs publics*, CPE-Economica, Paris, 1992.
- MULLER (P.), *Les politiques publiques*, PUF, Que sais-je, Paris, 1992.
- « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, Paris, avril 1992, p. 275-297.
- NIZARD (L.), « Rapport introductif » in *Planification et société. Actes du Colloque d'Uriage d'octobre 1973*, Presses universitaires de Grenoble, État et société, Grenoble, 1974, pp. 7-43.
- OFFNER (J.-M.), *L'expertise locale en transports urbains des années soixante-dix. L'ère des nouveaux technocrates*, rapport INRETS n° 22, janvier 1987.
- « Les "effets structurants" du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'espace géographique*, n° 3, Paris, 1993, pp. 233-242.
- OFFNER (J.-M.), OLLIVIER-TRIGALO (M.) (dir.), *Les grands projets de transports. Langages de l'évaluation, discours de la décision*, synthèse INRETS n° 10, Paris, novembre 1987.
- PADIOLEAU (J.-G.), « L'action publique : du substantialisme au pragmatisme », *Techniques, territoires et sociétés* n° 22/23, *L'argument écologique et l'aménagement*, Paris, juin 1993, pp. 89-95.
- PERRET (B.), « Le contexte français de l'évaluation : approche comparative » in Conseil scientifique de l'évaluation, *L'évaluation en développement. Rapport 1992*, La Documentation française, Paris, 1993.
- PERRIER (G.), « TGV-Méditerranée. Premières leçons d'un conflit », *Écologie politique*, 1er trimestre 1993, pp. 29-41.
- PRIEUR (M.) (dir.), « Les enquêtes publiques : quel avenir ? Environnement et information des citoyens », *Notes et études documentaires* n° 4910, Paris, octobre 1990, 135 p.
- QUIN (C.), « Crise de l'État : la citoyenneté au quotidien », *Société française* n° 1(51), Paris, 1995, pp. 13-21.
- QUIN (C.) (dir.), *L'administration de l'équipement et ses usager*, La Documentation française, Paris, 1995, 350 p.
- ROUSSELOT (M.), « L'Environnement, un projet de société », *La Jaune et la Rouge* n° 502, février 1995, pp. 19-22.
- RUEGG (J.), METTAN (N.), VODOZ (L.), *La négociation. son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 1992.
- SOUBEYRAN (O.), « Comment se fabrique un territoire de la prospective », *Espaces et sociétés* n° 74-75, Paris, 1993.
- SCHÖN (D.), *The Reflective practionner (How Professionals Think in Action)*, Basic Books, New York, 1983.
- SFEZ (L.), *La décision*, PUF, Que sais-je, Paris, 1984.
- Thoenig (J.-C.), *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Éditions d'organisation, Paris 1973, 279 p.
- TAPIE-GRIME (M.), BERNAT (V.), *L'accès à la parole : source d'entente et objet de dispute. Rapport d'observation sur la conduite du débat public en amont de la décision de réalisation du bouclage Ouest de la Francilienne (A184)*, INRETS, Paris, mai 1995.
- TRICOT (A.), « La prise en compte de la controverse dans l'aménagement du territoire : peut-on négocier le futur ? », *Espaces et sociétés*, n° 74-75, 1994, pp. 69-96.
- TRUPIER (P.), JACQUES-JOUVENOT (D.), SPADONE (P.-L.), TAPIE-GRIME (M.), « La place de l'utilisateur dans les choix d'infrastructures publiques » in Claude Quin (dir.) *L'administration de l'équipement et ses usager*, La Documentation française, Paris, 1995, pp. 255-279.
- VERPEAUX (M.), « Référendum local et participation des électeurs à la vie locale en France », communication au 7^e Colloque de la revue *Politiques et Management public, La gestion des collectivités locales et régionales face à l'incertitude*, Montréal, 3-4 novembre 1994.
- WARIN (P.), « Participation du public à la préparation des grands projets d'infrastructures » in Ruegg (J.) DECAUTÈRE (S.) METTAN (N.), *Le partenariat public-privé, un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement ?*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 1994, pp. 189-215.
- « L'enquête publique en France : enjeux politiques et attitudes des collectivités territoriales », communication au 7^e Colloque de la revue *Politiques et Management public, La gestion des collectivités locales et régionales face à l'incertitude*, Montréal, 3-4 novembre 1994.

Répondant

J.-P. Lacaze
Ingénieur général des Ponts et Chaussées, retraité, Président de
l'association « Espaces pour demain »

Après cet exposé, je suggérerai quelques pistes de discussion complémentaires.

La doctrine juridique de l'utilité publique s'est constituée dans un contexte très marqué par la pensée Saint Simonienne qui estimait que les projets d'infrastructure étaient quelque chose de fondamentalement bon, qui allait dans le sens du progrès de l'humanité. Les ingénieurs ont donc travaillé pendant un siècle et demi dans un consensus social très fort. Ils inventaient et construisaient des chemins de fer, des barrages, des autoroutes et travaillaient pour le bien de l'humanité.

Face à cette situation, la procédure de déclaration d'utilité publique, très codifiée, inspirée du droit romain, visait essentiellement, avec la théorie du bilan chère au Conseil d'Etat, à vérifier cas par cas, que les atteintes au droit de propriété, droit inviolable et sacré, n'étaient pas excessives relativement à l'utilité du projet. Ces références et le consensus social qui s'était construit autour d'elles sont aujourd'hui clairement contestés. Nos concitoyens ont des doutes par rapport à nos travaux d'ingénierie... Je ne me hasarderai pas à me lancer dans le débat pour savoir s'ils ont tort ou raison. Mais il est clair qu'ils ont des doutes et que de ce fait l'ensemble de ces mécanismes se heurtent à des difficultés que l'on cherche à contourner par divers dispositifs...

Deuxième référence, il n'est pas inutile d'aller regarder à l'étranger. Dans les pays anglo-saxons les principes généraux du droit et l'organisation des systèmes juridiques sont assez fondamentalement différents de ce qu'ils sont en France. La grande tradition juridique Française, héritière du droit romain, considère que la tâche des juges consiste à vérifier scrupuleusement l'application de la loi dans tous ses détails alors que le droit Anglais repose beaucoup plus sur des principes généraux et laisse des marges d'appréciation beaucoup plus grandes aux juges pour régler les affaires contentieuses en équité plutôt qu'en formalité. Actuellement il me semble qu'une tendance à juger en équité se fait jour, chez certains juges administratifs.

Ce genre de conflits n'est d'ailleurs pas réservé aux grandes infrastructures. Notons au passage, qu'en matière de droit au logement, le fait que quelques jugements aient déjà reconnu à celui-ci une valeur quasi constitutionnelle (loi Besson), pose à l'évidence un conflit de fond par rapport au droit de propriété ; il va donc falloir beaucoup d'expérimentation et de travail législatif pour arriver à reconstruire un droit qui mette en cohérence droit au logement et droit de propriété, la contradiction entre eux étant assez évidente.

Autre piste de nature très différente... Il me semble que pour bien comprendre les difficultés rencontrées lors de la réalisation des projets d'infrastructures, il conviendrait d'introduire une notion d'échelle géographique et de taille du problème. J'ai beaucoup travaillé, en ce qui me concerne, sur les méthodes d'urbanisme. Celui-ci est un autre champ de décision publique dont il est clair que, comme pour les infrastructures les décisions auxquelles on aboutit sont nécessairement des décisions relativement inévitables.

Dans l'histoire des méthodes d'urbanisme on constate bien le passage d'un urbanisme de composition urbaine où un expert, architecte urbaniste, définit ce qui est bon pour la ville, à une planification stratégique où l'on voit entrer en masse des justifications technico-économiques d'une rationalité très proche de celle qui viennent d'être évoquées à propos des infrastructures. Enfin, on assiste à la montée très rapide, depuis une quinzaine d'années, d'un urbanisme dit de participation qui repose clairement sur une contestation de pouvoir ; donc là aussi nos concitoyens contestent la légitimité de l'architecte et de l'ingénieur, du maire et de l'élus, à décider ce qui est bon pour leur cadre de vie.

On voit donc bien une inflexion de méthode, et dans les cas qui fonctionnent bien l'urbaniste ne sait plus très bien ce qu'il est... Peut-être une sorte d'animateur, d'organisateur du consensus, qui, bien sûr fait appel à certains outils professionnels, mais cherche avant tout à faire progresser un débat qui n'est pas sans ressemblances avec le débat Bianco, mais qui, bien sûr, se caractérise par une échelle tout à fait différente. En effet, lorsqu'on fait le bilan de toutes ces expériences, on constate que l'urbanisme participatif fonctionne d'autant mieux qu'il traite de petits projets, à petite échelle, à la portée de la vie quotidienne des citoyens ; alors, la prise de parole des citoyens peut être organisée, et le débat entre ceux qui gagnent et ceux qui subissent des inconvénients du fait de la décision d'urbanisme, peut être géré dans des conditions relativement favorables. En revanche lorsqu'il s'agit de grands projets comme des autoroutes, des TGV des lignes à haute tension ou des centrales nucléaires, il y a clairement dissociation entre les

bénéficiaires qui sont le plus souvent lointains et anonymes et ceux qui vont subir les inconvénients de l'infrastructure qui, eux, sont implantés sur le terrain et donc nécessairement localisés.

Sur cette question, il y a déjà longtemps que la critique scientifique a planté des banderilles sur le dos de la notion d'intérêt général ! Il est sans doute impossible d'en donner une définition convaincante et, entre nous, il faut bien reconnaître qu'elle a trop souvent servi à justifier le rôle de la personne qui utilisait l'expression pour s'octroyer à lui-même le pouvoir d'arbitrer... En fait, il y a des hiérarchies d'intérêts, des diversités d'intérêts, vous l'avez souligné. Il y a aussi des intérêts collectifs qui diffèrent. Le TGV Lyon Marseille, c'est un intérêt collectif de type socio-économique, mais, vu de la petite commune traversée, il y a aussi d'autres intérêts collectifs non négligeables et je ne pense pas que l'arbitrage soit facile à réaliser entre ces deux catégories d'intérêts concurrents.

Peut-on passer de l'un à l'autre ? Il y a quand même un cas intéressant, c'est celui de l'autoroute A14 entre le pont de Neuilly et l'A86. Pourquoi ? Tout simplement parce qu'elle a été construite progressivement à l'occasion de ce grand projet d'urbanisme qu'est le quartier de la Défense et de ses prolongements ultérieurs. De ce fait, elle n'a jamais connu les avatars bien connus des grands projets d'infrastructures... tant qu'on les considère comme des grands projets d'infrastructures. Je dis souvent au Directeur des Routes qu'il devrait méditer sur ce problème et, qu'au moins dans les zones urbaines denses, il est sans doute assez probable qu'en élargissant les projets routiers pour en faire des vrais projets de restructuration du territoire, allant très au-delà des obligations légales, on changerait la nature du débat préalable et on faciliterait l'élaboration d'un consensus.

Deux mots encore pour compliquer un peu le débat ! (Mais les débats sont faits pour être compliqués !) Compte tenu de l'expérience que j'ai de la procédure Bianco sur l'autoroute A8bis (devenue A58), je garde un doute sérieux sur la notion d'expert et les procédures d'expertise et de contre expertise. Il y avait, dans *Le Monde* du

25 janvier 1996 un article fort intéressant d'un médecin, qui disait à peu près la même chose à propos d'éventuelles commissions d'expertise censées décider si un président de la République est en état ou non d'exercer ses fonctions... Effectivement, dès que l'on creuse un peu, on tombe sur des problèmes inextricables de désignation d'experts, de consensus entre experts... et les débats d'experts sont quand même chose assez courante pour que l'on puisse les redouter. Ce sont des sujets qui mériteraient d'être clarifiés et surtout d'être expérimentés.

Enfin, on voit aussi apparaître, au cours de ces procédures, notamment chez les élus locaux, avec tout le respect que je leur dois, une référence à une vision de l'Etat qui me paraît un peu

dépassée : « Qu'attend le Ministre pour décider de faire cette autoroute. C'est évident qu'il faut la faire ! Mais qu'on ne me demande pas, à moi, d'aller le dire à mes concitoyens ! ». Mais l'Etat, si on l'envisage dans une perspective historique et sociologique n'est jamais que le produit de la société et ces contradictions qui apparaissent dans la société vont aussi se traduire au sein de l'appareil d'Etat... et le relais que va prendre le Ministère de l'Environnement ne va pas manquer de le souligner ! Autrement dit, le problème n'est pas vraiment me semble-t-il d'un point de vue méthodologique de chercher des solutions miracles qui rendraient simples des choses complexes, mais de gérer cette complexité et c'est bien ce qu'a montré l'exposé de J.-M. Fourniau.

Répondant

J. Lafont,
Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées,
Sous Directeur de l'Aménagement et des Paysages au Ministère de l'Environnement

Je reprendrai volontiers à mon compte la dernière phrase de J. P. Lacaze sur la nécessité de gérer la complexité. Je crois qu'une bonne part des difficultés que l'on a actuellement et l'une des raisons des tentatives pour trouver des procédures et des nouveaux modes de décision vient du fait qu'il n'existe plus, actuellement, de consensus sur les grands choix de société. J. P. Lacaze parlait tout à l'heure du Saint Simonisme triomphant du XIX^e siècle qui permettait à ces projets d'apparaître comme allant dans le sens du progrès. Aujourd'hui, cette rationalité et cette logique entre en conflit avec d'autres visions de l'intérêt public. Tout le débat sur le développement durable, sur la préservation des ressources naturelles et sur bien d'autres questions montre qu'aujourd'hui l'intérêt public, l'intérêt général, est devenu multiple. Il y a plusieurs rationalités qui s'expriment, pour lesquelles il faut trouver des modalités de convergence et de mise en cohérence. Le problème ne se pose pas seulement entre l'Etat et les niveaux locaux, mais aussi au sein même de l'Etat, où différentes rationalités sont en conflit ou au moins en débat.

L'exposé de J.-M. Fourniau pose bien les problèmes et montre dans quelle perplexité on est pour trouver la solution miracle qui nous permettra de décider. J'évoquerai seulement quelques questions qui me viennent à l'esprit à partir de

mon expérience, qui est celle d'un acteur situé au sein de l'appareil d'Etat.

Le premier point que j'évoquerai concerne le stade situé le plus en amont, qui permet véritablement de fonder la légitimité des choix publics. A cet égard, la circulaire Bianco me semble insuffisante, car elle sous entend la légitimité du projet, et fait comme si la société avait déjà reconnu la nécessité de réaliser l'aménagement prévu. Ensuite, on peut débattre de la manière de le réaliser... Or on constate que les questions qui remontent à tous les stades de l'élaboration des projets et jusqu'à l'enquête publique, sont des questions beaucoup plus fondamentales, qui renvoient à des grands choix politiques. Par exemple, faut-il la grande vitesse ? le quart d'heure Marseillais justifie-t-il 10 MMF (ceci pour reprendre certains articles parus récemment) ? les principes de financement de la politique autoroutière, qui remontent à 1955, n'aboutissent-ils pas à des distorsion de choix ? La place laissée à la voiture dans notre société est-elle vraiment raisonnable et correspond-elle à un développement soutenable à long terme ? Toutes ces visions divergentes sur les choix de société transparaissent et s'expriment actuellement à l'occasion des projets, pour la bonne raison qu'il n'existe ni lieu ni instance où ces problèmes pourraient être débattus largement et publiquement.

Cela milite donc pour ce que proposait M. Carrère et qui n'est pas aujourd'hui encore complètement reconnu, à savoir que soit créé un lieu où débattre des grandes orientations de la politique des transports, mais je pourrais citer aussi celle de l'énergie qui soulève à peu près le même genre de difficultés. (voir le nombre important de lignes à haute tension qui sont parfois décidées et qui n'arrivent pas à se réaliser !).

La question se pose donc de l'organisation de ce genre de débats et de la place à réserver au public en leur sein. Peut-on estimer qu'un débat parlementaire préparé par des rapports administratifs permettrait de régler les difficultés ? J'en doute si les choses se passent comme pour le canal Rhin Rhône décidé législativement ! Une décision nationale n'est pas forcément reconnue par les protagonistes comme tranchant le débat, s'il n'y a pas eu de présentation de toutes les données du problème et les solutions alternatives... Cela rejoint ce que disaient J. M. Fourniau et J. P. Lacaze sur la crise de représentation sociale.

Un débat sanctionné par le Parlement ne devrait-il donc pas être précédé de débats très ouverts, associant et faisant participer une fraction beaucoup plus large de l'opinion, même si cela n'est pas facile à organiser ? Il est à mon sens primordial d'attacher toute l'importance nécessaire à ces débats sur les grands principes qui doivent guider la politique des transports ou de l'énergie. En effet, si cela n'est pas fait, l'amélioration des processus de décision résultant de la circulaire Bianco ou de la loi Barnier risqueront toujours de se heurter à une légitimité insuffisante des choix opérés en amont, faute de vrai débat de fond à ce stade.

Les questions que je pose ici à mes collègues du Ministère de l'Équipement sont les suivantes : comment les études des schémas directeurs des transports seront-elles établies, y aura-t-il un minimum de débat social et selon quelles modalités ? Ce débat dépassera-t-il l'enceinte du Conseil national de l'Aménagement et du Développement du Territoire et la concertation réglementaire prévue par la loi Pasqua sur les schémas nationaux ? La réponse à ces questions me paraît fondamentale. En effet, si elles restent sans

réponse, nous risquons d'échouer à créer le minimum de consensus social nécessaire et de traîner derrière nous une sorte de « péché originel » que la multiplication des débats Bianco sera impuissante à effacer.

La deuxième question est celle de la réversibilité. Le rêve de la non réversibilité est encore souvent présent chez les aménageurs. Bien sûr, les processus d'études et de décision s'effectuent par étapes, qui sont bien définies dans les circulaires d'instruction des projets routiers ou de T.G.V., et cela me paraît normal et logique. Mais je m'interroge. N'est-ce pas une illusion de penser que l'on peut trancher définitivement un certain nombre de questions à une étape donnée pour ne plus y revenir ensuite ? Cela supposerait toute une série de conditions qui ne seront jamais totalement remplies. Première condition, que l'examen et la comparaison des différentes alternatives possibles aient été menés à leur terme, ce qui est évidemment une vue de l'esprit. C'est aussi mésestimer le facteur temps. Tout projet suppose du temps, 5 ans, 10 ans, parfois plus, et entre le moment où les premières études se font et le moment où le projet se réalise l'opinion publique peut se modifier profondément. Nous connaissons tous l'exemple de l'A86 Nord dont des tronçons déclarés d'utilité publique sans problème et sans grands débats dans les années 70 se sont vus fortement contestés lors de leur réalisation, parce qu'entre temps l'opinion publique et la société étaient devenues beaucoup plus sensibles à un certain nombre de nuisances, notamment le bruit.

Par ailleurs on a affaire pour chaque projet à des groupes sociaux qui ont forcément des intérêts divergents et il serait illusoire de penser qu'un groupe qui aurait perdu le combat à une étape accepte d'abandonner ou de limiter le combat futur à ce qui resterait à négocier du point de vue de l'autorité compétente. Des étapes marquées par des décisions restent bien sûr nécessaires, mais aucune règle ne pourra empêcher que, pour les projets les plus contestés, on soit obligé de revenir en arrière.

Je terminerai en évoquant la période actuelle qui me semble très intéressante. A la suite du

débat Carrère, la circulaire Bianco, a mis en place de nouvelles procédures. Maintenant avec la loi Barnier et la commission nationale du débat public, nous cherchons à aller plus loin et à confier l'organisation du débat public, pour certains projets particulièrement importants, à une commission absolument indépendante du maître d'ouvrage. C'est une innovation par rapport à la circulaire Bianco où le préfet reste l'organisateur du débat.

A l'heure actuelle, beaucoup de problèmes restent encore sans solutions : quels éléments donner à l'opinion publique pour qu'elle puisse juger en connaissance de cause, et apprécier les différents impacts ? Comment et qui peut juger que le dossier mis à la disposition du public est complet ? Comment faire en sorte que les différents enjeux s'expriment ? Il nous a parfois semblé que les enjeux environnementaux avaient du mal à s'exprimer lors des débats Bianco ? Est-ce dû à l'étape à laquelle se situent les débats ? Ce

n'est pas impossible. Les enjeux environnementaux s'expriment peut être plus facilement au niveau des grands choix politiques ou au contraire à un niveau plus local.

Autre question, comment décider et qui décide ? A quel moment peut-on décider d'étudier de nouvelles variantes ? J'ai en tête un cas où une étude de variante a été refusée à un groupe sous prétexte d'urgence et où, trois mois après une autre variante a été étudiée à la demande d'un autre groupe, car, entre temps, l'urgence avait disparu. Cela pose le problème de la transparence.

En conclusion, je dirai que nous attendons beaucoup du bilan de l'application de la circulaire Bianco et des expériences de la commission nationale du débat public pour arriver à trouver de nouvelles règles du jeu permettant de gérer cette complexité.

Débat

Suite à l'intervention de Jean-Michel Fourniau

M. Querrien : En tant que Président de la mission TGV Méditerranée, j'ai été très directement en prise avec le problème de la concertation, et en particulier de la concertation sur le terrain. Je commence par prendre la précaution de dire que je suis tout à fait favorable à la concertation. En tant qu'élu local, j'ai commencé à la pratiquer il y a trente quatre ans et, dans le cadre de la mission TGV, j'en ai fait beaucoup. Mais je crois qu'il ne faut pas attendre de la concertation la légitimation du projet. En revanche, elle peut permettre la prise en compte de nouvelles données qui grâce à elle émergent concrètement. On peut ensuite s'en prévaloir et dire : nous n'avons pas travaillé sans étudier le terrain, nous avons provoqué l'intervention de tous ceux qui, par exemple, parce qu'ils sont riverains, ont une bonne chance de connaître le site, les dommages qui peuvent lui être apportés, et les dommages qui peuvent être causés aux personnes. Mais ce n'est qu'indirectement, en apportant la preuve que la démarche a été honnête, que l'on pourra en tirer une légitimation du projet. En effet, la vérité ne sort pas spontanément d'un groupe d'intervenants. D'abord, ce sont ceux qui sont venus qui s'expriment ; ensuite, il y a ceux qui parlent et ceux qui n'osent pas. Tout cela est exactement le contraire de la démocratie telle qu'on cherche à l'organiser à travers les assemblées représentatives. Il faut le faire, c'est indispensable, mais les conséquences à en tirer ne peuvent être l'obéissance automatique à ceux qui ont parlé le plus fort. D'ailleurs, si on allait au bout de ce système,

les référendums consultatifs deviendraient des référendums de décision. Or un référendum consultatif ne peut avoir de sens que si l'on insiste sur les nouvelles données que cette consultation a fait émerger sur le contenu et le fond du dossier. Aller plus loin serait, à mon sens, une déviation de la démocratie. Une telle attitude n'empêchera nullement la concertation d'être vivante et prise au sérieux. L'attention aux conséquences que l'on en tire sera d'autant plus aisée si l'on a pris les choses dans l'ordre : si on organise un débat sur les enjeux généraux, alors on a une chance d'avoir d'un côté les usagers et de l'autre ceux qui se posent en victimes. Si l'on se limite à une concertation sur le terrain, les usagers auront en revanche toutes les chances d'en être absents et l'utilité publique du projet risque de disparaître complètement derrière tout un brouillard d'interventions portant uniquement sur les nuisances. Bien sûr, elles existent, mais il faut prendre en compte la totalité du dossier. Après les enjeux vient le projet. Il faut effectivement prendre les choses dans l'ordre. Mais il est également nécessaire d'éviter des procédures trop longues, car il y aura toujours le risque de voir émerger de nouveaux groupes d'opposants et cela devient sans fin... On n'a jamais l'impression d'avoir la moindre légitimité. Or il est indispensable, même dans un pays comme le nôtre, de prendre de temps en temps des décisions.

C. Quin : (Membre du collège des experts du TGV Méditerranée.) J'interviendrai sur l'organi-

sation des pouvoirs de décision en matière de grandes infrastructures. Nous devons tenir compte de l'existence en France d'une tradition juridique de séparation des pouvoirs et d'une certaine définition des responsabilités.

Première remarque : il convient de respecter la distinction entre maître d'œuvre et maître d'ouvrage mieux qu'on ne la respecte habituellement et surtout mieux qu'on ne l'a respecté dans le cas du TGV Méditerranée, où l'opération a posé beaucoup de problèmes, parce que le maître d'œuvre avec sa logique d'entreprise a été laissé trop en liberté sur ce dossier. Il n'avait pas à prendre certaines décisions qu'il a été implicitement amené à prendre.

La question des infrastructures est aujourd'hui mal posée et le fait qu'il y ait des schémas par types et modes de transports est une très mauvaise approche. C'est un schéma global qui serait nécessaire. Celui-ci devrait relever de la responsabilité du gouvernement, et au-delà de l'Assemblée nationale. Car tout commence à être faussé à partir du moment où on laisse trop de liberté au maître d'œuvre. Dans le cas du TGV Méditerranée, l'absence de l'Etat a beaucoup compliqué les problèmes qu'évoquaient M. Querrien tout à l'heure.

Deuxième remarque : le rôle de la contestation doit être vu comme positif. C'est l'impossibilité où l'on s'est vu à un certain moment de faire descendre le TGV au sud de Valence qui nous a mené à la conclusion qu'il ne fallait pas prendre le problème à partir des tracés ; En effet, si l'on partait des tracés, c'était l'enlisement dans une multitude de solutions où l'on essayait de faire plaisir à tout le monde, à commencer par le Président de la République... à chaque maire... on ne pouvait pas s'en sortir. La nomination du collège d'experts a eu le mérite de remettre à plat l'ensemble des questions et de partir des trois interrogations suivantes :

- Pour qui ?
- Pourquoi ?
- Comment ?

C'est la contestation qui a nous a obligé à poser ces questions, et de ce point de vue elle a été éminemment positive. Dans l'Administration, nous n'aimons pas les conflits, mais le consensus n'est jamais a priori ; il est quelquefois à posteriori. Si on ne part pas de l'idée que tout est

conflictuel, on ne fait pas avancer les projets. La concertation n'a pas pour but de faire prendre des décisions par des intéressés plus ou moins locaux, et là dessus je prendrai quelques distances avec certaines idées avancées par J.-M. Fourniau en dépit d'un accord global. La concertation a pour but d'éclairer le décideur ; parce qu'il y a un décideur et que nous sommes dans un régime de séparation des pouvoirs et donc de séparation des responsabilités. La co-gestion ou l'autogestion ne sont pas, et probablement pour un certain temps encore, des traditions Françaises. La concertation, en revanche, a l'avantage de faire poser la question par le bas, de dépasser les coupures et de donner ou de redonner du sens au projet. Elle a pour but de rendre le décision plus intelligente et donc elle implique l'écoute, la discussion et la prise en compte des diverses positions de sorte que l'avis du maître d'ouvrage puisse évoluer et que la décision finale en soit modifiée.

La concertation renforce donc la légitimité du projet, mais elle donne aussi de la culture à tous ceux qui participent. Des notions comme celle de maillage, de réseau, par exemple ont été très importantes et la conclusion qui s'est dégagée à la fois pour l'opérateur et pour la population était la suivante : le problème essentiel, finalement, ce n'était pas que le TGV descende ou non à Marseille (et le quart d'heure Marseillais est typiquement un faux problème) mais bien la modernisation et l'articulation du transport régional avec le TGV afin que ce dernier puisse prendre tout son sens.

Troisième remarque : je regrette que l'expérience du collège des experts se soit arrêtée avec le TGV méditerranée. Bien sûr, c'est très difficile à mettre sur pied et le mérite du ministre a été de concevoir un collège regroupant des experts incontestables, et qui se sont avérés incontestés, et des personnes qui connaissaient bien la réalité locale tout en étant de sensibilités très différentes. Cette diversité de sensibilité a permis de prendre la question non pas sous l'angle technique, mais sous l'angle politique, social et économique, et donc de dépasser les logiques financières pour aborder une logique d'aménagement et d'efficacité économique et sociale.

Cela pose d'ailleurs le problème de la formation. Les élèves des grandes écoles ne sont pas

vraiment formé à la gestion et à la compréhension des problèmes sociaux et des problèmes des usagers. Pourtant la qualité d'un expert repose sur sa capacité à appréhender la diversité des approches et à comprendre les problèmes des « citoyens ordinaires » (les gens). La compréhension et la capacité d'innovation sont essentielles. La réussite de l'expérience du collège des experts me fait souhaiter qu'elle soit renouvelée à l'occasion d'autres projets. Si tel n'était pas le cas, on risque de s'exposer aux échecs auxquels faisait allusion J. P. Lacaze tout à l'heure. De ce point de vue il convient d'être attentif au rôle que jouent les préfets. Je pense qu'il est souvent préférable de chercher des « sages », des médiateurs, des gens qui ont une autorité morale régionale et qui soient capables de composer des équipes pluridisciplinaires pour poser les problèmes de la manière la plus large possible.

M. Gerodolle : (Adjoint au Maire de Chambéry) Je voudrais revenir sur ce qu'a dit M. Lafont à propos de l'irréversibilité de la décision... Nous sommes actuellement complètement immergés dans les problèmes liés à la liaison Lyon Turin qui va bientôt arriver à la phase d'avant projet sommaire (APS) et de Déclaration d'Utilité Publique (DUP). Or il existe sur l'ensemble de la région d'autres projets qui suivent leur cours : l'éventualité d'une autoroute ferroviaire pour le fret, la ville de Genève qui étudie sa liaison avec Mâcon... Donc toute la concertation qui a eu lieu sur les tracés de Lyon Turin risque d'être remise en cause par ces projets internationaux...

M. Bourny : (Président fondateur de la compagnie des commissaires enquêteurs) J'ai été intéressé par l'accent mis par M. Lafont sur l'importance qu'il y a à partir des problèmes les plus globaux : faut-il la grande vitesse, faut-il un TGV... De ce point de vue je constate une certaine incapacité des élus locaux et des fonctionnaires à prendre en compte le long terme. Par exemple, le Directeur de l'Aviation civile ne s'était pas posé la question du devenir de l'aéroport d'Avignon du fait du passage du TGV... C. Quin évoquait tout à l'heure le problème des transports terminaux, or les enquêtes les concernant ont commencé seulement au moment où

l'enquête publique sur le TGV allait démarrer ! Il y a donc un manque évident de réflexion de la société et de ses élus sur les problèmes de long terme.

Deuxième remarque : la concertation doit débiter le plus en amont possible, comme le faisait remarquer M. Lafont. Les gens comprendront mieux ce qu'il se passe s'ils ont été mis au courant dès le début. J'ai été choqué lors de la mise à l'enquête du TGV Atlantique lorsque le Président de la commission d'enquête nous a dit que nous allions recueillir les observations des riverains mais pas celles des Brestois ou des Bordelais.

Je rejoindrai l'observation de M. Lafont sur la nécessité de l'existence d'une commission indépendante. En effet il est indispensable que celle-ci ne soit pas suspectée par le public. Par ailleurs, les gens qui la compose doivent être motivés. L'expérience concernant le TGV Rhin Rhône est caractéristique à cet égard... Enfin cette concertation doit se terminer par un bilan quasi décisionnel. Je veux dire par là qu'à l'issue de cette concertation une décision doit être prise et cette décision appartient, bien sûr, à l'Etat. Je trouve anormal, comme C. Quin que la concertation sur un grand projet d'infrastructure soit lancé par un maître d'œuvre. S'agissant d'un équipement qui doit avoir un impact sur l'aménagement du territoire c'est l'Etat qui doit en être responsable.

Un mot sur le fait qu'une meilleure indemnisation permettrait de faire passer plus facilement certains grands projets. En particulier, l'indemnisation devrait concerner non seulement l'expropriation, mais aussi la gêne occasionnée par les travaux.

Enfin, et j'en terminerai par là, puisqu'on parle de transparence, on doit aller jusqu'au bout et j'estime que la décision devrait être motivée. Concernant le TGV Méditerranée, la décision a été prise sans qu'une réponse ait été apportée aux conditions mises par la commission d'enquête à leur avis favorable général. Les arguments justifiant le rejet de ces conditions, dont la non prise en compte équivalait à un avis défavorable, devraient être données.

J. Lolive : Je vais rebondir sur les propos de C. Quin à propos du collège des experts. Les organisations contestatrices ont eu un poids

important dans l'organisation et le fonctionnement de ce collège : elles ont participé au comité de suivi, elles ont coopté les évaluateurs et les experts, défini les thèmes d'évaluation. Cela a abouti à quelque chose d'assez inhabituel, à savoir l'amélioration du projet. Mais cela a aussi retardé sa réalisation. Améliorer un projet, c'est y faire participer de nouveaux acteurs, effectuer de nouvelles expertises (aménagement du territoire) et cela peut entraîner certaines réticences de la part du maître d'ouvrage, car cela retarde souvent la réalisation du projet.

J. P. Lacaze : Je suis d'accord avec l'ensemble des observations notamment celles de mon ami C. Quin. Mais la distinction entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre pose un problème bien difficile dans la pratique. Par exemple en

France, qui est capable de prétendre à une certaine expertise en matière de centrales nucléaires, sauf un sous-traitant d'EDF à 100 % ? C'est probablement dans le cas des autoroutes concédées que la distinction est le mieux affirmée ; mais il reste une culture d'entreprise totalement commune entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre, la difficulté est donc bien réelle.

J. Lafont : L'Etat doit assumer ses responsabilités et ne pas laisser à une entreprise, même nationale, le soin de décider d'un projet. Il faut bien gérer les différentes étapes de la décision, ne pas s'engager sous l'empire de l'urgence prendre en compte l'intermodalité, le lien entre les différents projets ou équipements existants sur un territoire... le résultat sera meilleur en aval.

L'acceptabilité sociale des projets d'infrastructure : l'exemple du TGV Méditerranée

André Donzel

CNRS, Laboratoire Méditerranéen de Sociologie

1. Introduction

Le conflit du TGV Méditerranée qui, à partir de décembre 1989, a mis en émoi les régions du Sud-Est de la France démontre que l'excellence technique et économique d'un projet ne préjuge pas de son acceptation par les populations environnantes. Il invite à s'interroger sur les conditions d'adhésion à une politique publique d'équipement, d'autant plus que les oppositions qui se sont manifestées à cette occasion ne procèdent pas seulement d'une réaction de défense d'intérêts particuliers, mais aussi d'une volonté d'affirmation de l'intérêt général.

Les équipements publics, parmi lesquels les infrastructures de transport, peuvent être appréhendées selon une double définition. Ils sont des biens de nature économique en tant que produits du travail et objets de consommation ouvrant droit de façon plus ou moins directe et partielle à une appropriation de la part d'usagers. Mais au delà de leur fonction d'utilité économique, ils ont une existence plus immatérielle, en tant que marqueurs d'appartenances collectives. Ils peuvent être les emblèmes d'un territoire particulier comme l'école ou la mairie pour un village. A une échelle plus vaste, ils peuvent être, comme le chemin de fer au siècle dernier, le symbole d'une nation. Ils acquièrent ainsi une légitimité qui n'est pas seulement d'ordre économique, mais sociale.

Si l'on se réfère à Max Weber, cette légitimité reposerait sur trois modalités : l'habitude, la croyance et la légalité (M. Weber, 1971). Bien

qu'elles ne soient pas exclusives l'une de l'autre, la dernière modalité serait plutôt le principe de légitimation dominant des sociétés démocratiques. Dans cette dernière éventualité, l'acceptation d'un bien collectif serait conditionné par « l'intérêt mutuel », c'est-à-dire par un partage équitable des avantages et des coûts attendus du bien considéré. Ici apparaît la fonction « isonomique » des équipements publics. Ils ne sont publics que pour autant qu'ils engendrent les mêmes droits et les mêmes devoirs pour tous les citoyens.

C'est peut-être pour avoir sous-estimé cette fonction que le conflit du TGV Méditerranée a pris une telle ampleur. Voyons en quoi ce conflit a pu être le révélateur d'une crise de légitimité d'une politique publique mais aussi peut-être l'annonciateur de son dépassement. Après avoir resitué le contexte politique de ce projet et examiné la réaction des riverains à sa mise en œuvre, cette communication issue d'une recherche collective en cours (Fourniau et al., 1994), vise à mettre en évidence le processus d'apprentissage réciproque par lequel décideurs et citoyens peuvent parvenir à des accommodations au travers d'une problématique renouvelée de l'intérêt général.

2. Le contexte politique d'une décision

La décision de prolonger le TGV Sud-Est jusqu'à Marseille avec une double extension vers

l'Espagne et l'Italie, aurait pu apparaître comme une simple formalité. Depuis l'ouverture de la ligne Paris-Lyon, les différents projets d'extension du réseau n'avaient pas fait l'objet de contestations insurmontables et s'étaient succédés à une cadence de plus en plus accélérée.

La décision de création d'une ligne nouvelle, entre le lancement des études préliminaires et la déclaration d'utilité publique, avait pris 5 ans pour le TGV Sud-Est (25 février 1971-23 mars 1976). Il avait fallu moins de 3 ans pour le TGV Atlantique (27 septembre 1981-25 mai 1984), le TGV Nord (22 décembre 1986-29 septembre 1989), le contournement de Lyon (9 octobre 1987-24 juillet 1989) et l'interconnexion en Ile-de-France (9 octobre 1987-3 juin 1990).

C'est avec ces délais en tête que la SNCF entame au début de 1989, conjointement à la préparation du Schéma Directeur de Transport à Grande Vitesse, le processus devant conduire à la réalisation du TGV Méditerranée. Lorsqu'elle présente son projet aux élus régionaux en juillet 1989, elle affiche l'objectif d'arriver à la déclaration d'utilité publique courant 1991, pour engager les travaux début 1992 et aboutir à une mise en service de la ligne en 1997. Mais en réalité ce processus durera 5 ans et demi (31 janvier 1989-2 juin 1994), soit 3 ans de plus par rapport au calendrier initialement prévu.

Ce retard tient pour une large part à l'engagement tardif de l'Etat dans le projet. Car, si le TGV Méditerranée peut paraître dans la continuité des projets précédents, il s'en distingue essentiellement par le fait que l'Etat a, dans un premier temps, entièrement délégué à la SNCF ses responsabilités dans la conduite du projet.

2.1. La logique « entrepreneuriale » d'un projet

La succession de quatre Ministres en trois ans à la tête du Ministère de l'Equipement n'a sans doute pas créé les conditions les plus optimales pour la prise en main du dossier au plan gouvernemental. De plus certaines réformes administratives en cours comme la construction européenne ou les nouvelles lois sur la décentralisation, peuvent encourager un certain effacement du rôle de l'Etat dans la conduite des grands projets. Plus fondamentalement encore, les politiques néo-libérales de dérégulation en matière de transport en vogue dans les années quatre-vingt, incitent à un certain désengagement de l'Etat dans le financement des entreprises

publiques. Le TGV Méditerranée s'inscrit d'autant mieux dans cette logique qu'il est généralement considéré comme un projet très rentable, ne nécessitant pas le concours financier de l'Etat pour sa mise en œuvre.

Ceci a concouru dans un premier temps à placer sur le devant de la scène un acteur unique, la SNCF, qui se préoccupera moins de mettre en œuvre une politique publique que de restaurer sa compétitivité selon les normes d'une entreprise privée. Ainsi, lorsqu'au cours de l'année 1989, transparaissent les premières esquisses de tracé réalisées par la SNCF pour le prolongement du TGV Sud-Est vers la Méditerranée, il apparaît que le TGV n'est pas d'abord conçu comme un projet d'intérêt général, mais bien comme un projet d'entreprise. Il s'agit de construire la ligne de chemin de fer la plus rentable pour la SNCF, avec pour finalité d'améliorer la situation financière de l'entreprise et non de participer à l'amélioration du service public de transport dans son ensemble, et encore moins de contribuer à l'aménagement du territoire régional.

Dans la première version du schéma directeur de décembre 1989, l'objectif du projet est décrit comme devant permettre à la SNCF de « reconquérir des parts de marché significatives sur un potentiel de transport important grâce à des gains de temps substantiels (Paris-Marseille en 3 heures, Paris-Nice en 4 heures) ».

Ces impératifs commerciaux imposent d'emblée une configuration particulière au tracé. La liaison radiale Paris-Marseille-Nice est privilégiée sans que soit évoquée la desserte des centres urbains secondaires. La jonction Grand Sud entre les deux branches du projet n'est évoquée qu'en pointillé : « La structure du projet comporte un tronçon commun de valence à Saint-Cannat (177 km) se séparant ensuite en deux branches : vers Marseille d'une part et la Côte d'Azur, d'autre part. Au nord d'Avignon, dans les environs de Bédarrides, un raccordement permet de rejoindre la ligne classique et d'assurer ainsi la desserte du Languedoc-Roussillon. Un compromis a été recherché pour obtenir un tracé privilégiant les gains de temps entre les pôles majeurs de trafic (Paris, Marseille, Nice) ». Du reste, le projet s'assortit d'un parti nettement affirmé de dissocier la nouvelle ligne des questions relevant de la desserte régionale, ce qui peut laisser augurer une remise en cause de l'unicité des services de transports ferroviaires : « il apparaît fondamental de dissocier clairement les enjeux d'infrastructures à grande vitesse de ceux de desserte » (SNCF, 1989).

Cette présentation du projet fut très mal reçue régionalement. On prend la mesure de ce rejet dès le 21 février 1990, à peine 6 semaines après l'annonce publique du projet, lorsque 17 000 signatures sont déposées à la Préfecture des Bouches-du-Rhône contre le projet de TGV. Ce fut le prélude à une mobilisation encore plus importante de la population des communes riveraines dans les mois qui suivirent.

Cette logique « entrepreneuriale » a eu aussi pour effet de mettre en crise tout le système de gestion politique des grands projets en invalidant totalement les formes de médiation politique traditionnellement à l'œuvre en France entre l'Administration et les élus locaux dans la conduite des grands travaux. Dans la première phase du conflit, les élus furent très en retrait d'un processus de négociation qui plaçait sur le devant de la scène les différents groupes d'intérêt concernés par le tracé et qui s'étaient imposés comme les interlocuteurs privilégiés de la SNCF : organisations agricoles (viticulteurs de la Drôme et du Vaucluse, maraîchers du Nord des Bouches-du-Rhône et de la ceinture verte d'Avignon), associations de riverains et, dans les zones les plus urbanisées, associations de défense de l'environnement.

2.3. Des relais politiques défaillants

Certaines particularités du contexte politique régional sont venues encore renforcer la montée en puissance de ces groupes d'intérêt.

En premier lieu, la confusion qui règne dans les sphères politiques régionales depuis la disparition de Gaston Defferre en 1987 est peu propice à la réflexion sur un projet à long terme. Les luttes de succession qui en découlent, exacerbées par les tentatives d'implantation électorale de différentes personnalités nationales sur la région (Le Pen, Tapie, etc.), expliquent sans doute l'entrée tardive dans le débat de la première collectivité publique de la région : la Ville de Marseille. Ce n'est qu'au début de 1994 que celle-ci se manifestera lors du débat suscité par le projet de gare sur le plateau de l'Arbois. Pourtant, par son poids dans le paysage institutionnel régional et comme principal bénéficiaire du projet, puisque – faut-il le rappeler – elle constitue le terminus de la ligne, celle-ci aurait pu se positionner comme un interlocuteur privilégié dans ce débat et, plus que tout autre, donner sens au projet. Ceci aurait été conforme à ce que l'on a pu observer dans d'autres grandes villes comme par exemple à Lille ou à Lyon, où les maires ont eu un rôle décisif dans les négociations préalables relatives au TGV.

Le débat public autour du projet de TGV s'est en outre très vite heurté aux cloisonnements administratifs et aux incompatibilités politiques entre les différentes collectivités publiques animant la vie politique régionale – villes, départements et régions.

Les assemblées départementales sont profondément divisées par les débats sur les tracés. Dès le début du conflit, dans le Drôme, le Vaucluse et les Bouches-du-Rhône, des associations concurrentes d'élus se constituent en faveur de telle ou telle variante de tracé. Elles sont parfois conduites par des responsables de même obédience politique. Ainsi dans les Bouches-du-Rhône, la majorité départementale socialiste menace d'éclater sous la pression contradictoire des élus du Val de Durance au nord du département rassemblés dans l'association « Solidarité des élus 13 » et la coordination rassemblant les élus de l'ouest du département opposés au tracé Crau. On observe la même bipartition dans la Drôme avec la division entre les élus des collines drômoises, rassemblés dans l'association CLIMA (Comité de Liaison Maires-Associations) opposés au tracé Est, et ceux plus proches de la vallée du Rhône, rassemblés dans l'AID (Association Intercommunale de Défense), partisans au contraire de ce tracé.

Les Conseils régionaux, autorités compétentes en matière de transports régionaux, auraient pu être plus à même d'assurer une fonction de médiation dans ce conflit. Elles l'assurèrent dans une certaine mesure, notamment en PACA dans les débats préalables à la constitution d'un collège d'experts, en appuyant la demande d'expertise indépendante formulée par les associations. La fragilité des alliances aux sein des assemblées et peut-être aussi la crainte d'être impliqués davantage dans le financement du projet, incitent cependant les exécutifs régionaux à la prudence. D'autant, que ce projet apparaît bien peu en phase avec les attentes régionales en matière d'aménagement du territoire.

2.4. Une opinion publique peu mobilisée

En dépit de son importance pour le développement régional, il reçoit d'emblée peu d'écoute de la part des aménageurs régionaux. Projet initié d'en haut, il peut réactiver une certaine défiance, à l'égard d'une conception par trop centralisatrice de la politique d'aménagement du territoire dans des régions où son impact fut particulièrement important (avec des opérations comme celle de Fos, les aménagements fluviaux du Rhône et de la Durance, la mise en valeur du littoral languedocien, etc.)

mais dont les retombées en terme d'emploi et de qualité de vie n'ont pas toujours été à la hauteur des espérances initiales.

La conception radiale du tracé et plus généralement du réseau TGV est en outre en totale contradiction avec le souci de plus en plus exprimé de renforcer les coopérations transversales entre les villes et les régions du bassin méditerranéen, que se soit à travers la problématique de l'Arc Méditerranéen, encouragée par la Communauté Européenne et l'Etat à travers la DATAR (CCSTI, 1993), ou à une échelle plus restreinte, les initiatives conjointes des Chambres de commerce et des SGAR des deux régions méditerranéennes visant à promouvoir les relations entre les villes du « Grand Delta » à l'intérieur du triangle Montpellier-Avignon-Toulon. A l'évidence, cette conception est peu adaptée à la densité du réseau urbain dans les deux régions méditerranéennes qui comptent au total 31 villes de plus de 30 000 habitants, dont 7 de plus de 100 000, qui toutes peuvent prétendre à être desservies par le TGV. Cette donnée peut expliquer la vigueur de l'argument de certaines associations d'opposants pour le passage du TGV sur les voies ferroviaires existantes.

Il faut aussi noter que l'on se trouve dans des régions où les transports ferroviaires se heurtent à une concurrence très vive de la part d'autres modes de transport. Pour des raisons climatiques et stratégiques, le Sud de la France est un terrain d'implantation privilégié pour un concurrent direct du TGV : l'industrie aéronautique. Par les emplois qu'elle a créés dans le domaine civil et militaire, comme par les organismes qu'elle a suscités, celle-ci occupe une présence forte et ancienne dans le tissu économique régional. De nombreuses villes ont leur destin lié à cette activité : usines et aéroport à Marignane ; centre d'essais en vol à Istres ; centre de contrôle de la navigation aérienne à Aix-en-Provence ; école de l'air à Salon, etc. L'aéronautique est aussi l'assise d'organismes économiques importants, comme les Chambres de Commerce, gestionnaires de quelques-uns des principaux aéroports de province comme ceux de Nice et de Marseille, respectivement deuxième et troisième aéroports français.

D'autres données de l'aménagement régional peuvent également expliquer une certaine distance de l'opinion face au projet de TGV. Ces régions, fortement urbanisées, se caractérisent par une très forte motorisation des ménages. Dans la plupart des villes, l'automobile supplante largement les transports en commun dans les déplacements de personnes. Ces régions sont aussi l'une des premières

zones de destination touristique d'Europe ce qui a déterminé des investissements importants en matière d'infrastructures autoroutières. En conséquence, elles ne se vivent pas sur le mode de l'enclavement à la différence d'autres régions plus excentrées ou moins peuplées. L'urgence en matière de transport se pose moins ici en terme de desserte trans-régionale qu'en terme de liaisons intra-régionales sur lesquelles le TGV n'a a priori que peu d'incidence. Paradoxe relevé par les opposants au TGV, il sera bientôt plus aisé et plus rapide de se rendre de Marseille à Paris, que d'atteindre depuis cette ville les points reculés de l'arrière-pays provençal.

3. La construction d'un mouvement social

Effacement de l'Etat, déficience des relais politiques locaux, démobilité de l'opinion, ces conditions ne pouvaient pas être plus idéales pour permettre aux associations d'opposants au tracé d'occuper la scène publique et d'y exprimer à plein leur pugnacité. En fait celles-ci vont développer toutes les composantes qui, selon Alain Touraine, définissent un mouvement social, et qu'il nomme : le principe d'opposition, le principe d'identité et le principe de totalité (Touraine, 1973).

Le principe d'opposition est toujours à la base de la constitution d'un groupe de pression. Mais pour qu'il se pérennise et s'élargisse, et qu'il se constitue ainsi en mouvement social, il est fondamental qu'il s'articule sur un principe d'identité qui permette de l'unifier de l'intérieur et sur un principe de totalité par lequel peut s'opérer la diffusion du mouvement au delà de son contexte d'origine. Comment ces principes ont-ils opéré dans le cas du TGV Méditerranée ?

3.1. Un principe d'identité : la Provence

Il ne fait pas de doute que l'identité provençale a été un déterminant extrêmement fort de la mobilisation associative à son début. Le slogan : « Cézanne, réveille-toi, c'est la Provence qu'on assassine », popularisé par une association de Venelles dans la région d'Aix, est révélateur de cette dimension identitaire. Du reste le conflit est presque entièrement circonscrit dans les frontières de l'ancienne Provence, à l'Est du Rhône et au Sud de Montélimar en particulier dans certaines zones charnières où la défense du territoire a été un élément structurant de la mémoire collective sur la

longue durée. Ainsi au nord-ouest des Bouches-du-Rhône, dans cette « Vendée provençale » longtemps disputée entre le Comtat Venaissin et la Provence, le secteur de « Durance-Alpilles » allait-il se positionner comme le noyau dur de l'opposition au TGV dans ce département. De même, plus au nord, dans cette « Drôme provençale » à la charnière du Dauphiné et de la Provence, la plaine de Marsanne fut-elle un des hauts lieux de l'opposition drômoise au TGV (Lannoy, 1995).

Les lieux focaux du conflit sont aussi ceux où subsiste un contentieux important à l'égard de la politique d'aménagement du territoire et où les traumatismes sont encore vifs. Ainsi la Plaine de Marsanne se situe à proximité d'une exceptionnelle accumulation d'infrastructures fluviales, ferroviaires, autoroutières, auxquelles il faut ajouter la centrale nucléaire du Tricastin. De même le secteur de Durance-Alpilles et plus généralement la zone du grand Avignon est un point majeur de concentration d'infrastructures de transports (autoroutes, lignes à haute tension, aéroport, etc.)

La contestation s'appuie ici sur les deux supports organisationnels traditionnels de la défense du territoire en Provence : d'une part un syndicalisme agricole fortement ancré dans des terroirs (viticoles ou maraîchers), et d'autre part certaines traditions de sociabilité et de citoyenneté rurale, bien analysées par Maurice Agulhon (Agulhon, 1981), qui restent encore très efficaces à la fois pour la mobilisation de la population et pour l'organisation de la pression auprès des différents relais régionaux ou nationaux de l'Etat. Comme dans le cas de l'association « Durance-Alpilles » dans les Bouches-du-Rhône ou de la « Coordination Drôme-Vaucluse » dans le département de la Drôme, la force du mouvement repose ici sur une très forte symbiose entre les associations d'opposants et les élus et sur une alternance judicieuse de confrontation parfois violente et de négociation avec l'Etat.

Mais le traitement des contestations territoriales ou corporatives du monde agricole fait aussi parti d'un savoir-faire bien établi dans la tradition politique nationale. On se souvient que lors des manifestations viticoles du Midi en 1905, il avait suffi que l'Etat prenne en charge le billet de retour du leader du mouvement, Marcelin Albert, venu porter à Paris la colère des viticulteurs méridionaux pour désamorcer leur révolte.

C'est peut-être dans cette continuité historique qu'il faut comprendre les premières interventions politiques dans le conflit. La prise de position du Président de la République, à l'occasion de la gar-

den party de l'Elysée du 14 juillet 1990, pour l'évitement des vignobles des Côtes-du-Rhône dans la Drôme et le Vaucluse, avait été particulièrement remarquée. Elle avait été le signal d'autres interventions, à une échelle moindre, de la part de grands élus en faveur de telle ou telle composante de leur clientèle électorale. Le choix du passage du TGV sur la rive septentrionale de la Durance dans le Vaucluse et de là le contournement du secteur de Durance-Alpilles, traditionnel fief électoral des formations politiques de la droite dans les Bouches-du-Rhône, a été une condition importante de l'approbation du projet par le président du Conseil régional, Jean-Claude Gaudin. Mais les élus de gauche ne furent pas en reste dans ce département : l'évitement de la Crau doit sans doute beaucoup au poids politique du député et futur maire d'Arles, Michel Vauzelle. Dans la proche périphérie marseillaise, le passage en souterrain du TGV dans la commune des Pennes-Mirabeau est sans doute dû pour beaucoup à l'insistance d'éminentes personnalités gouvernementales proches de la municipalité socialiste pennoise.

La plupart de ces interventions furent entérinées par la Mission Querrien au cours de l'automne 1990. La mobilisation autour du thème de la Provence, si elle fut décisive au début, reculait alors sensiblement. Mais d'autres ressorts de contestation que la défense du territoire voyaient le jour.

3.2. L'intérêt général réinventé : l'aménagement du territoire

L'originalité du mouvement anti-TGV est en effet d'avoir couplé des formes de protestation populaire traditionnelles, souvent caractéristiques de la société rurale, avec des aspirations beaucoup plus modernes, typiques des nouveaux mouvements sociaux apparus dans les années 60-70 dans un contexte plus urbain, et dont l'enjeu n'est pas d'abord territorial, mais sociétal (Castells et al., 1974).

Cette transition fut d'autant plus facile que l'on se trouve dans des régions où la tradition d'habitat rural groupé conjuguée aux pressions plus récentes de la « péri-urbanisation », ont favorisé une ruralité quasi-urbaine. Michel Marié et son équipe ont ainsi mis en évidence cette interpénétration du rural et de l'urbain dans le cas des villages du Luberon (Marié et Viard, 1977).

De surcroît, le TGV n'a pas seulement un impact sur les sociétés locales, mais concerne par ses retombées l'ensemble de la société. Il est au

cœur de tous les questionnements sur les valeurs la modernité. Il peut s'agir de valeurs comme la qualité de la vie (qui ne se confond peut-être plus avec l'hyper-mobilité de la société présente), les bienfaits de la politique des grands travaux (qui sont souvent dommageables en matière d'environnement et de moins en moins pertinents en matière de développement économique compte tenu de leur incidence somme toute modeste sur l'emploi), la démocratie (qui ne doit pas s'exercer en aval des décisions politiques, mais aussi en amont, surtout lorsqu'il s'agit de projets qui concernent la grande masse de la population), etc.

Le mouvement anti-TGV a donc très facilement débordé de ses cadres initiaux pour aborder des thèmes largement extra-territoriaux. Au-delà des contestations de tracé, ce décentrement s'est opéré à travers une double critique technique et politique du projet.

La première tendance s'est notamment exprimée dans le Vaucluse autour de l'association « TGV. Environnement » et de « Credo Rail », et plus récemment autour de l'UJRM (Union juridique Rhône-Méditerranée) regroupant différentes associations de la Drôme et du Vaucluse. Elles développent une stratégie d'expertise technique et juridique : constitution de dossiers d'aide à la décision, recours à des avocats, à des experts fonciers, etc. Elles ont notamment critiqué les options techniques de la SNCF, militant pour le passage du TGV sur les voies existantes sur le modèle allemand ou italien de « train pendulaire ».

La seconde, plus présente dans les Bouches-du-Rhône au sein de la CARDE, et plus récemment de la FARE-Sud (Fédération associative régionale pour l'Environnement), s'est plutôt attachée à une critique des procédures de concertation et de décision au sein de l'Administration, sans remettre en cause a priori le bien fondé technique du projet. Ceci au nom d'une éthique de la citoyenneté fondée sur la transparence et l'équité dans l'action publique. Selon son ancien président Gérard Perrier, « le but de FARE-Sud n'est rien moins que la recherche et la défense de l'intérêt général » par « la prise en mains par les populations de leur propre environnement » (Perrier, 1994).

La convergence de ces deux lignes d'opposition n'a pas toujours été effective. On notera que la référence aux thèmes environnementalistes qui auraient pu être centrale, a été, sinon peu présente, du moins peu fédératrice dans ce débat. Les divisions des partis écologistes comme leur faible implantation locale expliquent sans doute cet état de fait. Mais

au delà de la simple conjoncture locale ou nationale, il faut s'interroger sur la capacité des mouvements environnementalistes à être porteur d'une problématique de l'intérêt général qui aurait pu unifier les différentes composantes de la contestation. Oscillant entre une défense a priori de tous les particularismes au nom de la sauvegarde de la diversité biologique, et proposant en même temps une vision très indifférenciée de l'unité de l'écosystème, il semble que le courant écologiste éprouve encore une certaine difficulté à produire ce que l'on pourrait appeler une conception à moyen terme de l'intérêt général qui ne soit ni totalement engluée dans les particularismes locaux, ni prisonnière d'une conception trop abstraite de la globalité.

Beaucoup plus que le thème de l'environnement, celui de l'aménagement du territoire a offert ce moyen terme. Il a permis d'unifier les différentes composantes du mouvement en servant d'interface entre les problèmes territoriaux et les problèmes sociétaux, et en permettant de placer le mouvement d'opposition au TGV dans une démarche de proposition et non plus seulement de contestation. La création de la FARE-Sud, à vocation plus généraliste, a été révélatrice de cette évolution. Combinant un ancrage territorial fort dans la continuité du mouvement anti-TGV et une volonté d'intervention politique à visée globalisante, il s'agit de constituer selon son principal responsable Eric Pourchier « un lobby d'intérêt général » permettant de réinscrire les citoyens dans les processus de décision en matière d'aménagement régional.

3.3. Des citoyens face à l'État

Cette orientation aurait pu se revendiquer d'une autre référence bien présente dans l'histoire sociale et politique du Midi : la tradition régionaliste. Combinant une tradition de défense de l'identité culturelle régionale et des aspirations au développement économique, celle-ci est encore très présente dans les mouvements sociaux d'inspiration occitaniste qui culminèrent autour de la question de l'extension du camp militaire du Larzac au début des années soixante-dix. Mais cette référence ne fut pratiquement jamais mise en avant par les porte-parole du mouvement.

Il y a probablement dans cette attitude le poids des transformations économiques et sociales de régions qui – si l'on en croit les théoriciens de la « revanche du Sud » (Berger et al., 1988) – ont plutôt été bénéficiaires de la croissance des « trente glorieuses ». Même si aujourd'hui, elles sont aussi brutalement que d'autres confrontées à la crise, ces

régions se vivent beaucoup moins que par le passé selon les termes d'un développement inégal entre une « périphérie » et un « centre ».

Si l'argument régionaliste affleure c'est dès lors selon une problématique beaucoup moins radicale que dans le passé, selon une conception, somme toute très toquevillienne de la démocratie politique, s'appuyant sur des institutions politiques décentralisées et sur une plus grande participation des citoyens à la vie publique par le biais associatif. Le mouvement anti-TGV a pris soin très tôt de se démarquer de toute logique d'affrontement et de rupture. Dans sa très grande majorité, il répugne à la violence. Il le démontrera à l'occasion de ses manifestations très empreintes de légalisme et de pacifisme. Il ne se nourrit pas d'une opposition systématique à la SNCF : de nombreux militants sont des défenseurs des transports ferroviaires ; leur mot d'ordre n'est pas d'interdire le TGV mais simplement d'en aménager les tracés de la façon la moins nuisible possible pour les riverains. Face à l'Etat, la finalité du mouvement n'est pas d'abord de se constituer en adversaire mais en partenaire.

Il n'en reste pas moins qu'au fil de son combat, le mouvement a fait l'expérience de la difficulté d'un tel partenariat. Tous les rendez-vous pris au début du conflit avec les partis, quelle que soit leur couleur, furent des rendez-vous manqués. Il en résulta une forte défiance à leur égard, non au nom d'une idéologie de neutralisme politique, mais parce qu'ils n'apparaissent plus porteurs des valeurs de civisme qui animent le mouvement. Machines électorales au service de quelques chefs, ou simples lobbies, pour ne pas dire « maffias », au fonctionnement obscur, et dans tous les cas trop serviles face à l'Etat, ils ne sont plus en mesure de représenter la « communauté des citoyens » dont le mouvement se veut l'expression.

Ceci a pu être propice au développement au sein du mouvement d'une sorte de « civisme radical » dans lequel l'Etat serait par essence opposé aux citoyens et la source de tous les maux de la société civile. Si elle est rassembleuse, cette thématique n'est pas exempte d'ambiguïté. Le refus des pouvoirs réguliers de l'Etat, assorti d'un rejet des partis sont des thèmes constants du populisme et de sa critique de la démocratie représentative. C'était là une dérive possible du mouvement dont certains de ses dirigeants furent semble-t-il très conscients. Cette éventualité les incita à renouer des liens avec le monde politique, notamment à travers les grands forums organisés à Marseille par FARE-Sud en 1992 et rassemblant élus, militants, experts ou citoyens concernés par le développement régional.

Plus récemment, cette démarche a pris une forme plus organique et plus pérenne à la suite de la tenue à Marseille en 1994 à l'initiative de certains dirigeants du mouvement anti-TGV, des « Assises Régionales de la Citoyenneté » devenues aujourd'hui un lieu reconnu du débat public au plan régional.

Ainsi le conflit du TGV Méditerranée a permis de renouer et d'approfondir ce qui devrait être, dans une société démocratique un mode de relation normal entre l'Etat et les citoyens : le dialogue.

4. Du conflit au dialogue

Tout dialogue présuppose l'acceptation de l'altérité et de ce fait un certain décentrement par rapport à sa propre identité, ce qui peut nécessiter un apprentissage culturel relativement long. Le conflit du TGV Méditerranée a pu être atténué à partir d'un apprentissage tant des opposants au projet de TGV que de ses promoteurs. Pour les premiers, cet apprentissage a entraîné une reformulation des revendications dans le sens d'une meilleure prise en compte de certaines contraintes de l'environnement global (desserte de Marseille, avenir économique des régions méditerranéennes en Europe, etc.). Pour les seconds, il a signifié une meilleure insertion locale du projet, par la prise en compte de certaines contraintes d'environnement, et un effort pour une meilleure articulation du réseau de TGV avec le transport régional.

Mais l'instauration d'un dialogue n'est possible que dans la mesure où il ouvre la perspective d'une résolution effective d'un conflit. Ceci supposait des concessions importantes en matière de tracé, en même temps que de nouvelles formes de concertation plus favorables à l'expression des citoyens.

4.1. Des infléchissements au tracé

Dès l'été 1990, devant l'ampleur de la contestation soulevée par le projet de TGV, le Ministre de l'Équipement Michel Delebarre avait confié à un conseiller d'Etat (Max Querrien) la mission de reprendre les études de tracé et de renouer les contacts sur le terrain avec les riverains et les élus. Ainsi l'élaboration du projet appartenait, non plus à la SNCF, mais à l'Etat, ce qui était revenir à une conception plus classique de la conduite des grands projets d'aménagement, par la réaffirmation de la responsabilité du maître d'ouvrage en l'occurrence l'Etat.

En même temps qu'elle redonnait à l'administration l'initiative du projet, cette mission était destinée à répondre à la demande de « transparence » formulée par les associations et certains élus locaux au début de conflit. Pour ce faire elle s'efforça d'élargir les bases de la concertation. Dans les six départements concernés par le tracé, quatre réunions furent organisées : la première avec les élus, la seconde avec les associations de défense de l'environnement, la troisième avec les syndicats professionnels, et la quatrième avec les grands intérêts économiques et sociaux (Chambres de Commerce et d'Industrie, Chambres des métiers, Chambres d'agriculture, Unions patronales, etc.).

Ce cloisonnement ne fut pas sans incidences sur la dynamique du mouvement : il redonnait l'initiative aux « notables » au détriment des associations de riverains, et confortait une négociation sur une base départementale, à l'encontre de la dynamique d'unification opérée par les associations au plan régional. Néanmoins des concessions importantes furent octroyées aux opposants.

L'abandon de la branche de Fréjus et la réduction du nombre des variantes étudiées (qui étaient

au départ de 3000 kilomètres pour 300 kilomètres de tracé effectif) réduiront fortement la contestation. Les nouvelles propositions de tracé tiendront davantage compte de certaines réalités de terrain : préservation de zones naturelles (la Crau), respect de terroirs agricoles à haute valeur ajoutée (zones d'A.O.C. des Côtes-du-Rhône), passage en souterrain en zone urbaine (les Pennes-Mirabeau), etc.

Enfin commence à émerger un certain parti d'aménagement régional. Même si l'abandon de la branche de Fréjus compromet le projet de TGV « Grand Sud » qui aurait permis d'améliorer les liaisons entre les régions de l'Europe méditerranéenne et constituer la pierre angulaire de « l'Arc méditerranéen » cher aux aménageurs régionaux, la localisation de la bifurcation entre la branche Marseille et la branche Montpellier à hauteur d'Avignon (et non plus au nord à la hauteur d'Orange comme pour l'autoroute) permet néanmoins de préserver cette perspective, quoiqu'à plus long terme et sur une échelle beaucoup plus restreinte.

Ces adaptations locales ont sans doute permis de conforter la légitimité politique du projet en faisant rentrer dans le rang la composante notabiliaire de la contestation. Mais elle laissent en suspens nombre de problèmes soulevés par les associations, touchant à la rationalité technico-économique du projet et se focalisant sur la question du passage du TGV sur les voies existantes. Loin d'être venue à bout de la contestation, la Mission Querrien va plutôt lui donner un nouveau souffle, ceci appelant, au cours du printemps 1992, la constitution d'une nouvelle instance de médiation : le Collège des experts.

4.2. De nouvelles procédures de concertation

Cette initiative marquera une évolution d'importance dans la pratique administrative française. Pour la première fois des citoyens seront dans la possibilité d'exprimer leur avis sur un projet d'aménagement, non plus seulement en aval de sa conception, comme dans l'actuelle procédure d'enquête publique, mais en amont, dès l'étude du projet.

Le collège des experts ne validera pas la proposition de passage du TGV sur les voies existantes. Néanmoins il fait progresser l'idée d'une meilleure articulation de la ligne nouvelle avec le réseau ferroviaire existant, dans le sens d'une politique intégrée des transports à l'échelle régionale. Le TGV n'est plus conçu dans une perspective de desserte radiale de la région, mais comme le point d'appui d'une amélioration du réseau de transport régional dans son ensemble. Ceci sera de nature à relancer le débat sur l'aménagement régional, en particulier à travers la question de la métropolisation et des relations entre les villes de la région.

Cette démarche eut pour conséquence, de faire évoluer la perception du projet dans l'opinion, ceci réduisant nettement l'intensité du conflit. Différents sondages publiés dans la presse attestent cette évolution.

En décembre 1992, cette expérience fut formalisée dans une circulaire du ministre de l'Équipement, dite « circulaire Bianco », sur la participation des citoyens à l'élaboration des grands projets d'aménagement. Plus récemment, la loi du 4 février 1995 dite « d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », en même temps qu'elle réaffirme la responsabilité de l'État dans l'aménagement du territoire, traduit une certaine volonté d'ouverture quant à la participation des citoyens aux processus d'aménagement, en particulier par le biais de référendums d'initiative populaire au niveau local (DATAR, 1995).

4.3. Des désaccords persistants

Néanmoins, aujourd'hui encore, des points de désaccord subsistent. Les zones peu exploitées à des fins agricoles, résidentielles ou touristiques (lits de rivières et zones inondables notamment) ont finalement fait les frais du passage du TGV, en vertu du principe énoncé par Max Querrien que « les arbres et les oiseaux crient moins fort que les hommes ». Ainsi la Durance dont l'intérêt faunistique est considéré comme équivalent à celui de la Camargue, est-elle une nouvelle fois fortement sollicitée à des fins d'aménagement. Ceci pose la question soulevée par certains défenseurs de l'environnement de la coexistence du « parlement des hommes » avec le « parlement des choses ».

Le transport régional devrait connaître une substantielle amélioration grâce au TGV. Pour la première fois une ligne à grande vitesse sera dotée d'une fonction d'intérêt régional en permettant de desservir les 5 grandes villes du delta rhodanien : Montpellier, Nîmes, Avignon, Aix et Marseille. Mais ceci risque d'accuser encore d'avantage les insuffisances de la desserte des villes de moindre importance d'autant que les cloisonnements administratifs dans le financement des transports publics régionaux ne laissent pas augurer une modification rapide de cet état de fait.

Enfin il faut noter la fragilité persistante des procédures de concertation en matière d'aménagement. La reconnaissance du fait associatif est encore peu présente dans la législation. La récente loi sur l'aménagement du territoire apparaît ainsi relativement frileuse sur ce plan. La formule de la circulaire reste dès lors le seul cadre réglementaire autorisant une telle participation, mais avec les incertitudes qui pèsent sur son application (bon vouloir des préfets, présence d'associations représentatives, etc.).

5. Conclusion

Même si elle se traduit encore imparfaitement dans les textes, il n'en reste pas moins qu'une évolution culturelle est lancée. Au-delà de ses conséquences en termes de transport et d'aménagement, le conflit du TGV Méditerranée a sans doute contribué à faire évoluer une notion cardinale de l'action publique en France, celle d'intérêt général. Cette notion oscille traditionnellement entre deux interprétations :

– la première est la conception dirigiste et normative de l'intérêt général. Cette conception de l'État

comme seule instance légitime de production des normes a largement imprégné la politique d'aménagement du territoire en France jusqu'à une période récente ;

– la seconde, d'inspiration plus libérale, procède d'une démarche plus pragmatique en concevant l'intérêt général comme un compromis provisoire entre groupes d'intérêts divers. Le risque de cette conception est que la cohérence initiale d'un projet se dissolve au profit d'un intérêt dominant (comme c'est souvent le cas du maître d'œuvre se substituant au maître d'ouvrage dans la conduite du projet), ou d'une multitude d'intérêts sectoriels ou locaux lui ôtant toute portée d'intérêt général.

Le conflit du TGV Méditerranée a illustré l'insuffisance de l'une et l'autre de ces conceptions,

appelant une conception nouvelle de la production de l'intérêt général reconnaissant un droit à l'expertise des citoyens en associant, le plus en amont possible et par des procédures contractuelles, les différents représentants des intérêts concernés par un projet d'aménagement, tout en confortant la fonction d'arbitrage de l'Etat dans le sens d'un partage équitable entre les intérêts en présence des avantages et des coûts du projet proposé.

Il ne s'agit plus dans cette perspective de s'en tenir à une conception théologique de l'intérêt général mais d'entrevoir dans une situation concrète déterminée, la possibilité de construire des « intérêts universalisables » au sens d'Habermas (Habermas, 1978), comme produits d'exigences à la fois locales et globales.

RÉFÉRENCES

- Maurice AGULHON, Martine BODIGUEL, *Les Associations au village*, Actes Sud, Paris, 1981.
- Alain BERGER, Joseph CATANZANO, José FORNAIRON, Jacques ROUZIER, *La revanche du Sud ; un défi à la France*, L'Harmattan, Paris, 1988.
- Manuel CASTELLS, Eddy CHERKI, Francis GODARD, Dominique MEHL, *Sociologie des mouvements sociaux urbains ; enquête en région parisienne*, EHESS, Paris, 1974.
- CCSTI, *L'avenir de l'Arc méditerranéen*, C.C.S.T.I., Marseille, 1994.
- DATAR, « Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ; commentaire par article », Paris, 1995.
- Jean-Michel FOURNIAU, André DONZEL, Jacques LOLIVE, *Les contestations du TGV Méditerranée : Mise en perspective historique et analyse des conflits en régions Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Languedoc-Roussillon*, rapport de première étape, INRETS-LAMES-CERTE, Arcueil, Juillet 1994.
- Jürgen HABERMAS, *Raison et Légitimité. Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Payot, Paris, 1978.
- Hervé LANNOY, *TGV Méditerranée : Raison d'état au pays du nougat*, Mémoire de fin d'études ENTPE, Vaux-en-Velin, 1995.
- Michel MARIÉ, Jean VIARD, *La campagne inventée*, Actes Sud, Paris, 1977.
- Gérard PERRIER : « FARE Sud : un contre pouvoir des citoyens », *Les Réalités de l'écologie*, n° 34, septembre 1992, pp. 24-26 ; « TGV Méditerranée. Premières leçons d'un conflit », *Écologie politique*, n° 6, printemps 1993, pp. 29-41.
- SNCF : « Schéma Directeur des Liaisons à Grande Vitesse : le TGV Provence - Côte d'Azur », 27 novembre 1989.
- Alain TOURAINE, *Production de la société*, Éditions du Seuil, Paris, 1973.
- Max WEBER, *Économie et Société* (Tome I), Librairie Plon, Paris, 1971.

Répondant

O. Domenach
Consultant, JONCTION, Etudes Conseil

J'aborderai deux points :

- le déroulement du projet,
- la contestation des associations.

Sur le premier point Donzel a expliqué que la logique entrepreneuriale de la S.N.C.F. a mis en crise la gestion politique des grands projets. Personnellement je ne pense pas que le T.G.V. ait mis en crise le système, mais plutôt que ce projet a reflété la crise du système de gestion politique. A propos de l'absence de l'Etat, je n'ai jamais réussi à savoir si cela devait être mis sur le compte du laxisme ou de la naïveté. J'ai rencontré le Directeur des Transports terrestres à l'époque qui m'a confirmé que le ministère avait demandé à la S.N.C.F. d'élaborer un projet de T.G.V. (et effectivement ils l'ont fait dans une logique entrepreneuriale) ; à la question : pourquoi l'Etat ne s'est-il pas impliqué, je n'ai obtenu qu'une seule réponse : nous n'avons jamais imaginé que ce projet poserait de tels problèmes.

Il y a ensuite le problème de la culture de la SNCF qui est une culture technicienne extrêmement forte et qui, par tradition se sent dépositaire de manière immanente de l'intérêt général. Or, là, « elle est tombée sur un os », tout le monde n'ayant pas la même vision de l'intérêt général.

Deuxième élément, les hommes politiques locaux ont été contactés relativement tôt par la

SNCF (fin 89), le projet est alors tombé dans le domaine public et c'est de là qu'est partie la contestation. Or ces hommes politiques, lorsque la contestation était dans la rue, ils y étaient aussi et lorsqu'ils étaient au Conseil régional ils étaient pour le TGV. Ils n'ont jamais réussi quel que soit leur bord à prendre des positions claires sur le projet. Cela s'explique, et le jugement n'engage que moi, par un manque de courage politique, un manque d'envergure intellectuelle, et une absence d'analyse des problèmes de la région (Bouches du Rhône et Vaucluse). J'en voudrai pour preuve le comportement de deux hommes politiques de la rive droite du Rhône qui a été complètement différent (MM. Bousquet et Frêche). Je me souviens d'un colloque organisé par Fare Sud à Marseille regroupant des associations, des techniciens et des politiciens et j'ai été frappé de constater qu'il n'y avait pas un seul homme politique des Bouches du Rhône, en revanche M. Frêche était venu de Montpellier défendre l'idée d'une expertise indépendante en disant : surtout ne recommençons pas l'erreur des centrales nucléaires où l'on a laissé faire EDF qui avait des prévisions de croissance fabuleuses qui ne se sont jamais réalisées.

Troisième élément, le seul débat public sur le TGV a eu lieu dans des séminaires organisés par les associations et en particulier par Fare Sud. Aucune instance politique n'a pris l'initiative

d'organiser un quelconque débat sur le T.G.V. Il faut dire que lorsque nous avons eu l'occasion d'étudier le dossier, notamment au sein du collège des experts, nous avons constaté une absence complète de justification socio-économique du projet. Dès lors, il y avait d'un côté une contestation sociétale et environnementaliste qui soulevait un certain nombre de questions et de l'autre... personne pour répondre aux questions soulevées. La S.N.C.F., à l'époque, n'était pas en mesure de produire autre chose que des photocopies d'articles de presse sur l'intérêt d'une ligne et d'une gare de T.G.V., ce qui est quand même extraordinaire pour un projet de 27 milliards de francs. Qui plus est, la S.N.C.F. et les pouvoirs publics s'étaient montrés défaillants puisque la Loi d'Orientation des Transports intérieurs (L.O.T.I.) prévoyait, dans son article quatre, une évaluation à posteriori des grands projets qui n'a jamais été faite, en particulier pour le T.G.V. Paris Lyon alors que cela aurait permis d'avoir des bases de discussion.

Sur le positionnement de Marseille, je ne partage pas le point de vue d'André Donzel. C'est la ville de Marseille qui est en fait le plus grand bénéficiaire de T.G.V. Méditerranée. On aurait donc pu s'attendre à ce qu'elle se positionne par rapport au projet puisqu'elle en bénéficie sans en avoir les nuisances. Or elle n'a pris position que très tard essentiellement contre le projet de l'Arbois pour empêcher Aix de bénéficier de l'effet T.G.V.. La ville de Marseille n'a par exemple pas donné suite à la demande de rendez-vous du collège des experts. En conclusion je dirais que la virulence des oppositions au T.G.V. Méditerranée a été à la hauteur de la négligence des pouvoirs publics, qu'ils soient centraux ou locaux.

Quant au rôle du collège des experts, la première chose que nous avons faite a été de lister les questions que la population était susceptible de se poser. Dans le courant de nos travaux, qui ont été limités à quatre mois, nous avons cherché

à répondre à toutes les questions et nous avons mentionné celles restant en suspens (sans réponse). Nous avons donc procédé à un travail de transparence et de clarification du dossier tel que le ministre nous l'avait demandé.

Quelques mots sur les experts au sujet desquels M. Lacaze a émis des doutes. Quand il s'est agi de trancher une question tout à fait centrale, celle de l'utilisation du couloir ferroviaire existant, la S.N.C.F. s'est contenté de répondre que ce n'était pas possible, sans donner beaucoup plus d'explications... Il a donc bien fallu, qu'il y ait des responsables extérieurs à S.N.C.F. pour donner des réponses à ce genre de questions. Cela a été un des rôles majeurs du collège des experts.

Concernant les associations je suis d'accord avec les distinctions opérées entre les associations Vauclusiennes et les autres. Les associations Vauclusiennes se sont constituées une réelle capacité d'expertise technique : elles nous ont posés cinquante ou cent questions tout à fait fondées et ont effectué un remarquable travail sur le plan technique. Mais je crois que leur défense d'une autre technique ferroviaire (le pendulaire) masquait finalement une opposition de fond au T.G.V. et à la grande vitesse. Quant à Fare Sud, ils étaient opposés à la conception technocratique du projet et ils ont cherché à bâtir une problématique plus générale pour dépasser les particularismes locaux. L'opposition au projet était donc très protéiforme et relativement peu écologique ou environnementaliste. D'ailleurs les Verts se sont vu un peu « mis de côté » par la contestation. Peut-être pour une question d'homme, car le représentant des Verts était très « naturaliste » de plus une large partie de la contestation ne se souciait absolument pas de l'avenir du chemin de fer. D'une façon générale il serait intéressant d'analyser les raisons de la mobilisation de la population, en relation avec le charisme des responsables d'associations.

Répondant

S. Mougard

Ingénieur des Ponts et Chaussées, chargée du Bureau Plan-Budget-Programmes d'investissements à la Direction des Transports terrestres (D.T.T.) du Ministère de l'Équipement du Logement des Transports et du Tourisme

Pour le T.G.V. Méditerranée, la S.N.C.F. est partie comme une entreprise qui voulait investir et faire des bénéfices... et l'Etat pensait qu'il n'y aurait pas de problèmes majeurs puisqu'il n'y en avait pas eu pour les autres lignes. Aussi a-t-il commis l'erreur de laisser la S.N.C.F. en première ligne dès le début des études. Cette expérience nous a servi et depuis il y a eu une évolution. Evoquons à grands traits les caractéristiques de cette évolution et les pistes de progrès et de recherche qui se présentent aux maîtres d'ouvrage et aux décideurs.

Une circulaire du ministère de l'Équipement a cherché à clarifier les relations entre l'Etat, national et local, et la S.N.C.F. tout au long du processus d'études. Nous avons cherché à rationaliser ce processus en parlant d'itinéraire, puis de fuseau, puis de tracé. A chaque étape il y a concertation et le rôle d'arbitre de l'Etat est clairement formalisé, celui-ci doit prendre une décision à chaque stade de la concertation pour que l'étape suivante puisse s'engager.

Pour remédier à l'absence de médiation politique ou plus simplement d'implication des élus locaux nous avons mis en place des comités de pilotage dès l'amont au moment des études et ces comités associent les élus. Ils sont donc amenés à

s'impliquer dans l'élaboration des projets et à exprimer leur désirs sur la manière dont ils veulent voir les débats s'engager en particulier sur l'intérêt socio-économique des projets. Pendant les études de variantes par exemple on cherche à ce que les élus puissent faire des propositions afin que l'Etat ne soit pas le seul à cerner les problèmes et à trancher. Ce n'est pas toujours facile car ils ne désirent pas nécessairement s'engager dans un processus interactif de longue durée. Souvent ils estiment qu'une fois le débat amont terminé, c'est à l'Etat et à la S.N.C.F. de faire les études et de lancer l'enquête d'utilité publique.

La circulaire Bianco prévoit en outre la mise en place d'une commission de suivi qui a un rôle un peu ambigu puisqu'elle est extérieure au débat et qu'elle doit en assurer le bon déroulement. Mais elle a aussi un rôle d'expertise et dès lors on voit mal comment elle pourrait rester extérieure au débat. D'ailleurs il arrive que des membres de cette commission prennent position sur des itinéraires ! C'est toute la difficulté ; actuellement nous avons le sentiment que ces commissions ne fonctionnent pas bien et qu'il conviendrait de les faire évoluer.

Sur le rêve de « cliquet » de l'Administration... Il ne semble pas possible d'avoir un débat

parfaitement ordonné commençant par l'itinéraire, puis le fuseau, puis le tracé, car les associations évoluent en sens inverse. Il est très difficile de les mobiliser lors du débat amont, les questions d'environnement, en particulier, sont peu abordées lors des débats sur l'opportunité du projet car l'Administration de l'Environnement et les associations qui pourraient être porteuses de ces questions sont peu présentes. En revanche la contestation va apparaître lorsque les fuseaux sont définis et les tracés étudiés ; et petit à petit on va retrouver ce qui a été évoqué tout à l'heure à savoir cette montée en généralité qui fait que la contestation sur l'opportunité arrive au moment où l'on est en plein avant projet sommaire (APS).

Sur la durée du processus : pour arriver à l'étape de la D.U.P., même si on ne rencontre pas d'obstacles majeurs, il faut entre cinq et dix ans. Entre temps les interlocuteurs ont changé, les élus qui ont pris position sur le projet ont pu changer,

au niveau de l'Etat les responsables ont changé... et la question est remise sur la table à chaque nouveau gouvernement.

Je terminerai en évoquant rapidement le problème de l'indemnisation et celui des experts. Si les intérêts particuliers des riverains étaient mieux pris en compte et mieux indemnisés, cela pourrait peut être améliorer les choses. Il y a matière à réflexion et à progrès et la S.N.C.F. l'a bien intégré dans le dossier du T.G.V. Méditerranée. Quant à la question des experts, tous les maîtres d'ouvrage voient les demandes d'expertise et de contre-expertise se multiplier. Quelle est la légitimité des experts ? Cette question se pose à tous les stades du projet ; il y a une tendance à récuser les experts (même si on les a choisis) s'ils ne concluent pas dans le sens voulu ; et comme il est toujours possible d'avoir des avis d'experts contradictoires !... Voici encore une piste de progrès et de réflexion qui s'offre tant aux praticiens qu'aux chercheurs.

Débat

Suite à l'intervention de M. Donzel

J. Ollivro : En fait les opposants au TGV méditerranée étaient à 90 % des riverains, donc, la Provence, cela me semble un peu un leurre pour masquer des intérêts personnels. Nous avons un peu tendance à oublier la géographie des réseaux ferroviaires et autoroutiers. En fait à l'échelle régionale et nationale, les infrastructures sont très attendues. Ce sont des liens entre les espaces et les hommes. En revanche il est exact que leurs impacts ne sont pas négligeables : emprises, effets de coupure... Il conviendrait donc de prévoir des mesures à l'échelle des impacts. A l'échelle nationale ou régionale, souvent on s'arrache le passage de l'autoroute ou du TGV la création de gares ou d'échangeurs... Ici il s'agit donc de gérer des conflits pour le réseau et non contre lui, notamment avec les grands élus ! En revanche à l'échelle locale il y a des gens qui repoussent les lignes. Il faut alors des mesures adaptées à l'échelle, des mesures concernant les riverains, la spécificité de leur terroir, de leur cadre de vie ; éviter les emprises excessives... et ne pas venir leur parler de l'Europe.

M. Bourny : Je m'interroge sur la nécessité, dans certaines circonstances limitées, de lancer l'enquête publique sur deux tracés. Je sais que la position du Conseil d'Etat est très forte sur ce point. Mais je citerai le cas de cette enquête très délicate pour laquelle les maires concernés ont fermé leur Mairie et refusé le dossier d'enquête parce que, lors de la concertation préalable, il s'était avéré que deux tracés étaient possibles. Ils

auraient souhaité que l'enquête publique portât sur les deux tracés. Le cas s'est en fait produit pour les deux projets d'autoroutes traversant le marais poitevin ou passant entre le château de Langeais et la Loire ; à la suite des fortes oppositions au premier tracé, et après plusieurs mois, une seconde enquête publique a été ouverte sur un autre tracé, de sorte qu'en définitive l'enquête s'est déroulée sur une très longue période alors que l'on aurait pu la lancer dès le départ sur les deux tracés ; la commission d'enquête aurait alors eu les éléments d'information lui permettant de faire un choix et l'administration aurait gagné du temps.

M. Querrien : Deux observations générales.

Premier point : j'imagine que, si vous avez retenu le cas du TGV Méditerranée, c'est que vous saviez que c'était un contre exemple. En l'occurrence, tout a été fait à l'envers. Probablement parce que l'Etat avait le sentiment que le TGV était un « cadeau », en matière de désenclavement, pour le Languedoc Roussillon et la Provence, il n'y a pas eu de débat sur les enjeux. Et les enjeux, j'ai été amené à en parler à longueur de réunion lors de ma mission. Seulement, à ce moment là, j'étais évidemment suspect : tous ceux qui m'écoutaient pensaient, « il dit ça, parce qu'il ne peut pas dire le contraire ». D'autre part il eût été souhaitable que j'en parle après des confrontations se situant en amont du problème du tracé. Celles-ci n'auraient peut être pas changé ma religion, mais elles l'aurait au moins éclairé.

rée... Le débat s'est donc noué directement sur le tracé ; nous avons étudié un linéaire de variantes trois fois plus long que le linéaire du projet et plus de cent kilomètres de variantes ont été retenues. Il y a donc eu un vrai débat... Mais par rapport à la conception qu'on en est venu à se faire de la concertation, tout s'est fait à l'envers. Quand on a instauré le collège des experts, la première chose qu'on lui a dite, c'est « ne touchez pas au tracé ». Soyez l'interface entre le problème général d'une grande infrastructure de transports et l'opinion, mais surtout ne touchez à rien ». C'était sans doute sage en l'occurrence mais paradoxal dans le principe. La circulaire Bianco, malgré ses imperfections devrait permettre d'éviter le retour d'une telle situation.

Deuxième point : l'effacement de l'Etat. Les textes sur la déclaration d'utilité publique veulent que les décisions en matière d'infrastructures soient le fait du maître d'ouvrage. Or, pour le TGV, c'est la SNCF. Alors, bien sûr, on peut changer les textes... mais en l'occurrence on a suivi le modèle habituel sans diabolisme particulier. Personnellement, je vois trois raisons à l'effacement de l'Etat : les ingénieurs et les bureaux d'études sont à la SNCF ; c'est la SNCF qui paie les infrastructures (*la DTT précise que tout n'est pas payé par la SNCF*) et j'espère d'ailleurs que cela va changer ; enfin l'absence de l'Etat venait de l'absence de réflexion publique sur les enjeux. Or, c'est là qu'on attendait l'Etat, là que se situait son rôle.

Les ambivalences d'une évaluation citoyenne

Le débat en amont de la décision de réalisation du bouclage nord-ouest de la Francilienne

Muriel Tapie-Grime

Laboratoire Travail et Mobilités, URA CNRS 14 16, Université Paris X-Nanterre

Introduction

A partir de notre travail de suivi⁽¹⁾ de la première phase de débat public concernant le bouclage nord de la Francilienne, j'insisterai ici sur deux choses.

Comment les interventions du public et en particulier les plaintes, les dénonciations, les critiques, les revendications concernant les modalités du débat lui-même permettent un travail « en creux », c'est-à-dire faire émerger la manière dont la circulaire Bianco est comprise. En effet, les associations présentes sur le site du bouclage de la Francilienne considèrent la circulaire Bianco comme une bonne procédure pour deux raisons : ce texte donne la parole aux habitants et ce, à un moment où le projet est encore modifiable. Par contre, le débat effectif les a déçues, à leur avis la circulaire n'a pas été respectée.

Si certaines associations opposées au projet ont souvent dit publiquement (et certains élus dans le « privé » des entretiens) que « les dés étaient pipés » et que le débat ne servait à rien car tout le monde savait que la Francilienne serait bouclée par une autoroute empruntant le fuseau sud-est, on peut se demander pourquoi ils ont continué à participer à ce qu'ils disaient être une mascarade. Au-delà d'une réponse évidente, on vient aux réunions de manière à pouvoir faire entendre sa dénonciation et à marquer son opposition, nous proposons d'être attentifs à la situation d'incertitude dans laquelle sont placés tous les débattants du fait même du

débat. Le débat a, par moments, le pouvoir de faire vaciller les convictions. Nous rendrons compte ici des relations entre le public et le porte-parole de la DREIF dont l'engagement personnel a été tel qu'il a rendu extrêmement difficile un jugement en termes de duperie et de malhonnêteté. C'est pourquoi nous parlons de soupçon pour rendre compte de la situation d'indécidabilité dans laquelle sont placés les opposants.

Je conclurai en parlant de l'articulation entre débat et décision, problème qui ressort bien des attentes déçues des associations dans le cas du projet de bouclage de la Francilienne.

Le débat pluraliste et transparent prôné par la circulaire Bianco est traduit par les associations comme une procédure qui égalise les divers participants et leur donne un statut unique, celui de débattant. Le pas semble ensuite franchi pour y voir une démarche de démocratie directe, participative. Participer au débat équivaut à détenir un pouvoir dans la décision finale.

Or certains opposants au projet ont l'impression d'avoir parlé sans effet. Oui, on leur a donné la parole mais avoir parlé n'a pas servi leurs intérêts, ils ont juste obtenu des promesses sur la qualité technique de l'équipement. Par contre, ils font l'analyse qu'une bonne procédure a été dévoyée, mal appliquée, instrumentalisée pour les réduire au silence, pour leur imposer une décision.

Nous n'adhérons pas totalement à cette analyse. Les problèmes que soulèvent les associations dépassent l'application de la circulaire sur ce site et relèvent de la circulaire elle-même qui ne dit pas comment passer légitimement d'un débat conflictuel à une décision.

La circulaire Bianco appliquée au bouclage nord de la Francilienne

La Francilienne est inscrite au Schéma Directeur de L'Ile-de-France établi en 1965 et approuvé en 1976. Il s'agit d'une troisième rocade autour de Paris, les deux premières étant le périphérique et l'A 86.

Le bouclage de la Francilienne dans la partie nord a fait l'objet d'une concertation de mai à octobre 1991. Le tracé proposé passe au sud-est de Cergy-Pontoise. Se crée alors le COPRA 184, groupement d'associations locales des riverains opposé à ce projet. Le COPRA organise des manifestations, prend à partie les élus, en particulier Michel Rocard député-maire de Conflans-Ste-Honorine, qui en tant que chef de gouvernement avait approuvé le projet.

En février 93 : P. Bérégovoy, premier ministre, « gèle » le projet de l'A 184 à la demande de J. L. Bianco, ministre de l'Equipement et de M. Rocard (qui a perdu la députation lors des élections législatives de 1992).

En 1994, B. Bosson, ministre de l'Equipement et des Transports demande la réouverture du dossier et nomme coordonnateur C. Erignac, préfet des Yvelines, sa mission : en respect de la circulaire Bianco de décembre 1992, organiser un débat public au terme duquel il présentera au ministère un cahier des charges permettant de boucler la Francilienne entre Cergy-Pontoise et Orgeval.

Le nouveau Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF), publié en avril 94, prévoit que le tronçon manquant de la Francilienne, tronçon de quinze kilomètres environ, sera soumis à des études de variantes de tracé. Cette décision prend en compte la contestation provoquée par le tracé précédent et laisse ainsi une place au débat « Bianco », il reste à arrêter le tracé précis de l'autoroute.

La première phase de procédure instaurée par la circulaire Bianco est pourtant plus ambitieuse. Elle prévoit qu'un débat public interroge l'opportunité de l'infrastructure, les fonctions qui la justifient et discute ensuite seulement des modes de transport adéquats, sachant qu'on ne considère pas des tracés précis mais des portions de territoire, appelées

faisceaux ou fuseaux, susceptibles d'accueillir l'infrastructure.

Le débat sur l'opportunité du bouclage nord de la Francilienne (*i. e.* première phase de l'ensemble du processus prévu par la circulaire Bianco) organisé par le préfet des Yvelines donna lieu à douze « rencontres » :

– huit réunions publiques, de juillet à novembre 94 dans des mairies en réponse aux demandes des maires ou des associations. Selon nos estimations, chaque réunion, en moyenne, a duré trois heures et a rassemblé 250 personnes. A la tribune sept ou huit personnes, des élus de la commune (maire, maire adjoint, conseillers), quelquefois un conseiller général, des techniciens (directeur et/ou sous-directeur) de la Direction Régionale de l'Equipement d'Ile-de-France (DREIF), mais également de la Direction département de l'Equipement (DDE) concernée, le sous-préfet. Derrière la tribune un écran de projection pour les diapositives servant à la présentation du dossier support de débat ;

– quatre réunions « doubles » à la préfecture de Versailles ; le même jour avec le même exposé du préfet et de la DREIF deux réunions successives ont été organisées d'abord avec les élus (une centaine), ensuite avec les associations (une centaine de personnes) ; la participation était soumise à une invitation écrite du préfet. La tribune rassemblait le préfet-coordonnateur, un ou deux sous-préfets, le directeur de la DREIF, un ou deux directeurs de DDE.

Un dossier réalisé par la DREIF servait de support au débat. C'est un rapport d'étude d'opportunité de l'opération qui rappelant les préconisations du Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) et objectivant les problèmes de déplacement (données statistiques) que connaît l'Ile-de-France présente trois options : 1° ne pas boucler la Francilienne, 2° utiliser le chemin de fer en augmentant les fréquences, 3° bouclage par une autoroute A184, la troisième option présente deux fuseaux possibles pour l'autoroute, l'un passant au sud-est de Cergy-Pontoise, l'autre au nord-ouest). Après l'analyse des trois options et surtout la comparaison des deux fuseaux de la troisième, le dossier propose, en conclusion, de retenir le bouclage de la Francilienne par une autoroute empruntant le couloir sud-est.

I. L'accès à la parole, source d'entente, objet de dispute

On débat surtout de l'organisation du débat

Dans l'ensemble des interventions¹² de la

« salle », nous avons identifié quatre principaux modes. Les **questions** : les demandes d'informations, de précisions, d'explicitations qui attendent une réponse de la tribune ; les **critiques**, catégorie dans laquelle sont regroupés les dénonciations, les contestations, les reproches ; les **propositions**, ce sont des solutions énoncées par la salle quel que soit leur objet, leur faisabilité ; les **déclarations** : formulation d'une prise de position individuelle ou collective, il s'agit la plupart du temps d'exprimer un avis arrêté sur les fuseaux exposés dans le dossier support au débat.

Dans toutes les réunions (9 réunions ont été étudiées, au total 322 interventions enregistrées) les critiques sont très nettement les plus nombreuses (54 % des interventions), viennent ensuite les questions (26 %), les déclarations (12 %), les propositions (8 %).

Si l'on considère l'objet des interventions que nous avons classé en 8 catégories⁽³⁾, le thème « modalités de débat » prédomine (54,9 %). « La faisabilité, les caractéristiques, l'efficacité d'une autoroute » et « l'environnement et la qualité de la vie » apparaissent ensuite mais ne rassemblent que 11,5 % et 10,2 % des interventions.

L'objet principal du débat est le débat lui-même.

La première phase de débat public pour le bouclage de la Francilienne n'a pas seulement mis à jour des désaccords (entre DREIF et élus-associations) sur le contenu du projet, ses objectifs, son itinéraire, ses conséquences nuisibles, des désaccords concernant la démarche elle-même sont massivement apparus « *débat public bidon* », « *on ne tient pas compte de ce que nous avons dit* », « *la circulaire Bianco n'est pas respectée* ».

Le dispositif de mise en débat, les modalités d'information du public, la validité du dossier-support, tout tend à être placé sous le bouclier protecteur de la circulaire Bianco.

– « *La circulaire prévoit un choix, c'est-à-dire qu'il faut au moins que différentes solutions soient proposées. Vous l'avez dit tout à l'heure... les tracés nord-ouest ont reçu une opposition des élus, soutenue par le Premier ministre, donc il y a déjà une grande partie des fuseaux qui tombent. Sur le pont de Triel, la DUP, je pense, est sortie... On a l'impression que systématiquement tous les autres tracés autres que l'ancien tracé, qui est annulé, enfin que nous considérons toujours comme annulé, que toutes les autres options sont quasiment caduques... Donc le dossier qui doit offrir un éventail de*

solutions n'est-il pas techniquement par terre ». (COPRA, réunion de Versailles, le 15 septembre 1994)

– « *Vous avez fait un magnifique tableau comparant le trafic Chanteloup et Achères. Normalement, l'étude ne devrait pas porter uniquement sur le tracé sud-est mais aussi sur le tracé nord-ouest, et je ne le vois nulle part* ». (association, réunion de Versailles, le 19 janvier 1995)

Des explications conjointes pour rendre compte de ce phénomène

L'importance et la fréquence des interventions relatives à la circulaire est due sur notre site à la très forte présence du COPRA, collectif de riverains contre l'A 184. Le COPRA s'est fait une spécialité des interventions « procédurières » et sa présence à toutes les réunions, le nombre de ses « porte-parole » dans chacune d'elles (de 2 à 4 personnes) et celui de leurs interventions peuvent expliquer en partie le poids de cet argumentaire dans l'ensemble du débat.

L'engagement des associations pour faire respecter la loi et les règlements a déjà été soulignée (Alphandéry, Bitoun et Dupont 1992 cités par Lafaye et Thévenot, 1993). Des interventions comme celles citées plus haut contestant le dossier d'étude d'opportunité montrent que les associations, quand cela est possible, privilégient des arguments de droit, donc se placent dans une posture d'évaluateurs de l'application de la circulaire.

A cela, on peut ajouter une réflexion d'ordre plus général. Dans les processus de négociation, les modalités de discussion vont être également discutées (Reynaud, 1979). Ici, la circulaire Bianco est conçue comme une nouvelle règle du jeu de discussion dont l'application va être elle-même l'objet de débat.

Pourtant, ces explications produites en référence à des travaux sociologiques ne permettent pas de faire ressortir un élément qui nous paraît essentiel : les associations de riverains considèrent que la circulaire Bianco leur donne le droit à la parole, elle est de leur côté, elle les protège contre les impositions techniques et/ou économiques. C'est une bonne circulaire car elle leur attribue un rôle à un moment où le projet est encore modifiable. Nous reviendrons sur cet aspect dans le point suivant, mais auparavant il convient de citer une autre explication qui insiste sur les contraintes que la circulaire fait peser sur le contenu des propos tenus dans les réunions publiques.

A partir du moment où les associations revendiquent une application stricte de la circulaire, elles s'imposent à elles-mêmes un respect rigoureux du texte. Ainsi, on peut penser que les nombreuses interventions dénonçant le non-respect de la circulaire relèvent d'une utilisation maximale du seul « terrain » de débat encore ouvert quand on s'installe dans une position « légaliste ». En effet, les questions techniques (en particulier celles concernant les mesures de nuisances et les moyens de les limiter) qui auraient pu constituer une part essentielle des discussions sont relativement marginalisées par l'obligation faite de ne pas évoquer de tracés précis. Les critiques portant sur la mise en oeuvre de la procédure resteraient alors les seuls lieux possibles de l'expression contestataire qui fait que les réunions publiques ne sont pas uniquement informatives mais deviennent une scène où s'affrontent des avis différents. L'opposition au projet d'autoroute s'exprime par le seul « canal » encore utilisable.

Une des raisons de ce déplacement serait la circulaire Bianco elle-même qui en définissant une première phase de discussion relativement « abstraite » par rapport aux soucis et aux peurs des riverains, « pousse » les critiques, les oppositions à s'exprimer sur un registre légal qui dénonce des vices de forme dans l'application de la circulaire. On a là un effet de renforcement de l'attitude procédurière des associations.

Le droit au débat : la parole sans qualité

Quels sont les thèmes sur lesquels le public et surtout les leaders d'associations dénoncent une application peu rigoureuse de la circulaire à propos du bouclage de la Francilienne ?

Cette question, si on accepte de mettre de côté l'aspect stratégique des discussions où toute « erreur » de l'adversaire lorsqu'elle est épinglée renforce sa propre position⁽⁴⁾, va nous permettre de mettre à jour les attentes de la population présente en réunions (et qui s'est exprimée).

Dans les réunions publiques comme dans les entretiens⁽⁵⁾, les associations d'habitants dénoncent souvent un traitement inégalitaire.

La dénonciation concerne trois choses plus ou moins distinctes : l'information, la communication et la discrimination dans l'importance donnée aux propos tenus.

Les associations soulignent que le travail de diffusion de l'information (contenu du dossier support de débat) prévue par la circulaire est en réalité

fait par elles, mais – qui plus est – l'obtention d'informations fiables et actualisées est acquise par la lutte ou par la ruse et non par la simple application du droit. Les propos des associations laissent entendre qu'elles sont placées dans une situation de guérilla pour obtenir les informations.⁽⁶⁾

Le mécontentement concerne aussi l'organisation des réunions.

Le débat au sujet de l'A 184 fut composé de réunions différentes dans les communes et à la préfecture. Les réunions dans les communes étaient à l'initiative du maire qui, dans la plupart des cas, a décidé d'une rencontre sous la pression des associations. La décision obtenue, les associations ont joué un rôle essentiel (distribution de tracts, mobilisation des réseaux de connaissance des membres de l'association) pour prévenir la population des réunions dans les communes.

Au sujet des réunions à la préfecture de Versailles, le problème est posé différemment, il ne concerne pas l'information ou la communication mais plutôt l'économie générale de la mise en débat public.

L'accès aux réunions de ce type est soumis à l'invitation écrite du préfet-coordonnateur et donc les débattants sont choisis. Elles apparaissent comme un espace de débat hiérarchiquement plus important dans l'ensemble des réunions, le poids de la parole y serait plus « lourd » que dans les mairies.⁽⁷⁾

Sans même entrer dans le contenu des débats, il existe des « grandeurs » différentes qui sont autant de causes potentielles de dissensus, car la question de leur ordonnancement n'a pas été clairement traitée par les organisateurs du débat. Quels sont les liens entre les réunions dans les mairies et celles à la préfecture ? Une interprétation nous a été livrée en entretiens par un leader d'association : les divers espaces de parole sont ordonnés, la place dominante est réservée aux réunions de préfecture et parmi celles-ci à celles qui rassemblent les élus. Ces diverses rencontres hiérarchisent les différents participants : 1° les élus, 2° les associations, 3° les individus citoyens non regroupés en association qui occupent la dernière place, celles des réunions dans les communes.

L'exigence d'égalité des débattants est le point de convergence des critiques⁽⁸⁾.

La transmission des documents relatifs au projet viserait à mettre les participants potentiels à un

même niveau d'information. L'annonce largement diffusée des réunions dans les communes offrirait la possibilité aux habitants de devenir des débatants. Dans les réunions, la parole d'un débattant vaudrait la parole d'un autre, quelque soit leur statut, simple habitant, responsable d'association, élu.

Les dénonciations concernant les différentes réunions et les modalités d'information font apparaître que les associations attendaient de l'application de la circulaire Bianco une égalisation de statut des divers débattants. Le débat « pluraliste, ouvert, transparent » dont parle la circulaire est traduit par « égalitaire ».

C'est pourquoi, à notre avis, la circulaire est considérée comme une bonne circulaire car elle donne la parole aux citoyens autant qu'aux élus, aux techniciens, aux représentants de l'Etat. Sont jugées irrespectueuses de la circulaire, toutes les modalités d'organisation qui ne respectent pas ce principe de mise en équivalence. Egalité dans l'action, les associations estiment avoir effectué quasiment seules le travail d'information de la population, mais aussi égalité de l'impact des propos. Sur ces deux tableaux, les associations estiment avoir été maltraitées : les organisateurs du débat public se sont reposés sur elles pour le travail de communication, par contre quand il s'agit d'entendre les opinions, les propos des associations sont relégués à un niveau moindre.

Deux grandeurs, celle du préfet coordonnateur et celle de l'expertise technique de la DREIF (auteur du dossier support de débat) n'ont pas été exemptées de l'exigence de nivellement des interlocuteurs. « *Le préfet fait ce qu'il veut* », « *La DREIF impose le fuseau sud-est* » sont des opinions entendues dans les réunions qui soulignent que l'égalisation du statut des divers protagonistes du débat tend à s'imposer comme une « attente de la base »⁽⁹⁾. Il semble qu'il s'agisse-là d'une lame de fond extrêmement puissante : un débat juste annule les différences de qualité des débattants, même la différence entre la tribune et la salle doit être effacée.

Ainsi, le « statut » des débattants et son corollaire le poids de leur propos est un objet de dispute créé par la mise en débat public.

II. Le soupçon évite la rupture

Après avoir parlé des discussions sur le droit à la parole des riverains qu'ils – en tout cas les associations – revendiquent et défendent dans le cadre même du débat public, ce qui produit un effet de

déplacement : le contenu du projet lui-même est moins discuté que les règles qui président à la discussion, nous abordons à présent le deuxième point de l'exposé, le niveau interactif pour lequel la notion de soupçon nous semble un instrument d'analyse adéquat car il met à jour l'ambivalence des jugements des habitants.

Des temporalités diverses se concurrencent et font naître des soupçons

Dans les procédures de recherche d'accord, le temps est considéré comme un facteur important, on pense surtout au caractère d'urgence de la décision, à la durée des échanges et au poids du passé. La référence à la négociation « diplomatique » en cas de conflit entre Etats marque fortement ces réflexions (Rojot, 1993). Par contre, la coordination dans les équipes de travail et l'ordre négocié qu'elles produisent (Strauss, 1992, Penneff 1992) a fait ressortir combien la temporalité propre à chaque tâche contraint le processus d'ajustement.

Le débat public tel que nous l'analysons a révélé que les temporalités institutionnelles et indigènes n'étaient pas semblables. Par exemple, pour les riverains la situation de référence est l'état actuel du site, alors que pour les techniciens la situation de référence est celle de l'ouvrage achevé, soit l'an 2015⁽¹⁰⁾.

Mais le débat public est allé plus loin en montrant l'absence de contemporanéité stricte entre les informations détenues par les diverses parties, alors que la circulaire met en place un échange d'informations *hic et nunc*, un « débat transparent » dit le texte.

L'existence d'un « différentiel » temporel entre le débat et les études techniques de tracés a introduit un soupçon qui a très fortement nui au déroulement des discussions sur les fonctions et sur les fuseaux.

Précisons la notion de soupçon. Le soupçon est un sentiment produit par la rupture de confiance qui conduit à s'interroger sur le bien-fondé de son propre jugement. Le soupçon se présente comme un sentiment de deuxième période, le résultat d'une déception, non pas la déception provoquée par un désir toujours insatisfait car toujours mobile (Hirschman, 1982) mais la déception causée par un doute sur la pertinence de la définition qu'on faisait de la situation. Néanmoins la rupture n'est pas totale, ce qui semble être la deuxième caractéristique à retenir. On ne parvient pas à se faire une opinion définitive. Les indices apparaissent fragiles et la preuve évidente n'existe pas, le changement d'avis

n'est pas mené à terme. Quand on soupçonne, on reste dans un entre-deux, deux catégorisations au moins se concurrencent.

Les conceptualisations de l'accord et du consensus apportent un approfondissement en introduisant les notions de présomption et de rectification. Ainsi, on apprend que le consensus est rarement évalué effectivement, les gens croient se comprendre et cela suffit à permettre la vie en communauté et l'action pratique (Livet, 1993). Pour clarifier les termes, l'entente est une présomption d'accord et à ce titre « elle a l'air » de reposer sur des bases consensuelles.

La présomption d'accord se maintient tant que le cours des choses n'oblige pas à l'interroger (A. Hahn, 1990). Le démenti de l'efficacité du présupposé – quand « il y a quelque chose qui ne va pas » – engage un mouvement de rectification qui peut-être « muet », l'individu modifie sa définition de la situation et éventuellement se retire de l'activité, ou « parlé », le processus d'ajustement donne lieu à la recherche d'éclaircissements, fondements potentiels d'une nouvelle forme d'entente mais également risques non négligeables d'une rupture.

Appliquées à notre terrain, ces considérations conduisent à rechercher comment le soupçon s'installe, les éléments qui détruisent la présomption d'accord mais aussi les facteurs qui expliquent qu'un entre-deux subsiste, que le soupçon se maintienne, que le travail de rectification n'aboutisse pas.

La dichotomie fuseau/tracé instaurée par la circulaire Bianco va se révéler suffisamment ambiguë pour faire naître les soupçons.

Dès les premières réunions, les représentants du COPRA, collectif d'associations, ont accusé le dossier de la DREIF de masquer des tracés précis sous les fuseaux à discuter. Ces interlocuteurs sont entrés dans la discussion en affichant une attitude de soupçon parce qu'ils importent dans le débat Bianco des éléments de leur expérience précédente. Ils dénoncent la traduction d'un projet ancien dans les termes propres à la circulaire Bianco. Leur argument : le projet de bouclage de la Francilienne n'a pas été repensé en contenu mais simplement « habillé » à la mode Bianco⁽¹¹⁾.

Par ailleurs, les réunions dans les mairies ont fait émerger un argument contre l'autoroute. Le cumul de nuisances sur un même espace d'habitat – les gens se plaignent que des infrastructures polluantes soient concentrées sur leur territoire, eux qui ont décidé d'habiter relativement loin de Paris pour vivre au

calme et au « propre » – a petit à petit été « raffiné » pour devenir une réclamation « citoyenne » d'une portée plus générale : l'égalité des citoyens face aux décisions publiques. Cet argument a reçu dans les réunions publiques une réponse en forme de « dégage-ment en touche » : « *Nous savons répondre techniquement à ce genre de problèmes. Nous vous prouverons dans la phase suivante du projet qui concernera les tracés que nous sommes en mesure de réaliser une autoroute de très haute qualité dont l'impact sur votre vie quotidienne sera minime compte-tenu des services qu'elle vous rendra* ». Et le technicien de la DREIF d'ajouter : « *nos études de tracés montrent que c'est possible. Faites-nous confiance.* »

Le public alors fait bloc, les participants à la lutte contre le projet de 92 et ceux qui découvrent le dossier en 94 se rejoignent pour contester le rôle laissé au débat : comment la DREIF peut-elle faire des études précises alors que la décision du ministre est censée prendre en compte le débat actuellement en cours et particulièrement les avis des habitants ?

Face à cette réaction, les représentants de la DREIF ont reconnu que la temporalité du débat public n'était pas strictement identique à celle des études DREIF. Oui, les études de tracés étaient en cours, car pour apporter des réponses pertinentes aux questions de la salle, il faut souvent quitter le grain trop gros des fuseaux pour le grain plus fin des tracés possibles, mais, en respect de la circulaire Bianco, il était impossible de livrer publiquement leurs résultats.⁽¹²⁾

Dans les réunions, le public sauve la face du technicien par des interventions telles que : « *Je ne mets pas votre sincérité en doute, mais ça ne devrait pas se passer comme ça.* » sous-entendu la circulaire n'est pas respectée. En entretien, loin de l'interaction directe avec la DREIF, nos interlocuteurs ont souvent tenu des propos dont le sens est comparable : « *M. X de la DREIF est fort dans sa partie, il a fait tout ce qu'il pouvait mais il a des ordres qui viennent de plus haut.* » La responsabilité du représentant de la DREIF est déagée, la duperie n'est pas de son fait. En revanche, l'application à 100 % de la circulaire sur le dossier de bouclage de la Francilienne est impossible, compte-tenu des volontés « d'en haut ». Le soupçon de tricherie est installée : les règles du jeu définies ne sont pas suivies par tous.

L'ambiguïté entre fuseau tracé qui semble être à la source du soupçon relève à notre sens de deux dimensions distinctes qui se cumulent sur le site d'enquête.

D'abord, appliquer la circulaire Bianco à propos du bouclage de la Francilienne revient à introduire une démarche conçue pour traiter un problème de A à Z sur un territoire où cette question a déjà fait l'objet d'un conflit. Sur ce site, organiser un débat Bianco oblige à faire comme si le contentieux n'existait pas, à faire table rase du conflit passé et reprendre le débat à zéro, ce qui s'avère impossible. Trop peu de temps s'est écoulé, des acteurs de la lutte de 1992-93 sont toujours là.

La deuxième dimension est relative à la solution prônée par la circulaire, un processus par paliers qui sépare les objets de débat en les hiérarchisant rationnellement du plus général au plus détaillé. La procédure impose de discuter des fonctions de l'infrastructure pour ensuite et seulement ensuite s'intéresser aux tracés. Pour le public, cette logique des implications spatiales est très contraignante à suivre car elle bouscule fortement son mouvement naturel.

La hiérarchisation logique, formelle, de la circulaire se heurte à la hiérarchisation des enjeux de la part des habitants. Peut-on discuter en toute quiétude des intérêts collectifs d'une autoroute susceptible de passer sous ses fenêtres ? On comprend immédiatement l'artificialité de la procédure, les questions prioritaires des populations vont être : où va passer l'autoroute ? Serais-je touché ou non ?

On se demande si les auteurs de la circulaire Bianco ont tout bonnement ignoré cet aspect ou dans le cas contraire, s'il existe des raisons qui ont conduit à arrêter un protocole qui viole la logique des habitants.

La circulaire Bianco cherche à accroître la légitimité des interventions de l'Etat. Le dossier doit être conduit au vu et au su des citoyens mais il doit être de surcroît débattu avec eux.

L'organisation d'une première phase de débat en généralités est, à notre avis, une stratégie pour séparer le citoyen du riverain et écarter le danger du syndrome NIMBY.

On désigne par syndrome NIMBY, Not In My Back Yard, pas dans mon jardin, la réaction des riverains qui, face à un projet d'infrastructure de transport, se focalisent sur l'impact de ce dernier. Ils craignent pour leur patrimoine personnel et leur peur empêche toute discussion car elle les cantonne dans un rejet strict du projet.

Le « phasage » prévu par la circulaire répondrait alors à la logique suivante : si l'impact ne peut que créer des « victimes » donc du dissensus, en toute abstraction les objectifs socio-économiques du projet devraient pouvoir être discutés paisible-

ment, permettre une montée en généralité car le citoyen (débatant de l'intérêt général) est alors indépendant du riverain (défenseur de son intérêt particulier). Néanmoins, il faut inscrire « un peu » le projet dans l'espace pour désigner, même évasivement, les populations partenaires du débat mais il ne faut pas l'inscrire « trop précisément » pour que la discussion reste bien structurée en deux temps et que le premier palier du dispositif soit un débat en intérêt général.

Si notre analyse est exacte, la distinction fuseau/tracé est le moyen trouvé pour répondre à ces objectifs.

Dans le cours du débat, les intervenants de la tribune insistent sur cette règle de ne considérer que des fuseaux, de n'introduire dans la discussion aucune référence à des tracés. Pour que la première phase de débat puisse être réalisée, il faut faire taire ses craintes de riverains. La population se fait violence, fait un effort pour respecter la règle et pour élever ses préoccupations au niveau de l'intérêt général.

Ce travail sur soi exigé du public produit deux effets. D'abord, cette règle est connue de tous, ensuite elle est conçue comme fondamentale pour la première phase de débat, elle est son « noyau » logique.

Dans ces conditions, les études de tracé menées avant la clôture de la première phase font vaciller l'idée que tout le monde joue au même jeu organisé par les mêmes règles.

Le jeu du débat pourrait être une imposition faite uniquement au public. Le débat d'opportunité du bouclage de la Francilienne pourrait être une duperie visant à faire croire que les avis des habitants seront considérés par le ministre.

Nous avons-là le premier moment de l'entrée en soupçon, l'apparition d'un élément susceptible de remettre en cause la définition de la situation. Pour parler comme Goffman (1991), le public se demande alors si son cadrage est convenable mais pour changer de cadre il faudrait répondre clairement à la question : à quoi sert ce débat ? Interrogation sur les intentions auquel il est toujours délicat d'apporter une réponse définitive mais qui, dans le cas de l'A 184, va se heurter au « travail » de dialogue réalisé par la DREIF dans les réunions publiques. Si la DREIF a livré l'information justifiant le soupçon, c'est elle aussi qui va « empêcher » que la rupture soit totale et que le débat soit formellement qualifié de duperie.

Un engagement personnel désamorçait la rupture

Si plusieurs représentants de cette institution étaient présents dans les réunions, l'un d'entre eux s'est nettement imposé comme l'interlocuteur principal du public. Il est celui à qui la salle adresse prioritairement des questions, des remarques, des critiques. La DREIF qui est à la fois le co-auteur du Schéma Directeur Régional d'Ile-de-France, le service technique de l'Etat – maître d'ouvrage de la Francilienne –, et le responsable du dossier support du débat pouvait être considérée comme juge et partie dans la première phase de débat. Le crédit que la population allait accorder à la DREIF constituait un enjeu capital car reconnaître que le travail des techniciens était fiable, pouvait signifier que la solution la plus convaincante du dossier-support de débat (bouclage par une autoroute empruntant le fuseau sud-est) était la bonne mais plus globalement que la base de discussion proposée par ce dossier était acceptable.

Les réunions, les relations directes avec le public vont être le terrain d'une conquête de légitimité de la part du représentant de la DREIF mobilisant une argumentation diversifiée.

Certains arguments sont formulés en réponse à des interpellations de la salle. Par exemple, le « *qu'est-ce qui nous prouve que les chiffres que vous avancez dans le dossier sont fiables ?* » provoque une justification prenant appui sur l'universalité des outils techniques utilisés : « *Les modèles sont appliqués dans tous les pays d'Europe, aux USA. Il s'agit de modèles gravitaires qui s'appliquent dans toutes les villes, tous les pays du monde, et qui sont appliquées en DRE, en DDE, et bureaux d'études. C'est un modèle général, pas particulier* ».

D'autres propos apparus « spontanément » dans le discours du technicien, montrent que les réunions publiques installent le conférencier dans un registre de justification quasi permanent : « *J'ai été aménageur pendant 10 ans, directeur de l'agence pour l'économie d'énergie.* » Son statut actuel ne suffit pas, il « plonge » plus loin pour obtenir une reconnaissance de ses compétences professionnelles, comme un candidat à un emploi soumet ses expériences passées à un agent recruteur.

On quitte le terrain unique de l'exposé technique et de la présentation de soi institutionnelle. En termes wébériens, la légitimité charismatique vient compléter la légitimité rationnelle-légale. L'argumentation se personnalise, l'individu engage sa propre personne dans le débat. Le « je » succède

au « on », des références à la « bonne volonté » et à la « loyauté » apparaissent : « *Bien sûr qu'on étudie toutes les solutions, et je suis prêt à étudier encore des variantes complémentaires par rapport à celles que vous m'avez demandées. J'ai cherché, à chaque fois que vous me posiez une question, à voir ce que nous pouvions identifier comme élément de réponse à cette question... je suis, me semble-t-il, quelqu'un de bonne volonté, je ne peux vous dire plus... moi je suis prêt, et vraiment je le crois le plus loyalement, excusez-moi si je suis un peu passionné...* »

Une relation de personne à personnes est mise en place. La formulation opère un rapprochement avec les « gens » de la salle et place le public dans une situation « morale » délicate. Pour contrer l'argument, il faudrait contester la sincérité de son auteur et donc prendre le risque d'infliger une blessure à la « face » de l'autre (Goffman, 1974).

Ainsi, progressivement, le technicien neutre offrant des réponses objectives cède la place à un porteur de projet motivé et engagé mais qui, simultanément, donne l'impression d'être ouvert au point de vue des riverains et se définit comme au service de la population directement concernée. « *L'option 2 vous convient aussi, je pense que si on pouvait la faire vous en seriez satisfaits.* »

Cependant cet engagement de la personne est ponctuellement atténué par le rappel des contraintes qui définissent son rôle officiel. Registre charismatique et registre rationnel-légal se limitent l'un l'autre :

« *La décision ne m'appartient pas. Cela me dépasse largement, c'est au niveau des ministres que l'option devra être prise. Moi je donnerai les avantages, les solutions en matière de délestage au niveau des avenues et des boulevards urbains. Cela c'est mon devoir, et au plan technique je le ferai loyalement. Mais je ne peux pas aller au-delà, cela ne m'appartient pas.* »

On voit, au cours des rencontres, le porte-parole de la DREIF définir « le lieu d'où il parle » et qui il est. Il parvient à expliciter une possible interface entre le maître d'ouvrage et le public en revendiquant d'avoir envers ces deux entités une même attitude fondée sur la loyauté. Sa situation est peut-être compliquée mais elle n'est pas ambiguë.

Son engagement dans le débat s'est traduit par de nombreuses prises de parole, autant d'occasions de donner à voir ce qu'il est et la cohérence de ce qu'il dit ou fait (Quéré, 1989).

Le grand nombre d'interventions est un paramètre important dans l'obtention d'un statut négocié. Il convient aussi de prendre en compte l'effet comparatif qui a bénéficié au directeur de la DREIF. Les autres interlocuteurs présents à la tribune ont brillé par leur monolithisme (le préfet coordonnateur de débat qui n'a pas signifié la volonté de trouver un registre propre à son statut de coordonnateur) ou leur absence (la commission de suivi présente à une seule des huit réunions dans les mairies).

Néanmoins, la mise en évidence du différentiel de temporalité entre la discussion et les études menées empêche que l'ajustement réalisé par la DREIF ne devienne autre chose qu'un rapprochement entre une personne particulière et des habitants qui ont pu, dans les réunions, juger de l'effort d'un technicien pour comprendre leurs points de vue et se mettre à leur service.

Les réalités du débat ont conduit une personne, située de fait à l'interface entre le monde des riverains-citoyens et le monde des décisions étatiques, à user de ses compétences propres pour inventer un entre-deux recevable par l'une et l'autre des parties.

L'engagement du représentant de la DREIF a été tel (en nombre d'interventions et en contenu) qu'il a réussi, à notre avis, à obtenir une légitimité personnelle sans pour autant faire « retomber » ce bénéfice sur son employeur, l'Etat dont les intentions restent inconnues.

A la fin du débat, le maintien de la défiance et la perte de confiance ne concernent pas les protagonistes directs (DREIF/public) mais la transparence du dispositif demandée par la circulaire. Ainsi, le doute va s'apposer sur la bonne foi de l'Etat, maître d'ouvrage du bouclage de la Francilienne, qui pourrait chercher à duper le public en lui extorquant un consentement par ruse.

Conclusion : une circulaire ambiguë

Ainsi, beaucoup de choses ont été dites et redites, les interlocuteurs principaux se sont identifiés, mesurés, mobilisés, fait entendre, imposés, ils ont cherché à obtenir gain de cause.

Le 15 février 1995, un mois après la clôture du débat public, un communiqué officiel fit part de la décision de B. Bosson, Ministre de l'Équipement, qui suivait les recommandations du préfet-coordonnateur : la Francilienne sera bouclée par une autoroute concédée empruntant le fuseau sud-est. Le Ministre confirme l'abandon du projet tel qu'il a été présenté à la concertation en 1991 et précise que

le tracé de l'A 184 devra être « géographiquement ou techniquement différent » du tracé de 91.

Un élu qui proclamait quelques temps auparavant : « *il est hors de question que l'A 184 passe n'importe où et dans n'importe quelles conditions. On ne doit pas la voir, pas l'entendre, pas la sentir.* » se déclare officiellement satisfait de la décision du ministre, il considère qu'une solution négociée a été obtenue grâce au débat public.

Ce que permet la circulaire : la réduction

La mise en débat public a produit un phénomène de réduction notable (Callon, 1986). Partant, en toute théorie, de plusieurs milliers de citoyens présents sur le site, les réunions des mairies ont rassemblé selon nos estimations environ 2 000 personnes. A la préfecture, une centaine d'élus d'un côté et une centaine de représentants d'associations de l'autre ont été réunis quatre fois et sont apparus peu à peu les porte-parole des citoyens en général mais aussi des débattants présents dans les mairies.

Si on considère le contenu du problème cette fois la réduction est encore plus nette. Au départ des interventions aux objectifs divers (demandes d'information, d'explicitation, stratégies d'opposition, critiques explicites, contestations, déclarations d'accord ou de désaccord formels) sur des thèmes divers (bouclage de la Francilienne, politique des transports, environnement, nuisances, fuseaux, tracés) en janvier 95, on aboutit à un ordonnancement binaire : d'une part, ceux qui acceptent d'une manière circonstanciée le fuseau sud-est, d'autre part, ceux qui refusent catégoriquement le fuseau sud-est et qui estiment que le débat était une tentative de manipulation de l'opinion.

Il semble impossible de réduire davantage la fracture. Mais la légitimité du cahier des charges arrêté est fragile puisque la totalité des associations de riverains du fuseau sud-est sont dans le deuxième camp.

Ce qu'elle ne permet pas : l'articulation entre débat et décision

Retour à la case départ ?

Pas vraiment. Grâce à la circulaire Bianco, le public se voit reconnaître un droit d'expression qu'il n'avait pas dans les réglementations précédentes et qu'il devait conquérir. Le débat Bianco « internalise » les divergences, ce qui est un changement notable, mais la circulaire ne dit pas comment les traiter. L'arbitrage appartient au ministre, le processus d'ajustement est laissé localement à la discrétion des protagonistes.

Sur le terrain, pour les débattants en action, les distinctions entre modalités de discussion et conte-

nu de discussion, entre discussion et négociation de la décision, tombent.

La circulaire Bianco, en faisant intervenir le débat en amont de la constitution du projet, brouille les cartes entre décision et négociation. La circulaire a l'ambition de définir une procédure susceptible de recueillir l'aval des diverses parties et donc d'organiser les relations entre elles sans préjuger du **contenu final** issu des ajustements effectifs. Elle entérine le deuil d'une décision issue d'un raisonnement exclusivement technico-économique et fait une place aux controverses, mais dans l'état actuel du dispositif, les uns débattent, un autre décide.

Le problème de la mise en compatibilité des rationalités partielles que le débat fait émerger n'est pas résolu.

Je vais dire la même chose autrement.

La distinction entre l'approche d'un problème en terme de solutions, *problem solving*, et l'approche en terme de formulation du problème, *problem setting*, transposée à l'analyse des situations de négociations a donné lieu à la modélisation d'une démarche dite en accordéon (Rae Levine, 1985, cité par Anne Tricot, 1994⁽¹³⁾). L'ensemble du processus est considéré comme une succession de phases, chacune d'entre elles comprenant un moment de négociation pour établir une formulation consensuelle, puis un second moment de négociation pour se mettre d'accord sur les procédures à suivre pour résoudre le problème, voire un troisième temps d'évaluation de la pertinence des moyens utilisés pour résoudre le problème identifié, ce qui relance l'affaire et fait souvent émerger un autre problème qu'il faut à nouveau formuler, etc....

L'idée de séparer les niveaux « *problem setting* »/« *problem solving* » comme des objets de discussion successifs pour établir des paliers dans le processus de résolution de problème(s) à plusieurs n'apparaît pas étrangère à la circulaire Bianco si l'on admet le schéma suivant :

Première phase de débat dont les objectifs déclarés sont l'information et la mise à jour des interrogations et des divergences :

1. réfléchissons d'abord les termes du problème (les « fonctions » de l'infrastructure)
2. étudions théoriquement les modes de résolution possibles (approche intermodale, comparaison des « fuseaux »)
3. Exposons-les dans un texte communiqué au gouvernement (le préfet-coordonnateur établit un bilan et un projet de cahier des charges)

Palier dans l'ensemble du processus (niveau décisionnel) : le ministre de l'équipement clôt la première phase en définissant le mode de résolution du problème (cahier des charges arrêtant les finalités de l'ouvrage et le « fuseau » retenu)

Deuxième phase (l'Avant Projet Sommaire) :

1. entrons dans le détail et adaptons notre projet (abstrait) aux contingences du site (Etudes de tracés)

On remarque que la décision appartenant au ministre, toute la première phase du débat public se présente de son point de vue de décideur comme une phase de *problem setting*. Cette période a pour but d'exposer les termes du problème que sa décision devra résoudre. En revanche, du point de vue des débattants, la réflexion intermodale (sur les divers modes de transport et leur éventuelle complémentarité) et la comparaison des fuseaux engagent à chercher la meilleure solution, *problem solving*.

Le public, les associations s'engagent dans le débat pour obtenir une décision négociée, or le dispositif instauré disjoint débat et décision. Les débattants (associations, élus locaux) ne se contentent pas à ce statut, ils veulent intervenir dans la décision, ils ne débattent pas gratuitement, ils débattent pour gagner, c'est-à-dire décider.

L'interrogation : à quoi sert de débattre ? qui a perturbé notre site d'enquête en faisant naître le soupçon est une manière de formuler le trouble créé par la disjonction entre débat et décision.

Idee cruellement épinglée par l'aphorisme : « la dictature, c'est ferme ta gueule, la démocratie, c'est cause toujours ».

En termes plus châtiés : la circulaire Bianco ferait naître pour les associations l'espérance d'une procédure de démocratie participative mais son application se heurte aux réalités de la démocratie représentative.

Comment articuler en pratique débat conflictuel et décision négociée ? c'est une question que fait émerger la circulaire Bianco mais à laquelle elle ne répond pas de manière satisfaisante.

Elle reconnaît que deux niveaux prétendent produire des décisions légitimes : le local avec ses élus, ses habitants-citoyens, ses chefs d'entreprises, le national avec à sa tête l'Etat. Pour autant le texte ministériel qui prend en compte l'existence de ces deux niveaux ne dit pas comment les articuler.

Démocratie représentative, démocratie participative ? Elle semble jouer sur les deux tableaux : égalité des participants durant la période de débat, et exigence d'une soumission des minorités devant la règle de l'élection à la majorité des voix quand il s'agit d'admettre la décision d'un ministre ou les prescriptions d'un Schéma Directeur Régional.

Tout cela n'est pas clair.

Il reste à chercher à énoncer une super-règle (Paradeise, 1984). Une procédure qui serait jugée légitime car elle arriverait à convaincre qu'il est possible d'articuler les divers points de vue portés

par les débattants sur le site aux intérêts globaux (nationaux et internationaux).

Il reste à trouver des arguments légitimant des pratiques de négociations et de décisions, c'est dire qu'il convient de poursuivre le processus déjà

amorcé par les réglementations successives et qui font de l'organisation démocratique non pas un état permanent mais une activité d'ajustement toujours en cours.

NOTES

⁽¹⁾ L'enquête a été financée par le ministère de l'Équipement, Direction des routes et la Direction des transports terrestres, elle a été réalisée par V. Bernat, M. Tapie-Grime, Laboratoire Travail et Mobilités, U.R. 14-16 CNRS, Université de Paris X-Nanterre et supervisée par J.-M. Fourniau de l'INRETS.

⁽²⁾ Il n'est pas rare qu'un membre du public parle plusieurs minutes avec un papier à la main. Il convenait de pouvoir comparer ce type de discours construits avec des prises de parole plus courtes, paraissant plus spontanées, plus réactives. Nous avons distingué prise de parole et intervention, au sens où une seule prise de parole peut rassembler des questions directes, l'expression d'un avis, etc... L'intervention est la catégorie élémentaire de classement du matériel.

⁽³⁾ Modalités de débat : demandes d'information sur la circulaire, du rôle des divers acteurs, mais aussi les critiques et les déclarations sur l'application de la circulaire Bianco, les remises en cause de la pertinence, de la fiabilité du dossier support en tant que base de discussion.

Fonctions de l'ouvrage : locale, régionale, nationale ou internationale et sur son rôle dans le développement économique du site.

Faisabilité, caractéristiques et efficacité de l'ouvrage : toutes interventions sur les aspects techniques (tracé par rapport au trafic, couverture, enfouissement de l'autoroute, etc...)

Environnement et qualité de la vie : les différentes sources de nuisances, leurs mesures et les modalités de dédommagement, les réflexions sur l'urbanisation supplémentaire stimulée par une autoroute, les questions relatives aux réglementations sur la protection des sites sont rangées dans ce thème.

Solutions alternatives à l'autoroute : évocations ou propositions d'autres infrastructures, autres modes de transports...

Financement et coût d'une autoroute : notamment le financement par le péage.

Politiques nationales et locales : les idées, les choix, les objectifs qui encadrent ou devraient présider à la réflexion sur le projet ;

Avis sur fuseaux :

⁽⁴⁾ cf note 9 ;

⁽⁵⁾ Nous avons assisté à toutes les réunions à la préfecture et s'ex des huit réunions dans les communes. Nous avons eu des entretiens avec trois associations et quatre élus. Nos intentions d'investigation par entretiens ont été limitées par deux causes. D'abord le préfet-coordonnateur a refusé que nous rencontrions les «acteurs» durant la période du débat. Ensuite, la campagne électorale (élections présidentielles et municipales de 1995) a rendu extrêmement difficile d'obtenir des rendez-vous.

⁽⁶⁾ Situation que dément totalement la DREIF qui prétend avoir diffusé largement le dossier support de débat et les compléments d'informations techniques.

Obtenir une invitation du préfet devient un enjeu important. En fait, dans les doubles rencontres de Versailles on a réuni d'une part les élus des collectivités concernées, d'autre part les associations.

Les « forces sociales et économiques » dont parle la circulaire admises dans les réunions de la préfecture avaient toujours un statut associatif, y compris les collectifs d'entrepreneurs. Il est vrai que quelques associations d'habitants « oubliées » par le préfet ont réclamé par courrier une participation au débat en

préfecture, ce qui leur a été accordé. L'accès n'a été refusé à aucune association qui le désirait.

⁽⁷⁾ Il convient de dire qu'il se trouve des élus qui s'offusquent que leurs statuts de représentants politiques soient « rabaissés » puisqu'on donne aussi la parole aux associations dont la légitimité « officielle » est moindre que la leur. C'est la circulaire elle-même qui est critiquée dans ce cas.

⁽⁸⁾ Nous avons choisi d'employer l'expression « attente de la base » pour contourner deux difficultés. La première est relative à nos données issues surtout de l'observation de réunions qui ne nous permettent pas de distinguer nettement les associations des habitants, « la base » réfère aux gens du site dont les associations se prétendent les porte-parole. La deuxième difficulté est théorique. Le terme attente est un terme vague et générique qui nous convient car il est impossible de spécifier plus. En particulier, rien ne permet de discriminer les stratégies des valeurs. On peut tenir pourtant pour très probable que si le préfet ou la DREIF avaient laissé entendre qu'ils étaient opposés au bouclage par une autoroute, les associations n'auraient pas contesté leur « grandeur » supérieure. Mais par ailleurs, il est douteux d'un point de vue théorique de séparer nettement les catégories de raisonnement de celles de l'action et de considérer que les idées sont premières et organisent la pratique. Dans ces conditions, « attente » présente l'avantage d'insister sur la posture d'évaluateur de l'application de la circulaire Bianco qui caractérise les associations et d'adjoindre à cette « veille juridique » de nouvelles exigences citoyennes qui revendiquent un pouvoir d'intervention dans les dossiers de projets.

⁽⁹⁾ Analyse déjà proposée dans une recherche précédente, Tripiet et alii, 1995, qui se voit renforcer par l'enquête sur le bouclage de la Francilienne dont il est question ici.

⁽¹⁰⁾ En 1992 sur la même portion de territoire un projet d'autoroute pour boucler la Francilienne a été soumis à une procédure de concertation préalable (loi 1983) qui s'est soldée par une déclaration officielle d'annulation du tracé. Ce précédent intervient comme un passif pesant lourdement dans les débats « Bianco ». La pertinence de la dichotomie fuseau/tracé est contestée car l'un des fuseaux, celui du sud-est contient le tracé annulé, ce qui justifie le propos très souvent énoncé : « on nous ressort un vieux projet revêtu d'habits neufs ».

⁽¹¹⁾ Ce qui est apparu comme une révélation dans le débat est déjà perceptible dans le dossier support de débat : « l'importance des bénéfices économiques et environnementaux que la collectivité peut attendre du bouclage de la Francilienne est illustrée par le calcul de rentabilité effectué sur 4 tracés représentatifs (2 par fuseau) » (p. 231) : Il semble que la plupart des personnes présentes en réunion n'ont jamais eu accès direct au dossier, seules les associations se le sont procuré, l'ont lu et étudié.

Tricot Anne : « la prise en compte de la controverse dans l'aménagement du territoire : peut-on négocier le futur ? » ; pp. 69-98. *Espaces et sociétés*, n° 74-75, 1994.

Levine Rae : « Participatory process design » ; San Francisco, Interaction Associates (ronéotype), 1985.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BERNAT V., TAPIE-GRIME : « L'accès à la parole source d'entente, objet de dispute » ; Rapport de recherche, INRETS, mai 1995.
- BOLTANSKI L., THEVENOT L. : *De la justification. Les économies de la grandeur* ; Paris : Gallimard, 1991.
- CALLON M. : « Eléments pour une sociologie de la traduction », *L'année sociologique*, vol 36, 1986.
- CARRERE Gilbert (dir.) : « Transports, destination 2002. Rapport d'étape du débat national sur les infrastructures de transport » ; Ministère de l'Equipement, du Logement et des Transports, avril 92.
- EYMARD-DUVERNAY F., MARCHAL E. : « Les règles en action : une organisation et ses usagers » ; *Revue Française de Sociologie*, janvier-mars 1994, XXXV-1, pp 5-36.
- FOURNIAU J.M. : « Evaluation et conduite des grands projets d'infrastructure de transport : des expériences de renouvellement encore hésitantes » communication au colloque : Grandes infrastructures de transport et territoires, Lille, juin 1995.
- GODBOUT J.T. : « Co-production et représentation de l'utilisateur » in CHAUVIERE M. et GODBOUT J.T.(ss la dir; de) : *Les usagers entre marché et citoyenneté* ; L'harmattan, 1992.
- GOFFMAN E. : *Les rites d'interaction* ; Ed de minuit, 1974.
- GOFFMAN E. : *Les cadres de l'expérience* ; Ed de minuit, 1991.
- HAHN A. : « L'entente comme stratégie » communication au Congrès Mondial de Sociologie, Madrid, 1990.
- HIRSCHMAN A. O. : *Bonheur privé, action publique* ; Paris : Fayard, 1983.
- LAFAYE C., THEVENOT L. : « les conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue Française de sociologie*, octobre-décembre 1993, XXXIV-4.
- LAUFER R., BURLAUD A. : *Management public, gestion et légitimité* ; Paris : Dalloz, 1980.
- LAUFER R. : *L'entreprise face aux risques majeurs* ; Paris : L'harmattan, 1993.
- MANNHEIM K. : *Idéologie et utopie* ; Paris : Marcel Rivière, 1945.
- PARADEISE C. : « La marine marchande française un marché du travail fermé ? » ; *Revue Française de Sociologie* n° 3, 1984.
- PENEFF J. : *L'hôpital en urgence* ; Paris : A.M. Métailié, 1992.
- QUIN C. : « Crise de l'Etat : la citoyenneté au quotidien », *Société Française* n° 51.
- QUERE L. : « La vie sociale est une scène » in collectif : *Le parler frais d'Erving Goffman* ; Les Ed. de Minuit, 1989.
- SFEZ L. : *La décision* ; P.U.F. (Que sais-je ?) ; 1984.
- REYNAUD J.D. : « Conflit et régulation sociale, esquisse d'une théorie de la régulation conjointe » in *Revue Française de Sociologie*, XX, n° 2, 1979 ;
- ROJOT J. : *La négociation* ; Vuibert, 1994.
- SCHUTZ A. : *Le chercheur et le quotidien* ; Paris : Méridiens Klincksieck, 1987.
- SIMMEL G. : *Sociologie et épistémologie* ; Paris : PUF, 1981.
- STRAUSS A. : *La trame de la négociation* ; Paris : L'Harmattan, 1992.
- THEVENOT L. : Formes de « savoir collectif » et régimes d'ajustement des actions. Communication au colloque : « Limitation de la rationalité et constitution du collectif », Cerisy, 1993.
- TRAPIER P., JACQUES-JOUVENOT D., SPADONE P.L., TAPIE-GRIME M. : « La place de l'utilisateur dans les choix d'infrastructures publiques » in QUIN C. (ss la dir. de) : *L'administration de l'Equipement et ses usagers* ; Paris : La documentation française, 1995.
- WARIN P. : « Vers une évaluation des services publics par les usagers ? », *Sociologie du Travail*, XXXVI n° 3, 1993, pp. 309-331.

Répondant

J. Poullit

Ingénieur Général des Ponts et Chaussées, Directeur régional de l'Équipement d'Île de France (D.R.E.I.F.)

J'ai été fortement impliqué dans ce débat puisque la Direction Régionale de l'Équipement d'Île-de-France a élaboré le dossier support. Les préfets des Yvelines et du Val d'Oise ont organisé les réunions en préfecture. Ils m'ont demandé de présenter le dossier, en tant qu'expert, pour introduire les débats avec l'assistance. J'ai participé à la fois aux réunions organisées en préfecture (trois) et aux réunions organisées par les maires avec la population (huit au total, chacune durant environ quatre heures).

Cette autoroute avait fait l'objet d'une lettre d'intention de concession. C'est le concessionnaire pressenti qui avait établi les premiers contacts en 1990-1991 avec les collectivités locales et les associations pour mettre au point le tracé. A cette époque, les conditions d'intégration de l'ouvrage n'étaient pas optimales, ce qui créa de très fortes tensions, à mon sens justifiées. De plus, cette autoroute avait été présentée comme une autoroute internationale, ce qui avait contribué à créer un sentiment de défiance extraordinaire, la population imaginant les zones tranquilles des Yvelines envahies par une cohorte de camions. Cela a créé un traumatisme profond, à l'origine de la création d'une cascade d'associations qui se sont fédérées dans une association (COPRA) de 23 000 membres. Un bloc très puissant s'est donc constitué à cette époque sur le thème « Nous sommes agressés par une autoroute qui

n'a rien à faire ici, et dans des conditions d'intégration qui sont loin d'être optimales ». J'ai pu observer des centaines de panonceaux accrochés aux entrées des maisons et des immeubles du secteur. C'est dans ce contexte que le débat Bianco s'est engagé. Nous partions d'une situation très dégradée et très conflictuelle. Nous avons souhaité que les élus s'engagent. Parce qu'il est important que, dans ce genre de débat, ce soit à la fois les élus et les associations qui prennent la parole. Lors des réunions en préfecture, il y avait d'abord une réunion avec les élus et ensuite avec les associations ; le préfet a demandé par la suite aux maires s'ils étaient d'accord pour organiser des débats localement. Huit d'entre eux ont accepté.

Premier point de l'étude de Madame Tapie : la circulaire « Bianco » serait une bonne procédure. L'application faite en serait par contre décevante. En fait, la circulaire nous demande d'aborder en termes très généraux la question de la légitimité du projet. Or, les personnes en face de nous sont essentiellement des riverains. Elles s'intéressent surtout au tracé. Il est donc exact qu'il y a là une difficulté. Je crois toutefois qu'il faut assumer cette contradiction car il est important de dire à quoi sert l'ouvrage. Nous avons trop tendance dans notre ministère à traiter le « comment faire » avant même d'aborder le « pourquoi faire ». Dans le cas de l'A 184, nous

avons bien respecté la circulaire « Bianco », mais comme les contradicteurs en face de nous attendaient autre chose, ils ont dit que la circulaire était dévoyée.

Le « pourquoi faire » a été étudié à partir de trois options :

- ne rien faire,
- transférer les dépenses de l'autoroute sur des ouvrages de transports collectifs d'un coût équivalent,
- réaliser l'autoroute en offrant d'ailleurs le choix entre deux fuseaux l'un passant à l'Est et l'autre à l'Ouest de Cergy.

Nous avons présenté les critères de choix le plus objectivement possible. Je dois dire que sur ce point nous ne sommes pas toujours très clairs au sein de notre ministère. Nous avons des progrès à faire. Dans le cas qui nous occupe, nous avons donné des résultats d'enquête. Heureusement, en Ile-de-France, nous réalisons tous les sept ans des enquêtes très approfondies. Depuis quinze ans nous avons ainsi une vue très claire de la situation des Franciliens.

Première observation a priori surprenante : le temps de transport ne varie pas... Nous ne pouvions pas non plus faire économiser des kilomètres puisque la longueur des déplacements des Franciliens a tendance à augmenter. En effet, à temps constant, la portée augmente au fur et à mesure de l'amélioration des réseaux. En fait, l'apport du projet, ce sont des espaces nouveaux accessibles augmentant la liberté de choix et contribuant au désenclavement.

Deuxième point, j'ai essayé de montrer que cet ouvrage fonctionnait bien comme une « pompe aspirante » et non comme une « pompe refoulante ». Un grand débat s'est instauré sur ce thème : « cela va amener des véhicules supplémentaires et nous n'en voulons pas ». Il a fallu montrer qu'au contraire cet ouvrage était un drain, qu'il permettrait de soulager les routes nationales, de les repaysager, d'y introduire des transports collectifs de proximité..., que c'était cela le but de l'ouvrage : faire de l'urbanisme et de l'aménagement.

Enfin, il y a eu de la part des contradicteurs des propositions de contre-expertise. Les associations et les élus ont choisi un expert. Ses conclusions, qu'il a présenté en public, rejoignaient l'analyse de l'administration. L'autoroute avait bien une fonction essentiellement locale. Les portées étaient de 10 à 12 kilomètres. Le spectre de l'autoroute internationale s'éloignait ! Par dérision, les riverains ont baptisé l'autoroute « l'autoroute ménagère ». C'est tout à fait ce que nous souhaitons.

Voilà pour le premier point sur le « dévoiement » de la circulaire « Bianco ». Nous avons bien traité le pourquoi faire avant de traiter le comment faire. Une proposition que je ferai, c'est d'organiser des séminaires de travail, au sein de notre ministère sur cette question de l'utilité des infrastructures, de leur impact en matière économique, sur le fait de savoir si elles permettent réellement de gagner du temps ou d'augmenter les univers de choix. Faire le point sur ces questions, sur les différentes analyses en présence serait, à mon avis, fort utile.

Deuxième point : « Les informations acquises par la lutte ». Certains participants aux débats considèrent qu'ils ne sont pas suffisamment informés. C'est sans doute vrai. Nous avons donné l'information parfois avec retard compte tenu de l'ampleur des dossiers à établir. Cela représente un travail considérable alors que les moyens disponibles ne sont pas toujours suffisants. Il serait souhaitable que les pouvoirs publics soient interpellés sur les moyens à mettre en œuvre pour assurer une très bonne information à l'occasion de tels débats. Aux questions posées nous avons toujours répondu par des dossiers complémentaires : nous en avons réalisé trois ; un sur la quatrième rocade, un sur les traversées de la Seine et un sur la solution sans péage. Cet effort a peut-être été jugé insuffisant, mais nous n'avons pas les moyens de faire mieux.

Troisième point : les tracés. La circulaire « Bianco » précise bien qu'à ce stade de la procédure, on ne doit pas aborder le problème des tracés. On ne peut donc parler que de fuseaux. Toutefois, en public, il est bien difficile de ne pas parler des tracés, car un tracé c'est concret, cela

parle et cela « accroche ». Il serait donc souhaitable de pouvoir représenter des tracés à titre d'illustration. Actuellement après l'étude de l'opportunité de l'ouvrage, nous parvenons au stade de l'étude des variantes de tracé au sein du fuseau retenu. Les réunions publiques ont recommencé. Cette période est beaucoup plus calme et tranquille.

Quatrième point : « la DREIF aurait reçu des consignes d'en haut ». Le point de vue que j'ai exprimé était le mien après la réalisation de nombreuses études. Je ne me serais pas laissé dicter un point de vue différent. On peut se tromper, mais il faut être convaincu de ce qu'on avance. Dans ce genre de débat, la loyauté est un critère de crédibilité. Par ailleurs, pour être persuasif, un engagement personnel est nécessaire, ainsi qu'une bonne compétence technique. J'ai déjà dit que sur le « pourquoi des choses » nous avons à progresser au sein même de notre

ministère, car nous sommes loin d'être au bon niveau. Il faut sortir de visions simplistes colportées par les médias, du type « tonneau des Danaïdes » ou « pompe refoulante ».

Pour conclure, la circulaire « Bianco » permet une réduction des conflits. Le consensus n'est pas possible, mais la circulaire permet une diminution des tensions grâce au dialogue et au débat. Dans ce type d'approche, il est nécessaire de prendre son temps. Pour l'A 184, nous en sommes actuellement à l'étude des variantes de tracé au sein du fuseau retenu à la suite de l'étude d'opportunité. Ensuite viendra la déclaration d'utilité publique. Je considère qu'il ne faut pas précipiter les choses. Sinon les tensions s'exacerbent et on n'arrive pas à résoudre les conflits. Je pense que le débat durera au total trois ans et demi. Il aura sans aucun doute permis de réduire les tensions.

Débat

Suite à l'intervention de Mme Tapie

X : Ma question porte sur mon appel éventuel à des techniciens de la communication ; mon expérience des auditions publiques me fait penser qu'il n'est pas inutile pour éviter que certains monopolisent la parole et permettre à tous ceux qui le désirent de s'exprimer.

M. Poulit : Nous avons commencé le débat avec des supports, essentiellement audiovisuels. Ensuite est intervenu le jeu des « questions-réponses ». Nous n'avons pas cherché à faire parler certains plutôt que d'autres, mais comme le débat s'établissait de manière naturelle, je pense que tous ceux qui le désiraient ont pu s'ex-

primer ; d'ailleurs certains sont venus me dire après les réunions qu'au départ ils n'osaient pas s'exprimer et qu'ils ont finalement posé les questions qui les préoccupaient. Mais pour aboutir à ce résultat, il faut éviter d'employer un vocabulaire technique. Il faut utiliser un vocabulaire simple et quotidien, ce qui est loin d'être facile. Il est également très important, j'y reviens, d'être très clair sur les idées de base et sur le pourquoi de l'opération. Si vous ne disposez pas de cette cohérence, aussi bon communicateur que vous soyez, au bout de deux ou trois heures de réunion, vous êtes déstabilisés !

Infrastructures et espace public : le cas de la L2 à Marseille

Brigitte Aurran, Yves Ronchi
CERFISE

Du point de vue de l'aménagement urbain, le rapport qu'entretiennent longue durée historique et événement, présente, à Marseille, des caractéristiques singulières. Alors que Marseille a été la première ville française à réfléchir dans les années 20 à un « plan d'aménagement et d'embellissement » qui se concrétise en 1933 par le plan Greber, il semble que cette initiative n'ait pas fait souche et aucune tradition urbanistique ne s'est constituée sur les traces de cette première tentative d'impulsion cohérente du développement de la ville. Les plans suivants, celui de Baudoin, puis de Meyer-Heine, n'ont pas permis, eux non plus, de dépasser une logique hybride qui associe la lenteur des prises de décision et la pratique du « passage en force ».

Le projet L2, rocade de contournement Est de la ville à statut autoroutier (2 x 3 voies) est un bon exemple de cette dialectique : sa réalisation intervient quelques 60 ans après son inscription dans le premier document global d'aménagement de Marseille. Les limites de la ville s'étant, on s'en doute, modifiées, elle cristallise alors une opposition d'autant plus forte que la municipalité la justifie exclusivement dans le registre du fonctionnel et du technique. Elle reste pendant longtemps imperméable aux dimensions qualitatives que soulèvent tout à la fois, son inscription physique dans le tissu urbain, et les exigences nouvelles de la population en matière de nuisances, de développement alternatif, de sauvegarde de privilèges spatiaux ou d'aspirations citoyennes.

Il s'agit ici de rendre compte des évolutions récentes du projet L2 et des modalités selon les-

quelles il est entré dans une phase de réalisation effective. C'est une expérience dont on ne peut dire à quelle postérité elle est vouée mais qui, indéniablement, apporte des réponses inédites aux problèmes que soulève, dans le réel de la conduite de projet, l'obligation légale et réglementaire d'une mise en débat des grandes opérations d'infrastructures, de celles, au moins, qui influencent significativement l'environnement et le cadre de vie. Cette expérience est en cours. Elle dure depuis trois ans dans le même esprit et cette inscription dans la durée est une volonté de la D.D.E. 13., maître d'ouvrage de cette voie urbaine. Elle a en effet considéré qu'un tel projet ne pouvait être approché seulement comme une succession de phases disjointes et plus ou moins indépendantes les unes des autres. Qu'il fallait l'envisager comme une totalité composite et complexe d'événements, de rôles, d'acteurs, mais où le niveau de conscience des progrès et de l'avancement pour tous les partenaires pouvait constituer une garantie d'assentiment et de consensus. De cet a priori procède aussi le travail que nous effectuons : si le phasage nécessite l'expertise, la totalité, elle, présuppose la mémoire. C'est donc avec la double tâche d'assistance à maîtrise d'ouvrage sur des objets ou des thèmes particuliers qui relèvent de notre spécialité, et de chronique de l'événement administratif, social et urbain que constitue la réalisation de la L2, que nous intervenons dans le dispositif mis en place par la D.D.E.

Pour mettre en évidence la contribution et l'apport d'une telle expérience à la réflexion sur la conduite des projets d'infrastructures, nous apporterons d'abord un certain nombre d'éléments histo-

riques. Ceux-ci permettront de resituer dans son contexte ce vieux projet qui suit précisément les fils politiques de l'aménagement de la ville et aussi de comprendre comment s'est construite une situation de *status quo* et de blocage en 1992.

Nous essaierons ensuite de montrer que la spécificité des nouvelles modalités de conduite du projet L2 réside dans sa relative dissociation par rapport au cadre réglementaire des procédures administratives. Mais aussi, dans la richesse et la complexité que l'abandon d'une logique purement routière et circulatoire permet d'introduire et qui constituent la condition nécessaire à l'institution d'un véritable espace local de débat public.

Il nous semble que la rupture de l'ordre administratif traditionnel, la densité qu'elle confère au projet comme projet d'aménagement global qui modifie profondément le milieu urbain et le système d'acteurs concernés par l'aménagement de la ville, renouvelle la problématique de la conduite des projets d'infrastructures de transport. Dans le cas présent, on verra que le débat s'est déplacé vers d'autres objets et qu'il concerne tout autant les espaces publics que la voie elle-même. Plus généralement, cela suggère que le débat entre l'administration et la société civile sur lequel on s'interroge pour savoir à quel moment du processus il doit intervenir, avec qui il doit être mené, jusqu'à quel seuil décisionnel, etc., délimite aussi une autre série de questions plus intéressantes, à notre avis, parce que plus pragmatiques et plus opératoires : de quoi parle-t-on, quel peut-être le véritable objet de l'échange et de la concertation ?

I. Repères historiques

Le détour historique auquel nous allons nous livrer peut paraître a priori superflu dans une réflexion concernant la conduite des projets d'infrastructures et la définition des nouveaux rapports entre l'administration et les citoyens auxquels ils doivent donner lieu. Pour incomplète qu'elle puisse être, l'histoire de l'inscription de la rocade dans la conscience de la ville permet de comprendre comment le conflit est apparu et comment il a abouti à une situation de blocage.

En effet, c'est bien dans le mode de constitution et de peuplement des quartiers, à travers des pratiques d'habitat et l'imaginaire correspondant, mais aussi dans les structures et les formes associatives par lesquelles leur identité s'est exprimée politique-

ment à l'échelle de l'ensemble municipal, que l'on peut tenter d'appréhender et de comprendre les raisons et les modalités de la lutte que les riverains de la L2 mènent, depuis longtemps, contre les conséquences du passage d'une autoroute urbaine au sein de leur espace de vie. Elle permet aussi d'apprécier l'état d'esprit et les dispositions actuelles des différents acteurs au regard du chemin parcouru dans l'exploration des utilités sociales et urbaines de la route.

A l'inverse d'autres quartiers périphériques marseillais, le développement du secteur urbain concerné par le tronçon de la L2, actuellement en cours de réalisation (5 kilomètres), a permis l'émergence de l'idée de quartier, non pas tant comme entité administrative que comme espace vécu : territoire social unifié et délimité, appréhendé comme tel, c'est-à-dire à la fois comme extension directe du mode d'habiter dominant de la zone (la maison individuelle + le jardin) et comme lieu présentant des qualités résidentielles particulières. On sait, cependant, que pour ces quartiers – Montolivet, Bois-Luzy, Saint-Barnabé – les qualités de calme, de verdure mises en avant par les habitants, sont aussi le produit de la longue vie administrative du projet L2. Ses emprises, réservées depuis longtemps, ont, en partie, conditionné l'évolution du bâti et ont permis la conservation d'un certain nombre d'espaces végétalisés. Néanmoins, il serait faux d'imaginer que les représentations des habitants soient le simple résultat des hésitations de l'aménagement de Marseille. D'une manière générale, les catégories sociales présentes dans ces quartiers, catégories de propriétaires anciennement installés et peu mobiles du point de vue résidentiel sont porteuses de représentations unitaires et vivent le quartier comme espace personnel d'enracinement. Les dimensions d'appartenance et d'appropriation des lieux ont également été confortées par la lenteur des transformations urbaines qui, plus progressives et plus mesurées qu'ailleurs en périphérie, ont été plus facilement assimilables par l'imaginaire habitant. Les repères sociaux et spatiaux n'ayant jamais été jusqu'ici véritablement menacés, le quartier a pu continuer à être vécu comme élément du patrimoine urbain marseillais (« la ville à la campagne »), non pas forcément immuable, mais dont la gestion et les transformations pouvaient et devaient être maîtrisées, régulées par les habitants eux-mêmes. Patrimonialité et stabilité comme désir et valeurs sociales qui se renforçaient de la vision du chantier permanent des espaces « zupéens » proches, mais aussi du scandale urbain que représentent les pénétrantes autoroutières Est et Nord de la ville, la première rocade, et les diverses passerelles routières en surélévation construites dans les années 70.

L'histoire de la société marseillaise informe aussi sur la structure associative à travers laquelle le sentiment d'identité et de communauté des différents quartiers s'est exprimé. Les Comités d'Intérêts de Quartiers, dont on peut aisément minimiser l'importance, noyés qu'ils sont dans le foisonnement associatif actuel, ont été pendant longtemps le symbole et l'inscription publique de l'appartenance et de la sociabilité locale. A ce titre, ils ont participé à l'élaboration du contrat politique entre la ville et ses villages. A l'origine, institution marseillaise spécifique, ils ont servi d'éléments de régulation politique de base. En deçà des clivages partisans, ils se posaient comme les garants d'une sorte de règlement intérieur de la ville, les porteurs du droit coutumier complémentaire et modérateur, sur une base locale, d'une législation urbaine plus globale. Qualifiés, et souvent à juste titre, de courroies de transmission du pouvoir municipal, ils ont néanmoins fonctionné comme le principal corps intermédiaire entre celui-ci et la société marseillaise, dans un système de légitimation réciproque où se renforçaient, à la fois, l'unité politique de la ville et la diversité des communautés et des sensibilités de quartiers.

On ne peut donc s'étonner de retrouver les C.I.Q. des quartiers concernés par la traversée de la L2 à toutes les étapes de l'existence publique du projet. Ils ont été naturellement investis comme structure à travers laquelle pouvaient être débattus le bien fondé et la nécessité de cette infrastructure, les formes de sa réalisation et ses effets sur l'espace local.

Les origines de la contestation

Inscrite dans les schémas d'urbanisme successifs pendant plus de 30 ans, la L2 n'émerge dans l'espace réel de la ville qu'au cours des années 60. C'est, à cette époque, qu'un premier tronçon est réalisé au Nord, à travers la Z.U.P. n° 1 en cours de construction, alors qu'à l'Est s'effectuent les réservations foncières qui suivent assez précisément le tracé imaginé à l'origine par Greber.

La suite logique de la mise en service de ce premier tronçon de la L2, dont la réalisation rapide procède plus des impératifs liés à une politique d'habitat qu'elle n'est l'expression d'un véritable programme d'infrastructure, se matérialise par l'annonce préfectorale de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique sur les portions de tracés immédiatement consécutives, c'est-à-dire le secteur St-Jérôme-Frais Vallon et la traversée du plateau de Montolivet-Bois-Luzy.

C'est cette annonce qui déclenche la première mobilisation riveraine en 1971 organisée par un certain nombre de C.I.Q. représentatifs, tels qu'ils se définissent eux mêmes, de la population des quartiers et soutenus par une seule organisation politique, le Parti Communiste Français.

Les thèmes sur lesquels, 20 ans après, la population de ces mêmes quartiers va se battre, sont déjà largement présents dans les revendications de l'époque. Seuls, deux points de l'argumentation avancée en 71 disparaîtront entre temps, ce qui s'explique aisément par le contexte économique d'alors : les opposants remettaient en cause le bien fondé et la nécessité de la rocade ; ils déploraient les conséquences de celle-ci sur le tissu industriel du quartier se traduisant par la fermeture de petites unités de production localisées sur le tracé. Pour le reste, les craintes portent sur la coupure de l'espace villageois, sur le « chambardement », sur la pollution, sur les effets socialement destructurants (isolement du quartier) du passage de la voie. L'expression tirée de la presse de l'époque selon laquelle « on ne bouleverse pas un quartier habité », est, sans doute, une comparaison par rapport à la Z.U.P. voisine non encore complètement peuplée ; mais elle indique aussi une sorte d'étonnement, d'incrédulité face à un événement impensable. La population se mobilisait, certes, mais ses représentants affirmaient que la route ne se ferait pas ; ils étaient dans la dénégation de l'idée même d'une transformation possible du quartier, cet espace participant depuis toujours de l'identité marseillaise.

Même si elle est restée d'ampleur limitée, la mobilisation de 71 est l'un des premiers combats, mené à Marseille, pour la défense du cadre de vie et de l'environnement. Les thèmes n'ont guère varié depuis et, en ce sens, elle constitue la préfiguration des oppositions qui peuvent s'exprimer dans ces domaines à l'heure actuelle. La contestation reste marquée par le seul modèle disponible qui est le modèle syndical, mais, au delà de l'espèce de mimétisme par rapport aux mouvements urbains nationaux de l'époque (mouvements d'usagers des transports en particulier), cette première réaction à l'éventualité du passage de la L2, ne semble pas marquer de rupture fondamentale dans le contrat entre le pouvoir municipal et les C.I.Q. Au paternalisme de l'un correspond la confiance des autres, qui refusent d'envisager les exigences de modernisation et d'équipement de la ville comme cause de rupture du consensus social et politique traditionnel. Gaston Deferre promet d'ailleurs, assez rapidement, des couvertures partielles de la tranchée au niveau du franchissement du plateau de Montolivet,

ce qui fera dire à l'un des leaders actuels de la contestation, qu'en 1992, c'est à dire 20 ans après, aucune amélioration significative du projet n'avait été concédée.

Conséquence probable de cette brusque levée de boucliers, le projet L2, de 1971 à 1986, entre dans une nouvelle période de latence. En 1979, sans effet d'annonce et sans réaction notable de la part des associations locales, la Ville négocie le transfert à l'Etat de la maîtrise d'ouvrage de la rocade. Durant cette période, la seule manifestation publique de l'existence du projet a lieu, en 1984, à l'occasion d'un conflit au sein du Conseil Municipal. Les forces politiques d'opposition mettent en cause la lenteur d'exécution des travaux prévus et avancent essentiellement des considérations économiques, la nécessité vitale pour Marseille de garder ses entreprises et les problèmes de circulation chroniques et graves dont souffre la ville. A aucun moment, l'impact social et urbanistique du projet n'est évoqué, alors que l'écologie et la défense du cadre de vie sont déjà devenus des thèmes mobilisateurs de la subjectivité sociale nationale. Quelques années plus tard, les mêmes politiciens, soutenant le mouvement de contestation, s'alignent sur ses arguments. C'est sans doute la conséquence de la lutte menée par les riverains et de considérations de politique locale, mais aussi de transformations des représentations de l'avenir économique de Marseille et de l'émergence des considérations d'image qui entrent aujourd'hui dans la stratégie des villes pour se rendre attractives aux acteurs économiques.

En 1986, intervient l'annonce de l'inscription de la L2 au Xème Plan. Cette annonce relance le débat et l'argumentaire des différents interlocuteurs peut être synthétisé autour de trois thèmes :

– L'opinion publique ironise et la presse locale prend des accents satyriques pour caricaturer les lenteurs, les hésitations, et finalement le ridicule de la situation. La L2 est comparée à un « serpent de mer », à « L'Arlésienne », etc.

– Beaucoup plus sérieux et compassés, les arguments officiels conjoints de la ville et de l'Etat local évoquent toujours la circulation dans Marseille et la nécessité économique de la rocade, rendue plus urgente encore par les espoirs de développement liés au nouveau pôle technologique de Château-Gombert. Si la route était présentée, en 71, comme conséquence naturelle du progrès, c'est une version épique qui prévaut maintenant : « La rocade déversera sur le XIII^e arrondissement les hommes et le matériel attirés par la création du pôle technologique ». Ce type de discours ne correspond plus du tout à la sensibilité sociale où les dimensions quali-

tatives du développement économique et urbain ont déjà remplacé les dimensions exclusivement quantitatives. « Le projet ringard » que les associations dénonceront quelques années plus tard, tire sa vétusté, non pas seulement de l'indifférence qu'il voue, dans sa forme d'alors, aux espaces urbains riverains, mais aussi de l'ignorance, des nouveaux investissements sociaux qui émergent, et qui instituent le local comme support d'une histoire, d'une identité et comme nouvel espace politique pertinent.

– L'argumentaire du camp de la contestation, qui s'est renforcé depuis 71 et a été rejoint par d'autres C.I.Q. et par deux associations de défense du cadre de vie, se présente de manière beaucoup plus structurée. L'utilité de la rocade pour le développement de Marseille est à présent reconnue et toutes les critiques se concentrent sur la forme du projet et le mode de réalisation de celui-ci. S'il est question d'économie dans les arguments des opposants, ce point, concerne surtout, le coût de l'ouvrage pour la collectivité. Il alimente une comparaison financière très pointue entre la solution « tunnel » réclamée par les associations et la solution « tranchée » prônée par la ville et la D.D.E.⁽¹⁾. Ce glissement des revendications et du discours peut être analysé comme la prise de conscience, par les associations, de l'insuffisance de la légitimité tirée de la position d'habitant et d'appartenance au quartier. Ces deux points (« la rocade est utile pour Marseille », « nous réfléchissons à des solutions financières ») sont une première exploration de formes de légitimation associant à la fois, le local comme source de droits naturels, la compréhension des enjeux de développement d'une ville ou d'une région, la responsabilité dans l'utilisation de l'argent public, et enfin la participation aux décisions comme preuve de maturité citoyenne. On se rend compte dès lors de l'écart pouvant exister entre cette demande de considération des uns et l'infantilisation qui transparaît dans les discours officiels.

Au cours des années 87 et 88, on assiste à une forte mobilisation municipale autour de la nécessité et de l'urgence de réalisation de la rocade. La ville reprend les arguments relatifs au manque d'entraide financier et opérationnel de l'Etat, mais elle ignore l'action opposante. Elle centre ses interventions sur la portion du tracé exempte de contestation populaire, mais n'évoque absolument pas le maintien d'une mobilisation résolue autour de la Fédération des C.I.Q. du XII^e arrondissement.

La période de blocage

Cette chronologie sommaire de la vie du projet montre une sorte de chassé-croisé permanent entre

son cheminement administratif et politique et son apparition sur la scène publique. A aucun moment le débat ne peut être posé et approfondi.

Le seul tronçon réalisé l'a été, sans coup férir, dans un espace vide d'habitants, à l'occasion d'une des opérations ayant permis de densifier et de produire, à moindre coût, l'habitat nécessaire à la résorption de la crise du logement des années d'après-guerre et de la période de décolonisation. On en mesure, à l'heure actuelle, les conséquences désastreuses pour les populations de ces quartiers (50 à 60 000 véhicules/jour au pied des tours et des barres).

Les 5 000 signatures d'opposants de 1971 provoquent la promesse d'une couverture de la traversée de Montolivet/Bois-Luzy, mais surtout un retour du projet dans les limbes d'un urbanisme inféodé au calcul politique, à l'équilibre et à la répartition des pouvoirs qui gèrent la ville. D'autant plus facilement d'ailleurs, que l'attention, à l'époque, est polarisée sur des enjeux symboliques et de pouvoir quant au rôle directionnel de Marseille sur la région.

Le problème des infrastructures ne réapparaît sérieusement qu'une fois admise la réalité abrupte de la crise qui met en cause le tissu industriel traditionnel, l'évolution démographique, le rendez-vous manqué de la tertiairisation, etc. Ce recentrage municipal sur des objectifs plus réalistes et plus conformes au contexte économique de concurrence entre les villes au plan régional comme au plan méditerranéen, définit une double nécessité : d'une part, de s'occuper enfin du fonctionnement urbain et du niveau d'équipement de Marseille, d'autre part, de doper, par une politique de grands travaux le secteur, emblématique, du B.T.P. Il s'effectue cependant, en méconnaissant la réalité sociale de la ville. Alors que jusque là, c'est en quelque sorte le contrat politique, l'accord coutumier entre les C.I.Q. et la Municipalité qui avait conditionné le blocage du projet L2, on décide de le réaliser coûte que coûte, de considérer comme caduque l'équilibre entre la ville et ses associations locales, de faire comme si l'assentiment et l'accord des populations concernées n'étaient pas indispensables à une telle réalisation. Dans un contexte socio-politique complètement bouleversé par les lois de décentralisation et par la crise de légitimité de la décision publique, on tente de faire passer, avec l'ancienne brutalité régaliennne, un projet chargé d'enjeux que l'on refuse de doter des plus élémentaires conditions d'appropriation par la population.

C'est ainsi que l'on peut analyser les péripéties du projet durant les trois années 89-92 où l'on voit :

– la ville s'abriter derrière la maîtrise d'ouvrage de l'Etat pour refuser tout dialogue avec les associations. Le débat n'a pas lieu, non pas faute d'objet comme durant l'ère Deferre mais faute d'un interlocuteur capable d'assumer sa responsabilité politique et qui ne délègue au maître d'ouvrage qu'une autorité technico-administrative. Le contrat est rompu et, cyniquement, aucune tentative n'est faite pour sauvegarder les apparences du dialogue. La ville s'isole aussi des autres acteurs politiques (Conseil Régional et Conseil Général) et le contentieux, notamment financier qui peut les opposer, s'alourdit.

– L'Etat, entrer en « négociation distante » avec les associations d'opposants. Il met en avant ses compétences pour limiter le débat. Les arguments utilisés par la D.D.E. durant cette période insistent sur les prouesses techniques, la performance que représente la réalisation de la rocade. La seule concession aux préoccupations des habitants est le rétablissement des liaisons entre les deux rives de l'autoroute. Encore faut-il noter le caractère méprisant avec lequel cette concession s'exprime : « après la réalisation des travaux, on pourra acheter son pain de l'autre côté de la L2 comme on le faisait avant. Dans certains cas on améliorera même la situation du quartier ». Ce qu'il faut en tous cas retenir de cette période, c'est que la D.D.E. assume un rôle de client des collectivités locales, en refusant soigneusement tout débordement du débat sur les implications politiques, sociales, urbaines du projet L2, alors qu'elle en est le maître d'ouvrage.

– Se mettre en place un arc politique complet de soutien aux associations, les derniers venus étant les socialistes, libérés qu'ils sont, depuis peu, de la tutelle deferriste. Si certains sont plus actifs que d'autres et marquent leur soutien de manière plus spectaculaire, tous restent ou sont maintenus à distance respectable par les responsables du mouvement de contestation : un peu comme si ce qui était recherché dans l'appui des hommes politiques résidait, non pas tant dans l'efficacité réelle des démarches et des actions qu'ils pouvaient mettre en oeuvre en faveur de la cause, mais dans leur simple présence comme preuve de la dispersion et de la surface sociale dont le mouvement pouvait se prévaloir.

– Enfin, s'élaborer la structure définitive d'opposition et de contestation au projet L2 sous forme d'un « Comité de Défense des Marseillais contre les nuisances de la L2 ». Au contraire de la ville et de l'Etat qui pérennisent discours et comportements anciens, les groupes opposés à la réalisation de la rocade, vont opérer, en se dotant d'une structure de coordination, une modernisation de leurs modes d'action et gagner ainsi en efficacité.

II. La conduite de projet comme construction d'un espace public de débat

La prise de fonction d'une nouvelle direction à la D.D.E. 13 initie une période de complet bouleversement. Malgré la signature de la D.U.P. en décembre 92 par les ministres de l'Équipement et de l'Environnement, le projet subira encore quelques modifications substantielles mais surtout, et plus profondément, vont être transformées les conditions mêmes de la confrontation des intérêts et des positions des acteurs en présence.

Pour la D.D.E., il s'agit là, sans doute, de l'adaptation à une nécessité externe, la remise en cause d'un nombre croissant de projets d'équipement la poussant à assumer le fait que l'État n'est plus désormais propriétaire d'une définition exclusive de l'intérêt général. D'une adaptation aux effets de la loi de décentralisation également, qui ont été analysés comme une subordination de l'appareil territorial de l'État aux orientations des pouvoirs locaux (P. Duran, 1991). A cette captation politique qui prend, à Marseille, une forme particulièrement cynique, va répondre une tentative pour échapper à un rôle uniquement défini en termes de professionnalité ou de compétence. De l'État compétent à l'État partenaire ou animateur, le glissement n'est pas seulement sémantique. Il permet une réappropriation de la dimension politique sur la scène urbaine et il impose à la D.D.E. d'élaborer ses propres accès à la légitimité.

La réalisation de la deuxième rocade peut être considérée comme un cas d'école si l'on admet qu'à partir de 1992, l'enjeu en a été la définition, à Marseille, d'une nouvelle rationalité de l'État sur l'urbain. Plus simplement, son caractère exemplaire procède aussi du fait qu'elle constitue un champ d'expérimentation de nouvelles modalités d'énonciation de sa politique en matière d'infrastructures et de conduite de projet. En effet, si abandonner un point de vue exclusivement technique et affronter la complexité du projet est un des moyens que se donne la D.D.E. pour la reconquête d'un rôle politique dans la ville, il n'en demeure pas moins que cette complexité est là, principe de réalité indépendant de toutes les stratégies, de tous les partis d'aménagement et posant la question de savoir si on peut « faire passer une autoroute en milieu urbain » sans s'interroger plus avant.

C'est la réponse négative, au moins en partie, à cette question qui nous semble porter la charge

innovante du dispositif mis en place par la D.D.E. pour lever les blocages et gérer différemment le projet. D'une certaine façon elle assume un « mauvais projet » et va tenter de le réaliser dans de « bonnes conditions ». Cette confrontation de l'administration avec la ville dans ses dimensions spatiales et socio-politiques va se décliner sur deux registres ou plutôt se manifester comme double stratégie.

Un travail interne à la D.D.E. tout d'abord qui vise l'appropriation de ces dimensions comme paramètres intrinsèques de la tâche à réaliser. On pourrait définir cela comme un processus d'acquisition d'une sorte de technicité sociale. Selon les niveaux professionnels de l'institution, cela s'expérimente soit dans la prise de conscience de l'existence des différents groupes et acteurs urbains et dans l'apprentissage du contact ordinaire avec eux, soit dans la mise en confrontation des options techniques avec des rationalités ou des imaginaires sociaux. Ce versant pédagogique peut se parler en terme de sensibilité à des dimensions du réel auxquelles les agents du terrain sont peu habitués mais aussi en terme de découverte d'autres manières de travailler. Nous pensons ici aux effets qu'ont pu produire sur les membres du service infrastructure différents séjours d'étude à Barcelone pour prendre connaissance de la manière dont l'interface milieu urbain - rocadés autoroutières y avait été traité.

Une stratégie externe ensuite qui vise à trouver ou à constituer des acteurs intéressés, ou plutôt à créer les conditions d'intéressement (B. Latour, 1992) du plus grand nombre possible d'acteurs au projet L2. Cette création passe par la participation de l'État, non plus comme simple partenaire financier ou prestataire de service, mais comme animateur, créateur, pourvoyeur d'image et de sens c'est-à-dire, en fait, impliqué, avec les autres acteurs qui font ou vivent la ville, dans une définition de l'espace urbain comme bien public. Le constituant, dès lors, non plus comme catégorie abstraite, dé-territorialisante mais comme territoire réel support d'investissements et de projections différenciés, mais aussi objet possible de transactions, de négociations et de compromis. Ces conditions d'intéressement ne peuvent exister qu'au risque, pour la D.D.E., d'une confrontation de ses propres options avec les intérêts des habitants des lieux. Elles impliquent qu'il faille entendre l'expression des groupes qui disposent du statut et des moyens culturels et symboliques de défendre leur vision particulariste de la ville, mais dans le même temps saisir et amplifier des voix plus discrètes, émanant de groupes sociaux moins spontanément portés en raison de leurs conditions d'existence et de leurs modes de vie à s'exprimer sur les questions d'aménagement.

Il est à noter qu'ainsi défini, l'intentionnalité de la gestion du projet a dû surmonter des difficultés liées à l'histoire déjà chargée des rapports entre l'administration, la ville et les associations d'opposants. Ce qui dominait à l'époque, c'était d'abord l'aspect juridique – le comité de défense avait déposé un recours contre la D.U.P. et créé une association plus spécialement en charge du problème des expropriations et d'une guérilla procédurière. D'autre part, le silence et le refus de négocier des autorités municipales avaient abouti à laisser au comité de défense le monopole des significations constituées – celles qui font référence et conditionnent l'opinion publique urbaine. Dans ces conditions, malgré la multiplication des scènes d'intervention, une stratégie systématique de visibilité, l'exploration de nouveaux thèmes – « l'Etat vertueux », « les engagements de l'Etat » – passer d'une légitimité technique et foncière à une légitimité porteuse de sens urbain semblait un pari difficile pour la D.D.E. malgré sa volonté de concertation.

La concertation : entre stratégie et éthique.

Sur ce projet, envisager la concertation comme élément isolé indépendamment des autres relations nouées avec les acteurs, ou la considérer comme simple faire-valoir démocratique permettant de dépasser l'état de conflit latent qui, dès 86/87, empoisonne le débat et finit par obscurcir toute approche objective, ne permet pas de saisir l'originalité du dispositif mis en place.

Devenue, en effet, une des clefs de la légitimité publique, la concertation est le plus souvent conçue comme catégorie du discours, idée générique plutôt que principe d'action. Malgré son inscription dans divers textes de loi ou dans des circulaires⁽²⁾, ses effets performatifs restent largement en deçà des intentions déclarées de ses chantres ou de ses promoteurs.

Les motifs de ce paradoxe s'apprécient au regard de ces deux exigences complémentaires de l'action publique que sont d'une part **la réalisation des objectifs fixés** et d'autre part **la légitimation de l'action** et qui relèvent, du fait de la nature composite de l'Etat, de sphères de rationalité, d'univers de sens hétérogènes. On conçoit dès lors que la concertation risque fréquemment de mettre en question l'unité de ce processus. D'où la tendance à ne la convoquer que comme rhétorique susceptible, à défaut de légitimité, de donner « une bonne forme », une forme acceptable à l'expression et à la mise en oeuvre des politiques publiques, plutôt que

comme concertation réelle s'interrogeant sur les conditions de réalisation des objectifs mais participant également à leur définition. Le projet L2 nous semble donner la mesure de cet écart entre une expression purement formelle de la légitimité et la manière dont elle se construit parfois sur un objet particulier.

Il faut tout d'abord, pour comprendre ce qui s'est passé à partir de fin 92, présupposer à l'oeuvre, une rationalité nouvelle dont l'objectif était de désaccoupler le registre de la production technique de la route du registre de sa légitimation socio-politique. Cependant, si le seul bénéficiaire escompté de cette opération de débranchement, n'était que de mettre à l'abri la logique et le rythme propre du travail des ingénieurs et des techniciens des à-coups provoqués par l'effervescence et les contradictions de la société urbaine, ses limites seraient apparues rapidement. Cette position n'aurait constitué, en effet, qu'une variante des procédures habituelles de régulation du contentieux, par la gestion indépendante de la production et de la légitimation dont l'exemple-type est l'opération qui consiste à soumettre au débat public des options, toutes également ficelées, du même projet et qui ne permet d'obtenir qu'un consensus artificiel.

Que cette manière habituelle de mener la concertation se soit révélée impraticable à Marseille pour des raisons d'ancienneté du projet, d'emprises foncières, de coûts, d'indécision politique, etc., n'enlève rien au caractère inédit de la raison invoquée plus haut, qui opère son travail de déconnexion à travers un traitement spécifique du plan où peut se légitimer l'action publique. Cette notion de traitement paraît d'ailleurs assez inexacte dans la mesure où, s'il y a bien utilisation stratégique d'un certain nombre d'instruments relationnels sur un milieu pré-existant, **la configuration d'acteurs qui en résulte nous semble être une production au sens strict qui va fonctionner comme champ propre de légitimation et de transformation du projet.**

On imagine bien dès lors que la concertation avec les habitants et les associations de riverains ne soit qu'une pièce d'un dispositif beaucoup plus large, dont l'instrument d'élaboration, est ce que nous appellerons **une stratégie conversationnelle**. Que l'on ne se méprenne pas sur le sens que nous donnons au terme de conversationnel qui peut receler, il est vrai, une connotation péjorative. Il ne s'agit pas là, pour nous, d'une forme d'interaction sans conséquence, ni enjeu, même si, à certains moments, elle a pu fonctionner, aussi, comme une utilisation purement tactique de la communication pour dédramatiser une situation de conflit trop

intense. En première analyse, le conversationnel est plutôt une posture systématique d'accrochage, de prise de relation avec les acteurs présents dans le milieu local. Au sens littéral, il s'agit de lier conversation avec le plus grand nombre possible d'interlocuteurs concernés par le projet, voire, à travers la recherche d'acteurs potentiellement intéressés, d'activer de nouveaux circuits ou réseaux d'échanges.

L'activisme conversationnel constitue, bien sûr, une tentative pour dépasser les blocages induits par les catégories qui gèrent habituellement la confrontation entre l'État et la société civile. Ainsi, la notion de représentativité y perd-elle son caractère absolu : tenir conversation avec des acteurs non-représentatifs mais impliqués à un titre ou à un autre dans l'espace du projet, devient complètement fondé et y apporte une dimension d'ouverture et de diversité. La recherche systématique des opportunités d'échanges, la variété des interlocuteurs, leur degré d'implication semblent satisfaire et garantir les conditions d'une concertation idéale que sont **l'accessibilité de tous à la scène publique et l'égalité formelle des positions** (M. Anselme, C. Foret, 1993), pour autant que les acteurs se manifestent ou se découvrent intéressés par les objets en discussion.

Défini par ce parti-pris de multiplication des occurrences de l'échange, le conversationnel institue une sorte de polarité positive qui élargit, peu à peu, le cercle d'acteurs voulant « prendre part à la conversation », mais qui centre celle-ci sur **les ressources** que chaque partenaire amène dans l'interlocution : légitimité domaniale et souci de l'interface route/ville pour la D.D.E., informations sur les problèmes urbains, l'impact de l'autoroute et les besoins correspondants de la société locale pour les riverains et les associations, projets valorisant L2 mais pouvant être valorisés par elle pour les acteurs institutionnels, les services culturels, les artistes, etc. Le champ ainsi délimité constitue donc tout à la fois, **une instance de maîtrise et de contrôle** des échanges avec le milieu local et **une instance originale de légitimation potentielle et de production de consensus**. Pour se risquer dans la métaphore on pourrait comparer la stratégie conversationnelle à un incendie qui cumulerait la fonction défensive du contre feu et la fonction économique du brûlis mettant à disposition un nouveau territoire, de nouvelles ressources.

Cependant, la nouvelle configuration des rapports entre plan de la production et plan de la légitimation produite par la stratégie conversationnelle déplace, vers l'intérieur, un certain nombre de difficultés. Productrice d'informations, outil de connais-

sance fine du terrain, elle est aussi productrice de lien social par l'implication des acteurs qu'elle suscite. En ce sens elle donne lieu à de l'imprévisible, à une part non maîtrisable, qu'elle était précisément censé circonscrire, et qui pour la D.D.E. se traduit, si elle veut maintenir les conditions même de la rationalité de sa démarche, d'accepter un niveau d'engagement, une implication au moins proportionnelle à ce qui est investi comme ressource par les autres acteurs, dans l'interaction. La légitimité visée à travers la multiplicité des contacts et l'attention portée au plus grand nombre possible de dimensions du problème (la « forme » conversationnelle) se trouvent prises dans un jeu où le stratégique n'est plus seul en cause. « La méthode » risque d'être dépassée, non par le contenu mais par l'engagement moral, parce que la conversation, pour avoir lieu ou tout au moins se prolonger et aboutir à l'accord, doit satisfaire à un certain nombre de **valeurs éthiques** qui règlent les rapports interindividuels (P. Pharo).

Les règles et les formes de l'espace public de débat

La volonté de densifier le système d'acteurs et d'alimenter la thématique du projet génère donc, comme production intrinsèque et naturelle de ce qui s'échange au sein même des relations nouées, **un ensemble de contraintes de communication**. Dans la mesure où l'objectif est de dépasser le cadre d'une consultation formelle et d'appuyer les progrès et l'évolution du projet sur l'intéressement et l'implication des acteurs, cela suppose qu'un certain nombre de règles régissent l'interaction et la négociation. C'est à travers la permanence de ces règles que se construit la scène publique de débat et, sans entrer dans le détail, nous voudrions ici évoquer les principales d'entre elles.

Si, à travers la stratégie conversationnelle, la D.D.E. expérimente de nouvelles modalités de légitimation de l'action publique, il lui faut, en retour, reconnaître une légitimité aux acteurs qu'elle approche. Elle doit les considérer comme porteurs d'une parole digne d'intérêt en fonction, selon les cas, de leur compétence, de leur position institutionnelle mais aussi de leur simple statut d'habitants des lieux ou d'intervenants au titre d'activités professionnelles, associatives, etc. **Cette règle de reconnaissance** s'éprouve dans la traduction, la prise en compte effective des points de vue et leur inscription dans la réalité du projet. Elle doit cependant comporter une dimension symbolique, une expression publique sur une scène accessible à tous. C'est la fonction, par exemple, d'un fascicule

mensuel d'information : traces, publié par la D.D.E. qui n'est pas un simple outil de communication mais un véritable travail de restitution et de mise en valeur de la part prise, par chaque acteur, dans l'élaboration et l'évolution du projet.

Une seconde règle importante pour la mise en place d'un débat qui veut répondre au défi de la complexité consiste à être extrêmement attentif à **un principe d'équité**. Un aspect de la complexité résulte, en effet, de ce que le tracé de la Rocade affecte des milieux urbains diversifiés et qu'il peut être un facteur d'accroissement des inégalités de traitement des quartiers et, partant des catégories sociales résidentes. Les quartiers pavillonnaires et résidentiels, principaux fers de lance de la contestation, disposent, on l'a vu, des moyens culturels, organisationnels, électoraux de se faire entendre. Leur action a eu pour conséquence la remise à plat du projet, et la D.D.E. s'y est largement appuyée pour imaginer et argumenter les principales améliorations apportées depuis 92 et imposer à la municipalité que le projet cesse d'être géré confidentiellement et devienne un objet public et publicisé.

La situation est toute différente dans les quartiers d'habitat social. L'expression des revendications et la mobilisation y sont plus rares, la représentativité des porte-parole, pour autant qu'ils se manifestent, est plus aléatoire, les associations sont étroitement encadrées par des structures institutionnelles (D.S.U., logeurs, etc.) qui font écran plus qu'elles ne favorisent l'émergence d'un débat. Privée des interlocuteurs, en quelque sorte naturels, que sont les associations opposantes, la D.D.E. doit donc déployer une activité de tous les instants en direction des milieux sociaux, des structures associatives de certains quartiers traversés par la L2. Elle doit littéralement s'y inventer des interlocuteurs, mettre à jour des logiques et des fonctionnements de quartier non-visibles spontanément. C'est une des dimensions de l'institution du débat public à laquelle nous collaborons étroitement, même si l'égalité de traitement de tous les quartiers et de tous les groupes d'habitants n'est pas à concevoir comme un objectif complètement réaliste. Personne, au bout du compte, ne peut imaginer que tous seront traités à la même enseigne. Cette manière d'approcher les problèmes est cependant indispensable. La décision, « en démocratie », même si elle s'avère insatisfaisante, se nourrit aussi de l'état d'esprit qui veut que la forme finale que prendront tel ouvrage, telle portion de tracé, tel aménagement, soit le résultat de l'exploration de toutes les possibilités, tiennent compte et établissent un compromis entre un maximum de paramètres techniques, physiques, mais aussi sociaux, environnementaux ou politiques.

La transparence est une autre règle de fonctionnement du débat public et démocratique. Elle est souvent présentée comme une condition nécessaire et suffisante, objet en tous cas d'une attitude volontariste. Pour notre part, nous pensons, au contraire, qu'elle ne se décrète pas et qu'une transparence vraie ne peut être justement que le résultat d'un travail sur les principes de reconnaissance et d'équité, sans lesquels elle risque de servir ou de faire prévaloir les intérêts d'acteurs occupant, à un titre ou à un autre, une position dominante ou stratégique dans l'espace du projet. La D.D.E. a fait recours, évidemment, aux rituels que constituent la diffusion d'informations et d'explications à travers la presse locale et les présentations officielles, mais plutôt à titre d'épreuve de validation ou d'expression publique d'une position. Ces événements – dont les associations opposantes maîtrisent à présent, elles aussi, le mode d'emploi – sont davantage des facteurs de brouillage de la communication, moments successifs d'une tentative de monopole de la parole et du sens. Ils ne se sont jamais substitués, en fait, à des dispositifs capillaires de transmission et de traduction de l'information et à une circulation « horizontale » de celle-ci. La transparence du projet et du débat a été obtenue par l'insertion des acteurs dans tous les micro-dispositifs où leur présence pouvait être pertinente pour éviter malentendus et rumeurs, solutionner, à mesure, les difficultés qui émergent, ou élaborer, autour du projet, des référentiels communs.

Du comité de suivi du projet, mis en place par la D.D.E. avec le comité de défense comme représentant des intérêts organisés de la population, aux règlements amiables des problèmes liés aux nuisances du chantier qui s'effectue, souvent, sur le site lui-même, entre tel représentant des riverains, tel agent D.D.E., et tel responsable d'entreprise, la gamme est large des situations où les habitants peuvent interpeller les responsables, débattre et s'approprier le projet. Des réunions de concertation sont organisées, séquence de tracé par séquence de tracé, avec les associations locales : celles-ci participent aux jurys des concours d'aménagement des dalles ou des emprises ; elles ont pu participer, au même titre que les techniciens de la D.D.E. ou que les responsables des services techniques de la Ville de Marseille, à un voyage d'étude à Barcelone. La communication s'effectue aussi au moyen d'un local infos ouvert quotidiennement à la population et qui publie régulièrement une feuille d'informations (*Le Lien*) relative au déroulement du chantier, de la mise en place de permanences plus spécifiques à certaines opérations (une opération de relogement collectif en particulier) et de la possibilité, pour toute personne concernée d'une manière ou

d'une autre par le projet, de solliciter directement et individuellement la D.D.E.

III. L'approche territoriale : nouvelles normes ou nouveaux objets ?

Cette présentation de la manière dont la D.D.E. conduit le projet depuis 1992 peut paraître idyllique et donner l'impression d'une situation pacifiée. Tel n'est pas le cas, bien sûr, et la réalité des rapports entre les interlocuteurs est loin d'avoir cette apparence lisse. Elle est émaillée d'événements et de conflits, les équilibres sont instables et la collaboration ou les formes pragmatiques de stabilisation des accords ne sont pas exemptes d'arrière-pensées, voire de remises en cause.

Il n'en reste pas moins cependant, et c'est, en fait, ce que nous voulons montrer, que s'est constitué, autour de la réalisation de la rocade, **un véritable espace public de projet**. Dispositif singulier, dépendant des circonstances locales et des dispositions individuelles des acteurs sans doute, mais qui transforme et renouvelle les questions à travers lesquelles sont habituellement pensées et proposées des solutions à l'action des riverains, et des associations contre les grands projets d'infrastructure.

Disons tout d'abord, que ces mouvements de contestation constituent une nécessité démocratique dans la mesure où des procédures de contrôle régulières de l'action publique par les citoyens, n'existent pas. C'est bien la carence de procédures légitimantes clairement énoncées et mises en oeuvre, l'idée, alors qu'il s'agit de projets dont les effets sur la vie quotidienne des populations sont massifs et immédiatement perceptibles, que la légitimité s'appuie encore sur une sorte de droit divin administratif ou sur « un passe droit » technocratique (P. Bourdieu, 1990), qui favorisent la montée des oppositions. Celles-ci, somme toute, ne devraient pas être envisagées, seulement, sous l'angle du blocage et du retard, mais comme système de régulation des déséquilibres créés par le déficit d'une légitimité qui soit à la hauteur du niveau de conscience actuelle des citoyens. Dans le cas de la rocade L2 c'est l'action opposante qui, d'une part, impose politiquement une transformation et une amélioration du projet et, d'autre part, entraîne l'administration dans un processus d'innovation, l'exploration de nouvelles voies de consensus et d'accord.

Les procédures de légitimation restent encore à inventer. Si l'espace public de projet peut servir à en imaginer les formes, il présente des caractéristiques qui ne permettent pas de formuler des normes d'action publique, tel qu'on pourrait le faire à partir d'une conception procédurale ou administrative de la conduite de projet. La concertation, envisagée comme phase autonome, relève de cette conception et suggère une série de questions relatives à son identification. Son moment, ses objets, les représentants ou acteurs avec qui elle doit être menée, les opérateurs qui permettent, au final, d'aboutir à la prise de décision deviennent, dans ce cadre, des interrogations pertinentes ou licites. En effet ce qui est recherché, c'est une méthodologie reproductible, stabilisatrice de standards d'action, même si, dans la réalité de la négociation locale, on sait bien que le consensus s'établira tout autant sur la base des règles que sur celle de compromis dérogatoires acceptables.

Ces questions n'ont pas vraiment de sens dans le dispositif que nous venons de décrire, puisqu'ici la fonctionnalité et l'efficacité sont dépendantes de l'extension du « réseau de projet » (J.-P. Gaudin, 1995) mais aussi de son enrichissement permanent. Si dans l'espace public constitué autour de la rocade, la trame du réseau comporte des liaisons plus affirmées et plus pérennes que d'autres, l'agrégation des partenaires se poursuit tout au long du projet et de sa réalisation. Certains d'entre eux, d'ores et déjà pressentis n'ont pas encore fait l'objet, en raison des circonstances, du timing des opérations, etc., de sollicitations précises.

La mobilisation des acteurs dépend également de l'événementialité politico-institutionnelle : le type de discussion à mettre en place avec des associations de locataires n'est pas le même, selon que les immeubles les plus exposés d'une cité HLM sont traités architecturalement contre les nuisances phoniques de la route ou détruits purement et simplement. La situation pouvant s'avérer encore plus délicate quand la décision se modifie alors que les études sur l'option retenue au départ ont été menées à terme... On voit donc à travers cet exemple que les thèmes, les problèmes qui donnent lieu à débat ne sont pas tous identifiables précisément au départ, et que l'espace public fonctionne comme **une structure permanente de gestion** de la variabilité potentielle du contexte dans lequel évolue le projet.

Contre les normes et les contraintes techniques qui, avant même toute annonce publique, rigidifient le produit et le débat possibles en fonction du classement de la voie par la Direction des Routes (VRU ou non, type, catégorie...) : contre aussi les principes

de sélection (légitimité institutionnelle, politique, expertise, etc.) des interlocuteurs et des partenaires admis dans la négociation, l'a priori de la D.D.E. a été de ne pas limiter l'horizon référentiel du projet à la logique technique et fonctionnelle et de convoquer les acteurs, sans exclusive, sur la base des légitimités territoriales et locales singulières dont ils sont porteurs. On voit dès lors que la problématique qui traverse un dispositif élargi, élaboré sur ces principes, tend à subordonner la production des normes de conduite et d'action publique à **la production d'objets d'échange et de négociation**, à la visibilité et à l'exploration commune des significations potentielles dont le projet peut être le support.

La question centrale – quel est ou quels sont les contenus possibles de l'échange ? – qui semble faire peser une incertitude insurmontable sur le dispositif, est, au contraire, le moteur de l'avancement du projet, de son appropriation par les acteurs et d'un certain nombre de transformations de l'agir technique ou administratif.

Un des termes de la démarche exposée par le Directeur Départemental de l'Équipement est que, sur ce projet « tout est temporairement négociable ». Si la dimension du temps garde son importance – la négociation, évidemment, doit aboutir et se clore – elle est, nous semble-t-il, secondaire par rapport au choix d'objet et à l'ouverture maximale de l'espace du débat ouvert par ce « tout ».

L'indétermination des objets est une conséquence de l'approche territoriale. Elle en pousse la logique à son terme et si, en théorie, les limites de la thématique du débat devraient être celles des légitimités domaniales et institutionnelles de la D.D.E., le système d'acteurs mis en place et les formes relationnelles qu'ils établissent entre eux instaurent plutôt une tendance inflationniste. Volonté ou stratégie délibérées, résultat d'une éthique de l'échange, peu importe. Toujours est-il que les thèmes, les objets qui font le contenu des négociations à l'heure actuelle, ne procèdent plus simplement d'une démarche de couture et de cicatrisation du milieu urbain après le passage de la route.

On pouvait penser, au départ, que l'objectif des associations opposantes relevait, à travers leur combat contre les nuisances et contre les effets de coupure, d'un souci exclusif de préserver l'ordre des choses. Si le conservatisme caractéristique de certaines couches sociales reste une des contraintes de la situation, on peut cependant constater sa neutralisation relative. L'espace public de débat, dans la mesure où il accrédite tous les points de vue et permet la confrontation de conceptions opposées du

quartier ou du fonctionnement urbain, a décalé les positions respectives des acteurs.

La mise en mouvement de l'administration, le fait qu'elle ait consenti à soumettre ses options techniques et urbaines à l'appréciation des autres acteurs, mais aussi à intégrer, y compris financièrement, le traitement des dalles de couverture de la route et des espaces délaissés par le projet technique, a eu pour corrélat une transformation de la manière dont les habitants investissaient le projet. Une sorte d'apprentissage de la diversité et de la complexité urbaine s'est opéré, et, alors que jusque là prévalaient l'expression et la défense d'identités et de spécificités de quartiers, conçus comme autant d'isolats sécurisants et stables, les associations et les CIQ sont entrés dans le jeu d'une réflexion sur le statut des espaces, sur le devenir des quartiers, dans celui, en somme, d'une coproduction de l'aménagement urbain.

On se rend compte, également, que la L2 a pu servir de prétexte et que la mise en question du projet impliquait, pour les habitants eux mêmes, le questionnement d'échelles globales d'aménagement et de politique urbaine. Cette mise en question a débouché, dans un premier temps, sur une formulation nymbiiste des revendications, elle a donné lieu à une lutte, pied à pied, avec la D.D.E. et l'autorité municipale pour la défense d'intérêts et de privilèges « corporatistes » qui continue à s'exprimer ici ou là, en particulier sur la question relative à la perméabilité entre des quartiers ou des populations, mais elle avait aussi d'autres significations. Le devenir actuel du projet montre des motivations sous-jacentes, une frustration quant à la manière dont la ville s'aménageait et quant à la distance de plus en plus grande entre les préoccupations quotidiennes des habitants, les problèmes d'espace vécu et les modalités politiques de prise de décision en matière d'urbanisme et de gestion urbaine.

Ces motivations apparaissent clairement dans la facilité avec laquelle les habitants, les associations se saisissent des opportunités qui leur sont offertes de participer aux dispositifs, commissions, groupes de travail à travers lesquels se réalisent ces opérations concrètes d'aménagement. Il peut s'agir, selon les cas, de la création sur dalle d'un parc public d'échelle urbaine dans un quartier jusque là replié, spatialement et socialement, sur lui-même. Ou alors de la définition d'un compromis spatial permettant de régler le problème du contact et de la mise en relation entre deux quartiers socialement contrastés, et qui aboutit à la création d'une zone de jardins familiaux, qui présentera l'assurance d'une gestion rigoureuse par les jardiniers, tout en demeu-

rant un lieu public de circulation et de déambulation. Un troisième cas encore qu'il faut signaler, parce qu'il apparaît comme plus délicat à solutionner, est celui de la conception sur les emprises L2, d'un aménagement de quartier dans un secteur où cohabitent des groupes sociaux dont la proximité spatiale exacerbe les antagonismes. Conception difficile, certes, mais qui n'éluide pas les questions de l'acceptation de l'autre, du lien social et du vivre-ensemble.

On imagine, à travers ces quelques exemples, le chemin parcouru depuis l'époque où la position des opposants se résumait à la formule bombée un peu partout sur les murs des quartiers concernés par le passage de la rocade : « Un tunnel sinon rien ». La conduite de projet peut bien sûr, être interrogée dans la perspective d'une instrumentalité administrative et de la stabilisation de normes de l'action publique. Cela lui conférerait sans doute une rationalité nouvelle et rassurante. Le détour et l'itinéraire de la L2, par la voie risquée et instable de l'espace public de projet, montre, cependant, le potentiel que recèle, pour la réhabilitation des notions d'intérêt général et de bien public, l'utilisation des ressources sociales que représentent l'intelligence et la connaissance habitante de l'espace vécu, les aspirations et la responsabilité citoyennes.

Nous terminerons en évoquant, également, les effets de cette mise en relation singulière des objets, du temps et des acteurs opérée dans l'espace du projet, sur le déroulement du procès technique de production de la route. La L2 restera, pour les ingénieurs, techniciens, dessinateurs de la D.D.E. 13, comme une expérience de mise en suspens systématique des plans définitifs et de sauvegarde, le plus longtemps possible, de toutes les variantes et options d'ouvrages et d'aménagements. Aussi longtemps, au moins, que n'émergeraient pas de solutions satisfaisantes ou qu'un accord négocié n'était pas établi sur tel problème ou tel site considéré. Au lieu d'être vue comme une adaptation et une sensibilité de l'organisation aux transformations de son environnement social et politique, cette situation a été souvent ressentie comme l'instauration programmée de l'indécision et du désordre. C'est le signe des ruptures que le débat public peut occasionner dans la culture technique ou les métiers de l'Équipement, quand il vient ainsi en altérer le passage le plus habituel et les procédures les plus routinières. L'évolution des mentalités professionnelles est un autre des enjeux que le projet L2, comme expérience de rénovation de l'action publique, a mis en lumière.

NOTES

¹¹ La solution tunnel ne modifie le paysage urbain qu'aux points d'échanges entre la rocade et le réseau viaire et ne nécessite pas de procédures d'expropriation.

¹² La circulaire Bianco en particulier signée en décembre 1992, c'est-à-dire en même temps que la DUP de la L2, à la fin d'une année riche en événements sur le terrain du TGV et de la L2.

REPERES BIBLIOGRAPHIQUE

ANSELME (M), FORET (C), L'évaluation comme processus de légitimation de l'action publique ; la politique D.S.Q. à La Réunion, dans Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat. Actes du colloque CRE-SAL-CNRS, St Etienne, mai 1992, Paris, L'Harmattan, 1993.

BOURDIEU (P), Droit et passe droit, dans Actes de la recherche, n° 81-82, Paris, 1990.

DEFRANCE (J), Donner la parole : la construction d'une relation d'échange, dans Actes de la Recherche en Sciences Sociales, n° 73, Paris, 1988.

DURAN (P), La « déconcentration » de l'Équipement, ou la tyrannie du politique, dans Dossiers des Séminaires Techniques, Territoires et Sociétés, n° 15-16, Paris, ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, 1991.

GAUDIN (J.P), Politiques urbaines et négociations territoriales, dans Revue Française de Science Politique, n° 1, Paris, Presses de Science Po, février 1995.

GODBOUT (J), La participation contre la démocratie, Montréal, Ed. St Martin, 1983.

GODBOUT (J), Coproduction et représentation de l'usager, communication présentée au séminaire de recherche : La relation de service dans le secteur public, Paris, Sénat 16-18 janvier 1991.

LATOURE (B), Aramis ou l'amour des techniques. Paris, La découverte, 1992.

PHARO (P), Politique et savoir vivre : enquête sur les fondements du lien civil. Paris, L'harmattan, 1991.

Répondant

C. Piloix

Ingénieur des Ponts et Chaussées, responsable du service des Déplacements et des Infrastructures de Transports à la Direction départementale de l'Équipement des Bouches du Rhône.

Je ferai, pour commencer, un petit retour en arrière ; depuis la fin du XIX^e siècle, les réseaux à Marseille sont essentiellement logistiques, c'est-à-dire qu'ils ont pour but d'amener au plus vite les marchandises et les voyageurs au centre ville ou au port. La seule exception à la règle a été l'autoroute du littoral qui s'est développé sur les friches industrielles et qui a pu faire croire aux héritiers de deux cent cinquante ans de culture des Ponts et Chaussées qu'il était facile de faire passer des viaducs et des autoroutes en centre urbain. La DDE n'était donc pas préparée à la création d'une rocade qui de fait ne contourne pas la ville mais la traverse. C'est la raison pour laquelle nous sommes allés chercher des références à l'étranger : à Barcelone, c'est-à-dire en Catalogne, et en Suisse à Lausanne. Deux cultures relativement éloignées, dont l'une est fondée sur l'environnement et l'autre sur l'urbanité. La deuxième, Barcelone, présente pour nous un intérêt évident puisque c'est un port méditerranéen où l'on retrouve encore ce lien social, cette convivialité méditerranéenne qui disparaît à Marseille. Il y a deux citations qui peut être mieux que beaucoup de discours peuvent vous résumer l'état d'esprit dans lequel Eric Brassart et moi-même avons abordé ce projet en 1992. La première est une citation de Orcal Bahgas quand il était au service de Barcelone : « une autoroute urbaine c'est le moyen le plus rapide d'aller d'un bouchon à un autre », et la seconde nous vient

des maîtres d'œuvre du tunnel de Neuchatel : « l'art de bien construire mesure le niveau d'une civilisation ». C'est autour de ces deux idées, qui sont des concepts culturels avant d'être des concepts fonctionnels que nous avons élaboré notre stratégie. Ce que nous avons retenu de l'histoire des Rondas de Barcelone, c'est que le technicien est d'abord et vraisemblablement avant tout un citoyen et que cette connivence, cette complicité entre les techniciens de Barcelone et les citoyens pour qui ils travaillent s'étaient d'abord développée au temps du Franquisme contre des projets dictatoriaux et s'est ensuite traduite physiquement. Je vous invite à aller visiter ces ouvrages. Cette connivence se sent physiquement dans la manière dont sont conçus les autoroutes ou les aménagements urbains qui les jouxtent ou qui les recouvrent. Cette notion de technicien citoyen a été à la base même du processus de réorganisation interne du service grands travaux de l'époque qui s'est transformé en service des déplacements, l'usager et l'habitant constituant notre « clientèle ». Le projet dans cette optique ne pouvait être qu'un projet technique. Il était clair que cet aspect était important et même financièrement dominant. Mais pour créer cet espace public de projet, il fallait aller explorer d'autres dimensions, sociales, culturelles et urbaines ; Faire une autoroute dans les quartiers urbains de marseille avec tout ce que vous pouvez connaître de la sensibi-

lité des Marseillais à leur patrimoine et à leur identité, n'était pas une chose simple ! Avec ces quatre composantes, technique, sociale, culturelle et urbaine, nous avons un projet global et l'immense avantage que nous avons eu, à la DDE, a été d'avoir pu le revendiquer en raison du vide politique apparu à Marseille à la fin de la période Vigouroux. Nous avons, en outre, pu disposer de la globalité des moyens, puisqu'à la fin de 1993, le ministre de l'Équipement décidait de prendre la maîtrise d'ouvrage du projet. Le coût de l'aménagement urbain, même s'il ne pèse qu'environ 10 % du coût total du projet, (ratio classique des aménagements de protection de l'environnement pour les autoroutes urbaines) a permis de créer les objets de l'échange et les conditions de la concertation.

A propos des effets de « cliquets » dont nous avons entendu parler ce matin, je dirai simplement qu'en ce qui concerne, L2 nous avons posé que, tant qu'elle n'était pas inaugurée, tout était toujours négociable. Dans cette optique, nous avons essayé de stabiliser des équilibres et de reporter toujours plus en avant la résolution d'un certain nombre de points critiques. De ce fait, l'espace public de projet, sur lequel les habitants se sont vite retrouvés avec nous, a permis de décanter bon nombre de situations et de poser clairement les problèmes, en particulier les problèmes d'aménagement et de gestion. Ceux-ci, qui pouvaient à priori paraître seconds, étaient en effet primordiaux pour nos interlocuteurs. C'est ainsi que la réaffectation du foncier, fait partie intégrante de l'opération. Le service des déplacements de la DDE a donc été amenée à tenir un discours et à négocier sur des thèmes qu'il ne maîtrise généralement pas et, au sein d'une enveloppe figée, à transformer toute son action en un projet multifacette. J'en donnerai deux exemples ; faire des protections acoustiques au moyen de murs anti bruit est considéré par les urbanistes comme un échec de la planification urbaine, coucher ces murs pour en faire des dalles de couverture, même s'il y a des paramètres financiers à la clé, permettait de valoriser cette protection acoustique pour d'autres fins. Pour les protections de façades, nous avons couplé des actions de type Direction des Routes pour les protections acoustiques avec des actions de

type PALULOS au titre de la politique de la ville. L'ensemble de ces synergies ont permis dans beaucoup de cas de fédérer de nouveaux acteurs et de faire avancer des micro-concertations locales.

Le dernier aspect que je voudrais évoquer, c'est que notre action ne consiste pas à construire des routes, mais à servir des usagers ; c'est pour cette raison que nous avons essayé de promouvoir un véritable contrôle social du projet. Ce contrôle social s'est exprimé de manière très concrète par le fait que les riverains, les Comités d'Intérêt de Quartier (CIQ), disposent de nos numéros de téléphone, y compris personnels pour certains, et peuvent donc nous appeler dès que surgit un problème sur les emprises du projet. Nous avons monté là une sorte de dispositif civique qui fonctionne au delà de toute espérance. En outre, nous n'avons pas laissé de côté les problèmes de chantiers. Toutes les trois réunions de chantiers, il y a réunion d'un comité spécifique regroupant DDE, entreprise et riverains pour régler au plus près tout les problèmes de nuisances liés aux travaux.

Le troisième point et j'en terminerai par là, c'est le soin apportés aux finitions et à la qualité de l'espace public. n'oublions pas que la rue est le premier des espaces publics. Nous avons donc soigné la qualité des trottoirs qui sont en béton blanc. Je finis sur cette note très technique ! Naturellement, cela pose d'énormes problèmes de coordination avec tous les concessionnaires de réseaux qui n'ont qu'une idée par la suite, lorsqu'ils sont amenés à intervenir sur le site, c'est de tartiner, au moindre coût une bonne couche de bitume noir sur les beaux trottoirs blancs ! Nous avons donc dit aux CIQ et aux associations : vous voulez de beaux trottoirs, c'est à vous de les faire respecter, nous, nous réfléchissons aux bateaux pour les poussettes et aux problèmes de stationnement pour préserver les trottoirs, mais si vous voulez de beaux espaces publics, il vous appartient de construire des mouvements sociaux autour des projets. c'est autour de ces idées qu'a pu se construire un certain consensus.

Débat

Suite à l'intervention de Mme Aurran et M. Ronchi

X : M. Piloix nous a dit que la DDE travaillait au sein d'une enveloppe financière stricte. J'aimerais savoir s'il y a eu une évolution par rapport au budget initial et si la partie couverte qui correspondait aux revendications des riverains a été augmentée.

M. Piloix : Le budget initial était de 1 072 MF et il est passé à 1 890 MF. La partie couverte est passée de 500 mètres à environ 3,5 kilomètres sur un linéaire de projet d'environ 5 kilomètres.

J.-M. Fourniau : Je signale que dans le cas de la RN184 dont M. Poulit nous parlait ce matin, lorsque l'on a rouvert la concertation le montant annoncé pour l'insertion dans le site a d'emblée été doublé relativement à ce qui avait été prévu au départ afin de laisser ouverte la possibilité d'aménagements, d'objets d'échange.

M. Piloix a parlé de la volonté de la DDE de reprendre la parole et une place qu'elle avait perdu... C'est aussi quelque chose que j'ai entendu du côté de l'administration centrale à propos du TGV Méditerranée. Mais j'aimerais savoir pourquoi vous avez choisi ce type de dispositif, la création d'une équipe multidisciplinaire incluant des chercheurs. Je pose cette question car cela me semble une pratique peu courante et même un peu exceptionnelle dans les services routiers et même dans l'aménagement. Cela vient-il d'une expérience antérieure ?

M. Piloix : Avec le recul on constate un certain retour de l'Etat depuis 1992. Il y a eu le lancement du Grand Projet Urbain (GPU), la création de l'établissement public Euro Méditerranée, le TGV, L2... Historiquement, L2 a été la première opération à émerger. Je ne crois pas que cela soit l'effet d'une volonté délibérée. Mais toute la période précédente avait été marquée par un recul de la communication de la municipalité Vigouroux avec les associations. Le Parisien et le ministère de l'Équipement apparaissaient donc comme des boucs émissaires rêvés dans un contexte que la municipalité ne savait pas gérer car elle avait coupé tous les relais que Defferre avait mis en place à travers les CIQ. Il y avait donc un vide que nous avons occupé, non seulement pour perpétuer le projet, mais aussi pour poser un certain nombre de problèmes ; car si la DDE est porteuse du problème des infrastructures routières, elle a aussi en charge les problèmes des transports en commun, pour lesquels pas une subvention n'avait été demandée à la DTT depuis cinq ou six ans alors que Marseille est la deuxième ville de France, les problèmes liés à la politique de la ville (et chacun connaît les quartiers Nord de Marseille), et les problèmes de coexistence entre les voies rapides urbaines et les cités. Cet ensemble forme un tout et à travers la rocade L2, c'est tout le problème des espaces publics qui était posé. Par exemple, lorsqu'on fait des places à Marseille, on « oublie » systématiquement les bancs publics parce que « cela fait mauvais effet de voir des gens assis sur des bancs ».

Certains systématisent cette position en expliquant qu'une place est faite pour les étrangers qui vont la traverser (et surtout, ne nous y arrêtons pas). Le directeur de la Maison de L'Étranger nous disait « aujourd'hui à Marseille il n'y a plus que les vieux juifs, les vieux arabes et les vieux arméniens qui savent encore parler ensemble ». La L2 paraissait donc comme un des champs les plus facile pour poser cet ensemble de questions en raison de l'unicité de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, de la relative compacité du territoire concerné et de la diversité du milieu urbain et humain traversé. Un champ en tout cas plus facile que le GPU ou le périmètre Euro Méditerranée qui, eux ont toute la complexité de la ville à traiter. C'était un peu un coup d'essai et les rapports que nous entretenons avec les responsables du GPU ou d'Euro Méditerranée montre que cette question de la complexité doit s'imposer quitte à y laisser quelques dizaines de millions de francs qui permettent malgré tout que les projets se négocient beaucoup mieux !

X : L'équipe du CERFISE a-t-elle également regardé la manière dont s'est constitué cet état d'esprit à l'intérieur de la DDE ?

Y. Ronchi : Non. Le processus est plutôt dans la tête de C. Piloix et E. Brassart. ce que nous avons observé c'est la manière dont les agents réagissent. De ce point de vue les structures des cultures professionnelles et des mentalités constituent un vrai problème. Pour les agents de la DDE, la mise en suspens continuelle des études et des décisions a rendu les choses difficiles. C'est un des enjeux que cette expérience a permis de mettre en évidence et la question est ouverte.

X : Y-a-t-il d'autres projets qui démarrent sur ces bases ?

C. Piloix : Parler de méthode serait trop ambitieux. A chaque projet il faut envisager de créer un nouveau style de concertation. A Marseille nous avons une population composée d'habitants des cités des quartiers Nord et de pavillonnaires installés sur des micro parcelles. Aujourd'hui pour le contournement autoroutier d'Arles nous devons traiter avec les grands propriétaires fonciers de la Camargue. La méthode

retenue pour ce projet a été d'effectuer une « fausse enquête publique ». C'est-à-dire qu'avant toute étude approfondie, avant toute inscription dans les documents d'urbanisme, un médiateur, qui n'appartient pas au ministère de l'Équipement a été désigné sur la base d'un dossier de consultation traditionnel (celui que l'on constitue pour la concertation entre les ministères de l'Agriculture de l'Environnement et de l'Équipement). Ce médiateur recueille l'avis du public. Cela se fait dans la plus parfaite transparence, puisque le principe choisi avec le préfet de région est de mettre à la disposition du public toutes les études, tout ce qui a été produit sur le contournement autoroutier d'Arles en plus du dossier de synthèse. Ce projet est loin d'être facile, car il faut passer soit dans les Alpilles soit dans la Crau, soit dans la Camargue ! Le choix du tracé est donc très délicat et nous considérons que la DDE ne peut prendre seule une telle décision. Il faut d'abord identifier les répondants territoriaux, et ne se lancer ensuite dans une concertation plus normée qu'une fois le terrain connu, et connu pas seulement de manière technocratique, mais de manière émotionnelle et sensible. L'existence d'un contre projet (LEO) dans la région d'Avignon brouille un peu les cartes, car cela ne se passe pas de manière aussi transparente dans le Vaucluse et nous avons là une petite difficulté à gérer. Mais le fait d'avoir nommé un « vrai-faux commissaire enquêteur », uniquement chargé d'écouter les habitants et de nous retransmettre l'information, devrait nous faciliter les choses et nous permettre de bien appréhender les points durs du terrain avant d'entrer dans la phase des études préliminaires.

J.-M. Fourniau : Yves Ronchi se posait la question de la généralisation possible de ce genre d'expériences en précisant que ce n'était pas la formalisation des normes de l'action publique qui avait été visée. La question de R.Cresselle me fait penser que vous avez peut-être réfléchi sur la question des normes professionnelles. C'est une question qui se pose à propos de la circulaire Bianco et qui est présente sur L2. En effet, avec les nouvelles formes de contestation et de concertation, les agents de l'Équipement se trouvent confrontés à des questions qu'ils n'ont pas l'habitude de traiter et donc

à une évolution de leur professionnalité. Ne faudrait-il pas réfléchir à de nouvelles normes professionnelles avant de figer de nouvelles normes publiques ?

Y. Ronchi : Nous n'avons pas vraiment traité ce problème. Nous avons seulement réalisé une petite étude à un moment clé de la réorganisation, à une période de crise. Les questions qui sont alors apparues étaient plutôt liées à des problèmes de transmission de l'information et à une absence de compréhension du sens de la réorganisation.

C. Piloix : Il est vrai que les quatre-vingt personnes qui vivent autour de ce projet se sont posé beaucoup de questions, et je crois qu'il y a eu un choc culturel assez fort. Par exemple lors de la foire de Marseille, le stand traditionnel de la DDE a été partagé en deux : la moitié pour la DDE et la moitié pour les associations opposées au pro-

jet. Il y a donc eu un contact physique et finalement des dialogues se sont engagés ; après tout, ce sont tous des Marseillais et des citoyens ! Au bout de trois ans on peut dire que les choses marchent bien, en tout cas beaucoup mieux qu'au début. Aujourd'hui il y a une demande claire de la part de l'ensemble des techniciens pour la présence et le soutien de spécialistes d'autres disciplines, urbanistes, architectes, sociologues. Il y a donc acceptation et demande de multidisciplinarité. C'est un acquit, mais peut-être est-il encore fragile. En tout cas, c'est un progrès incontestable après les conflits du genre : « mais, mon viaduc, il est superbe ! Oui, mais il passe au ras du quatrième étage d'une barre HLM, vous trouvez cela normal ? ». Maintenant, ce débat a lieu entre les agents, et le viaduc, même s'il est moins cher ne sera plus jamais dessiné dans le service. Et ce n'est pas moi qui le déciderait, cela sera décidé par les agents.

Aménager : question de responsabilité, de précaution, de concertation

Philippe Warin
Chargé de recherche au CNRS (Corat),
enseignant à l'IEP de Grenoble

Les projets de petits aménagements routiers sont généralement bien admis par les usagers et les populations riveraines. La raison évoquée apparaît sans ambages : ces aménagements participent à l'amélioration de la circulation et au renforcement de la sécurité routière. Leur utilité n'est pas discutée. Même en cas d'expropriation, il n'y a pas de mise en cause de l'intérêt général du projet. Ces petits aménagements, qui ne font pas l'objet de procédures de déclaration d'utilité publique, ne sont pourtant pas exempts de controverses quant aux risques nouveaux, réels ou supposés, qu'ils peuvent induire. En effet, une inquiétude pointe souvent dans les propos des populations concernées. Elle porte sur les risques supplémentaires que pourraient apporter ces aménagements. Cette inquiétude se double souvent d'une exigence de plus de précaution de la part de l'administration et d'une clarification de ses responsabilités pour risque. Cette attitude paradoxale est un des constats produits par une recherche récente, effectuée dans plusieurs circonscriptions de l'Équipement⁽¹⁾.

Il est possible que cette inquiétude et cette exigence constituent des épiphénomènes d'une société en quête de garanties et de protections. Il faut cependant se garder d'exagérer le constat et de le généraliser à la hâte. Mieux vaut plutôt réfléchir à ses significations et à ses conséquences pour l'administration. En l'occurrence, une société qui s'installerait dans ce type d'attitude demanderait finalement à l'administration de réévaluer ses missions et de redéfinir les contours de ses responsabilités. C'est donc sur la question de la délimitation des

risques liés à l'intervention publique et celle de leur prévoyance que nous débouchons ici.

Une exigence de responsabilité pour risque

Les particuliers ne contestent pas l'utilité publique, ni la proximité des petits aménagements routiers (élargissement d'une chaussée, installation de chicanes ou de ralentisseurs, construction de ronds points, création de voies de dégagement, etc.). Ils les acceptent parce qu'ils répondent aux besoins de l'urbanisation et de la sécurité dus à l'évolution de la circulation et des trafics. Les aménagements constituent à leurs yeux des progrès acceptables. À la condition toutefois que l'administration ait pour priorité de réduire la part inhérente d'incertitudes et de risques nouveaux que ces aménagements induisent pour les usagers et les riverains. On est donc loin d'assister avec ces petits aménagements à un phénomène de type « NIMBY » comme cela est parfois le cas avec des projets plus importants⁽²⁾. Cette acceptation, même conditionnelle, infirme d'une certaine façon l'idée défendue dans d'autres recherches, selon laquelle il existe un contexte d'opposition croissante à la réalisation d'aménagements routiers en milieu urbain ou urbanisé⁽³⁾. En tout cas, cela ne paraît pas être vrai pour des aménagements de petite importance.

En revanche, les petits projets d'aménagement créent une incertitude et une inquiétude à cause des risques supposés qu'ils impliquent. Cette attitude

paradoxe d'acceptation et de méfiance transparait dans les discours des enquêtés. Cela signifie que les aménagements nouveaux tout en étant acceptés pour le progrès qu'ils apportent sont aussi perçus pour les risques nouveaux qu'ils sont supposés induire. Ces risques peuvent être qualifiés d'*homéostatiques*, au sens où c'est l'aménagement qui accroît ou modifie le risque inhérent à la circulation routière en autorisant ou en facilitant une autre conduite sur le tronçon routier concerné (Wilde, 1986, cité par Galland, 1991). L'inquiétude débouche dans ce cas sur une contestation qui sert à exiger l'accroissement des précautions susceptibles de réduire ces risques induits, à gagner des garanties supplémentaires de tranquillité ou de sécurité (être assurés de ne pas subir plus de risques d'insécurité ou plus de nuisances).

Les particuliers qui s'inquiètent cherchent donc à se prémunir contre des risques possibles. Leur objectif est de réduire cette part de risques parce qu'ils supposent ou savent par expérience qu'ils auront toutes les peines à en imputer la responsabilité à l'administration. Cette conviction paraît bien ancrée et largement partagée. Ils évoquent surtout des possibilités d'accidents de la circulation dont ils pourraient être les victimes directes ou indirectes. Ce que veulent dire les particuliers en évoquant souvent l'éventualité de l'accident de la circulation, c'est qu'un aménagement qui facilite et accroît le trafic (élargissement de la chaussée) ou qui crée un ralentissement peut être facteur d'accidents. Un automobiliste imprudent, maladroit ou malheureux peut perdre le contrôle de son véhicule, heurter des riverains, endommager des propriétés. L'automobiliste sera toujours fautif. Mais les particuliers qui acceptent l'aménagement routier proche de chez eux annoncent qu'en cas d'accident grave ils imputeront aussi la responsabilité à l'auteur de l'aménagement. En clair, ils se retourneront contre l'automobiliste responsable pour faute et contre l'administration responsable pour risque. De ce point de vue, l'attitude paradoxale consistant à la fois à accepter et à se méfier des projets, l'est aussi au regard du droit de la responsabilité. Ce droit, qui est à l'œuvre depuis près d'un siècle autour de l'idée d'une gestion socialisée du risque, tend au contraire à effacer toute référence à une responsabilité personnelle des agents (Maréchal, 1991 ; Engel, 1993).

La notion de gravité évoquée par les personnes reste relativement indéfinie. Il apparaît cependant que les situations envisagées renvoient toujours à des scénarios causant des préjudices sur les personnes ou sur les biens entraînant des dommages irréparables, c'est-à-dire qu'aucune indemnisation

ne peut suffire à compenser. Ce qui est craint par dessus tout, c'est le prix de la souffrance morale (*pretium doloris*), qui est, selon Paul Ricœur, d'autant plus redouté et insupportable qu'il ne peut pas être imputé (Ricœur, 1986). Ainsi assiste-t-on à une *montée des recherches en responsabilité*. Le juge administratif confirme cette tendance, précisant que ce sont souvent les familles des victimes qui souhaitent voir engagée la responsabilité pour risque de l'administration, avec tout ce que cela peut comporter implicitement comme désir expiatoire⁽⁴⁾.

La menace brandie par les personnes contestataires de tenir l'administration pour responsable d'éventuels préjudices imputables aux nouveaux aménagements permet d'alimenter une surenchère sur la prévention des risques. En reprenant ici les termes de Paul Ricœur on pourrait dire que les particuliers en appellent ainsi à « *une extension illimitée de la portée de la responsabilité* » de l'administration (Ricœur, 1994). La question de la responsabilité pour risque qui est introduite de cette façon, intègre aussi celle de la culpabilité des fonctionnaires. Dans l'esprit des enquêtés, il ne peut y avoir d'administration responsable de ses décisions et de ses actes, sans qu'il ne soit possible de déférer cette responsabilité à des fonctionnaires. Il s'agit là d'une véritable anthropologisation des notions de risque et de responsabilité, tout au moins dans les discours. Pour beaucoup, il paraîtrait normal d'engager la responsabilité personnelle des agents et de déplacer le problème du financier vers le juridique. Mais cela signifie pas pour autant que les particuliers soient disposés, le cas échéant, à monter une « affaire »⁽⁵⁾ pour imputer aux fonctionnaires qui autorisent l'aménagement la responsabilité de préjudices qu'ils pourraient subir. Il est même peu probable que les particuliers engagent des recours en justice pour non observance d'un principe de précaution, sauf cas de catastrophes et de batailles d'expertise. Mais jusqu'à quand ? Le rapport présenté en août 1994 par Jean-Yves Hamon, au nom du groupe « Responsabilités individuelles » du Conseil Général des Ponts et Chaussées, à Jacques Tanzi, Président de la 1ère section du Conseil, mentionne une tendance croissante à la mise en examen pénal des fonctionnaires. Un des représentants du ministère de l'Équipement à ce groupe de travail, Madame Bernard, chef du bureau des affaires juridiques et du contentieux, note à ce propos la fréquence des recours dans le domaine des routes⁽⁶⁾.

Cette détermination des particuliers à poursuivre éventuellement les fonctionnaires ne manifeste pas pour autant de l'hostilité à l'égard des fonctionnaires et des élus locaux tenus pour responsables des projets d'aménagement. Les excep-

tions sont rares mais violentes. Elles se limitent à une expression poujadiste des intérêts particuliers. Il y a bien quelques allusions à des « affaires politiques », ici ou là. Mais l'enquête (et cela peut être pris comme une de ses limites) ne s'est pas prêtée à une politisation des situations. Les entretiens réalisés auprès des ingénieurs subdivisionnaires ont indiqué toutefois que certains projets sont fortement politisés, en particulier lorsqu'ils sont présentés par des maires ne disposant pas d'une majorité importante.

Une attente de concertation

De telles contestations se construisent généralement à partir de l'énoncé de précédents regrettables, souvent de faits divers plus ou moins connus. La hantise d'être victimes à son tour de pareils sinistres accroît la défiance souvent ressentie à l'égard des administrations. Le cumul de ces sentiments joue apparemment un rôle moteur dans le processus de contestation et d'exigence. Il transforme les interrogations les plus banales à propos d'un projet d'aménagement en doutes voire en suspensions. Les procédures de préparation et de mise en œuvre des projets et les choix techniques (largeur de voirie, type et hauteur des protections latérales, choix de l'enrobé, etc.) sont alors exposés aux interrogations et aux critiques. Les solutions techniques standardisées interrogent. Des personnes se demandent si ces solutions tiennent compte suffisamment du contexte local⁽⁷⁾. C'est le cas, par exemple, pour l'implantation de ralentisseurs ou de chicanes qui rendent difficile ou même dangereuse la circulation de véhicules de gros gabarit. Ces personnes s'inquiètent de ces solutions réglementaires parce qu'elles ne leur paraissent pas pouvoir tenir compte de toutes les éventualités. D'où la revendication souvent exprimée d'être davantage prévenu et associé aux projets d'aménagement, même modestes. Les services de l'Équipement sont ainsi placés devant un dilemme, puisque pour paraître efficaces et attentifs aux usagers et aux riverains ils devraient aménager les solutions techniques réglementaires, mais ce faisant ils sortiraient de la légalité et prendraient le risque d'exposer leur responsabilité en cas d'accident.

D'autres raisons expliquent aussi cette prégnance du paradigme de la technique et l'absence d'une vision prospective des usages :

– d'une façon générale, la conception de la sécurité routière s'est toujours faite en dehors des usagers. Comme l'indique Jean-Pierre Galland, les deux premières étapes de la politique publique de sécuri-

té routière (politique technique de résorption des « points noirs » dans les années 65-75 ; politique répressive 75-80) se sont passées des usagers, alors que la politique de responsabilisation massive (dès les années 82-83, avec forte médiatisation des bilans et des mesures, et poursuite des interventions traditionnelles) n'a jamais impliqué les usagers dans l'évaluation des programmes et des mesures arrêtés par les pouvoirs publics (Galland, 1991) ;

– mais on ne saurait trop insister par ailleurs sur l'importance des contraintes budgétaires et en personnel, qui empêche une gestion davantage concertée de l'entretien et de l'aménagement routier, suivant une démarche planifiée. Les arbitrages que doivent effectuer les subdivisionnaires sont difficiles parce qu'ils croisent à la fois des logiques techniques à plus ou moins long terme, en tenant compte de la pression des élus et des limites des enveloppes financières.

Des personnes reprochent donc à l'Équipement de ne pas tenir compte suffisamment de leurs expériences d'usagers ou de riverains. C'est en particulier le cas lorsque les conditions de circulation sont dangereuses ou, tout autre chose, quand ces personnes résident depuis longtemps dans une commune et ont assisté à son urbanisation progressive. Elles ont conscience de pouvoir apporter à l'administration une connaissance qui peut lui être utile dans son action. Leur vision des problèmes et des enjeux leur semble plus fine ou plus complexe parce qu'elle est locale, c'est-à-dire issue de leur expérience d'habitants des lieux. Ils ont le sentiment qu'en étant associés à la préparation du projet d'aménagement ils pourraient apporter aux techniciens des informations importantes pour réussir son inscription dans l'environnement. Ces particuliers revendiquent une *capacité à contextualiser les projets*, c'est-à-dire à remettre dans l'histoire et dans la géographie locales, dans des relations sociales et des usages, des projets qui se présentent comme des objets techniques détachés de toutes ces contingences⁽⁸⁾.

Cette revendication est parfois intéressée, puisque certains auraient souhaité être associés pour discuter plus globalement d'un plan de circulation et pour profiter du projet d'aménagement pour attirer l'attention de l'Équipement sur d'autres problèmes dans le même secteur. Souvent la question de la sécurité sert de prétexte pour essayer d'amener l'administration à apporter des modifications ou des compléments aux aménagements. L'attitude des associations est à cet égard significative. Celles-ci sont à l'évidence à la recherche d'un échange avec l'Équipement au moment de la conception des projets.

De ce point de vue, l'information et la consultation du public paraissent encore perfectibles, malgré ce qui a été fait ces dernières années. Une information existe le plus souvent et les subdivisions veillent à sa diffusion. Lorsque l'Équipement est maître d'ouvrage, les services concernés consultent la population riveraine non pas de façon systématique mais sur la base de relations établies avec des groupes organisés ou en fonction des risques pressentis d'opposition ou de conflit. En l'espèce, c'est la connaissance de l'environnement social et politique des communes qui oriente l'attitude des services. Toutefois, il n'y a pas de concertation systématique avec certaines catégories d'usagers, tels que les professionnels de la route (entreprises de transports et de transports collectifs) qui circulent régulièrement sur les itinéraires concernés⁽⁹⁾.

La question de la précaution

Sans rencontrer de situations de type « NIMBY », nous assistons par conséquent à une peur créée par les incertitudes que représente nécessairement toute réalisation technique nouvelle. Ce que disent les particuliers qui contestent, c'est qu'ils sont plutôt favorables aux aménagements, mais que ceux-ci les inquiètent pour les sources d'insécurité qu'ils sont susceptibles d'ajouter. Les nuisances (le bruit pour l'essentiel) semblent davantage maîtrisables. De telles réactions confirmeraient l'idée que nous sommes entrés dans une société du risque (Fabiani, Theys, 1987 ; Kerven, Rubise, 1991 ; Beck, 1992 ; Abel, 1993), c'est-à-dire dans une société qui dirige de plus en plus ses exigences sur la réduction des risques⁽¹⁰⁾. Dans une telle société, les institutions seraient amenées à rendre plus viable ou à civiliser la modernisation. C'est très exactement ce qu'exigent les contestations adressées à l'Équipement à propos de ces projets d'aménagement.

La question posée à l'administration est donc celle de rendre opérante la notion de précaution, sachant qu'elle n'existe pas en tant que catégorie juridique. La notion trouve déjà sa traduction dans les pratiques de l'administration, comme en témoignent certaines mesures prises par les services de l'Équipement⁽¹¹⁾. Mais elle n'est pas pour autant établie selon des critères juridiques et n'existe donc pas encore comme norme intégrée à un droit particulier. La réflexion est néanmoins en cours. Par exemple, lors de la séance inaugurale du séminaire « Justice et catastrophe » organisé en 1994 par l'Instance d'évaluation de la politique publique de prévention des risques naturels, François Ewald définissait de la façon suivante cette notion de pré-

vention : « La prévention consiste, ayant connaissance d'un risque, à en réduire la probabilité. La précaution concerne les risques qu'on ne peut pas prévoir mais qu'on peut soupçonner. » (Ewald, 1994). La question est alors de savoir jusqu'où peut-on reprocher à un fonctionnaire de ne pas avoir douté. C'est le problème de la responsabilité incommensurable, ou de l'aménagement de « zones d'irresponsabilité », qui est le pendant du problème du « risque inassurable » qui se pose aux sociétés d'assurance⁽¹²⁾.

L'administration de l'Équipement peut ignorer ce type d'attentes tant que les préjudices sont isolés et relativement peu graves. Le lien avec les administrés se détériore probablement davantage, mais cette conséquence reste isolée, bien abstraite et difficile à mesurer. À un certain niveau de gravité, cette attitude ne paraît cependant plus souhaitable, comme semble l'attester le changement spectaculaire d'attitude de certains responsables⁽¹³⁾. Mais sans aller jusque-là, c'est bien avec ce type d'attentes ou d'attitudes que les services déconcentrés de l'Équipement doivent se débattre quotidiennement pour défendre, là aussi, l'image et la qualité du service public. Il est difficile d'ignorer cette réalité. C'est pourquoi, l'administration peut aussi en tenir compte pour réfléchir au sens de son action. En effet, si la « raison sociale » du service public est aujourd'hui de réduire les incertitudes de la modernisation, il semble difficile pour une administration de ne pas s'interroger sur la nécessité d'une systématisation de la prudence et de la prévention, conduisant à une véritable pratique de la précaution. Toutefois, il ne s'agit pas de développer une hyper-prévention qui viendrait figer ou arrêter l'action du service public, mais de penser les interventions en fonction de leur capacité de nuisance dans le temps.

On voit apparaître ainsi le phénomène décrit par Hans Jonas d'un double report de la responsabilité [de l'administration], en amont vers les démarches de précaution requises par ce qu'il appelle « l'heuristique de la peur », et en aval vers les effets potentiellement nuisibles de l'action (Jonas, 1992). Cette perspective, qui correspond au souhait des personnes qui exigent plus de précaution, suppose par conséquent une extension illimitée de la responsabilité de l'administration. La question que cela pose est de savoir jusqu'où s'étend dans l'espace et dans le temps la responsabilité des décisions et des interventions de l'administration. Cette question est grave car elle signifie au fond que l'administration ne peut plus limiter sa responsabilité aux effets prévisibles et maîtrisables de son action. La négligence des effets adjacents ou

des nuisances à venir rendrait celle-ci malhonnête ou illégitime aux yeux des particuliers. Mais à l'inverse, un principe de responsabilité illimitée (ou « sans réciprocité assignée » au sens de Jonas) rendrait l'action impossible.

Définir les limites de la responsabilité pour risque par de nouvelles procédures de concertation ?

Ce que demandent les personnes rencontrées c'est au fond que l'administration détermine davantage la part de risques prévisibles et ses responsabilités correspondantes. En plus des contestations « habituelles » sur l'imputation des causes des préjudices subis et le partage des indemnités, cela signifie une attention accrue de la population sur les conséquences des activités de l'administration.

L'administration est ainsi interpellée pour définir autrement les risques prévisibles et pour intégrer une notion de précaution, qui pour l'instant n'existe pas comme catégorie juridique. Autrement dit, une telle attente tend à introduire, en plus des exigences de réparation des préjudices subis, une exigence de prévisibilité de risques potentiels créés par l'intervention de l'administration. Cette attente n'est pas reconnue pour l'instant, cela dépend de l'évolution du droit administratif et de sa jurisprudence. Mais en la matière, aucune situation n'est par définition figée. On l'a vu récemment dans le domaine de l'environnement, avec l'exemple de l'expropriation indemnisée en cas de risque majeur déclaré, introduite par la « Loi Barnier », qui contredit le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme. La définition du concept de risque est essentiellement empirique. Il faut insister sur son caractère évolutif. Pour des raisons ici essentiellement technologiques et sociales (comportementales même, vu l'importance des attitudes des conducteurs), les risques affectant la sécurité des usagers de la route ou des riverains peuvent se déplacer. La question qui se pose est alors de savoir dans quelle mesure et sous quelles conditions l'administration peut rechercher le dénominateur commun des « risques d'activité » non seulement à partir de leurs causes mais aussi de leurs conséquences, tout en évitant qu'une logique de la responsabilité illimitée ne s'installe, qui rendrait impossible son action.

Là aussi le problème est difficile, d'autant plus qu'une redéfinition des responsabilités de l'Etat poserait la question des responsabilités (civile et

pénale) des fonctionnaires. Dans ces conditions, l'édifice juridique construit autour de la notion de lien de causalité entre l'état de l'ouvrage public ou l'intervention publique et le dommage subi paraît peu aménageable. L'exigence des citoyens d'obtenir des précautions accrues ne pouvant pas être généralisée, puisqu'elle apparaît dans des contextes particuliers, c'est sur la base d'évaluations locales d'indices de vulnérabilité, et donc au niveau de sites délimités, qu'une sorte de politique de *contractualisation des risques* pourrait éventuellement être mise à l'étude. Dans cette perspective, tout ou presque reste à faire, tant en terme d'expertise et de définition de critères de vulnérabilité, qu'en termes de construction d'interlocuteurs contractants et de réglementation nouvelle de l'indemnisation. Un chantier nouveau de réforme administrative pourrait ainsi s'ouvrir si l'administration venait à considérer ces controverses éparses mais convergentes sur ses modes d'intervention comme une source possible de réflexion et d'innovation pour son action.

Une revendication assez forte s'exprime pour que les petits aménagements qui ne font pas l'objet de déclaration d'utilité publique soient présentés et débattus avec les riverains concernés, même lorsque ceux-ci ne sont pas sujets à une expropriation. Cette demande a forcément un coût difficile à supporter par les seuls services de l'Équipement. La multiplicité de leurs rôles et les limites de leurs moyens rendent délicat l'exercice de la concertation.

A cet égard les communes ont certainement un rôle à jouer. Certaines d'entre elles s'en acquittent déjà, parfois sous la pression bienveillante des subdivisions, mais ce n'est pas systématique. Peut-être y aurait-il intérêt à généraliser aujourd'hui une procédure d'information ciblée, destinée aux populations affectées par les aménagements, comme les riverains ou certaines catégories d'usagers de la route comme les entreprises de transport. Dans de nombreux pays, des procédures de *consultation spontanée des citoyens* sont instaurées pour des sujets d'intérêt public local⁽¹⁴⁾. Lors d'une mission d'étude réalisée pour le Plan Urbain à Montréal, nous avons constaté l'existence de méthodes efficaces pour associer les citoyens à des débats publics relatifs à des projets d'aménagement urbain de petite dimension (Pourtein, Warin, 1993). La comparaison entre pays fait apparaître la possibilité d'innover en matière de démocratie locale. Il peut être du rôle des services publics de contribuer à son épanouissement, et même aussi dans leur intérêt au moment où l'action publique territoriale se transforme (multiplication des acteurs, réévalua-

tion des prérogatives liée à la décentralisation, transformation des modalités de coopération entre collectivités, etc.).

La solution de la concertation paraît envisageable dès lors que l'on remarque que pour la plupart des personnes rencontrées tous les objets de contestation sont considérés comme de l'ordre du négociable, comme des lieux à partir desquels il est possible de concilier leurs attentes et le projet d'aménagement. De leur point de vue, il serait possible d'optimiser l'intérêt général en facilitant l'adéquation avec leurs intérêts. Cette attitude ouverte à la négociation et à la recherche de compromis révèle l'attachement des particuliers à une *conception arbitrale de l'intérêt général*, qui résulte du dialogue et de la concertation entre les parties⁽¹⁵⁾. On peut se demander, par conséquent, si on n'assiste pas à travers ces contestations à une demande de redéfinition de la part du risque accepté ou inévitable, mais cette fois avec la possibilité de négocier les limites de la prévention, entre le souhaitable et le possible, sur la base de projets.

Outre la question des moyens financiers et humains et des rapports inter-institutionnels qui surplombe nécessairement les initiatives en matière de concertation, pareille attente mériterait beaucoup d'attention de la part de l'administration. Cela suppose que l'administration puisse, d'une part, indiquer quelles sont les connaissances utiles liées aux usages (et donc appartenant aux populations locales) pouvant être agrégées à son approche technique des problèmes, et, d'autre part, traduire l'adjonction de ces connaissances supplémentaires en terme d'action organisée. Ce second aspect pose directement la question des procédures de concer-

tation qui peuvent améliorer la viabilité des projets. A ce niveau, les contestations renvoient à la question de l'élargissement de la concertation aux petits aménagements réalisés jusqu'à présent en dehors d'une procédure de déclaration d'utilité publique.

Un double problème se pose alors. Le premier est de savoir comment mener cette concertation. A quel niveau dans la hiérarchie administrative, avec quels partenaires, avec ou sans médiateur, selon quelles modalités ? Sur ce plan, il peut être fructueux de se demander si la démarche de type *recherche-action* utilisée par Brigitte Aurran et Yves Ronchi dans le cas du projet de rocade de contournement Est de Marseille ne pourrait pas être appliquée pour d'autres projets, dans d'autres contextes (Aurran, Ronchi, 1995). Cette expérience est exemplaire des apports de l'observation sociologique dans un processus de réflexion collective. Mais elle a montré aussi l'importance de l'engagement que les agents de l'Etat doivent consentir pour qu'une telle association puisse fonctionner. Le second problème est celui de la valeur juridique de la concertation. En effet, les accords éventuellement trouvés au cours d'une concertation effectuée, qui plus est, hors de tout cadre réglementaire (celui d'une déclaration d'utilité publique, par exemple) n'ont pas d'existence juridique et ne sont donc pas opposables au tiers. Or c'est là un écueil important si l'on cherche par la voie de la concertation à définir les risques prévisibles liés à un projet d'aménagement local et à prévenir ainsi d'éventuels litiges. C'est probablement en parvenant à régler d'abord ce type de problèmes que la question des risques induits par les aménagements peut éventuellement trouver une solution.

NOTES

⁽¹⁵⁾ La communication présente une partie des résultats d'une recherche réalisée pour la DRAST en 1995, intitulée « *Contestations du service public et controverses sur les responsabilités de l'Etat* ». Cette recherche s'est intéressée à des contestations individuelles relatives à l'entretien routier et à de petits aménagements urbains par les services de l'Équipement. La recherche a été effectuée à partir d'enquêtes auprès de services de l'Équipement de l'Isère et de la Savoie (entretiens avec les Directeurs départementaux, les subdivisionnaires de quatre subdivisions de circonscriptions péri-urbaines ou rurales, les responsables des services des affaires juridiques, complétés par l'examen des dossiers de contentieux sur les deux dernières années), d'un échantillon de près de quarante personnes ayant contesté (entretiens semi-directifs d'une durée moyenne d'une heure et quart), puis auprès du Président et du greffier de la 3ème Chambre du Tribunal Administratif de Grenoble chargés

des dossiers de travaux publics (avec examen sur place des dossiers de contentieux relatifs aux « dommages de travaux publics »). Le rapport de recherche est disponible au CERAT, BP 45, 38402 Saint Martin d'Hères cédex.

Nous n'abordons ici que les constats relatifs aux petits aménagements routiers.

⁽¹⁶⁾ « *Not in my back yard* », acronyme signifiant « pas dans mon jardin ». Le NIMBY s'analyse comme une remise en question de la notion d'intérêt général sur laquelle repose traditionnellement l'intervention de l'Etat ou des autorités administratives. Sur ce phénomène se reporter au n° 27 (juillet 1993) de la revue *2001 plus* du Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la DRAST comprenant deux articles, l'un de Michaël Dear (1992), l'autre d'Alain Bonnafous (1992).

Nous faisons référence ici à la recherche de Dominique Aubrée et Arthur Jobert pour le ministère de l'environnement (1995), sur l'attitude des associations comme acteurs à part entière des projets d'aménagement urbain.

⁽⁴⁾ Selon les magistrats rencontrés, le Conseil d'Etat paraît aujourd'hui plus sensible à cette réalité et le manifeste dans sa jurisprudence. Sa démarche est délicate puisqu'il a à tenir compte à la fois des citoyens soucieux de faire reconnaître leurs préjudices (« *préjudices anormaux spéciaux* ») et des administrations incapables de parer à tout, souvent sous la pression des médias.

⁽⁵⁾ Selon la notion d'« affaire » telle qu'elle a été développée par Luc Boltansky, on peut dire que les particuliers qui contestent, anticipent une affaire en menaçant de recourir contre les fonctionnaires qui autorisent l'aménagement sans prendre les mesures de sécurité qui peuvent éviter, selon eux, certains risques (Boltansky, 1984).

⁽⁶⁾ Le ministère de l'Intérieur semble avoir enclenché un mouvement dans d'autres administrations avec sa circulaire du 14 mai 1993 qui exposait les conditions dans lesquelles il entendait protéger les fonctionnaires. Un groupe de travail créé par le Premier ministre a élargi la réflexion au niveau de l'interministériel et a proposé lors d'une réunion interministérielle tenue à Matignon le 10 mai 1994 un dispositif impliquant les « ministres d'emploi » de façon à faciliter la défense des fonctionnaires mis en cause.

⁽⁷⁾ Ainsi par rapport à des problèmes relativement maîtrisés (d'incertitude structurée), les solutions techniques disponibles peuvent introduire une sorte d'« effet de halo » qui masque les spécificités du contexte et qui empêche de maîtriser des paramètres importants liés aux usages. D'une certaine façon, la confiance des services dans des solutions techniques éprouvées occulte parfois la complexité des situations et le manque de connaissances sur elles, et empêche les services de considérer qu'ils ont affaire à une « incertitude non structurée ». Cette standardisation des interventions est mise en cause lorsqu'elle crée de nouveaux problèmes aux usagers. Dans ce cas, c'est non seulement le bien-fondé de l'aménagement qui est contesté, mais aussi le système de décision qui l'a rendu possible.

⁽⁸⁾ D'autres recherches récentes ont mis en valeur cette capacité des usagers, et en particulier des associations, à contextualiser les projets de l'administration (Regazzola, 1994 ; Bartélémy, Quéré, 1995 ; Tripier et al., 1995).

⁽⁹⁾ Les responsables d'associations que nous avons rencontrés reconnaissent néanmoins la possibilité d'un dialogue avec l'administration. Malgré les contraintes, celle-ci ne leur paraît pas nécessairement fermée aux propositions extérieures. Mais c'est apparemment le cas parce que ces associations ne contestent pas l'utilité publique des projets. Les échanges tendent même à s'institutionnaliser parfois à la faveur d'un changement de personnes et de nouvelles mesures administratives, qui viennent modifier les références d'action (par exemple, les circulaires ministérielles pour le développement des deux roues, vélos et petites cylindrées). Un partenariat s'installe même lorsque les associations jouent la carte de l'expertise plutôt que celle de la contestation.

⁽¹⁰⁾ C'est aussi l'idée que développe Bruno Latour autour des notions de risque et de crise (Latour, 1995).

⁽¹¹⁾ En Isère, les services de l'Équipement ont intégré ce type d'attente venant du juge administratif. Il semble même que le

passage à la tête des services administratifs du département d'un magistrat ait facilité la prise de conscience. Les services des routes se sont efforcés d'être irréprochables en perfectionnant en particulier leur système de surveillance du réseau routier. Dans toutes les subdivisions visitées, il existe une sorte de « géographie prioritaire » des zones à risques, pour lesquelles une surveillance renforcée est mise sur place. Le passage régulier des services de l'Équipement constitue la preuve essentielle d'entretien normal, étant supposé que les services sont en mesure de détecter, de signaler ou d'éliminer les risques ou les dangers. Il arrive toutefois que le défaut d'entretien normal soit retenu par le juge lorsque le délai d'intervention dépasse le temps « normal » de réaction, ou lorsque la « force majeure » ne peut être établie.

⁽¹²⁾ Ce problème des « risques inassurables » a occupé une partie des travaux de la Fédération Française des Sociétés d'Assurance lors des deuxièmes « Entretien de l'assurance » qu'elle a organisés le 13 et le 14 décembre 1993 (ce fut l'objet de l'atelier de réflexion présidé par Pierre-Yves Cossé, Président de la COFACE). Pour les assurances, l'assurabilité des risques dépend, entre autres critères, de leur nature aléatoire. À l'inverse, pour l'administration qui a à prévenir et à réduire au mieux le plus grand nombre de risques, la prévisibilité des risques varie en fonction de la nature non aléatoire de leurs causes. À l'extrême, le risque est prévisible en l'absence d'aléa. Mais cette situation idéale n'existant pas, il reste toujours une part de risques imprévisibles pour l'administration, à charge pour elle d'en prévenir à temps les usagers de la route. De son côté, le juge administratif retient le cas de « force majeure » (qui peut suspendre la responsabilité de l'administration) lorsque le lien de causalité est établi mais quand l'aléa est fort.

⁽¹³⁾ Comme en témoigne le comportement de Jacques Fourmier, président de la SNCF, qui revendique publiquement la responsabilité lors de la catastrophe de Melun.

⁽¹⁴⁾ Dans un article récent, Alain Delcamp indique que « *de plus en plus, même sans texte, les conseils locaux recourent à la consultation spontanée des citoyens. (...) Au Royaume-Uni, toutes les petites communes doivent tenir des réunions une fois l'an pour connaître l'opinion des citoyens. En Irlande, la population est consultée pour le changement des noms des rues. Le droit de pétition y est également reconnu (c'est aussi le cas en Grèce). On pourra relever avec intérêt, par exemple, qu'au Danemark la fermeture d'une école – qui relève de la compétence locale – peut être retardée si 60 % de la population du district scolaire la demandent.* » (Delcamp, 1995). Voir aussi le n° 37 de la revue 2001 plus du Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la DRAST, consacré à « L'évaluation environnementale au Québec ».

⁽¹⁵⁾ Nous avons constaté le même processus dans le domaine du droit des sols et de l'instruction des permis de construire en particulier (Warin, 1995). Dans ce cas, c'étaient les agents qui montraient leur préférence pour cette conception de l'intérêt général (libérale et classique, proche « la théorie du partage des intérêts » développée par Benjamin Constant au début du XIX^e siècle).

BIBLIOGRAPHIE

- ABEL (O.), 1994, *La responsabilité incertaine*, Esprit, n° 11.
- AUBRÉE (D.), JOBERT (A.), 1995, *L'influence des groupes locaux sur la montée des exigences environnementales*, Rapport du CSTB pour le ministère de l'environnement (DRAEI).
- AURRAN (B.), RONCHI (Y.), 1995, *Infrastructures et espace public : le cas de la L2 à Marseille*, Cerfise, pour la DRAST, ronéoté.
- BARTHÉLÉMY (M.), QUÉRÉ (L.), 1995, *Les enquêtes publiques : une production collective ?*, in Quin (C.), dir., *L'administration de l'Équipement et ses usagers*, Paris, La Documentation Française.
- BECK (U.), 1992, *Risk Society. Towards a New Modernity*, London, Sage.
- BOLTANSKY (L.), 1984, *La dénonciation*, Les Actes de la Recherche en Sciences Sociales, n° 51.
- BONNAFOUS (A.), 1992, *Systèmes de transport et systèmes de solidarité. Un choc de priorités sociales*, Economie et Humanisme, n° 323.
- DEAR (M.), 1992, *Comprendre et surmonter le syndrome NIMBY*, Journal of the American Planning Association, vol. 58, n° 3.
- DELCAMP (A.), 1995, *La démocratie locale chez nos voisins : une typologie*, Pouvoirs, n° 73.
- ENGEL (L.), 1993, *Vers une nouvelle approche de la responsabilité. Le droit français à la dérive américaine*, Esprit, n° 6.
- EWALD (F.), 1994, *Intervention à la séance inaugurale du séminaire Justice et catastrophe*, Paris, Instance d'évaluation de la politique publique de prévention des risques naturels.
- FABIANI (J.-L.), THEYS (J.), 1987, *La société vulnérable*, Paris, Presses de l'École Normale Supérieure.
- GALLAND (J.-P.), 1991, *Trois façons d'appréhender la sécurité routière*, in Dourlens (C.), Galland (J.-P.), Theys (J.), Vidal-Naquet (P.-A.), eds, *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, Paris, L'Harmattan, col. Logiques Sociales.
- HAMON (J.-Y.), 1994, *Rapport du groupe « Responsabilités individuelles »*, Conseil Général des Ponts et Chaussées, ronéoté.
- JONAS (H.), 1992, *Le principe de responsabilité*, Paris, Cerf, col. Passages.
- KERVEN (G.-Y.), RUBISE (P.), 1991, *L'archipel du danger*, Paris, Economica.
- LATOURET (B.), 1995, *Sociologie des sciences, analyse des risques collectifs et des situations de crise*, in Actes du séminaire du programme Risques Collectifs et Situations de Crise, Cnrs/École des Mines de Paris.
- MARÉCHAL (J.-P.), 1991, *Le prix du risque. L'économie au défi de l'environnement*, Paris, Presses du Cnrs.
- POURTEIN (F.), WARIN (P.), 1993, *La politique de consultation publique à l'issue de l'élaboration du plan d'urbanisme de la ville de Montréal*, rapport de mission pour le Plan Urbain, décembre, ronéoté.
- REGAZZOLA (T.), 1994, *Le dispositif éco-environnemental formé par les groupes locaux en Allier, Puy de Dôme, Haute-Loire*, pour le ministère de l'Environnement (DGAD), ronéoté.
- RICCEUR (P.), 1986, *Le mal*, Genève, Labor & Fides.
- RICCEUR (P.), 1994, *Le concept de responsabilité. Essai d'analyse sémantique*, Esprit, n° 11.
- TRUPIER (P.), et al., 1995, *La place de l'utilisateur dans les choix d'infrastructures publiques*, in Quin (C.), dir., *L'administration de l'Équipement et ses usagers*, Paris, La Documentation Française.
- WARIN (P.), 1995, *L'instruction des demandes de permis de construire*, in Quin (C.), dir., *L'administration de l'Équipement et ses usagers*, Paris, La Documentation Française.
- WILDE (G.-J.S.), 1986, *La théorie du risque homéostatique : les débats actuels*, in Comptes rendus du Congrès ATEC, vol. 1.

Répondant

M. Fougea

**Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées,
Directeur Départemental de l'Équipement de l'Isère**

Petits travaux, petites réclamations. D'abord, petites réclamations en nombre, il y en a relativement peu et ces réclamations n'ont pas de caractère collectif. Je dirais qu'en matière de petits projets, la difficulté que nous avons, c'est de trouver des interlocuteurs. Par ailleurs, en matière d'enjeux, on se trouve plutôt en face d'une somme d'intérêts particuliers et il est souvent difficile de faire émerger clairement des intérêts collectifs. Cela reste souvent un peu « chacun pour soi », le maire, les riverains, les usagers. D'autre part, pour les petits projets, l'État est rarement pas maître d'ouvrage. C'est généralement le Conseil Général ou les communes qui le sont. Il n'est donc pas question d'organiser la concertation sans eux. En matière de voirie communale, le maire est donc l'intermédiaire obligé pour la concertation et il est parfois difficile de faire émerger les intérêts des riverains et surtout des usagers qui ne font que passer... et qui ne sont pas électeurs ! Par exemple nous n'avons jamais les avis spontanés des transporteurs routiers.

La concertation autour des petits projets en milieu rural tourne vite au débat local, il est difficile de rester centré sur le sujet. On rencontre souvent le cas de l'automobiliste piéton. Dès que nous descendons de voiture, nous changeons de réflexes... Ce sont donc nos propres contradictions d'usagers et de riverains que nous avons à gérer.

Enfin, la complexité juridique pèse davantage sur les petits projets. Les déplacements de réseaux par exemple, sont toujours des affaires complexes pour lesquels la concertation n'est pas facile ; et pourtant c'est le genre de travaux qui suscitent le plus de réclamations et qui durent le plus longtemps.

Pour les petits travaux l'essentiel est donc de trouver des interlocuteurs.

En matière d'entretien routier, c'est plutôt la responsabilité juridique qui est au premier plan. Nous assistons à une multiplication des recours contentieux et c'est un véritable choc culturel pour notre administration qui est porteuse d'une culture d'action et pour qui l'aspect juridique semble tout à fait extérieur. Par exemple, en matière de déneigement, nous nous efforçons d'assurer un certain niveau de service : nous indiquons les itinéraires qui seront déneigés et dans quels délais. Mais le type de réclamation qui nous parviennent, c'est : « vous n'avez pas déneigé ma cour ». On sent bien qu'il y a là un passage de l'artisanat à la modernité, mais ce qui satisfaisait les habitants, c'était l'artisanat.

Autre problème, comment informer sur les niveaux de services ? Pour le déneigement, si nous informons en automne au moment où nous définissons les circuits, cela n'intéresse

personne ; si nous informons en décembre et qu'il ne neige pas, cela n'intéresse toujours personne ; et si nous informons quand il neige, c'est trop tard. En outre si nous disons que la route est praticable et qu'il reste une petite plaque de verglas qui provoque un accident, notre responsabilité est engagée. La meilleure solution juridique serait encore de ne rien dire... mais cela va à l'encontre des exigences des usagers.

Quant aux réclamations concernant l'entretien routier, s'il s'agit de détériorations causées aux propriétés riveraines, nous effectuons toujours les réparations, mais s'il s'agit de l'état de la route nous hésitons davantage, car même s'il y a défaut d'entretien normal bien souvent il y a également faute de conduite...

J'évoquerai pour terminer quelques voies de progrès. La première est l'application en matière de travaux publics des directives européennes qui exigent la présence d'un coordinateur de chantier dès lors que plusieurs entreprises interviennent sur un même site. Cela peut paraître anodin, mais cela pousse à un changement de mentalité et à une meilleure prise en compte de la sécurité à la fois pour les agents travaillant sur le chantier et pour les usagers. La deuxième est la sensibilisation croissante des agents à la satisfaction des usagers. La troisième est la démarche qualité qui va également dans le sens d'une évolution des mentalités qui me semble plus importante que les mesures strictement normatives.

Débat

Suite à l'intervention de M. Warin

M. Tavernier : J'ai été un peu surpris par la manière dont vous avez abordé les petits projets (aspect qualité pour les usagers et responsabilité). Personnellement j'envisagerais plutôt cette question par rapport aux riverains. En effet sur les grands projets, nous disposons de moyens, nous sommes aidés par des sociologues, en plus nous sommes sous les feux de la rampe, nous sommes donc poussés à la qualité. Mais sur les petits projets qui font notre quotidien, bien souvent nous n'avons ni le temps ni les moyens or c'est extrêmement important. En milieu urbain nous avons de plus en plus d'interlocuteurs ce qui ne facilite pas les choses. Il me semble, et là je rejoins Fougea que la révolution est à effectuer en interne. Dans les services Grands Travaux cela se fait relativement facilement en raison de la poussée que j'évoquais tout à l'heure, mais pour les petits travaux, sur le terrain, il me semble qu'il y a beaucoup à faire, surtout en matière d'insertion des projets dans les sites urbains. Cette recherche de qualité se heurte d'ailleurs à l'aspect juridique, car le juridique renvoie au normatif et celui-ci fait rarement bon ménage avec l'insertion urbaine des projets.

P. Warin : Je n'ai pas rencontré beaucoup de critiques sur l'aspect esthétique et sur les questions d'insertion dans les sites... Comme si nous baignions tous dans ce style. Nous avons tous du Decaux chez nous... C'est standardisé et il n'y a pas de contestation là-dessus. Non ce qui est en arrière plan c'est une peur et donc la question de

la société du risque. C'est cela qui émerge et cela renvoie à un tout autre débat : des riverains ont investi dans des conditions économiques difficiles et ils sont très soucieux de ne pas voir s'aggraver les risques possibles.

X. : Je plaiderais, en matière de petits travaux pour un échange d'expérience avec les services techniques des villes. Il est vrai qu'en milieu urbain, le moindre aménagement intéresse de multiples interlocuteurs aussi petit à petit les choses se structurent, en particulier sur les quartiers : mairies de quartier, techniciens affectés à un quartier... Ce genre de structures se met en place de façon très pragmatique et peut-être y aurait-il des transpositions à faire entre services des villes et DDE.

Mme Trigalo : Je ne sais pas comment interpréter cette absence de concertation sur les petits aménagements. Cela est-il un fait d'interlocuteur ? Cela est-il tellement intégré qu'on n' imagine pas de le remettre en cause ? Mais ne devrait-on pas se poser la question de manière un peu plus large en intégrant les problèmes d'urbanisation, d'espaces publics de type de déplacements auquel on veut arriver.

P. Warin : Il me semble qu'en milieu rural ou périurbain (où nous avons enquêté), il y a une acceptation assez forte des aménagements induisant un certain confort de circulation et que c'est considéré comme « le progrès qui marche tout

seul » et dont on sera des bénéficiaires, seulement attentifs au risque induit Je n'ai pas senti de contestation forte sur ces thèmes.

M. Chiche : Y a-t-il une contestation sur l'absence d'aménagement ?

M. Fougea : Cela, c'est porté par les élus beaucoup plus que par les particuliers.

Stratégies, Intérêts et justifications à propos d'une comparaison France - Etats-Unis de conflits d'aménagement

Laurent Thévenot

Centre d'Etudes de l'Emploi et Groupe de Sociologie Politique et Morale (EHESS-CNRS)

Introduction

Les aménagements de la nature sont, dans l'éventail des causes de dispute, parmi celles qui suscitent la plus grande variété de modes d'argumentation et d'intervention pour soutenir ou contrer les projets. Les arguments échangés montent facilement en généralité et en appellent à des justifications de large validité, notamment à la pluralité des six ordres de « grandeur » qui soutiennent des justifications considérées comme légitimes, spécifient le bien commun et les qualifications pertinentes des personnes et des choses (Boltanski et Thévenot 1989, 1991). Puisque ces ordres de grandeur sont des cadres d'évaluation du juste et de l'injuste, un premier ensemble de questions est soulevé par la prise en compte de la nature dans un tel traitement en justice. Quelles sont les conséquences d'une convocation de la nature sur les façons dont les gens critiquent et justifient ? Comment la nature est-elle intégrée dans les différents ordres de justification ? Donne-t-elle lieu à la création d'une nouvelle grandeur, spécifiquement orientée vers l'écologie, une grandeur « verte » ? Les références à des écosystèmes, ou au bien d'êtres vivants non humains, ne remettent-elle pas en question les catégories les plus fondamentales du sens ordinaire du juste dont l'assise est une commune humanité ?

Je centrerai mon propos ici sur un second ensemble de questions qui touchent plus directe-

ment à la dynamique des agissements dans la dispute et aux dispositifs élaborés pour l'organiser. Dans le déroulement de la confrontation, ou même en réponse à une interrogation rétrospective, les acteurs sont amenés à inscrire leur activité dans des régimes différents, à passer d'un ordre de justification à l'autre, ou encore d'un régime de justification à un traitement stratégique. C'est ce qui fait la dynamique des disputes, de leur préparation en coulisse, de leurs éclats publics ou encore des manœuvres d'intimidation ou des démonstrations de force. Ces coordinations diverses – en accordant un sens large au terme de « coordination » afin de l'étendre à des rapports critiques et conflictuels – impliquent des modes de saisie et d'évaluation très différents les uns des autres.

Une première section sera consacrée aux actions stratégiques et aux calculs qui débordent le cadre des justifications publiques. Je considérerai ensuite le langage des intérêts employé pour traiter des rapports entre des acteurs, langage qui peut servir aussi bien à rendre compte d'affrontements que de compositions moins antagoniques dans un dispositif de coalition. Ce langage nous concerne en premier lieu par la façon dont il est utilisé par les acteurs eux-mêmes afin de rendre compte d'activités, particulièrement dans le cas américain. Mais ce langage constitue également l'armature de très nombreuses analyses dans les sciences politiques et sociales. Les analyses « stratégiques » rapportent les conduites à une identification d'acteurs principaux et d'intérêts

qui, selon l'analyste, gouvernent leurs actions. J'envisagerai dans une troisième section les modalités et les dispositifs de composition d'intérêts dans des coalitions, ainsi que l'élaboration d'un bien commun local par des compromis. Enfin, une dernière section portera sur la temporalité et l'articulation entre différents régimes pragmatiques.

Des disputes suscitées par des projets d'aménagement en France et aux États-Unis

A la fois parce que l'écologie politique y a connu un autre développement en raison d'un rapport à la nature constitué différemment, et parce que la construction du politique s'y inscrit dans des traditions dissemblables, nous avons conçu, pour répondre aux deux ordres de questions précédemment mentionnés, une investigation prenant appui sur un cas français et un cas nord-américain⁽²⁾.

Le cas français est bien connu en France et nous l'avons choisi en raison de cette envergure nationale et de la très large palette d'argumentations dont le projet a suscité la confrontation. Il s'agit du projet de tunnel du Somport destiné à lever l'obstacle des Pyrénées pour créer une grande voie de communication européenne traversant, à la sortie du tunnel, la sauvage vallée d'Aspe.

Le cas américain est un projet de barrage hydroélectrique en travers d'une des dernières rivières non équipées de la Sierra californienne, la Clavey. Ce barrage doit être financé par l'agence de district qui gère l'eau et l'électricité. Cet organisme public dépend d'une collectivité locale mais comporte bien des traits d'une entreprise privée. La dispute finira par gagner une dimension nationale après avoir fait l'objet de campagnes de grande ampleur, en soutien notamment au classement de la rivière en tant que « *wild and scenic* », ce qui aurait interdit tout aménagement industriel.

1. Stratégies et Calculs sous contrainte de justification

A plusieurs reprises, mais plus souvent aux USA qu'en France, les personnes interrogées font mention de menées stratégiques en leur nom propre. Le terme de « menée » est préféré ici à action pour deux raisons. Il signale une séquence d'interventions qui a un horizon temporel relativement long (ce qu'indique aussi le terme de straté-

gie) et déborde le cadre d'une action particulière. En outre, le terme souligne que ces actions échappent, au moins en partie, aux exigences pragmatiques de la mise en public. Pour autant, les menées qui nous intéressent ne sont pas simplement du côté de l'action instrumentale⁽³⁾. Elles sont articulées à un moment de justification dont l'issue est, en principe, fortement indéterminée en raison de l'épreuve critique sur lequel il ouvre. Nous touchons ici une question importante, fréquemment rencontrée dans les recherches empiriques qui suivent les coordinations d'acteurs dans différents scènes. Comment s'articulent deux régimes pragmatiques, l'un clos sur la réussite d'une action intentionnelle, l'autre sur une épreuve de justification publique ? Dans un scénario courant, une préparation non soumise aux exigences de critique publique précède la réalisation d'épreuves ultérieures de justification. Cette séquence implique une prise de distance à l'égard des ordres de justification et du régime de justification dans son ensemble, que ne suppose pas, bien au contraire, le simple déroulement d'une épreuve de justification.

Soulignons que cette construction stratégique est favorisée par la disponibilité d'aides de toute sorte. En contribuant à l'explicitation et à la standardisation des méthodes et des équipements destinés à gérer les disputes environnementales, des guides et des aides professionnelles préparent la programmation stratégique et la reproduction d'actions. Ils contribuent à fixer des points de repère explicites et formels du bon déroulement de l'action. Ainsi, sans que les acteurs américains nous l'aient indiqué, nous avons retrouvé dans un manuel certaines grandes lignes de leurs orientations stratégiques. L'ouvrage se présente explicitement comme un guide, un « *how-to-save-your-local-river book* » intitulé *Rivers at Risk. The Concerned Citizen's Guide to Hydropower* (Etcheverria, Barrows & Roos-Collins, 1989). La distance stratégique particulièrement développée chez certains interlocuteurs américains peut ainsi résulter non seulement de réunions préparatoires sur les façons de faire, mais aussi provenir du travail d'explicitation et de méthodologie proposé par un tel ouvrage. Par exemple, on y trouve clairement mis en évidence l'enjeu que constitue pour les opposants la mobilisation de « Native Americans » à leur côté.

La décomposition stratégique de l'organisation américaine des opposants au barrage sur la Clavey

Loin d'être simplement alternatif à un travail sur les stratégies, le travail sur les ordres de gran-

deur est un préalable pour comprendre les contraintes auxquelles sont soumises certaines stratégies d'action qui doivent rencontrer, à un moment ou à un autre, une épreuve de justification publique. La conjugaison entre action stratégique et justification peut s'opérer selon différentes figures que nous allons examiner.

La figure la plus fréquemment rencontrée dans les cas étudiés n'est pas celle de l'engagement fac-tice (qui suppose un dévoilement du faux)⁽⁴⁾ mais la figure plus compliquée de l'engagement stratégique dans un ordre de grandeur. Le terme « stratégique » ne met pas en cause la réalité de l'épreuve mais caractérise, en revanche, sa préparation délibérée, réflexive, qui n'est pas dans l'ordre des choses se déployant « naturellement ». Il peut en résulter un soupçon sur des intentions (celles impliquées dans la préparation de l'épreuve) dont le régime de justification est précisément destiné à gérer les limitations collectives (Livet et Thévenot, 1994).

Décomposition stratégique des dispositifs de mobilisation selon différents ordres de grandeur

Des dispositifs peuvent être confectionnés pour préparer des utilisations stratégiques ou instrumentales d'ordres de grandeurs différents. Le cas américain se distingue nettement du cas français sur ce point. On y voit élevés stratégiquement contre le projet des dispositifs de mobilisation qui ne sont pas simplement orientés vers des publics divers demandant des rhétoriques différentes. Ces dispositifs sont conçus par rapport à des ordres de justifications nettement distincts. Une telle décomposition justificative est lourde de conséquences sur le déroulement de la dispute.

Notons que cette décomposition correspond bien au souci, dont on a cherché les fondements dans le travail sur la justification, de pousser l'épreuve en organisant la situation par rapport à un seul ordre de grandeur, et cela afin d'éviter les risques de contamination d'un ordre par un autre. Dans une argumentation, la convocation simultanée de plusieurs ordres de justification risque de conduire à ce qu'ils s'affaiblissent les uns les autres, en se relativisant selon la compréhension ordinaire et critique du terme « rhétorique ».

Une organisation verte de l'opinion et des relations publiques, sise à San Fransisco : "Tuolumne River Preservation Trust"

Les opposants au projet ont stratégiquement constitué, dans l'ensemble de leur dispositif de

mobilisation, un organisme situé à San Fransisco et privilégiant certains ordres d'argumentation jugés bien adaptés à une population urbaine aisée de la « *San Fransisco Bay area* ». La grandeur verte et les valeurs écologiques diverses y servent clairement de référence, ainsi que la grandeur du renom dans l'opinion qui est utilisée instrumentalement pour donner son poids au mouvement. L'organisme lance des campagnes dans la presse et organise des manifestations de relations publiques destinées à mobiliser selon cet ordre de l'opinion. Pour faire connaître la cause écologique et collecter des fonds, il fait appel à des « *sponsors* » participant souvent au compromis entre affaires et écologie, notamment des entreprises fabricant et commercialisant des équipements pour l'« expérience de la vie sauvage » [*wilderness*].

Une organisation pour anticiper l'épreuve du marché : "TID Ratepayer's Alliance"

Le calcul stratégique sur la justification d'ordre marchand est très développé dans le cas américain. La référence à l'épreuve de la concurrence participe d'un ensemble plus large d'« arguments économiques » qui sont stratégiquement utilisés dans le dialogue avec les hommes politiques car le marché « marche, au niveau politique ».

Puisque le projet n'est qu'une projection sur l'avenir, l'épreuve marchande de la concurrence ne peut être véritablement réalisée. Il faut donc l'anticiper et l'anticipation sera d'autant plus probante qu'elle ne se limite pas à un corps d'experts mais qu'elle s'étend à tout un chacun, en tant que client potentiel. C'est pourquoi les opposants au projet ont construit stratégiquement une deuxième organisation entièrement consacrée à lancer l'épreuve des prix concurrentiels. La « *TID Ratepayer's Alliance* » est confectionnée spécifiquement pour une argumentation de grandeur marchande et destinée à un « créneau » de population supposé particulièrement réceptif à cet ordre d'argumentation, dans la vallée agricole où, à une centaine de kilomètres de la rivière Clavey, l'électricité sera consommée par les clients du TID [« *Turlock Irrigation District* » : l'agence publique dépendant de la collectivité locale]. Notons que ce créneau peut cependant couvrir des « segments » très disparates, depuis des consommateurs individuels d'électricité jusqu'à de grosses entreprises : « *I started an organization called the TID Ratepayer's Alliance which is really keyed in on what a negative impact it would have on the economy here, because the power generated from the Clavey Project is so expensive. And so it's really focused on the economic environment here more so than the natural environment up there. And with financial help from the Clavey Coalition, and the Trust, the Ratepayer's Alliance took out a series*

of ads in the Turlock Journal, trying to make the public aware. Because so much of the public down here didn't even know what the Clavey was. It's an interest for me, but most people don't keep up on water and power issues particularly, and, unless they're impacted economically» (MF). Le slogan de ces annonces est particulièrement clair quant à la mise en valeur qui l'oriente : « *Keep your eye on TID and your hand on your wallet* » [gardez l'oeil sur TID [« Turlock Irrigation District »] et la main sur votre portefeuille] (Turlock Journal, November 14, 1994).

Gestion stratégique de l'identité écologiste et des qualifications de soi

Cette décomposition est dénoncée comme factice par les défenseurs du projet qui insistent sur le fait que les mêmes personnes seraient impliquées dans les différentes organisations, avec des casquettes différentes. De fait, la décomposition en organisations différentes oblige à des jeux, eux-mêmes manifestation stratégiques, sur les qualifications, à commencer par les qualifications de soi. Ainsi, l'interlocuteur responsable de l'organisation *TID Ratepayer's Alliance* explique qu'il a dû agir comme « écologiste en habits d'hommes d'affaire » : « *So [after] a series of wild and scenic battles, I chose to do an alternative approach to environmental work, and to basically be an environmentalist but in businessman's clothing* » (MF).

La confection d'un dispositif de compromis pour faire obstacle au tunnel du somport

« Achetons des terrains en vallée d'Aspe, avant que les camions ne les envahissent : pour se retrouver plusieurs milliers de propriétaires, en indivision, sur une bande de terrain ; pour que les expropriations soient rendues extrêmement compliquées » (tract du « Comité d'habitants pour la vie en vallée d'Aspe » ; fiche 214).

A la différence du cas américain, on n'observe pas dans le cas français une décomposition du dispositif de mobilisation destiné à mettre en cause le projet. A l'inverse, c'est un dispositif reposant sur la composition entre ordres de justification, et sur des compromis entre eux, qui a été conçu pour faire obstacle au projet en freinant les expropriations nécessaires à l'aménagement de la route d'accès au tunnel du Somport. Le caractère stratégique de ce dispositif tient à ce qu'il vise non le projet mais ses conditions de réalisation et que, en outre, il n'a pas été frayé dans l'usage mais résulte d'une conception ingénieuse (tirant cependant bénéfice de pré-

cedents : le Larzac). Le tract de présentation du Comité d'Habitants précise bien l'objectif de faire en sorte « que les expropriations soient rendues extrêmement compliquées. »

Toutefois, le tract discute le projet lui-même. Sur ce point, il suit d'ailleurs la stratégie exposée par un acteur américain qui avise les écologistes d'apparaître comme « *a real balanced political movement* » proposant des « solutions alternatives » et des « façons viables de résoudre le problème » (MM). Le tract s'engage franchement dans l'épreuve d'ordre industriel alors que celle-ci sert de levier, le plus couramment, à une dénonciation des qualifications écologiques⁽⁵⁾ : « Pourquoi l'axe Pau-Somport^[Indu] serait-il le dernier à se construire^[Indu] en zone de montagne? Serions-nous les derniers des derniers, les oubliés du progrès^[Indu]? » La composition entre une solution à ce problème d'ordre industriel et une évaluation d'ordre vert est soutenue par un dispositif technique frayant un compromis entre ces deux exigences, le ferroulage. Le tract s'inscrit donc dans cette alternative offerte par le rail : « la France et l'Europe préconisent le transport des marchandises par le rail. »

Le caractère composite du dispositif

Le dispositif de vente destiné à freiner l'expropriation est lui-même conçu comme un compromis complexe, dans ses visées et dans sa réalisation, entre plusieurs ordres de grandeur. L'un des objectifs est de « gagner du temps » dans l'espoir de transformations ultérieures du projet, espoir nourri par le bilan des transformations déjà acquises qui ont diminué la grandeur industrielle du projet : « Le projet s'est beaucoup transformé. Au départ c'était autoroute^[Indu], après 3 voies^[Indu], maintenant ça n'est plus que 2 voies^[Indu] » (B). Mais, en premier lieu, le dispositif vise à composer les exigences d'une évaluation d'ordre domestique avec celle d'un renom dans l'opinion sur une base la plus large possible. La composition tente donc de dépasser une tension majeure dans les disputes environnementales, exprimée souvent dans l'opposition entre « local » et « international » ou « étranger » : « Le but de ça, c'est d'abord faire une mobilisation^[Civ] locale^[Dome] concrète, que les gens comprennent. C'est aussi, au niveau national, faire une campagne de médiatisation^[Opin] importante. » (B).

La composante domestique

Le dispositif offre une matérialisation concrète de la conjonction entre ces différents objectifs. Sa réussite se juge au constat que « c'est une idée qui plaît à tout le monde », expression qui ne désigne pas un consensus vague mais plutôt, en l'occurrence, un compromis frayé. L'ancrage domestique est

un ancrage dans les attaches au lieu par la terre. Mais comment vendre des parcelles au monde entier sans rompre ces attaches ? La solution trouvée s'appuie sur la distinction entre usufruit et nue propriété qui témoigne de traces, dans le droit, de différents rapports d'appropriation. La terre est vendue pour 15 ans mais : « Les agriculteurs gardent l'usufruit^(Dome). Nous, on ne prend que la nue propriété. Ils continuent à cultiver leurs^(Dome) terres^(Dome), ils savent bien qu'on ne pourra pas leur retirer » (B). Bien entendu l'usufruit se transmet par héritage pour conserver la qualification patrimoniale du bien.

L'ancrage domestique ne concerne pas seulement les attaches antérieures maintenues mais aussi celles qui sont consolidées par les nouveaux contrats. Dans le tract du Comité d'Habitants, à la rubrique « Qui doit acheter ? », il est répondu : « surtout des béarnais^(Dome) pour bien montrer que nous cherchons à protéger notre^(Dome) vie et notre^(Dome) avenir ». Cependant, puisqu'il s'agit de compromis, il est ajouté : « des étrangers^(Dome) pour compliquer les choses ». Le tract signifie clairement que les agriculteurs gardent la maîtrise de leur terre et que l'acheteur ne peut véritablement faire sien le bien ainsi approprié : « les propriétaires et les fermiers restent jouissant de leur terre ; vous ne serez propriétaire que de la nue-propriété, c'est-à-dire que vous ne pourrez ni camper ni vous promener sur "votre" terrain ».

L'implication des étrangers et de grandeurs désancrées

L'épithète d'« étrangers » correspond à une piètre qualification d'ordre domestique. Elle n'offre qu'une projection réductrice, dans l'ordre domestique, de grandeurs relevant d'autres mondes et intéressantes pour le compromis : le renom dans l'opinion, acquis auprès des lecteurs de publications qui accroîtront ainsi la visibilité internationale du conflit ; l'ordre civique, puisque l'acte d'achat est un acte militant de solidarité ; la grandeur verte, bien évidemment, puisqu'il s'agit de faire obstacle à un projet qui, dans son état actuel, est considéré comme une misère verte. Pour mobiliser toutes ces grandeurs, le dispositif de vente locale s'articule aux dispositifs d'ONG internationales et le tract indique que « les associations internationales comme Greenpeace et WWF apportent leur soutien moral et logistique à cette opération de grande ampleur ». L'informateur sur le montage explique que, parmi les pays touchés, « il y a Belgique, Luxembourg, Suisse, et ils sont en train de négocier, Hollande, Angleterre, en disant que les Hollandais étaient très militants^(Dome) et que ça marchera » (B). L'interlocuteur ajoute avec une

pointe d'ironie à l'égard d'ONG environnementales qui ont du mal à coopérer et qui ont des façons de faire quelque peu impérialistes : « On a réussi aussi à les faire travailler ensemble. Ils se sont partagé le monde tranquillement... » (B).

Le montage du dispositif est lui-même un dispositif de compromis

Ajoutons que le montage du dispositif lui-même, qui n'est évidemment pas apparent dans le tract, suppose un compromis. Ce ne sont pas des représentants des ONG qui viennent directement acheter leurs terres aux Aspois ou les convaincre de les vendre. Le montage a nécessité tout un travail d'ajustement prenant en considération les qualifications domestiques. Il n'a même pas été réalisé entièrement par les personnes actives localement, mais par des gens plus qualifiés dans l'ordre domestique : « il y en a un qui l'a proposé depuis le début, c'est lui qui a négocié avec les autres, en disant : "il faut aller voir un tel". Il y a tout un travail de négociation, lui est fâché avec^(Dome) lui, etc... [...] On va avec les agriculteurs ou des personnes âgées^(Dome), des gens qui sont un peu des sages^(Dome), qui expliquent. Ils sont avec nous, ils sont des sages^(Dome)... » (B).

2. Le langage des intérêts : ses extensions et ses limites

La déclinaison des intérêts

En raison des contraintes de justification, une absence de références aux intérêts en première personne, sauf pour un déni

Dans les comptes-rendus recueillis des disputes, la référence à un intérêt individuel n'est pas normalement, y compris dans le cas américain, assumée en première personne. On n'y trouve pas de référence à une motivation pour son propre intérêt. Ceci n'est évidemment pas une propriété générale du discours sur les bonnes raisons d'agir mais tient au tour qu'a pris la dispute ainsi qu'au dispositif d'interview qui engage plutôt dans un régime de justification (en instaurant lui-même un horizon public : cf. section 4). On retrouve donc, chez les interlocuteurs américains, les mêmes effets des contraintes pragmatiques du régime de justification que nous avons observés en France. Même dans les moments où les personnes interrogées expriment une forme de motivation personnelle de leur engagement, ce n'est pas le vocabulaire de l'intérêt qui est alors employé, y compris aux USA.

Dans les rares cas où il est fait référence à l'intérêt personnel de la personne qui s'exprime, c'est pour dénier que cet intérêt soit réellement en cause et souligner, à l'inverse, que l'engagement est orienté vers le bien commun au point d'aller même à l'encontre d'un intérêt personnel. Le directeur de l'entreprise de rafting californienne est particulièrement bien armé pour ce déni lorsqu'il montre en quoi le barrage pourrait, en fait, servir les intérêts de sa propre entreprise. Prise dans l'aménagement industriel, l'eau vive sortant du barrage et alimentant les rivières descendues en raft⁽⁶⁾ connaîtrait une normalisation de son débit caractéristique d'une qualification industrielle. Cette eau normalisée dans les cycles de son débit serait une matière première plus ajustée à la planification des services de rafting fournis par l'entreprise. A l'inverse, la situation actuelle de grande imprévisibilité conduit souvent à annuler des séries entières de tours au prix de pertes considérables. Cette relation entre le barrage et l'intérêt personnel de l'entrepreneur de rafting a été également formulée par son adversaire, le directeur du projet. Dans la bouche de ce dernier, le refus de l'entrepreneur de prendre en compte cette motivation personnelle ne témoigne pas de l'authenticité de son engagement pour une cause de bien commun, mais plutôt de l'irrationalité d'une conduite allant à l'encontre des intérêts bien compris.

La mise en cause d'intérêts trop particuliers

Loin d'être immédiatement légitime, l'intérêt particulier est souvent dénoncé par les interlocuteurs américains.

Ainsi, l'indienne Mi-Wak Phyllis Harness distingue nettement les « personal feelings » des positions arrêtées au sein du conseil de tribu. Elle critique âprement les interventions de l'indienne qui fait fonction de porte-parole officiel de la tribu Mi-Wak et qui, de son propre chef, a laissé entendre que la tribu était favorable au projet. Cette femme est même allée jusqu'à solliciter \$500 de la tribu pour financer un voyage à Washington (dénoncé comme lobbying), sur proposition du directeur du projet, alors même que le conseil n'avait pas arrêté de position sur la question. La mise en cause de l'initiative personnelle du porte-parole s'exprime dans une pétition qui manifeste l'opposition des indiens Mi-Wak au projet.

L'entrepreneur de rafting qui, en de nombreuses occasions de l'entretien, prend en considération les intérêts d'autres acteurs, développe à plusieurs reprises une critique d'intérêts trop individuels. Il entend contribuer à un « dévoilement » (« *exposing* », beaucoup plus fort que le français « exposer », dans le sens de la révélation) des per-

sonnes qui, à titre individuel, « tirent profit du projet ». La critique de l'égoïsme peut s'étendre à des comportements d'institutions qui ne sont pas capables de coopérer à un bien plus commun. C'est le cas de l'agence de district proposant le barrage dont l'« ego » est orienté vers la multiplication des centrales électriques, les « individus espérant tirer les bénéfices du projet n'étant pas ceux qui en paieront les coûts ». Cette dénonciation d'intérêts particuliers qui font obstacle au bien commun peut également viser des acteurs du même bord dans le combat contre le projet de barrage. On dénoncera ainsi les compétitions déplorables entre organisations écologiques qui veulent tirer chacune leur épingle du jeu et faire savoir que la victoire leur revient. Le « nous » de chaque organisation n'est plus alors tenu comme un collectif de bien commun mais comme un « ego » rompant la solidarité : « *Well, some people might, who have their ego involved in this, want to have, you know "we saved the Clavey river", have that shield go on to their Sierra Club jacket, and so now sort of the problem between the Sierra Club and Friends of the River, both of them wanted to be at the dinner table of success.* »

Une autre forme de mise en cause d'« intérêts privés » nous rapproche du dispositif de composition qu'est la « Coalition » et que nous examinerons plus loin. Ici l'intérêt privé n'est pas dénoncé en lui-même mais critiqué pour son défaut de composition avec d'autres : « *Well the only real private interest behind it is the commercial rafting interest* » (GJ). Ce ne sont pas les intérêts privés derrière l'opposition au projet qui sont mis en cause mais le fait qu'il n'y en aurait qu'un seul, celui des compagnies de rafting.

L'attribution d'intérêts particuliers pour une planification stratégique

Si les intérêts particuliers font l'objet de critiques dans un régime de justification, aux USA de même qu'en France, ils ont parfaitement leur place dans un traitement stratégique des événements selon un régime d'action intentionnelle, téléologique. Une référence positive à des intérêts privés se rencontre donc fréquemment (plus fréquemment aux USA qu'en France) dans la prise en compte d'autres acteurs et de leurs propres motivations personnelles, lorsqu'il s'agit d'élaborer des séquences stratégiques d'actions. Si la planification de l'action requiert de tenir compte d'agissements d'autres personnes, l'incertitude du calcul sur ces agissements est généralement réduite lorsqu'on les saisit dans le format du comportement intéressé. Rapportée à des intérêts motivant son comportement, la conduite de l'autre peut être intégrée à son

propre plan. Ainsi, loin d'une saisie dans un régime de justification civique, la rencontre avec une exigence politique sera envisagée comme stratégie d'action impliquant l'intérêt de « personnes d'importance politique », leur intérêt personnel à recueillir le plus grand nombre de suffrages pour obtenir une investiture : « *People of political importance need educating as well, and particularly when they're running for office, when they're trying to get elected, they're very interested in getting votes* » (MM). Il reste que, dans un régime de justification, ces mêmes intérêts pourront être dénoncés. Ainsi, une perspective d'intérêt général de long terme requise pour une planification industrielle et verte de « développement soutenable » servira d'assise à une dénonciation de l'intérêt personnel et de court terme des « politiciens » : « *Because we have a political side which most politicians view in election cycles, every two years for Congress, two years for the Assembly, four years for the Senate, the State... so everything is viewed in the light of the next election. You'll see any elected official's position change dramatically depending on where they are in the election cycle* » (JM).

Les intérêts individuels collectivisés dans des groupes d'intérêts

Lorsque les acteurs attribuent des intérêts permanents à d'autres personnes et qu'ils construisent des collectifs à partir d'un partage supposé d'intérêts similaires, leur démarche s'apparente à celle des sociologues opérant principalement avec cette catégorie d'intérêt (en particulier, d'intérêt « objectif »). Les intérêts sont alors attachés en permanence à des personnes partageant collectivement (même si ces collectifs ne sont pas institués) les mêmes dispositions à agir. Si cette caractérisation prend une tournure critique, ce qui est fréquent lors d'un dévoilement d'intérêts, elle conduira à des expressions de divergence dans les classes d'intérêts et d'affrontement de ces classes lorsque les intérêts sont antagoniques.

On trouve dans les deux cas français et américain des expressions très similaires de mise en cause de groupes ou classes d'intérêts. Dans chacun des cas sont désignées des catégories d'individus opposés aux véritables intérêts des locaux.

La première est constituée par des gens des villes dont les intérêts sont ceux de gens de passage dans la région venant profiter de beaux paysages. Ils s'opposent à un développement de bien commun local. L'expression de ce conflit de classes d'intérêts prend souvent un tour très virulent. Un élu local français déclare : « Nous n'allons tout de même pas crever dans nos sabots pour faire plaisir

à des écologistes nantis », écologistes dits, par le même interlocuteur, « victimes du parisianisme surréaliste ». Du côté américain, les « *wealthy yuppies* » et « *urban people* » sont mis en cause pour leur intérêt à utiliser l'espace local comme « *playground* » ou « *personal park* ». Soulignons que, dans les deux cas, la classe d'intérêts visée est désignée à la fois comme urbaine et « *nantie* » [*wealthy*].

La seconde classe est en revanche locale. Toutefois, elle est apparentée à la précédente en ce qu'elle serait composée de néo-locaux. Des gens de la ville sont venus s'installer dans un certain état de développement et résistent à tout développement ultérieur. Dans le cas français, certains opposants très actifs au projet sont ainsi traités comme des gens « qui ne sont pas dans le besoin », « pas des gens du pays, des gens qui sont de passage. Ils n'ont pas une vision complète, cohérente, homogène, d'une société qui peut se réorganiser. Ils en ont dans la plupart des cas une vision nostalgique, la paradis perdu, ce que nous aurions pu être du temps où tout le monde était gentil, où les bergers parlaient patois. » Le cas américain comporte une mise en cause très similaire de gens venus d'ailleurs qui refusent tout changement. Selon la métaphore plusieurs fois citée, ils voudraient « fermer à clé les grilles » une fois qu'ils se sont installés dans leur nouveau domaine. S'y ajoute le dévoilement d'un intérêt financier : « *you know if they could lock the gates so that people wouldn't move up here [...] they retire and they come up here, they sell their property in Los Angeles or San Francisco, at a very very good price, come up here and buy something or build something at half the price. And a lot of those people don't want to see the country disturbed because they came up here to enjoy it just as it exists.* » Ces classes d'intérêts font obstacle au bien commun de la communauté en freinant des investissements et en favorisant un comportement « égoïste » : « *They don't want the world to change, they don't want to pay taxes, they don't want to increase taxes, and you know what is suffering? The infrastructure: schools, roads, all of the services that you need to keep a country together. No, they are very stingy [égoïste].* » Expliquant leur propre itinéraire, des personnes actives dans la lutte contre le projet construisent bien leur biographie sur l'opposition entre ville et campagne, mais en soulignant à l'inverse les sacrifices financiers impliqués par ce changement de vie : « *Then I subsequently got married and lived in cities for a long time, Los Angeles and so forth, and we lived in Alaska. We moved a lot and finally we decided we hated the urban situation. We weren't happy with our children being in the urban situation and the schools and everything, so we moved up here. It*

was a deliberate, conscious decision. We took a cut in pay. My husband is a professional and he knew that was part of the consideration. We wanted to get back here. It's worth it to us to not make the money to live differently » (GE).

« Intérêts privés » et « intérêts spécifiques »

La notion d'intérêt « privé » aux USA est ambiguë dans la mesure où le « privé » peut désigner aussi bien un espace non gouvernemental que le monde des affaires, avec souvent dans ce dernier cas une utilisation dépréciative, comme lorsque l'on montre du doigt l'influence des groupes d'intérêts privés cherchant à peser sur le Congrès. Les deux sens ne sont à l'évidence pas superposables. Certaines organisations sans but lucratif peuvent être « privées » dans leur statut tout en visant un bien commun. Cette ambiguïté est utilisée pour réduire ces organisations à des « intérêts spécifiques » ou « spéciaux », et anéantir ainsi leur prétention à la justification de bien commun dans la cause qu'ils défendent. Ainsi, une page dans un journal achetée par les défenseurs du projet stigmatise le « *Tuolumne River Preservation Trust* » comme « *special interest* » group.

Une caractérisation en termes d'intérêt spécifique ne suffit cependant pas, aux USA, à jeter le discrédit sur une motivation. Cela tient à la figure de composition d'intérêts spécifiques qui y est développée comme soutien de la « *community* ». Même spécifiques, des intérêts peuvent être légitimement reconnus comme une composante de cette *community*. Ainsi en est-il des « intérêts touristiques » dont le poids pourra être évalué à leur chiffre d'affaires : « *There's good cooperation between the tourist interests in the county, on the river outfitters, which are very strong in this community, make a lot of money, work closely with the Forest Service and so forth. They've been a hundred percent behind us, behind saving "the Clavey." That's a really good piece of the community » (GE). Toutefois, les plus militants de la cause écologique n'acceptent pas que l'on parle d'« intérêts spécifiques » [*special interests*] pour l'environnement et veulent rapporter celui-ci à un bien commun. Ils déplorent que le soutien de la part d'autres membres de la coalition ne soit pas toujours publiquement affirmé par référence à un bien commun vert. Une militante locale se défend ainsi d'une assimilation des environnementalistes à des intérêts spécifiques : « *How does that explain fishermen? How does that explain the people I talk to at the Sports Expo who signed up on my roll sheet saying no, we don't want a dam on "the Clavey." It doesn't, that doesn't explain. It's not just special interests. Like I told you, there's broad support from the people who have lived here**

a long time. They're not... They're a little nervous about relating to environmentalists. You're not going to get a strong feeling of solidarity there publicly, but they'll talk to you... » (GE).

Le langage des intérêts aux USA et en France

Si l'on adopte un paradigme de recherche centré sur la notion d'intérêt et qu'on le confronte sommairement à la comparaison des deux cas, on pourra lire de la manière suivante le contraste observé, rejoignant ainsi certaines identifications de différences culturelles nationales. En France, on invoquerait volontiers l'intérêt général, quitte à masquer dans une rhétorique du bien commun des intérêts personnels sous-jacents, véritables moteurs des conduites. Aux Etats-Unis, les motivations se référeraient plus ouvertement et de manière plus réaliste aux véritables intérêts individuels.

En fait, à y regarder de plus près, une telle opposition ne tient pas. Le fait que les acteurs américains interrogés fassent plus fréquemment que les Français référence à des intérêts privés n'implique pas, comme on a souvent tendance à le conclure trop hâtivement, que les intérêts privés soient dotés d'une légitimité sans conteste aux USA. Les Américains se livrent également à la dénonciation d'intérêts particuliers et manifestent tout autant que les Français les exigences argumentatives de montée en généralité et de rattachement à des figures du bien commun. Nous les avons vu utiliser, pour ce faire, toutes les voies offertes par les différents ordres de justification.

La place occupée par les justifications est cependant compatible avec celle accordée aux intérêts, et cela pour deux raisons. Tout d'abord, chacune peut correspondre au déploiement de régimes pragmatiques différents. Leur confrontation n'est pas simplement critique, selon le rapport entre intérêt particulier et intérêt général qui ordonne les états de grandeur. Il y a aussi lieu d'examiner des articulations plus complexes, notamment dans des séquences temporelles où se trouvent conjuguées des actions stratégiques avec des moments de justification (cf. *infra*, section 4). La seconde raison tient à ce que le vocable d'« intérêt » laisse ouverte la possibilité de déclinaison, depuis des intérêts individuels jusqu'à des intérêts généraux en passant par des intérêts spécifiques.

Les biais introduits par le langage des intérêts

Toutefois, le langage des intérêts présente aussi des limites qui doivent être clairement identifiées

afin que le chercheur évite de l'utiliser comme un méta-langage qui serait adéquat pour saisir toute espèce d'engagement dans le monde.

Mentionnons ici deux de ces limites. L'une porte sur le traitement des formes d'évaluation et de référence à des biens communs. L'autre concerne la façon d'envisager le rapport à l'environnement.

Un traitement paradoxal des valeurs comme préférences individuelles

Le fait d'exprimer le bien commun dans le langage de l'intérêt facilite une réduction des formes de bien commun à des valeurs individuelles pour lesquelles l'individu aurait des préférences comme à l'égard de telle ou telle marchandise disponible. Ainsi, dans la citation suivante, l'interlocuteur saisit quelque chose comme un bien commun ou une grandeur verte en termes d'intérêt spécifique pour l'environnement (« *environmental interests* »). Il propose, à l'inverse, d'y reconnaître un intérêt de plus large extension, l'intérêt du public (« *the public's interest* ») à partir des opinions largement exprimées dans les scrutins. Mais il souligne que les élus, ou les médias, n'ont pas la même « confiance » dans cette valeur environnementale qu'il distingue ainsi d'une préférence individuelle : « *I would say it's in the public's interest, and the fact that the public still place environmental interests on a higher level of trust than do elected officials, or the media for that matter, according to the latest polls, shows we're still, as long as we stick to the truth and don't go too wildly off the mark in terms of our claims, we're still doing good* » (SE).

Un rapport intéressé à l'environnement qui tend à être réduit à une appropriation privative

La saisie de l'acteur à partir d'intérêts individuels impose aussi des restrictions sur la façon d'envisager son rapport à l'environnement. Le rapport d'intérêt d'un individu, traité a priori comme un être détaché, va de pair avec une inclinaison à privilégier l'appropriation privative comme forme de rapport à l'environnement. Le format de l'individu intéressé est évidemment très ajusté à un mode de coordination marchand où toutes les dépendances entre personnes sont déterminées par la circulation de biens et services marchands appropriables et aliénables. Le marché concurrentiel offre ainsi un prolongement collectif, dans une forme de coordination de large portée, de la figure de l'individu intéressé. Cependant, la diversité des modes d'attache à l'environnement que nous avons pu observer (Thévenot 1996) est mal saisie par cette figure du rapport privatif en termes de propriété privée.

Dans un texte portant sur les attaches de l'homme à son environnement, le secrétaire de la section du Parti Socialiste de la Vallée d'Aspe dénonce l'impropriété du langage marchand pour couvrir toutes ces formes d'attaches et les mettre en valeur : « L'homme n'est rien sans son environnement. Et celui-ci ne cesse de se dégrader, parce qu'il n'a aucune valeur marchande pour le système capitaliste. Pourtant, socialement, nous savons tous que l'environnement a un coût ». Il recourt à la figure de l'usufruit pour suggérer d'autres rapports à la nature : « C'est notre respect de l'homme qui nous fait dire que nous n'avons pas le droit d'entamer le "capital nature", dont nous ne sommes que les usufruitiers, que nous devons léguer aux générations futures » ; « nous ne sommes pas propriétaires de la terre sur laquelle nous vivons, nous n'en sommes que les usufruitiers » (articles de mai et août 1994 pour le bulletin de la Gauche Socialiste *Données et Arguments*).

La faiblesse de l'équipement approprié, dans le droit notamment, pour traiter des modalités très diverses d'attache à l'environnement entraîne une tension très forte sur l'équipement prééminent qu'offre la notion de propriété privée et de droit de propriété inscrite dans la loi. Quelques ouvertures sur d'autres formes d'attache sont cependant disponibles dans le droit français, telle que la notion de servitude attachée à un bien, ou la distinction entre usufruit et nue-propriété. Nous venons de la rencontrer en tant que métaphore mais nous l'avons également vue utilisée comme équipement juridique dans un dispositif de mobilisation contre l'élargissement de la route d'accès au tunnel du Somport (cf. *supra*, section 1).

Appelé à gérer l'ensemble des formes d'attaches, de l'habitat humain à l'habitat d'autres espèces, le droit de propriété se trouve au centre de controverses particulièrement vives aux Etats-Unis. On l'a vu dans les débats juridiques qui ont conduit à un récent arrêt de la Cour Suprême (juin 1995) concernant la question des espèces protégées. Contre un avis exprimé par la Cour d'appel de Washington et stipulant que le dommage fait à l'animal devait être « direct » pour contrevenir à la loi, la Cour Suprême, par six voix contre trois, a considéré que l'interprétation du règlement revenait au Département de l'Intérieur. Le juge Stevens a déclaré que le Département de l'Intérieur avait « raisonnablement interprété l'intention du législateur » en incluant dans les dommages une « modification significative de l'habitat ou une dégradation qui entraîne des disparitions ou des blessures d'animaux ». D'un avis opposé, le juge Scalia a écrit quant à lui que l'extension de la protection à

l'habitat « faisait peser une injustice et menaçait de ruine » les propriétaires terriens. Des avocats ont également critiqué cet arrêt en considérant que la Cour Suprême « plaçait la vie sauvage [*wildlife*] au-dessus des intérêts des humains » et que la Cour refusait de prendre en considération « les effets sur les humains » de l'« Acte sur les espèces menacées ». Ils ont prédit une multiplication des procès de la part des propriétaires réclamant des dédommagements pour "la terre sacrifiée aux espèces protégées".

3. coalition, confrontation et bien commun local

Le dispositif américain d'une Coalition locale d'intérêts spécifiques disparates : « Clavey River Preservation Coalition »

Les opposants au projet américain n'ont pas seulement construit les deux organisations précédemment mentionnées qui étaient conçues pour mobiliser spécifiquement selon certaines grandeurs, verte et d'opinion pour l'organisation établie à San Francisco (« *Tuolumne River Preservation Trust* »), ou marchande pour celle orientée vers les clients de l'agence de district fournissant l'électricité (« *TID Ratepayer's Alliance* »). Ils ont également stratégiquement constitué un dispositif qui est conçu sur une base locale, comme une coalition pour la préservation de la rivière Clavey (« *Clavey River Preservation Coalition* »). Cette dernière organisation n'est pas construite dans un souci de différenciation des ordres de grandeur et des épreuves qui leur correspondent. Certes, le caractère local de la coalition permet de mettre en valeur des liens de proximité et des attaches territoriales dans une grandeur domestique de la confiance. Mais le dispositif est principalement destiné à composer localement des intérêts spécifiques [*special interest*]. Les « *special interest groups* » ne sont pas fondus et dépassés dans des spécifications du bien commun. C'est leur juxtaposition dans la recherche d'une diversité des intérêts qui est, à l'inverse, visée. Il s'agit de « représenter le plus possible de personnes et les plus diverses » et d'influencer de cette façon les élus. La formation d'une coalition répond en effet à l'ambition politique de constituer une voix légitime, une voie de représentation du local : « *The political people who openly make the decision on whether they're going to be with you or opposed to you will listen very closely to the voice of a coalition* » (MM). La légitimité de la voix

tient à ce que les hommes politiques pensent que « la coalition a dégagé le pour et le contre et offre une perspective plus large ». Cette dernière condition distingue la coalition d'un simple conglomérat de « *special interest groups* » qui n'est pas doté de la même voix : « Quand vous menez un combat politique, vous recueillez une liste de groupes d'intérêts spécifiques [*special interest groups*] et vous vous appuyez dessus. Mais quand vous essayez d'avoir de l'influence sur des élus ou des candidats, plus vous représentez de gens et plus votre groupe est divers, plus votre influence est grande ». Le dispositif de la coalition est donc congruent avec le langage des intérêts spécifiques : « **I also believe very much in coalitions, a coalition of interests** » (MM).

La coalition peut reposer sur les intérêts de gens « étroits d'esprit » : les pêcheurs et les chasseurs

La coalition ne réunit donc pas des personnes autour d'un bien commun écologique, voire d'un compromis entre plusieurs ordres de bien commun. Elle doit comprendre jusqu'à des « gens étroits d'esprit ». L'exemple le plus couramment cité est celui des pêcheurs. Ces pêcheurs ne s'agrègent pas facilement avec les écologistes, ils « n'ont pas été, historiquement, des environnementalistes ». L'épithète « étroit d'esprit » pointe clairement vers l'absence de prise en compte du bien commun. L'évaluation du bien, pour le pêcheur, peut se clore sur une activité de pêche réussie : « le véritable chasseur tient à attraper du poisson sauvage et il peut être si étroit d'esprit qu'il se tienne à cela... » (MM). Dans ce régime d'action téléologique, la clôture de l'évaluation comprend la rivière mais non le barrage. Toutefois, le pêcheur « étroit d'esprit », sans attache historique avec la constitution de l'environnement en bien commun, reste néanmoins attaché à la rivière par son poisson et par l'état de son poisson. Cette évidente dépendance est impliquée dans son activité de pêche et le conduit à mettre en valeur la rivière tout entière qui constitue l'habitat de son poisson, l'« habitat vierge et naturel du poisson ». Le pêcheur peut, par conséquent, reconnaître une valeur intrinsèque à la rivière. Mais il ne faut pas lui demander plus qu'il ne saisit dans son évaluation d'une bonne pêche. Et le barrage ne fait pas d'emblée partie de cette évaluation alors qu'il est évidemment intégré, en tant que misère verte, dans une mise en valeur écologique : « Les pêcheurs veulent protéger la rivière parce qu'ils veulent pêcher mais ils ne se préoccupent pas nécessairement de savoir s'il y a un barrage en amont ou en aval. Tout ce qu'ils veulent, c'est attraper du poisson » (MM). L'activité de pêche ou de chasse est cependant loin de se réduire à l'accomplisse-

ment d'une action ou d'un répertoire d'actions facilement repérables par leurs conditions d'exercice et leurs instrumentations. Certains militants écologistes, tout en déplorant le manque de solidarité des pêcheurs et chasseurs à une cause écologique plus globale, sont prêts à reconnaître, sous forme de « savoir » détenu en propre par les pêcheurs, une expérience des attaches à l'environnement qu'il serait prudent de prendre en compte et de préserver.

Les pêcheurs constituent également une composante importante de la coalition en raison de leur nombre et aussi de leur orientation politique différente de celle des écologistes : « *there are many of them, and they also carry more conservative political clout* » [poids politique] (MM). Enfin les pêcheurs et chasseurs utilisent un matériel important et onéreux, ce qui en fait des clients intéressants pour les commerces spécialisés locaux : « *And then there's, if you go beyond it, the sport fishermen, well, he buys^(March) fishing gear, and so there's a lot of stores^(March) that specialize in fishing gear. And so they become allies in protecting^(Vert) the Clavey, even though they may not be environmentalists^(Vert-), they pride themselves in having access to some of the best fishing grounds* » (MM).

Tensions et apaisements à l'intérieur de la coalition

Par définition et par construction, la coalition ne préserve pas de tensions internes, bien au contraire. Plusieurs de ces tensions potentielles sont apparues précédemment, telle celle provenant d'orientations politiques divergentes : « *And even though I eat salmon, I love it, I have no political connection to salmon fishermen* » (MM). Même les organisations qui œuvrent pour une même mise en valeur écologique, telle que la vénérable organisation « *Sierra Club* », ou les « *Friends of the River* » rassemblés autour de la cause des rivières menacées, se trouvent facilement en rivalité dans l'opposition au projet pour « porter le flambeau » et la responsabilité de la victoire : « *they didn't like each other, because the Sierra Club is more conservative, and Friends of the River is more liberal. And sometimes volunteers say and do things without much guidance, you know; they're more radical. They may spout off [pérorer (péjoratif)] and say things that aren't necessarily helpful to a marriage of the Sierra Club and Friends of the River* » (MM). Ces rivalités sont toutefois plus difficiles à gérer dans le « *Tuolumne River Preservation Trust* » de San Francisco qui rassemble des organisations que dans la Coalition qui réunit des intérêts sur une base locale, avec la possibilité de jeu offerte par des appartenances multiples et des liens personnels : « *in forming the Tuolumne river Preser-*

vation Trust, the most difficult thing was to get the Sierra Club and the Friends of the River to sit at the same table. There was so much ego involved there, but with the Clavey coalition, because we're so small, essentially just Tuolumne county, the environmentalists, we all know each other, we're all friends. I belong to the American Rivers, I belong to Friends of the River, and I was a Sierra Club member for years and years and years, but I let my membership go, although I helped found the local Sierra Club group » (MM).

Tissant ces liens par des multi-appartenances, certaines personnes sont, à elles seules, des dispositifs de coalition et contribuent efficacement [to be instrumental in] au maintien de la coalition tout en étant susceptibles de recevoir des qualifications de grand selon un ordre domestique de confiance : « *Wally was kind of the strong point in the Coalition [...] of course having been a banker he's fearless [...] a retired banker and a rancher. [...] He's been wonderful. He's been very, very good. The combination of the tie to the community, his abilities in the economic issues and his kind of political savvy [jugeotte] have just been valuable. [...] Wally really was instrumental in reaching out and getting the Highway 120 Association which is the community... It has really been the Chamber of Commerce over there* » (E).

Tensions externes avec d'autres organisations

Au-delà des limites de la coalition, la décomposition du dispositif de mobilisation d'ensemble entre diverses organisations suscite également des tensions réactivant, à l'intérieur du camp des opposants au projet, l'opposition entre « locaux » et « urban people » dont nous avons vu qu'elle correspondait aussi à différents ordres de grandeur mis en œuvre. Ainsi, la venue sur les lieux d'un homme politique accompagné par un responsable de San Francisco du « *Tuolumne River Preservation Trust* » froisse les membres de la Coalition qui n'ont pas été informés et impliqués dans ce contact, de même qu'un article de magazine qui met en avant l'un sans l'autre : « *[The Trust member's] response was: "well, ah, [the politician] asked me to come and talk to him. He didn't ask me to come talk with him with everybody else, and he was talking to fifty different people and I was sort of in line, and I had him for an hour. But [the Coalition member] would say: well you know, you can't be meeting with the Senator's aide in Tuolumne county without the local coalition being involved, you know... [The Trust member's] is frustrated because, well, once again she thinks: "I have snubbed [snobé] the local coalition". It's also... a problem. Or Sunset magazine article comes out, some article*

comes out in a magazine, and it mentions the Tuolomne river preservation Trust and not the Clavey coalition. I don't care, but it happens, and some people who are, you know, waving the coalition flag feel snubbed that... » (M).

Coalition locale et communauté politique

Pour conclure sur ce dispositif, soulignons que la légitimité de la « voix » de la Coalition locale tient à son ajustement à la notion américaine de « *community* » qui occupe elle-même une place centrale dans la construction politique. Cette communauté fraye un compromis entre une qualification civique du citoyen requérant la proximité à une « base » et, d'autre part, une valorisation du local, du petit, du proche, qui offre l'assise pour une généralisation des liens selon une grandeur domestique de la confiance. On notera aussi que cet ancrage repose sur une tradition ayant construit le civisme sur une société de taille restreinte compatible avec des liens personnels. Le caractère local de la coalition, par opposition aux ONG, ne diminue donc pas son rôle dans la construction d'un intérêt général mais correspond à l'idée d'une communauté « de base » [*grass roots*] : « Nous sommes la base [*the grassroots*], nous sommes la communauté et c'est important pour les hommes politiques. C'est très important pour eux de savoir qu'il y a un soutien local à la base [*local grassroots support*] ». Une dotation récemment octroyée à la coalition vient sanctionner cet ancrage dans une communauté dont la coalition doit contribuer à « élever la conscience des individus » qui la constituent.

A propos du « Comité d'Habitants pour la vie en vallée d'Aspe »

Pour toutes les raisons développées précédemment, la coalition d'intérêts spécifiques « *Clavey River Preservation Coalition* » se distingue nettement des organisations développées en France pour faire modifier le projet. Son homologue, si l'on peut dire, est l'organisation locale dénommée « Comité d'Habitants pour la vie en vallée d'Aspe ». Elle ne s'adosse cependant pas à la même construction politique d'une voix légitime de la communauté locale. En revanche elle recouvre, comme la coalition américaine, des divisions multiples, dont politiques, qui suscitent des tensions. Comme la coalition, elle n'intègre pas aisément les qualifications vertes, civique ou d'opinion avec les attaches locales, particulièrement au moment des grandes manifestations qui mobilisent sur une base nationale et internationale. L'un de ses membres actifs, lui-même militant politique et écologiste, cherche à apaiser la « mauvaise perception » que les manifestations répétées des « écologistes » ren- contre de la part de beaucoup de valléens, y com-

pris au sein du comité d'habitants. Tout en reconnaissant que les mots qui justifient les actions d'orientation écologique ne « parlent » pas toujours aux valléens, ils s'insurge contre les comportements xénophobes qui leur répoussent. Il dessine un compromis autour d'un patrimoine qui peut concerner tout autant des valléens que d'autres : « Pour les valléens, ce patrimoine a une valeur différente. Mais elle est dépréciée par des travaux qui gagneraient à être un peu plus respectueux de notre cadre de vie. [...] Hier, à Bedous, l'Etat a porté la main sur des jeunes, dont le seul tort est de se sentir concerné par l'atteinte au patrimoine valléen, auquel ils sont attachés » (JLP).

Au-delà du comité d'habitant est recherchée une alliance avec d'autres organisations qui sont amenées à s'élever contre le projet à mesure que le tracé de la route se précise. Dans une « tribune libre » publiée par la République des Pyrénées⁽¹⁾, un membre du comité d'habitant invite des « acteurs nouveaux [...] riverains, commerçants-artisans, agriculteurs » à reconnaître « leur intérêt commun » en dépit des différences de « logiques, à première vue inconciliables » : « pourquoi se le cacher, chacun de ces groupes a sa logique, ses intérêts à défendre. [...] Le drame, c'est que nous ne sachions pas dire ensemble [notre intérêt commun], malgré nos différences. Il ne faut pas les gommer, elles existent. Mais ce qui existe aussi, c'est l'intérêt commun que nous avons à voir notre vallée conserver un patrimoine riche et un pouvoir d'attraction touristique toujours plus important [...] un intérêt commun à ce que se mette en place une « offre de transport » complémentaire, le rail ».

Arènes de confrontation et dispositifs composites de coordination

Nous avons examiné divers dispositifs de coordination qui lient les acteurs, entre eux et avec leur environnement. Même s'ils coalisent des intérêts ou opèrent des compromis entre justifications d'ordres différents, ils creusent cependant l'opposition entre partisans et adversaires du projet. Considérons maintenant les dispositifs d'espace public destinés à une confrontation des différentes évaluations.

Arènes de débat public : « Scoping » hearings

La mise en public de la confrontation est organisée notamment par une séance dite de « scoping », dans le jargon de régulation. Elle est destinée à offrir aux « parties intéressées et au public » l'occasion de fournir des informations sur l'étendue (« *scope* ») et la profondeur des questions qui

devront être prises en compte dans le rapport d'impact environnemental (*Environmental Impact Statement*) de la commission de régulation (FERC : *Federal Energy Regulatory Commission*).

Dans une construction d'un bien écologique, l'absence de porte-parole pour les non-humains dans un tel dispositif de confrontation publique peut être dénoncée. Dans la séance consacrée au projet sur la Clavey, une femme porte un masque et des plumes de chouette, en l'occurrence l'une des espèces menacées. Elle se lève et prend la parole en tant que « chouette de la Clavey ». Par ce geste spectaculaire qui fait signe et dont l'image se diffusera aisément via les médias, la Clavey est « devenue connue à Washington comme la rivière de la Chouette », « avec une belle réputation au sein du FERC [*Federal Energy Regulatory Commission*] » (GE).

La confrontation organisée entre partisans et adversaires du barrage : « public participation program »

La qualification de grandeur *industrielle*, celle de l'ingénieur, n'est pas la seule à être mise en avant par les promoteurs du projet américain. Eux-mêmes prévoient de composer avec des impératifs écologiques. De fait le directeur du projet américain, bien que ne manquant pas une occasion de montrer son professionnalisme et de se lancer dans des argumentations techniques, rit aux éclats lorsqu'on lui demande s'il est ingénieur. Non, intéressé de longue date par les questions environnementales, il a une formation de « *ressource management* ». Son recrutement participe d'un dispositif plus large mis en place par les responsables du projet, avec l'objectif affirmé de recueillir critiques et suggestions de la part des opposants et d'en tenir compte, « un programme de participation du public afin que nous écoutions ce que tous les gens ont à dire et décidions autant de mesures environnementales de "*mitigation*" que nous le pouvons » (JM). Le directeur recruté dit avoir défendu, en tirant les leçons d'expériences antérieures, « un projet qui laisserait la plus petite empreinte^[Vert-] sur la rivière tout en obtenant des retours d'investissement^[Indu] maxima^[Indu-] » pour la région et pour l'agence qui, attachée à une collectivité territoriale publique, est responsable du projet. Les mesures de « *mitigation* » sont donc des pièces centrales pour construire des compromis locaux entre des impératifs qui se trouvent en relation critique l'un avec l'autre, un impératif industriel d'efficacité et un impératif écologique ou « vert ».

Toutefois, à l'issue du processus, le responsable exprime le sentiment d'avoir été trompé par les demandes successives des adversaires du projet

dont il dit avoir cherché à prendre en compte un grand nombre, dans des « *mitigations* ». Il considère finalement que ces demandes ne visaient pas véritablement la construction de compromis, mais que les adversaires entendaient faire avant tout obstacle au projet. Inversement, les opposants se défendent d'une telle stratégie déguisée. Ils expliquent leur attitude par le fait qu'« il y a des choses que l'on ne peut pas "*mitiger*" » et qu'ils n'ont « pas confiance dans les ingénieurs pour ce qui est de leur relation à l'environnement ».

Partenariat et apprentissage collectif

Le cas américain ne correspond donc pas à l'« *approche collaborative* » qui, en réponse aux coûts et aux limites des affrontements (« *adversarial approach* »), propose un dispositif de coordination des différentes parties en présence impliquant une étroite coopération. S'inspirant de la critique du management hiérarchique par des spécialistes de la gestion des entreprises, elle met notamment en avant l'importance de l'étape de formulation collective du problème, dans l'esprit de Schon (1983) (Soubeyran 1988). Les auteurs mettent souvent l'accent sur l'« *apprentissage collectif* » que permet cette coordination mais Soubeyran et Garipey soulignent que « pour qu'il y ait apprentissage, il faut que les acteurs ne contrôlent que partiellement le contexte qu'ils essaient de maîtriser, d'informer. Si tel n'était pas le cas, c'est-à-dire si un des acteurs importants (traditionnellement l'Etat, ou le promoteur) arrivait à fabriquer un contexte stratégique relativement prédictible, c'est-à-dire sans surprise, l'apprentissage n'aurait aucun intérêt comme concept pour l'analyste » (Soubeyran et Garipey 1986, p. 25). Soubeyran remarque en outre que, pour l'administration reaganienne, « l'approche collaborative a été (si paradoxal que cela puisse paraître) un moyen de faire passer (mais en douceur) la dérégulation » (Soubeyran 1988, p. 112).

Modèles guerriers d'affrontement

"Gladiateurs" devant un public

Le responsable du projet américain utilise, comme le fait le principal défenseur local du projet français, un vocabulaire guerrier pour caractériser les rapports conflictuels autour du projet. Pour lui, il ne s'agit pas de guerre civile comme pour son homologue français, mais de combat de gladiateurs. Le dispositif agonistique de l'« *arène* » met l'accent sur le rôle joué par le public à l'état de « *foule* ». Cette image prolonge donc la dénonciation de la grandeur d'opinion à laquelle s'est déjà livré le responsable du projet. Il a en effet mis en cause les freins apportés par une temporalité de court terme véhiculée par la grandeur d'opinion à

une planification d'horizon long, support d'un compromis entre impératifs vert et industriel : « *So we all fall into this trap of some real – what I would call – the arena in which we play this out : it has become like the Roman amphitheater. The folks who participate in it are the ones who... eventually you lose. It doesn't matter who wins or loses the particular bout [assaut] between the gladiators today. Eventually you too will be in the desk. So what you do then is you play to the Roman population. The politicians, the public. The system doesn't work* » (JM).

« Guerilla » sans visage

Le même responsable du projet utilise également une métaphore guerrière pour décrire les prémisses de l'affrontement. Cette fois, loin d'un combat de gladiateurs offert au public, l'affrontement est décrit comme une embuscade. L'image pointe vers une préparation stratégique, dans le couvert des fourrés, du combat des écologistes. Le parallèle se prolonge avec le modèle de la guerrilla, particulièrement celle du Vietnam, soulignant la capacité de l'adversaire à utiliser les circonvolutions du terrain et à masquer jusqu'à l'identité des combattants : « *so essentially when everyone started on Tuolumne, the environmental folks^(vert) were out there, in the weeds, with their ambush set, waiting for them. Organized. And it was a different show. The folks, the dam builders^(indus), weren't ready for that, they didn't understand what was happening. They didn't understand this kind of guerrilla warfare. And although they spent lots of money, they literally were beaten on that project. They could not ever get their handle on who it was they were fighting, and much as we had the problem of Vietnam, militarily* » (JM).

« Bosniens » sans parole

La Coalition est vue comme un dispositif empêchant de négocier, faute d'un adversaire bien identifié qui porterait en outre la mémoire du processus de négociation nécessaire à l'établissement de confiance : « *You can't trust them, their leadership changes continually, it's like dealing with the Bosnians, you never know who's in charge, I mean there's a different guy every day...* » (JM). Notons que le responsable du projet est d'ailleurs prêt à reconnaître la portée stratégique de ce défaut d'identité : « *And I'm not saying that isn't a good strategy. If I was them I would do the same thing. I'd say, well this coalition, we can't speak for all our members, everyone has their different point of view, etc. it's a great strategy to negotiate with, because basically what it means is you're dealing with someone on the other side of the table who has no institutional collective memory, nothing they did*

*yesterday can be held accountable for today » (JM). Il suggère que les menées des adversaires écologistes, dépourvues de bases institutionnelles, se prêteraient bien à des arrangements avec des entreprises privées mais conviennent mal aux exigences de discussion publique avec une collectivité locale (dont dépend l'agence qui a formé le projet de barrage) : « *since they [the Coalition] are not public entities, they can go behind closed doors and cut any kind of deals they want. Because they're not local government, they're not State or Federal government. The only ones who can deal with them, one on one, and come away clean, are private industry. Private industry do a very good job. If you look, you'll find that the Audubon Society has oil leases in their wild-life reserves in New Orleans in Louisiana. It's because they can go behind closed doors and cut deals. And major conservancy can do that. But local government can't do that* » (JM).*

Guerre et paix en vallée d'Aspe

Dans le cas français, l'affrontement est plus explicite encore, avec menaces et violences physiques. On en voit la trace dans les entretiens par des insinuations, des sous-entendus, voire de franches injures. Le conflit a parfois été jusqu'à opposer pouvoir local et pouvoir central lors des réactions à la mise en place des « réserves Lalonde » qui étaient destinées à étendre les zones interdisant la chasse pour protéger les ours : « *Donc [les gardes forestiers] venaient avec des petits clous pour mettre des panneaux sur les arbres, et nous, nous envoyions des gardes champêtres pour aller verbaliser les gardes [forestiers] qui mettaient des panneaux sur les arbres [...] et nous avons pris des arrêtés de maire et de conseils municipaux en disant que le fait de matérialiser ces limites, c'était du vandalisme, [...] et que c'était illégal » (JL). L'interlocuteur emploie volontiers un vocabulaire guerrier pour narrer les événements, en établissant des parallèles avec les affrontements entre Israéliens et Palestiniens. Dans le même registre, il présente la nécessité d'une « réconciliation » autour d'intérêts partagés et fustige les freins apportés par les « ultra » ou les « sectarismes » : « *C'est un processus qui ressemble beaucoup à la réconciliation entre les Israéliens et les Palestiniens. J'ai l'impression en miniature de vivre la même chose, c'est un peu ça, nous avons les mêmes difficultés, les mêmes sectarismes de part et d'autre, les mêmes ultras qui ne veulent pas trouver des terrains de dialogue. Nous avons des mêmes intérêts qui sont en jeu, même s'ils sont moins importants, et les mêmes gens qui n'ont pas intérêt à ce qu'ils fassent la paix, parce qu'on va continuer à vendre des armes... On va continuer à vendre des pages de journaux... » (JL).**

Un dispositif de compromis autour d'un bien commun local ou la chose d'un notable

« Après avoir été guerrier, il faut être un pacificateur. » C'est ainsi que son président introduit l'« Institution patrimoniale du Haut-Béarn ». L'organisation comprend un syndicat mixte, instance politique qui prend les décisions et, d'autre part, un « conseil de gestion patrimoniale » qui reste consultatif et donne un avis au syndicat mixte. Ce dernier conseil regroupe des représentants des diverses activités dans la vallée, des élus locaux, des milieux professionnels et deux associations de protection de l'environnement du département. Cet organe, selon un membre d'une de ces associations qui y participent, « doit permettre la concertation entre les différents acteurs, les différents intérêts » (F).

Un tel dispositif pourrait, en principe, offrir un cadre favorable à une dynamique de coordination autour d'un bien commun local. Pour satisfaire aux exigences d'un espace public, cette dynamique requiert non seulement des arrangements entre « acteurs » ou « intérêts » mais l'élaboration de compromis entre des figures plus légitimes de bien commun telles que celles déployées dans les différents ordres de justification. Mais elle suppose aussi de mener des actions circonstanciées, et donc de prendre en compte les formes très diverses d'engagement dans l'environnement que nous avons eu l'occasion de relever.

Le président de l'Institution la présente dans les termes suivants : « ça suppose qu'on fasse s'entendre des gens qui vivent dans le pays, qui se sentent très concernés, parce que c'est leur terre, c'est leur patrimoine, des gens qui vivent plus loin, qui sont des utilisateurs de la montagne, des bergers, des chasseurs, des forestiers, donc qui ont un lien très fort avec la montagne et qui doivent partager le même sentiment. Il faut arriver à les faire travailler avec des gens qui sont un petit peu ailleurs, des associations de protection de la nature, des fonctionnaires de l'Etat, du Conseil général, du Conseil régional, et on peut les faire travailler en disant "c'est l'affaire de tous", chacun peut y apporter sa part à son niveau » (JL). Dans cette énumération qui est aussi une différenciation typologique, l'interlocuteur distingue les différentes « gens qui doivent s'entendre » par leurs « liens » inégalement forts au lieu : a) ceux qui « vivent dans le pays » et dont c'est la terre à l'état de « patrimoine » occupent la première position ; b) ceux qui en sont des « utilisateurs », qu'ils soient bergers, chasseurs ou forestiers, sont placés dans une seconde catégorie ; c) enfin, ceux qui « sont un petit peu d'ailleurs » forment une

catégorie dans laquelle on trouvera aussi bien les associations de protection de la nature que des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales. L'ordre de présentation est donc en fait celui d'une grandeur domestique. On voit ici le risque qui pèse sur le dispositif. Au lieu d'une coordination véritablement composite entre différents ordres de grandeur, il y a risque d'un biais du côté d'une qualification domestique, voire de confusion avec une hiérarchie de notabilité qui, privée de la dynamique critique requise pour une épreuve de justification, soutient des rapports de domination. Au demeurant, le président de l'Institution se trouve être à l'évidence le plus qualifié dans cet ordre domestique, ce qui accentue encore le biais du dispositif.

Le fonctionnement du dispositif institutionnel

Une des associations de défense de l'environnement impliquée dans le dispositif (FIEP) y voit une possibilité de « concertation, de conciliation, entre protection de l'ours, développement local ». Si « les débats permettent de faire évoluer tout ça, il y a parfaitement moyen d'aller vers quelque chose d'intéressant et d'acceptable » (F). Mais la pomme de discorde est laissée en dehors du dispositif : « Il reste la question de l'aménagement de la RN134 et le Somport qui n'est pas précisément traité par les instances créées par la charte, par l'Institution. On n'a pas l'occasion de s'exprimer là-dessus dans les réunions du conseil de gestion patrimoniale » (F).

L'inscription à l'ordre du jour est également un moyen d'imposer des thèmes dominants : « C'est vrai qu'il y a des dossiers importants qu'on souhaiterait voir traités dès maintenant, qui ne le sont pas, même si on a demandé qu'ils le soient, ça c'est clair. Parmi nos revendications il y a la mise à l'étude d'un renforcement limité, mais rapide, d'ours, expérimental. Ici, en Béarn, on nous dit : "c'est pas à l'ordre du jour, on verra ça plus tard". Par contre, l'étude de la réglementation des pistes pastorales et forestières, ça n'est pas précisément nous qui l'avons réclamée, ça n'est pas parce qu'on l'a réclamée que c'est à l'ordre du jour, mais le fait est qu'on l'a réclamée, et que c'est à l'ordre du jour, alors qu'il y a certaines personnes que ça n'aurait pas dérangées que ça attende un peu, par rapport à d'autres dossiers type : décision sur la création de pistes » (F).

Le « point de vue de l'ours »

La composition avec une grandeur verte ou avec d'autres formes de mise en valeur écologique peut conduire à représenter, d'une manière ou d'une autre, les ours. L'interlocuteur du FIEP parle d'une évaluation « du point de vue de l'ours » (notamment

à propos des aménagements prévus pour le passage de la route en tunnel), ou d'une solution « acceptable » ou non par l'ours : « Notre attitude permanente est de recherche de consensus, mais de consensus acceptable par tous, en particulier par l'ours. Une piste pastorale pour voitures, ouverte en permanence n'est pas acceptable par l'ours^(Ven-1). Par contre, en certains endroits, une piste pour tracteurs, donc qui n'est pas accessible en voitures, en 4x4, qui est réglementée et dont l'usage est réservé aux bergers, dans bien des endroits c'est acceptable pour l'ours. Et il reste des endroits qui sont des zones vitales pour l'ours, qui ne doivent être desservis par aucun moyen routier, d'une part, et qui, de toute façon, pour certains, ne peuvent pas être desservis pour des raisons géographiques, topographiques ou de géologie. Alors là il y a d'autres moyens qui sont envisageables dont certains sont déjà mis en place, c'est le transport du matériel par hélicoptères. Les bergers de la zone à ours bénéficient depuis 1983, depuis qu'on l'a créé, du transport gratuit par hélicoptères de tout leur matériel. Ca remplace entre une heure et trois heures de marche avec une mule, pour porter 50 kg de matériel. »

4. La mise en séquence : temporalités et enchaînements de régimes pragmatiques

Dans cette dernière section, je voudrais considérer la mise en séquence⁽⁸⁾ et, plus généralement, les temporalités qu'offrent les comptes-rendus des disputes. Cette approche temporelle est nécessaire pour progresser dans la compréhension des conditions d'articulation entre différents régimes pragmatiques et, notamment, dans la conjonction entre stratégie et justification qui nous occupe ici principalement.

Les comptes-rendus différents selon les régimes pragmatiques

L'extension des disputes conduit à l'élaboration de justifications se référant au bien commun mais le dispositif d'interrogation est lui-même favorable à l'expression de comptes-rendus dans un tel régime de justification. Les propos sont recueillis par une personne sans familiarité avec l'interlocuteur, et supposée les porter au public. L'interlocuteur organise donc son exposé en le destinant, à travers l'interrogateur, à un autrui généralisé. Ce transfert anticipé impose ses conditions de validité au compte-rendu.

Dispositif d'interrogation et modes d'exposition des faits

L'équipement d'un dispositif, pour incitatif qu'il soit à s'engager dans un régime plutôt que dans un autre, laisse cependant ouvertes des possibilités de jeu qui sont d'autant plus importantes que l'équipement est composite et polyvalent. C'est bien sûr le cas de l'« équipement humain » constitué par les personnes en présence qui se prêtent, dans leur humanité, à des changements de régime, non sans transport et émotion (Thévenot 1995b). Dans le dispositif d'entretien, les êtres humains occupent une place prépondérante. L'installation matérielle des protagonistes (chaise, fauteuil, table) n'est pas relevée sauf pour être traitée fonctionnellement, notamment dans un court moment de mise en place de l'entretien. La présence corporelle n'est que momentanément supplantée par celle d'un magnétophone qui cesse, après quelque temps, d'être relevée sauf précisément lors de certaines ruptures de régime. Une certaine durée d'entretien amène les participants à construire des repères et à forger quelques attaches de familiarité. Une complicité supposée par rapport à un adversaire commun peut aussi favoriser le passage à des modes d'engagement plus personnels. Le changement de régime pragmatique s'accompagne alors souvent d'une modification du ton de la voix qui signale la rupture.

L'écart par rapport au régime de justification peut également être délibérément effectué par un interlocuteur qui s'engage, de son propre chef, sur un autre mode. Un protagoniste du cas français passe outre le questionnement général qui lui est proposé en ouverture d'entretien et lui substitue, d'entrée de jeu, un récit qui l'engage vigoureusement, en première personne : « Ce qui se passe dans la vallée ? C'est à la fois une affaire récente et très ancienne... Je vais d'abord me présenter. » Sa narration se déploie dans un format d'action intentionnelle, avec un agent principal porteur de volonté ou de refus, et avec des agents instrumentaux, moyens (fussent-ils de fortune, puisés dans les circonstances) mobilisés pour mener à bien le projet : « Quand j'ai commencé à travailler à Pau je ne voulais pas prendre d'appartement. Moi, je n'ai pas voulu m'embourgeoiser comme les copains. Je dormais dans la voiture devant un foyer de jeunes travailleurs. Le directeur s'en est rendu compte. » Cette narration introduit un premier moment d'élection dans lequel l'agent est saisi plus qu'il n'agit et elle comporte déjà des éléments de mise en valeur préparant plutôt une qualification inspirée de la scène. Dans la présentation de soi qui suit, émanant du même interlocuteur, on voit plus clairement encore l'introduction d'un ensemble congruents

d'éléments susceptibles de soutenir des tableaux justificatifs ultérieurs : « J'étais fil de berger, né dans le village, mon père était berger transhumant, je l'ai été moi-même. Mon frère a repris l'exploitation. Mon père était de condition très modeste et nous avait élevés dans cet amour immodéré du pays ; nous sommes restés tous ici, frères et sœurs. » Une narration en première personne dispose une série d'éléments qui se trouvent être tous qualifiés pour une justification selon un ordre de grandeur domestique. L'interlocuteur prépare l'articulation entre deux modes de comptes-rendus qui sont loin d'être compatibles en général puisqu'ils correspondent à des régimes pragmatiques nettement différenciés par leurs formes d'évaluation et leurs dynamiques d'ajustement.

Différentes formes de compte-rendu correspondant à différents régimes pragmatiques

L'analyse de la narration, particulièrement celle de Ricœur (1977, 1986) sur la mise en intrigue qui explore les liens entre récit et sémantique de l'action, exhibe un traitement d'événements rapportés aux intentions d'un sujet, aux moyens utilisés et aux obstacles rencontrés dans sa réalisation. Un traitement qui fait la part belle à des sujets et à des projets d'action est aussi celui des sciences sociales et politiques lorsqu'elles mettent en avant, ou dévoilent, des stratégies.

Dans notre perspective de recherche, il nous faut être attentif à une diversité de modes de comptes-rendus parmi lesquels nous reconnaitrons la place d'un mode narratif de l'action intentionnelle, ou téléologique, conforme à l'esquisse précédente. D'autres modes d'exposition rendent compte d'événements en mettant l'accent sur des causes et des lois, par exemple. D'autres tableaux de la situation, même s'ils empruntent le langage ordinaire sans s'ouvrir à des représentations graphiques ou chiffrées, dessinent des agencements tous différents des êtres jugés pertinents pour le compte-rendu. Les tableaux justificatifs se déploient ainsi dans un souci de redondance destiné à convaincre à partir de la cohérence des éléments disposés et mis en relations⁽⁹⁾. Ces exposés visent un détachement à l'égard d'intentions individuelles, au lieu d'orienter le compte-rendu par rapport au projet d'un acteur principal.

Cependant, notre travail ne porte pas principalement sur le langage mais sur des modes d'engagement dans un environnement humain ou non. Le langage n'est qu'un des équipements utilisés pour la mémorisation, l'évaluation et la confection de repères communs, autant d'opérations impliquées dans la dynamique de coordination de l'engagement. C'est pourquoi nous cherchons à faire cor-

respondre des formes diverses de compte-rendu à des régimes pragmatiques différents. La correspondance est facilitée par le rôle que nous reconnaissons aux formes de repérage et d'évaluation dans la délimitation d'un régime pragmatique (Thévenot 1990). La dynamique d'ajustement propre au régime dépend des repères de saisie et d'évaluation qui seront justement privilégiés dans le compte-rendu.

Le compte-rendu correspondant à un régime d'action téléologique est organisé sur l'agence intentionnelle de porteurs de projets, qu'ils soient en première ou en troisième personne, et sur l'agence instrumentale de moyens d'exécution de ces projets (Thévenot 1995a). Dans le régime de justification, en revanche, les êtres sont saisis dans une qualification, y compris les êtres humains. Cette qualification par des capacités normalement attendues régit les mises en relation des êtres dans les tableaux ordonnés que sont les comptes-rendus justificatifs.

La structure du tableau s'écarte nettement d'une structure narrative et s'apparente davantage à un graphe. L'utilisation du langage ordinaire oblige à cheminer dans ce graphe au lieu de le figurer plus globalement. La succession de phrases ne traduit pas la temporalité d'une suite d'actions ou l'enchaînement de causalités. Elle expose en les explorant, dans un ordre relativement arbitraire, des relations. Chaque exploration d'un segment fait valoir l'accord des qualifications et la pertinence du mode de relation, ou l'absence d'accord dans le cas d'une mise en cause critique⁽¹⁰⁾. Avec la citation du paragraphe précédent nous avons pu relever les segments d'un tableau justificatif : j'étais fils de berger ; j'étais né dans le village ; mon père était berger transhumant et je l'ai été moi-même ; nous sommes restés tous ici, frères et sœurs. Un berger poète de la vallée parcourt certains segments identiques avec, en outre, la mise en cause d'une discordance suscitée par ceux qui ont quitté le pays : En Aspe je suis né ; C'est toujours ici que j'ai vécu ; Je plains ceux qui sont partis⁽¹¹⁾.

L'incursion des circonstances et la saisie de l'occasion

Les relations contingentes couvertes par le tableau justificatif

Le berger fils de berger est devenu un élu local, ardent défenseur du projet à la différence du poète. Il lui faut, par conséquent, démontrer la compatibilité entre la qualification domestique du pays et d'autres qualifications mettant en valeur une voie de communication. Parmi les nombreuses formules de compromis proposées, une des plus générales et

qui connaît une extension mondiale à la mesure des activités touristiques, fait valoir le prix d'une culture particularisante dans un monde de communication : « Nous nous sommes rendus compte que nous étions un pays fabuleux, que nous avions une culture qui nous particularisait tout en permettant de communiquer avec le monde entier ». La formule n'est pas simplement avancée à la façon d'un mot d'ordre ou d'une grande idée, avec le risque d'être traitée de simple formule rhétorique. L'interlocuteur la propose preuve à l'appui, en articulant à nouveau le régime de justification avec une narration d'orientation biographique : « Puis j'ai beaucoup voyagé et nous recevions en retour les gens qui nous recevaient : Canada, Allemagne, Irlande, Cuba, Égypte, Pays de l'Est. [...] Ces voyages ont sorti de notre tête l'idée que nous étions au bout du monde ; les distances n'existaient pas, en quelques heures nous étions à Paris et les barrières sociales finalement étaient moins importantes qu'on ne le pensait. Et on a ramené des Cubains, des Egyptiens qui se sont mariés avec des gens du coin. »

Les preuves à l'appui sont, sans nul doute, parfaitement adéquates pour soutenir le tableau idéal d'un monde de communication entre les cultures. Mais les Cubains et Egyptiens qui, se trouvant voyager en vallée d'Aspe, y ont trouvé femme, suscitent quelque doute : c'est trop beau pour être vrai. L'enquêteur fait jouer ce doute pour ébranler le tableau idyllique, comme toute autre expression en langue de bois effaçant les tensions d'ajustement dans un éden immobile. Exprimant son incrédulité, l'enquêteur obtient en réponse un basculement hors du régime de justification et l'appel aux circonstances. Les circonstances sont montrées ayant fait la situation que l'interlocuteur a antérieurement dressé comme un tableau justificatif : « On faisait des fêtes... Quelques Québécois sont venus. Une vingtaine, dont 19 filles ! Puis, on a reçu une lettre de Lévêque, alors premier ministre, envoyée à Soisson, car la nièce de Lévêque était du voyage et elle avait dit qu'ils avaient été magistralement reçus chez nous. Ensuite les voyages se sont multipliés [via Soisson]. » La nièce de Lévêque est un élément contingent, qui ne peut être mise en valeur. Si des circonstances fortuites sont à l'origine de la situation, comment y voir un accord probant de qualifications qui soutiendrait la proposition générale sur l'effondrement des barrières sociales et culturelles consécutive à l'accroissement des communications ? Les différentes mises en valeur du fortuit qu'offrent les grandeurs du marché et de l'inspiration ne sont en effet pas impliquées ici. Le doute a obligé l'interlocuteur à changer de régime et à substituer à un tableau justificatif une suite d'enchaînements contingents.

Les circonstances faites occasion pour un plan

Les contingences ne menacent pas seulement le régime de justification mais également celui de l'action intentionnelle. Les circonstances, mêmes si elles se sont montrées finalement favorables à l'exécution du plan, risquent d'affaiblir l'imputation de responsabilité à l'agent porteur du projet. Il faut que l'engagement s'inscrive dans d'autres régimes pour intégrer largement le poids des circonstances. L'ouverture aux contingences dans une dynamique de familiarisation substitue ainsi à l'agence intentionnelle un agencement fortement distribué des compétences (Thévenot 1994)⁽¹²⁾. On s'écarte alors nettement d'une possibilité d'attribution des événements à un acteur principal porteur du projet, condition de mise en valeur d'un héros dans une narration, aussi bien que d'imputation de responsabilité. La syntaxe du langage ordinaire se prête mal au compte-rendu d'épousailles avec les circonstances, tout autant qu'à celui de l'évolution d'un système ou d'un réseau de connexions. Le rapport risque de basculer dans une simple inversion passive et de glisser vers un enchaînement de déterminations selon lesquelles l'agent est agi. Pour l'éviter, il faudra recourir à des circonlocutions du genre « j'ai été amené à », accompagnées d'un déluge de circonstancielle. Il est donc normal que le matériel recueilli comporte peu de comptes-rendus de ce type.

Une exception intéressante, toujours liée à notre propos sur l'articulation entre stratégie et justification, exprime le point de vue d'une personne qui se trouve servir instrumentalement dans la stratégie d'autres. Nous avons présenté précédemment (section 1) l'individu à l'origine de la création d'un organisation, la *TID Ratepayer's Alliance*, localisée dans la région d'agriculture intensive de la « Central Valley » et destinée spécifiquement à soumettre le projet à l'épreuve anticipée du marché. Mais est-il véritablement « à l'origine » de cette création ? C'est précisément le genre de question qui déclenche l'imputation de responsabilité, qu'elle soit destinée à une mise en valeur ou à un procès. Bien qu'ancien guide de rafting sur le confluent de la rivière Clavey, Mike se trouve en fait, par « simple coïncidence », dans les lieux où est développée une action militante en faveur de la rivière. La contingence est relative à un plan d'action (la protection de la rivière) puisque le déménagement a, en revanche, statut de moyen par rapport à un autre plan : suivre des cours à l'Université. « *Living in the Valley has been my worst nightmare come true. Geographically it's just not a place that I would choose to live. But the University here was the closest place. I didn't want to move here, I just did. And I certainly didn't move here to protect the*

Clavey. It was just coincidental. » Mike manifeste avec force qu'il a été poussé par les circonstances à vivre dans cette vallée centrale et qu'il l'abhorre : il ne voulait pas mais c'est arrivé. Il défait également le lien possible avec le projet de protection de la rivière. Un deuxième segment de la narration le situe clairement dans une forme d'agence passive où il est l'instrument d'une stratégie décidée conjointement par les gens de l'organisation de San Francisco et de la Coalition locale : « *I was approached last summer by Joanna Thomas of the Trust [Tuolumne River Preservation Trust ; cf. supra], and Glenda Edwards and Wally Anker of the Clavey Coalition [Clavey River Preservation Coalition ; cf. infra], to initiate a grass-roots campaign here based on the economic concerns of the Clavey.* » C'est précisément cette construction stratégique qui sera dénoncée par les adversaires. Un troisième segment de la narration voit Mike quitter l'état d'instrument agi pour celui d'acteur : « *I took the ball and just ran with it, and started an organization called the TID Ratepayer's Alliance.* » Nous sommes ici à un point d'articulation entre un état où l'agent est dépendant des circonstances, ou bien pris comme un instrument d'exécution de l'intention d'un autre, et un état où il est porteur d'intention et de projet. L'articulation est marquée par la figure de l'occasion saisie, en l'occurrence par l'équivalent au base-ball de notre « balle saisie au bond ».

Le terme « occasion » pointe sur la tension entre le plan et des circonstances contingentes qui ne font pas partie des moyens préalablement identifiés pour l'exécution du plan. On a d'ailleurs pu voir que cette tension se retrouvait tout au long de l'élaboration historique de la figure pragmatique du plan et de ses équipements matériels (Thévenot 1995a). Certains comptes-rendus font ainsi leur part à des contingences pour autant qu'elles sont présentées comme transformées en occasions saisies. On passe alors du « j'ai été amené à... » au « ça tombait bien » qui caractérise, au sens propre, l'occasion.

L'interlocuteur français dont nous avons déjà suivi la narration fait ainsi valoir la façon dont il a opportunément saisi des connexions contingentes pour en faire de bonnes occasions. Il s'agit de la façon dont cet élu local a pu obtenir le financement européen de la voie de communication : « M. Delors a épousé une béarnaise et je suis suppléant de M. X qui connaît bien sa belle-famille... Le directeur de la DG VII à Bruxelles (équipement et infrastructures) a épousé une espagnole... A la tête de la commission de Bruxelles était à l'époque le Premier ministre irlandais et l'Europe nous a donné

l'argent pour une route car nous avons profité du conflit Irlande-Angleterre. L'argent a été donné pour le Béarn en le reprenant à un projet anglais." Les connexions contingentes sont insérées dans une action téléologique, selon la figure de l'occasion saisie, et la stratégie s'inscrit elle-même dans une visée supposée de bien commun. A la différence du cas précédent, l'interlocuteur met ici lui-même en valeur son opportunisme, sa capacité à saisir des occasions en maintenant toutefois l'accroche avec un bien commun.

Qu'est-ce qui se conserve dans les enchaînements séquentiels ?

Pourquoi examiner dans un tel détail ces articulations ? Parce qu'elles sont au centre d'une question d'importance, celle de l'économie de chacun des régimes. On pourrait l'appréhender schématiquement à partir des interrogations suivantes : qu'est-ce qui se conserve et transite par des enchaînements, ou des compilations de séquences dans un même régime ; qu'est-ce qui risque de se perdre lors de ruptures de régime ?

Grâce à l'attribution de qualifications et à des contraintes d'accord entre ces qualifications au sein de tableaux justificatifs, le régime de justification permet des compilations qui conservent les grands. L'économie de ce régime tient à ce qu'il conserve des valeurs et fait ainsi transiter les preuves à l'appui des justifications. Ces compilations ne sont d'ailleurs pas nécessairement des mises en séquence temporelle dans le cas de ce régime.

Une mise en séquences d'actions téléologiques dans un régime d'action intentionnelle permet, en revanche, de conserver les agences intentionnelles et instrumentales. L'agent intentionnel, s'il est unique, sera considéré comme à l'origine, et responsable, des conséquences ultimes, quelle que soit la longueur de l'enchaînement.

En revanche, une causalité contingente va gêner cette transmission et cette conservation, soit des qualifications, soit des attributions de responsabilité. C'est pourquoi les liens contingents sont ignorés autant que possible, comme par l'interlocuteur français déployant le tableau justificatif d'une globalisation des communications, par delà les différences nationales, culturelles et sociales. Faute d'une opération qui relève des circonstances et fait valoir des êtres qualifiés, la chaîne « occasionnelle » ne transmet pas la valeur. De même, l'appel aux contingences perturbe le régime de l'action intentionnelle. Mettant l'accent sur la distribution des capacités sur l'environnement, il diminue d'au-

tant l'agence intentionnelle et la capacité à imposer sa volonté. L'occasion fait le larron : l'occasion n'est pas simplement la disponibilité d'une ressource contribuant à la réalisation du projet. Elle nécessite un changement substantiel du plan et entraîne une inflexion dans le cours d'une action déployant une intention. Ainsi, des maillons occasionnels dans la séquence d'actions téléologiques risquent de faire flotter le projet au lieu d'assurer sa conservation d'une action à l'autre. C'est ce que Lafaye a montré (1994) en analysant séquentiellement les variations fortes d'un projet au fur et à mesure des circonstances (contraintes ou occasions) prises en compte par les « porteurs de projet », comme on les désigne dans le langage technocratique. Si le traitement en contrainte suppose une révision à la baisse du bien escompté, l'occasion peut maintenir ou accroître ce bien escompté tout en modifiant cependant le plan, ce qui rend difficile la comparaison.

Opportun, opportunité, opportuniste

Les termes « opportun », « opportunité », « opportunity », « opportunistes », ne pointent pas exactement vers les mêmes figures. Opportun caractérise une convenance, un ajustement, et pas nécessairement une circonstance occasionnelle à saisir. Opportunisme et opportuniste sont des termes beaucoup plus récents, de la fin du XIX^e siècle, qui visent précisément la tension entre circonstance et justification. *Le Robert* parle d'une « politique qui consiste à tirer parti des circonstances, à les utiliser au mieux, en transigeant, au besoin, avec les principes ». Il cite Gambetta qui revendique le terme récemment forgé et encore tenu pour un barbarisme, tout en manifestant clairement les dénonciations qu'il recèle : « vous allez peut-être m'accuser d'opportunisme ! Je sais que le mot est odieux... ; pourtant je pousse encore l'audace jusqu'à affirmer que ce barbarisme cache une vraie politique » (*Discours sur l'amnistie* à la Chambre des députés, 21 juin 1880). « Pragmatiste », ou « réaliste », seront également des termes utilisés de la part de quelqu'un qui « n'aurait pas le culte des principes ».

C'est cette tension de l'opportunisme que Corcuff a cherché à appréhender dans un régime propre, dit « régime d'action machiavélien ou tactique-stratégique ». Il vise à couvrir des « actions dans le cours desquelles est activé un espace de calcul liant des scènes publiques, sur lesquelles pèsent certaines contraintes de légitimité et de généralité des argumentations, et des scènes plus « officieuses », où les moyens utilisés et les activités tactiques n'obéissent pas à de telles contraintes, et donc où peuvent se développer ce que Dobry (1986) appelle des « transactions collusives » (sans

que, comme souvent en sciences sociales les premières ne soient considérées comme des paravents des seconds) » (Corcuff 1994, p. 3). Dans une deuxième formulation ultérieure, Corcuff et Sanier insistent sur la saisie de l'occasion : « ...et des scènes plus « officieuses », au sein desquelles les moyens utilisables sont plus flexibles, où il s'agit souvent de saisir l'occasion pour faire advenir des fins publiquement justifiables à travers des tractations non nécessairement justifiables » (Corcuff et Sanier 1995, p. 12). L'épithète de « machiavélien », finement distingué de « machiavelique » qui ne prendrait nullement en compte des contraintes de justification, tient à la mise en rapport avec Le Prince. Dans *Le Prince*, en effet, « face aux contraintes de la fortuna, la vertu se manifeste comme une capacité soit à saisir l'occasion (pp. 88 et 96), soit à réagir (« surmonter », p. 90, ou « résister », p. 174) aux circonstances défavorables. » (Corcuff et Sanier 1995, p. 4).

La tension entre stratégie et justification dans l'opportunité

Le terme anglais « occasion » diffère de son homologue français en ce qu'il ne pointe pas tant vers l'opportunité que vers les circonstances. Il est donc moins inscrit dans la réalisation d'une intention que dans la description d'un contexte. Pour indiquer la mise à profit de la circonstance, il faut passer à « opportunity », ou « chance ». Cependant, opportunity s'étend très largement et peut désigner des possibilités toutes proches de moyens : « *So the actual hard economics of the project were getting worse, but the financing opportunities were getting better* » (JM). Plus près de l'occasion saisie sont les circonstances exceptionnelles qui permettent aux parties prenantes de la dispute, et particulièrement aux opposants, d'exposer leurs points de vue lors des séances publiques [*scoping hearings*] : « *there was an opportunity to do public comments, the troops gathered* » (GE). Dans la suite du propos, on voit clairement que l'« opportunity » se défait si l'occasion saisie n'est pas suivie d'effets, c'est-à-dire ne trouve pas place dans une séquence stratégique d'actions intentionnelles : « *there's been adequate opportunity for the public to participate. It's just that it isn't always as important as whether or not the comments and the participation are listened too. I mean it's fine to have the opportunity, but if no one listens or no one acts upon your comments what's the point ?* » (GE).

Les deux occurrences suivantes sont plus nettement orientées vers la tension opportuniste entre deux segments : un segment de saisie stratégique d'occasion et un segment justificatif. Toutefois les figures diffèrent selon que le narrateur s'efforce de

conserver l'intention, ou la qualification de bien commun, dans l'enchaînement.

Dans le premier cas, le narrateur entend montrer que l'intention stratégique conservée contamine le segment justificatif qui est ainsi détourné. Est dévoilée une utilisation stratégique d'un dispositif de discussion publique qui est normalement orienté vers un régime de justification. On se trouve donc au cœur de la tension qui pèse couramment sur ce genre de dispositif. Présenté comme un dispositif démocratique de « participation publique » visant à « entendre tout ce que les gens ont à dire », ce dispositif est supposé, dans une dynamique d'apprentissage collectif, permettre le réaménagement du projet et notamment de mesures de « *mitigation* ». Or la personne qui était en charge de l'animation du dispositif est dénoncée pour son orientation « *adversarial* » : « *if we were going to interact, it was primarily going to be an opportunity for [l'animateur] to try to win us over. Which just makes your eyes glaze over. I mean you know what he's about. We weren't going to get anywhere with him and we were only going to give ourselves away [trahir], I think. We began to get the sense that he was really the one who was the lead proponent at TID, and that he wasn't really informing his board. [...] So we kind of got the feeling that he was just best left alone* » (JT).

La seconde occurrence correspond au cas symétrique où il s'agit de saisir l'occasion pour une juste cause, et donc de contaminer le segment stratégique par le segment justificatif. L'horizon de justification n'est d'ailleurs pas présent dans l'extrait suivant mais se trouve largement déployé par ailleurs dans l'entretien : « *it's a neat [super] trip experience for them. And also it gives us a chance because we talk to them specifically about specific issues. But it's... we try not to be overhearing [pressant], you know. It's that we get to know them as people and it's a good opportunity when it's like George who is Pete Wilson's campaign manager. We got... I wouldn't say sloppy [sentimental], but, you know, we were partying together too. You wake up with each other, and you know, it's not like you have a business meeting and then you part, it's like you wake up and you have breakfast together* » (MF). L'occasion est ici loin d'être hasardeuse puisque suscitée par le « rafting trip », véritable dispositif de mobilisation qui a été abondamment et stratégiquement utilisé pour gagner à la cause des politiciens ou des journalistes. Toutefois l'interlocuteur (qui est le guide professionnel dans ces descentes de raft) indique très subtilement que la rencontre doit rester une occasion saisie : « *we try not to be overhearing [pressant]* ».

Ce dernier dispositif relève d'un ensemble plus large de méthodes de lobbying qui supposent toujours l'articulation séquentielle entre deux segments correspondant à des régimes pragmatiques contrastés : un segment non public engageant une relation plus ou moins personnalisée avec un individu susceptible, dans un second segment orienté vers une pragmatique du public, de faire valoir des arguments sur un espace public (Lolive 1996)⁽¹³⁾. Cette composition hybride est à l'origine des dénonciations qui visent de telles actions stratégiques, dénonciations que l'on rencontre aussi bien aux Etats-Unis qu'en France, contrairement à une idée reçue. Les manœuvres de lobbying sont beaucoup plus fréquemment mentionnées par les interlocuteurs américains mais aussi rarement assumées positivement en première personne, dans un pays que dans l'autre.

Conclusion

Stratégie et justification dans la confrontation publique

Le débat public, comme l'action publique, suscitent l'expression et la confrontation de justifications diverses qui font appel à des notions d'intérêt général ou de bien commun. Mais les disputes ne se réduisent pas à des discussions et tourment fréquemment à des affrontements et à des conflits comme en témoigne le vocabulaire guerrier utilisé pour en rendre compte. Calculs, stratégies et saisies d'occasion font donc partie des opérations courantes auxquelles se livrent les acteurs sans pour autant s'affranchir de toute exigence de référence au bien commun. C'est pourquoi il nous faut forger des outils appropriés pour analyser une variété de modes d'engagement des agents humains et rendre compte des conditions de leur articulation. Une telle entreprise importe par trois types d'enjeux : a) la construction d'un programme de recherche original ; b) le débat au sein des sciences sociales et politiques sur le langage de description et la place à accorder à la catégorie de « stratégie » ; c) les conceptions de l'action politique, de la valeur de la chose publique et de l'espace public, notions mises en cause par l'expansion d'un langage à prétention réaliste fondé exclusivement sur une notion d'intérêt.

a) Explorer une variété de régimes pragmatiques afin de différencier les dynamiques du collectif

Le premier enjeu réside dans le développement d'un programme de recherche portant sur les régimes pragmatiques, programme destiné à reconsidérer la question du lien social ou de la formation

des collectifs à partir d'une prise en compte de cette variété de régimes. Dans le prolongement de la recherche entreprise avec Luc Boltanski, il s'agit de replacer le régime de justification dans un ensemble plus large de régimes pragmatiques, et permettre ainsi de spécifier des modalités différentes d'engagement des agents humains dans leur environnement, humain et non-humain. Ce prolongement ouvre de nouvelles questions :

- sur les catégories élémentaires d'analyse et donc sur la façon de délimiter un régime de façon à éviter un usage aussi vague que ceux que connaissent les notions de « pratique », de « logique », ou encore de « stratégie », et de caractériser le déplacement opéré par le programme de recherche ;
- sur les modalités de combinaison des différents régimes et sur les dynamiques de transition, de rupture, d'enchaînement dont les êtres humains doivent manifester la compétence ;
- sur l'architecture de ces différents régimes et sur la façon dont on envisage leurs rapports de façon à éclairer notamment la genèse des ordres de justification légitimes à partir de la mise en valeur de régimes plus élémentaires.

b) Délimiter les domaines de pertinence des catégories de « stratégie » et d'« intérêt »

Le deuxième enjeu consiste dans un réexamen de la validité des notions de « stratégie » ou d'« intérêt » dans les sciences sociales et politiques, notions qui tendent à couvrir, de manière très lâche, toute espèce d'engagement et à constituer un vocabulaire de base dans les sciences sociales et poli-

tiques. Il ne s'agit certes pas de leur substituer des catégories alternatives telles que bien commun, intérêt général et justification, mais de limiter leur domaine de pertinence ainsi que, d'ailleurs, celui de ces dernières catégories. Plutôt que de chercher exclusivement les bénéfices d'un dévoilement des véritables moteurs individuels sous les principes affichés par les acteurs, on cherchera à rendre compte des façons dont les êtres humains font face conjointement à des exigences de justification comme à celles de calcul stratégique.

c) Faire obstacle au désenchantement politique opposant l'« idéalisme » de la discussion publique au « réalisme » des intérêts

Le troisième enjeu est d'offrir des outils d'analyse qui n'entretiennent pas une désaffection à l'égard de l'investissement politique. Dans le prolongement d'un mouvement de relativisation des valeurs et de désenchantement auquel ont contribué les sciences sociales, on a pu en effet voir le soupçon sur les justifications publiques s'étendre dans un soupçon généralisé quant à l'action publique et à l'action politique. Pour aller à l'encontre de cette tendance, les sciences sociales doivent porter attention aux articulations entre les visées de bien commun et d'autres régimes d'engagement, et étudier les dispositifs et les pragmatiques du public opérant ces articulations. C'est ainsi qu'elles peuvent contribuer à éviter les deux réductions dites « idéaliste » et « réaliste » qui focalisent l'attention soit sur un espace idéal de communication soit sur l'affrontement et le marchandage d'intérêts.

NOTES

⁽¹⁾ Pour un premier exposé de ce programme, voir : Lafaye et Thévenot 1993. Sur la « septième cité », voir aussi : Barbier 1992 et Latour 1995. Pour une poursuite du programme à partir de l'enquête également exploitée ici, voir : Thévenot 1996.

⁽²⁾ La recherche sur les conflits d'aménagement s'inscrit dans un programme conçu par l'Institut International de Paris La Défense pour le compte du Ministère de l'Équipement et du Ministère de l'Environnement. Le thème général du programme était la décentralisation de l'action publique et les problèmes de coordination qu'elle induit. En parallèle à un séminaire qui s'est déroulé en 1994 à l'Institut, plusieurs recherches ont été lancées et, parmi elles, celle dont ce texte présente les premiers résultats.

La recherche s'inscrit également dans un programme comparatif plus large, franco-américain, sur les formes d'évaluation des personnes et des situations, les ordres de justification et les frontières symboliques. Plusieurs domaines ont été choisis pour mener cette comparaison à partir d'enquêtes de terrain dans les deux pays : environnement, journalisme et édition, art contemporain, associations bénévoles, relations aux immigrés et relations ethniques, harcèlement sexuel. Le programme implique six chercheurs du Groupe de Sociologie Politique et

Morale et autant de chercheurs américains, pour la plupart de l'Université de Princeton. Il est co-animé par Michèle Lamont (Université de Princeton) et Laurent Thévenot, avec la participation de Jim Jasper (Université de New York) pour le domaine de l'environnement. Ce programme a bénéficié d'un financement conjoint du CNRS et du National Science Foundation (USA) destiné à l'organisation de réunions de coordination entre les chercheurs alors que le financement du Ministère de l'Environnement a contribué à la réalisation des enquêtes et à la confection d'un jeu pédagogique.

Claudette Lafaye, Marie-Noëlle Godet, Jean-François Germe et Laurent Thévenot ont réalisé l'enquête française sur le Somport. Jean-Luc Palacio a généreusement mis à disposition une large documentation sur le conflit autour du tunnel du Somport. Olivier Soubeyran nous a aimablement communiqué les résultats de la recherche qu'il avait menée, avec Véronique Barbier, sur la controverse du Somport. Michael Moody (Université de Princeton) et Laurent Thévenot ont réalisé l'enquête américaine. Que les personnes interrogées, en France et aux États-Unis, qui ont nous ont parfois consacré plusieurs heures et accompagnés longuement sur le terrain soient ici remerciés. L'exploitation et les premiers enseignements présentés ici n'engagent cependant que leur auteur.

Nous avons bénéficié des remarques d'Olivier Soubeyran au cours des journées prospectives de la DRAST « Projets d'infrastructure et débat public » (25 janvier 1996, Grande Arche de La Défense) ainsi que des discussions du séminaire « Tactique, stratégie et justification » (15 février 1996, Institut International de Paris La Défense) organisé autour de l'articulation entre opportunisme, calcul et justification, avec les contributions de Philippe Corcuff, Claudette Lafaye et du « Groupe d'études machiavéliennes » de l'IEP de Lyon II.

⁽⁸⁾ On sait que, dans la typologie reprise de Weber par Habermas, ce type d'action s'oppose à l'« agir communicationnel » en ce que les autres acteurs humains sont traités instrumentalement.

⁽⁹⁾ Un interlocuteur français dévoile ainsi l'engagement factice d'une entreprise de vente par correspondance qui « vend des tondeuses à gazon sur le dos de l'ours des Pyrénées aux braves Françaises, aux braves Hollandaises crédules qui pensent qu'en achetant une tondeuse à gazon à [cette entreprise], une partie de l'argent servira aux ours ».

⁽¹⁰⁾ Les grandeurs qualifiant les êtres sont, dans la suite du texte, précisées en indice, entre crochets. Le signe moins précise les cas de qualification dévaluative. Un trait d'union entre deux grandeurs indique un compromis.

⁽¹¹⁾ La Clavey, si elle ne peut être descendue en raft (mais l'est en kayak), constitue un affluent majeur de la rivière Tuolumne que descendent les rafts.

⁽¹²⁾ « Tribune libre » de J.-L. Palacio, secrétaire de la section de la Vallée d'Aspe du Parti Socialiste, publiée dans la République des Pyrénées, décembre 1994.

⁽¹³⁾ Dodier a souligné à plusieurs reprises l'importance de cette question peu abordée dans De la justification en en proposant des éclaircissements : Dodier 1991, 1993.

⁽¹⁴⁾ Cette cohérence probante est à l'origine de ce que les psychologues, testant la validité du modèle bayésien, ont repéré comme un biais dû à une logique de « représentativité » qui s'écarte de la logique bayésienne des probabilités (Kahneman et Tverski 1982, p. 88).

⁽¹⁵⁾ Dans des travaux antérieurs, nous avons reconstitués de tels graphes à partir des propos des personnes interrogées (Thévenot 1989c).

⁽¹⁶⁾ Le poème ne conduit cependant pas à une dénonciation de ceux qui sont partis, parce que l'auteur sait leur reconnaître des circonstances atténuantes : « S'ils sont partis ils n'avaient pas tort, Ils ne connaissaient que la misère, Ils auraient trouvé un meilleur sort, Je ne sais où, dans quelque plaines. » Dans la plaine, ils ne sont pas pour autant devenus des citoyens méprisants, mais plutôt des compagnons de misère dont la complainte rejoint celle des gens restés au pays : « Adieu hameaux, grange d'en haut ; Nous pensons à vous depuis la plaine ; Même ici aux alentours de Pau ; Parfois la vie est une galère » (J. Labarère, extrait de son poème « Aspa mon pays »).

⁽¹⁷⁾ Sur les dynamiques accusatoires et fonctionnelles d'imputation de responsabilité ou de cause, voir Dodier 1995.

⁽¹⁸⁾ Jacques Lolive a remarquablement démonté un tel dispositif de lobbying dans la mobilisation associative contre le TGV Méditerranée, et il en a analysé les différents segments, personnels et publics.

RÉFÉRENCES

- BARBIER, R., 1992, « Une cité de l'écologie », mémoire de DEA de sociologie, EHESS.
- BOLTANSKI, L., THÉVENOT, L., (eds.), 1989, *Justesse et justice dans le travail*, Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi n° 33, Paris, PUF.
- BOLTANSKI, L., THÉVENOT, L., 1991, *De la justification ; les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- CORCUFF, P., 1994, « Le régime d'action machiavélien ou tactique-stratégique ; premier essai de modélisation », CERIEP-IEP, Lyon II.
- CORCUFF, P., SANIER, M., 1995, « Processus décisionnels et mise en récit retrospectives. Le cas de la plate-forme multimodale de Lyon-Satolas », Rapport de recherche à la DATAR, CERIEP, IEP de Lyon, 27 p.
- DODIER, N., 1991, « Agir dans plusieurs mondes », *Critique*, « Sciences humaines, sens social », n° 529-530, juin-juillet (sous la direction de V. Descombes), pp.427-458.
- DODIER, N., 1993, « Les appuis conventionnels de l'action. Eléments de pragmatique sociologique », *Réseaux*, n° 62, novembre-décembre, pp. 63-85.
- DODIER, N., 1995, *Les Hommes et les Machines. La conscience collective dans les sociétés technicisées*, Paris, Métailié.
- DURKHEIM, E., 1960, *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris, PUF.
- ETCHEVERRIA, J. D., BARROWS, P., ROOS-COLLINS, R., 1989, *Rivers at Risk. The Concerned Citizen's Guide to Hydropower*, Washington, Island Press (foreword by Stewart L. Udall).
- KAHNEMAN, D., TVERSKI, A., 1982, « Judgments of and by representativeness », in Kahneman, D., Slovic, P., Tverski, A. *Judgment under uncertainty : Heuristics and biases*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 84-98.
- LAFAYE, C., 1994, « Aménager un site du littoral. Entre politique et pragmatisme », *Etudes rurales*, n° 133-134, pp. 163-180.
- LAFAYE, C., THÉVENOT, L., 1993, « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue Française de Sociologie*, vol. 34, n° 4, oct.-déc., pp. 495-524.
- LATOUR, B., 1995, « Moderniser ou écologiser ? A la recherche de la 'septième' cité », *Ecologie Politique*, n° 13, pp. 5-27.
- LIVET, P., THÉVENOT, L., 1994, « L'action collective », in Orléan, A. (ed.), *Analyse économique des conventions*, Paris, PUF, pp. 139-167.
- LOLIVE, J., 1996, « De la contestation du tracé à la reformulation de l'intérêt général ; la mobilisation associative contre le TGV Méditerranée », contribution à la journée « Projets d'infrastructure et débat public » organisée par la DRAST, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme, Paris-La Défense, 25 janvier.
- RICŒUR, P., 1977, « Le discours de l'action », in Tiffeneau, D. (ed.), *La sémantique de l'action*, Paris, Ed. du CNRS, pp. 3-136.
- RICŒUR, P., 1986, *Du texte à l'action. Essais d'herméneutique II*, Paris, Seuil-Esprit.
- SHÖN, D., 1983, *The reflective practitioner*, New York, Basic Books.
- SOUBEYRAN, Olivier, 1988, « Richesse et ambiguïté de l'approche collaborative aux Etats-Unis », in *L'autogestion, disait-on !*, Cahiers de l'IUED Genève, Paris, PUF, pp. 109-124.
- SOUBEYRAN, Olivier et BERDOULAY Vincent, 1994, « De l'évaluation à la planification environnementale. Construction et régulation instituées des enjeux environnementaux », S.E.T, URA 911 CNRS et Université de Pau et des Pays de l'Adour, rapport au SRETIE, Ministère de l'Environnement, 112p.
- THÉVENOT, L., 1990, « L'action qui convient », in Pharo, P., Quéré, L., (eds.), *Les formes de l'action*, série « Raisons pratiques », n° 1, Paris, Editions de l'EHESS, pp. 39-69.
- THÉVENOT, L., 1993, « Formes de savoir collectif et régimes d'ajustement des actions : coordination par jugement commun / accommodation et connaissances distribuées », communication au colloque « Limites de la rationalité et constitution du collectif », Cerisy, 6-12 juin (à paraître dans Dupuy, J.-P., Livet, P., Reynaud, B. (eds.), *Limitations de la rationalité et constitution du collectif*, Paris, La Découverte).
- THÉVENOT, L., 1994, « Le régime de familiarité : des choses en personnes », *Genèses*, n° 17, septembre, pp. 72-101.
- THÉVENOT, L., 1995a, « L'action en plan », *Sociologie du Travail*, vol. XXXVII, n° 3, pp. 411-434.
- THÉVENOT, L., 1995b, « Emotions et évaluations dans les coordinations publiques », in Papermar, P. Ogien R. (eds.), *La couleur des pensées. Raisons pratiques n° 6*, Paris, Ed. de l'EHESS, pp.145-174.
- THÉVENOT, L., 1996, « Mettre en valeur la nature : disputes autour d'aménagements de la nature, en France et aux Etats-Unis », *Autres Temps*, n° 49, 1996.

Répondant

O. Soubeyran

**Centre de Recherche « Société, Environnement, territoire »
Université de Pau et CNRS**

J'ai beaucoup d'intérêt pour le cadre théorique de L. Thévenot, mais j'ai aussi beaucoup de difficulté à le dominer et de crainte de faire du sous Thévenot, je me bornerai modestement à ce que je sais faire tout en reprenant certains points centraux de son exposé concernant le Somport :

- l'administration de la preuve,
- la montée en généralité du conflit,
- la question du compromis et la clôture communautaire.

La controverse du Somport s'ouvre sur une impréparation quasi totale des protagonistes. Cette impréparation qui a été remarquée dans d'autres cas de projets d'aménagement est intéressante. Si l'on interrogeait les chambres consulaires, il était évident que l'on devait faire le tunnel... mais cela s'arrêtait à cette évidence. Quand la controverse a éclaté, pourquoi fallait-il être contre ?... Eh bien il était évident qu'il fallait être contre. Les deux camps, au départ n'ont donc pas d'autres possibilités que de s'arc-bouter sur leurs propres évidences, c'est-à-dire sur l'absence totale de légitimation. C'est ainsi qu'une sorte de cercle vicieux se met en place : moins je dispose d'arguments, plus je m'arc-boute et plus je produis de la logique de l'intransigeance. Nous avons donc assisté à la mise en place de cette logique de l'intransigeance, qui produit de la cohésion sociale mais par mutuelle exclusion... qui peut aller jusqu'à la violence. A

cet égard, les procédures de planification à la Française n'ont pas réussi à casser cette logique de l'intransigeance et lorsque j'entendais M. Piloix nous dire qu'à Marseille ils avaient mis côte à côte, sur le même stand, les agents de la DDE et les associations, j'ai trouvé cela très intéressant car c'est le genre de pratique qui brise ces rhétoriques de l'intransigeance. Au chapitre des effets inéluctables, on a entendu des députés dire : « si on fait le tunnel, la vallée d'Aspe va devenir la Silicon Valley du sud ouest », inéluctablement ! De l'autre, « si on creuse le tunnel cela va « annuler » toute la vallée ». Nous avons donc là des figures métonymiques (figures qui prennent la partie pour le tout) alors, précisément que les procédures de planification devraient contribuer à casser ces figures métonymiques et à permettre de rentrer dans l'incertitude. L'incertitude naît quand la controverse naît. Mais dans ce cas, l'incertitude sur les motivations et les effets de l'action, à laquelle nous devrions être habitués, est considérée comme pathologique, ce qui redouble les cercles vicieux des logiques de l'intransigeance.

La montée en généralité de l'argument écologique est clairement perceptible dans la controverse du Somport. Pour échapper au syndrome Nimby et pour effectuer cette montée en généralité, le comité des habitants de la vallée d'Aspe et diverses associations de défense de l'environne-

ment ont sollicité et obtenu le soutien d'associations internationales (la W.W.W. par exemple). Cependant cette délocalisation géographique ne s'est pas accompagnée d'une universalisation de l'argumentaire ou de la perspective. Celle-ci est restée spécifiquement écologiste. Du coup les élus locaux, gardiens du territoire, du milieu, ont eu beau jeu de dire : « écoutez, les vrais écologistes, c'est nous. C'est nous qui sommes porteurs de la complexité territoriale et environnementale, de cette écologie du territoire. » Les écologistes se sont donc trouvés isolés et pris à leur propre piège ; à tel point même qu'ils en sont venus à dire dans un de leurs tracts : « étrangers, ne nous laissez pas seuls avec les Français ». Ils ont tellement voulu mobiliser l'extérieur, qu'ils ont perdu le local et en sont arrivés à ce type de défense.

Le compromis et la question de la clôture communautaire. Tant que le tunnel n'existait pas, les deux types d'habitants de la vallée, les locaux et les néo-ruraux vivaient en bonne intelligence, les néo-ruraux prenant modèle sur les locaux. Mais avec l'arrivée du tunnel les néo-ruraux en sont arrivés à poser des normes, à dire : « voilà ce qu'il convient de faire, voilà le bien, voilà le mal ». On en est donc finalement arrivé à la question cruciale : à qui appartient la vallée et qui a le droit de parler en son nom ? A partir de ce moment se sont créés des rapports vraiment antagonistes et les réflexes identitaires des valléens, sur lesquels les élus ont joué, se sont révélés très forts. La méfiance vis-à-vis de l'autre, du Parisien est ressortie très fortement.

Ce qui est intéressant dans le cas de la vallée d'Aspe, c'est que les valléens ont toujours revendiqué les équipements structurants modernes tout en gardant leur propre sociologie Aspeoise. D'un côté ils ont évité la modernisation qui a touché les vallées adjacentes (stations de ski, thermalisme) ; il n'y a pas eu « percolation » des modes de vie urbains ; mais de l'autre, ils ont toujours été les premiers dans la zone centrale des Pyrénées, à être reliés à l'Espagne (en 1824 par la route, et en 1927 par le chemin de fer). En somme tout s'est passé comme si la rhétorique du désenclavement (aujourd'hui encore essentielle) était apparue, paradoxalement, comme le

meilleur moyen de rester dans « l'entre soi », peut-être comme le meilleur moyen de ne pas se faire coloniser par les néo-ruraux.

Le renvoi à la colonie n'est pas anodin. Cette pénétration d'un équipement structurant qui vient de l'extérieur et mobilise des réflexes identitaires très forts (méfiance vis-à-vis de l'urbain, repli sur soi) pourrait faire penser à un contexte colonial. L'imbrication étroite entre fondements de la pensée planificatrice et expérience coloniale a depuis longtemps été travaillé par des chercheurs comme Michel Marié, et plus récemment par Paul Rabinow. En Espagne, la conception de la planification comme colonisation intérieure est explicite. Or, ce qui me paraît intéressant, c'est que la controverse du Somport n'est pas sans lien avec une situation de conflit entre colonisateur et colonisé, alors même que cette comparaison ou cette mise en perspective n'est jamais évoquée et explicitée comme telle. La question est donc de savoir pourquoi personne ne s'en saisit, pourquoi, même aux yeux de l'analyste la comparaison n'est pas immédiate. Je crois qu'on peut y voir au moins deux raisons. La première tient au rapport très particulier entre équipement structurant, colonisateur et colonisé. En effet, contrairement au scénario « classique », c'est l'équipement structurant, le tunnel, vecteur de la modernité, qui est rejeté par les néo-ruraux (ceux-là même que les « valléens de souche » pourraient considérer comme des « colonisateurs »). La seconde, est que personne ne se bouscule pour revendiquer le rôle du colonisateur. Du côté des « anti-tunnel », la chose apparaît évidemment comme impensable. Quant à l'action préfectorale, elle prend un soin extrême à ne pas se situer vis à vis des élus locaux comme le bras armé d'un Etat « donneur d'ordres » et cherche plutôt à apparaître comme « l'Etat animateur » (pour reprendre la terminologie d'Estèbe et Donzelot). Enfin, pour les élus valléens « pro-tunnel », le rôle du colonisé peut difficilement être revendiqué, non seulement parce que personne ne revendique celui du colonisateur, mais aussi parce que leur rhétorique insiste sur la fierté de l'indépendance aspeoise, sur le fait que personne ne peut leur dicter leur loi, et enfin, parce que le projet de tunnel est présenté comme une initiative purement locale et non imposée de l'extérieur.

Je terminerai rapidement en précisant que l'arrivée en 1993 d'un nouveau préfet, M. Denis, fut un tournant dans l'évolution de la controverse. Rompu aux techniques de négociation, il a organisé les débats dans l'esprit de la circulaire Bianco, (débat public, comité de suivi, commissions etc.) et le déblocage de la situation, la gestion du conflit a fait passer les écologistes du statut de minoritaires au statut de marginaux. Quoiqu'il en soit, l'expérience a permis de constater l'efficacité de la procédure Bianco. Cette journée a pour thème la conduite des projets et le débat public, et nous savons tous ici, que, depuis quasiment vingt ans, on ne cesse de vouloir corriger les faiblesses de l'enquête publique, en particulier son manque de transparence, son « déficit démocratique », sans jamais y parvenir vraiment. Or, je dirais que l'expérience du Somport montre l'intelligence de la circulaire Bianco. Tout se passe comme si celle-ci prenait enfin acte des faiblesses de l'enquête publique, mais non plus comme signe d'un échec (et pour tenter d'y remédier), mais au contraire comme preuve d'une réussite de la volonté de transparence démocratique. Si, en effet, un vrai débat a lieu en amont, avant l'enquête, si tout le monde est d'accord sur la formulation du problème, alors l'enquête publique entérinera ce qui fait déjà l'objet d'un consensus (au moins relatif) et l'efficacité et le caractère démocratique de la conduite de projet se vérifie au fait que l'enquête ne changera rien au contenu de celui-ci (c'est ce qui s'est passé pour le tunnel du Somport). C'est tellement vrai, que M. Ruez, Président de la compagnie des commissaires enquêteurs, demandait que l'utilité publique du projet soit déclarée préalablement à l'enquête.

Un autre aspect intéressant réside dans la manière dont se construit l'adhésion à un projet. Dans la première enquête publique, le projet était présenté comme un axe Européen, avec des prévisions de mille camions par jour, ce qui a immédiatement soulevé des tempêtes. Dans la deuxième, au contraire, il a été présenté comme un axe

régional, avec, par conséquent une prévision de trafic poids lourds relativement comparable à la situation actuelle. Sans insister sur la crédibilité d'un tel renversement, ce qui m'intéresse ce sont ses implications du point de vue d'un argumentaire sur l'opportunité d'un projet, sur la façon dont on peut fonder en raison l'anticipation. Or, le cas du Somport est à cet égard, tout à fait passionnant. Puisque les prévisions sont instables, puisque c'est la crédibilité des effets anticipés de l'action qui se trouve questionnée, le meilleur moyen d'emporter l'adhésion n'est-il pas encore de constater les effets attendus avant même que l'action n'ait eu lieu ? C'est une situation paradoxale, mais qui pourtant trouve une certaine réalité dans le cas du Somport. Telle est l'interprétation que l'on peut faire des programmes, de développement régional de la vallée d'Aspe fondés sur la présence du tunnel qui ont été montés à l'initiative du préfet. Les mécanismes de financement ne sont pas encore totalement définis, mais les projets existent ; de sorte que certains se demandent si l'achèvement du tunnel est vraiment nécessaire :

Pour terminer, je dirai que la logique des mouvements environnementaux « anti-tunnel » s'est profondément transformée en trois ans. Tout le monde, qu'il soit pro ou anti est devenu champion de la modernité « plus moderne que moi, tu meurs ». Finalement, la modernité est cette capacité à anticiper et à maîtriser l'avenir. Sur cette question de la maîtrise de l'avenir, un ouvrage, d'Hirschman, « Deux siècles de rhétorique réactionnaire », m'a beaucoup intéressé. En examinant les fondements de la croyance dans l'action, il prouve, à son corps défendant, que la rhétorique de ceux qui sont contre l'action est finalement très proche de celle de ceux qui sont pour et que les deux se retrouvent autour de trois paramètres : l'effet pervers, l'inanité et la mise en péril. Revoir les argumentaires des pro et des anti à propos de la question modernité/patrimoine à la lumière de ces trois paramètres, m'est apparu très éclairant.

Débat

Suite à l'intervention de M. Thevenot

M. Mignerey (Direction des routes) : Mon intervention portera sur l'enquête publique. Celle-ci n'est pas faite pour être un lieu de débat entre plusieurs variantes du projet. Si le Conseil d'Etat considère qu'il ne doit y avoir qu'une seule solution présentée par l'administration c'est bien pour cette raison. Nous avons une procédure très cartésienne, très itérative. Toutes les études menées sur les grands projets visent à bien définir, avec d'ailleurs une réversibilité, ce que serait LE projet s'il devait se faire et cela restera en suspens jusqu'à la DUP. Mais nous engageons, pendant des années, des concertations qui ponctuent les étapes de la définition graduelle du projet, jusqu'au tracé, aux impacts du projet et aux mesures d'accompagnement qui permettront la meilleure insertion possible de celui-ci dans son environnement. L'enquête publique constitue donc une sorte de point d'orgue au cours de laquelle le public peut s'exprimer. Elle vise à se faire l'écho de la sensibilité locale. A partir de là, la commission d'enquête donne un avis ; mais une DUP peut intervenir contre l'avis de la commission.

Une remarque à propos des acteurs : ceux-ci seront-ils à la hauteur ? Lorsque M. Lafont disait ce matin qu'un débat public sur la politique des transports et de l'énergie était indispensable, je pense qu'il ne s'agit pas du même public que celui qui s'exprime lors des enquêtes préalables aux DUP (public essentiellement composé de riverains). La concertation concerne donc des publics différenciés qui sont fonction des étapes de la

définition du projet. Le débat Bianco par exemple porte sur les fonctions du projet et non sur les tracés et c'est toute la difficulté qu'évoquait M. Poulit ce matin. Ce genre de débat est assez abstrait et nécessite une formation et une information de nos interlocuteurs.

O. Soubeyran : Il est effectivement difficile d'avoir une culture de l'anticipation et ce n'est parce que l'on invitera tout le monde à l'amont qu'il en sortira nécessairement un bon processus de décision. Les processus d'anticipation sont très variables suivant les acteurs. Certains par exemple ne réagiront qu'au premier coup de pioche.

A propos de l'information et de la formation, il faut bien avouer que certaines pratiques administratives ne facilitent pas l'apprentissage des différents acteurs. Il est par exemple regrettable que le Conseil d'Etat ne soit pas tenu de livrer les motifs le conduisant à ne pas suivre les recommandations de la commission d'enquête lorsqu'elles sont défavorables, comme dans le cas de l'autoroute A 400. La prise en compte de l'aval tout autant que celle de l'amont est essentielle pour progresser dans la conduite de projet.

L. Thevenot : La tension entre locaux et néo-ruraux, on la trouve à peu près dans les mêmes termes aux Etats Unis avec une image qui revient fréquemment : « fermer la grille derrière soi » (une fois arrivé dans le lieu dont on veut goûter les charmes). Ceci étant, je trouve que

O. Soubeyran exagère un peu cette tension, car il y a des dispositifs qui sont transversaux et ne recouvrent pas cette opposition. Le comité d'habitants comprend des néo-ruraux et ce comité soutient l'élu local. Il se tisse des liens transversaux, en particulier dans les instances locales.

A propos des écologistes, on peut se demander comment intégrer la nature dans nos justifications. C'est une vraie question. Ce qui empêche à l'évidence que cela marche bien en France, c'est cette qualification domestique très

prégnante qui est en tension radicale avec la qualification verte (opposition des chasseurs et des pêcheurs aux écologistes). C'est très regrettable car il est évident que le type de rapport à la nature qu'ont les chasseurs ou les pêcheurs est à intégrer dans cette prudence écologique qu'il s'agit de constituer. C'est pour cette raison que je me suis un peu attardé sur le cas Américain où ces préoccupations sont mieux intégrées même si la tension existe aussi là bas.

La mise à l'épreuve d'un projet par son milieu associé : analyse des controverses du projet autoroutier A8 bis

Anne Tricot

Centre de recherche (Société, environnement, territoire) URA 911, Université de Pau

Introduction

Les procédures de conduite des grands projets d'infrastructures de transport nous présentent un découpage séquentiel, linéaire des projets : allant du plus « abstrait » (l'inscription au schéma directeur) au plus « concret » (l'avant-projet autoroutier) et ordonné selon un principe hiérarchique, du « plus grand » (l'Etat) au « plus petit » (l'utilisateur). Mais la mise en œuvre des projets nous enseigne tout autre chose : un projet n'est pas un objet clos sur lui-même et sa mise en œuvre participe moins d'un principe de linéarité que d'une association avec d'autres dispositifs.

Pour analyser cet aspect, nous nous référerons à la notion de « milieu associé » de Gilbert Simondon : la réalisation d'un projet, c'est-à-dire sa concrétisation en « objet technique », conditionne et est conditionnée par son « milieu associé ».

« Le milieu associé est médiateur de la relation entre les éléments techniques et les éléments naturels au sein desquels fonctionne l'être technique »⁽¹⁾.

Cependant lorsque le projet est réalisé, que son adéquation au milieu associé est un problème résolu⁽²⁾, on perd la trace de ce processus de conditionnement mutuel : le projet devient alors un objet technique « évident », sa réussite s'impose à nous. Il n'en va pas de même lorsque le projet est encore « chaud », non stabilisé : les controverses aux-

quelles il est soumis sont d'une grande utilité pour le chercheur :

« Les moments d'épreuve, de conflit, de controverse constituent un outil d'analyse majeur, car la lisse ordonnance des choses et des gens se trouve dé faite, livrant du même coup la composition de ce qui est engagé dans les situations pacifiées et montrant l'ampleur du travail nécessaire pour faire tenir ensemble ces éléments ».⁽⁴⁾

Dans cet article, nous montrerons comment les controverses du projet « A8 bis » mettent en évidence des relations entre trois objets : un projet, son milieu associé (le S.D.A.U.) et des éléments de traduction (les modèles de trafic et les projets d'urbanisation) qui permettent la liaison entre les deux autres.

Pour sa réalisation, le projet d'autoroute conditionne la constitution d'un milieu associé, les S.D.A.U. dispositif de planification territoriale qui intègre à la fois des dimensions géographiques, socio-techniques et politiques. Les S.D.A.U. justifient l'autoroute qu'ils relient aux projets d'aménagement des communes. D'autre part leurs hypothèses de croissance démographique et économique sont traduites dans les modèles de prévisions de trafic⁽³⁾, les S.D.A.U. participent à la constitution même des projets autoroutiers. Le projet conditionne et est conditionné par son milieu associé.

Les controverses sur l'A8 bis vont ralentir la réalisation du S.D.A.U. de Grasse-Canne-Antibes

et bloquer la réalisation de celui des environs de Nice. Les projets d'urbanisation vont se trouver bloqués puisqu'un S.D.A.U. non arrêté empêche la réalisation des plans d'occupation des sols⁽⁶⁾. Ce blocage des S.D.A.U. va modifier les possibilités d'inscription spatiale du projet : le projet devra chercher son passage ailleurs, ce changement de lieu (« lieu » géographique) entraîne un changement d'argument (« lieu » rhétorique). L'article propose de suivre la constitution du projet et de ses controverses selon deux séquences :

- La construction du « projet A3 bis » et de son milieu associé
- L'affaiblissement du projet par la déliaison de son milieu associé

I. La construction du « projet A8 bis » et de son milieu associé

1. L'idée d'une « A8 bis voie verte »

Un premier projet autoroutier de doublement de l'autoroute « Estérel Côte d'Azur » (actuelle « A8 ») est connu dès la fin des années 70 sous le nom d'« A8 bis voie verte »⁽⁷⁾. Il émerge dans un contexte d'effervescence d'aménagement moderne : un vent « californien » semble souffler sur la Côte d'Azur apportant avec lui des projets de technopôles, d'aéroport et d'autoroutes. De cette époque date aussi le découpage de la Côte d'Azur en cinq périmètres de schémas d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) longitudinaux : le S.D.A.U. de Draguignan, le S.D.A.U. de Nice, celui de Cannes-Grasse-Antibes, celui de Fréjus-Saint Raphaël et celui de Menton⁽⁸⁾. A l'issue de ce découpage les communes doivent proposer un projet de schéma directeur. Les communes regroupées autour du périmètre du S.D.A.U. de Nice très actives et pilotées par la « C.L.O », Commission Locale d'Orientation dont l'animateur de l'époque est un jeune « X Ponts » Jean Paul Alduy, travaillent en relation étroite avec le Préfet. De cette collaboration naît entre autres, le projet d'une voie de doublement de l'autoroute « Estérel Côte d'Azur » : le C.E.T.E. d'Aix va proposer un projet, il s'agit donc d'« A8 bis voie verte ».

a - La configuration du projet :

Ce premier projet « A8 bis voie verte » développe un argument principal : la prévision de la saturation à l'horizon des années 1985-1990, entre Cannes et Nice⁽⁹⁾ et la nécessité de doubler l'autoroute. Le projet chevauche trois périmètres d'amé-

nagement : les S.D.A.U. de Draguignan⁽¹⁰⁾, de Cannes-Grasse-Antibes⁽¹¹⁾, de Nice⁽¹²⁾. Son tracé va changer mais on en retrouvera toujours les grandes caractéristiques : il s'agit d'un projet d'autoroute à deux fois deux voies, le problème de saturation est essentiellement littoral, entre Cannes et Nice, pour résoudre ce problème il sera envisagé de construire une autoroute partant d'Ouest (de la commune des Arcs) en Est (Nice) passant dans le moyen pays. Le doublement sur place de l'autoroute est une solution qui sera écartée : considérée comme coûteuse, dangereuse et surtout impossible car non prévue initialement⁽¹³⁾. Le projet est donc une voie nouvelle qui traverse le moyen pays de Nice à Draguignan, sur une longueur d'environ 100 kilomètres. Il est présenté en trois familles : la famille « la Bocca », la famille « St Cassien », la famille « Draguignan ».

« Famille de variantes n° 1 « La Bocca » : « A partir du fleuve Var en limite Est, les tracés de ces variantes passent entre Vence et Saint Paul de Vence, pour s'infléchir ensuite vers le Sud-Ouest, emprunter le plateau de Valbonne et se raccorder enfin au Sud à la Bocca sur l'autoroute A8 qui doit obligatoirement être élargie à 2x3 voies dans sa section à l'Ouest de ce point de raccordement.

Famille de variantes n°2 « St Cassien » : les tracés de cette famille de variantes conservent un tracé commun Saint Isidore-Valbonne avec ceux de la famille n° 1 ; mais au-delà ils gardent une orientation générale Est-Ouest de Valbonne à la limite du département des Alpes Maritimes pour contourner ensuite, dans le département du Var, le lac de Saint Cassien par l'Ouest et se raccorder à l'autoroute A8 en un point qui suivant les variantes de cette famille évolue de la vallée du Reyran à Puget sur Argens. (...)

Famille de variantes n° 3 « Draguignan » : Les tracés de ces variantes conservent un tronçon commun « Saint Isidore-Saint Cassien (Nord) » avec ceux de la famille n° 2 pour se développer ensuite suivant le même axe général Est-Ouest jusqu'à Draguignan, à proximité de l'agglomération de Trans ; puis ils s'infléchissent vers le Sud pour se raccorder à l'autoroute A8 entre le Muy et Vidauban ».

Ces trois « familles » seraient reliées à l'A8 par trois barreaux de raccordement du Sud au Nord de l'autoroute⁽¹⁴⁾. En fait le mot de familles paraît impropre car il s'agit plutôt d'un phasage de sous-projets qui s'imbriquent les uns par rapport aux autres tout le long du tracé :

« C'est pourquoi l'éventualité d'un aménagement progressif utilisant les « barreaux » intermédiaires possibles entre A8 bis et A8 a été envisagé pour permettre ultérieurement la mise au point d'un échéancier financier éventuel pour ce projet d'aménagement de capacité dont le coût est élevé, en raison des contraintes de tous ordres quelle que soit la solution retenue ».

Même si le tracé va être modifié sur quelques passages, nous retrouverons toujours jusqu'à une époque récente, ces caractéristiques du projet. Cette configuration étant donnée, le projet va avancer selon les opportunités y compris les barreaux de raccordement qui vont être réalisés avant le projet lui-même.

b. La non-inscription du projet dans les P.O.S

Les S.D.A.U. de Nice et de Grasse-Cannes-Antibes seront approuvés respectivement en 1976 et 1977 : avant 1983 les S.D.A.U. sont de la compétence de l'Etat, le projet s'insère donc facilement à ce premier niveau de planification. Mais le projet ne franchira pas le cap d'une « inscription »⁽¹⁵⁾ dans les plans d'occupations des sols (P.O.S) communaux : le projet va rester dans « les cartons » et ne resurgira qu'en 1988 lors de la révision des schémas directeurs. Cette résurgence n'est pas sans difficulté : dix ans se sont écoulés et le passage du projet doit compter avec une forte poussée de l'urbanisation, l'espace n'est plus aussi disponible qu'il pouvait le paraître en 1976. D'autre part les S.D.A.U. sont désormais de la compétence des élus : le milieu associé du projet est modifié. Comment résoudre le passage de l'autoroute ? Voici donc un premier problème auquel va devoir s'affronter le projet.

2. La co-occurrence du projet d'autoroute et des projets de S.D.A.U

Les syndicats intercommunaux sont donc reconstitués en 1985 par le Préfet en vue de la révision des S.D.A.U.⁽¹⁶⁾ dont l'initiative appartient désormais aux élus communaux. C'est lors de la révision du schéma directeur de Cannes-Grasse-Antibes que le projet resurgit. Cependant son lieu de formulation n'est plus le S.D.A.U. de Nice (projet 1976) mais celui de Grasse-Cannes-Antibes : ce changement de lieu dans l'espace s'accompagne d'un changement de lieu d'argumentation, le projet n'est plus seulement destiné à résorber la saturation de l'autoroute A8, il devient un « projet d'aménagement du territoire »⁽¹⁷⁾.

Par ailleurs le passage du projet va être l'occasion d'une controverse entre l'Etat et les communes réunies dans le périmètre du S.D.A.U Cannes-Grasse-Antibes. Cette controverse nous intéresse sur plusieurs aspects : elle « cale » le projet par rapport à son milieu associé, et contribue à stabiliser le projet au Sud de Grasse, ce qui permet comme nous le verrons une première forme d'irréversibilisation. Ainsi pour reprendre l'idée de Madeleine Akrich (1994)⁽¹⁸⁾ :

« La multiplication et le renforcement des associations entre des éléments hétérogènes est au cœur du

processus d'innovation. Cependant les mécanismes par lesquels un certain nombre d'acteurs sont intéressés au développement d'une innovation ne sont pas disjoints de ceux qui définissent et stabilisent progressivement l'innovation elle-même : par la négociation des contenus techniques qui conduit à leur redéfinition s'accroît la capacité du dispositif à traduire les besoins, aspirations, objectifs supposés de tous ceux qu'il se doit d'intéresser. Dans ce sens on ne peut orienter les anticipations des utilisateurs simplement par le recours à des artifices rhétoriques : seule la construction d'un réseau de relations, dans lequel la technique joue un rôle primordial, permet d'augmenter la prévisibilité de chacun des éléments associés et d'irréversibiliser peu à peu les choix passés ».

a. Le changement d'argumentation

Un premier projet de S.D.A.U. est prêt en 1987, il comporte un projet d'autoroute réalisé par la D.D.E des Alpes Maritimes⁽¹⁹⁾, passant au Sud de Grasse. Ce passage au Sud de Grasse va être l'objet de contestations, à la suite de quoi le syndicat intercommunal demande à la SETEC International d'étudier la possibilité d'une variante « Nord ». Le syndicat intercommunal de Cannes-Grasse-Antibes au cours de la séance du 10 juillet 1987, propose d'arrêter les grandes orientations du S.D.A.U. et retient deux variantes du projet autoroutier : « la variante 2 » qui passe par les montagnes du Baou au Nord de Grasse, et la « variante 6 bis » qui passe dans la plaine au Sud de Grasse⁽²⁰⁾. Les élus au cours de la séance du 11 avril 1988 se rallient à la variante « 2 » qui passe au Nord de Grasse.

Il y a donc un changement de lieu de formulation du projet : un lieu de formulation à partir du S.D.A.U. de Cannes-Grasse-Antibes. Ce changement de lieu de formulation du projet s'accompagne d'un changement d'argumentation : l'autoroute est justifiée comme un outil d'aménagement du territoire, mais le projet modifie peu son tracé. L'enjeu contenu dans le projet de S.D.A.U. et du passage de l'autoroute au Nord de Grasse semble lié à l'urbanisation du moyen pays et à long terme celui des zones de montagne. Différents projets d'aménagement vont être élaborés (dont l'extension de Sophia Antipolis) et la création d'un « pôle d'activités » à Saint Vallier, au Nord de Grasse :

« Créer un nouveau pôle d'urbanisation à St Vallier : le tracé autoroutier inscrit au schéma directeur traverse les communes de Saint Vallier-de-Thiery et de Saint Cézaire sur Siagne. Au sud de Saint Vallier un échangeur permettra d'ouvrir à l'urbanisation, au delà de l'an 2000, le secteur du « Defens » d'une superficie d'environ 700 hectares. A l'horizon du schéma directeur (2010) plus de 7000 habitants seraient installés dans ce pôle de développement qui apparaît d'intérêt départemental puisque sa capacité lui permettrait d'accueillir un véritable centre d'activités et une ville nouvelle de plus de 20 000 habitants »⁽²¹⁾.

b. Le Préfet dans la controverse

Le projet de schéma directeur du syndicat intercommunal comportant le passage de l'autoroute au Nord de Grasse est soumis pour approbation au Préfet des Alpes Maritimes. Le Préfet des Alpes Maritimes émet un avis défavorable au projet, un refus motivé par l'inadéquation des hypothèses de croissance, des projets contenus dans le S.D.A.U. et du passage de l'autoroute au Nord. Ce refus impose un ajustement du projet et de son milieu associé : le projet, développé en 1976 est conçu comme une infrastructure passant dans le moyen pays afin de résorber la circulation du littoral.

La relocalisation du projet à l'Ouest lui pose un problème inconnu en 1976 : le moyen pays s'est urbanisé en dix ans rendant la traversée du projet plus difficile. Soit le projet d'autoroute trouve un passage ailleurs, le passage au Nord de Grasse proposé par les élus permet d'éviter le Moyen Pays tout en s'ajustant aux projets d'aménagement des communes du Nord. Mais alors il ne satisfait qu'une seule fonction : la desserte des projets d'aménagement des S.D.A.U. Il n'assure plus correctement la fonction d'écoulement du trafic de transit. Cette première solution implique une inadéquation du projet : les élus souhaitent une infrastructure autoroutière, alors qu'une des justifications de l'intervention étatique, l'écoulement du transit n'est pas assurée par le projet. Soit le projet garde son tracé initial et passe au Sud de Grasse dans un moyen pays plus urbanisé qu'en 1976 : le projet pour passer dans un tel endroit, nécessite l'association avec de nouveaux objets, les projets d'aménagement des S.D.A.U. il devient un projet d'aménagement du territoire, tout en assurant sa deuxième fonction l'écoulement du transit, (ainsi que sa possibilité de financement par le péage). Cette deuxième solution nécessite un ajustement du milieu associé : la fonction d'aménagement du territoire assure une nouvelle légitimité du projet et permet le passage du projet dans un espace.

Le Préfet ne remet pas en cause les hypothèses de croissance⁽²²⁾ mais l'inadéquation du projet à son milieu associé. En écartant le projet Nord au profit du projet Sud, il permet de résoudre un premier nœud de problèmes : trouver un lieu de passage légitime et permettre un financement du projet par les concessions autoroutières.

« (...) Il apparaît en effet que le tracé inscrit dans le projet de schéma directeur ne répond pas aux problèmes posés par la croissance du littoral et du moyen pays. Placée en périphérie de l'agglomération d'accès difficile en raison des contraintes topographiques l'autoroute envisagée ne dessert pas les principaux pôles d'activités et d'habitat existants et futurs. Les dernières études n'ont pu que confirmer que cette

autoroute au Nord de Grasse ne capterait à l'horizon 2010 qu'un faible trafic insuffisant pour éviter l'engorgement de l'agglomération et la saturation de l'autoroute A8. Seul un tracé passant au sud de la ville de Grasse apparaît de nature à répondre au développement de l'agglomération Grasse-Cannes-Antibes. Tout autre solution aurait impliqué : le gel de la croissance économique et démographique, la réalisation par les collectivités locales d'infrastructures susceptibles d'éviter l'asphyxie de l'agglomération. »⁽²³⁾

Ce projet a aussi des avantages⁽²⁴⁾ : il ne nécessite pas une réouverture de nouvelles études, d'autre part il en met pas l'Etat en « porte-à-faux » avec les autorisations de construire qu'il a permises en anticipation du futur projet de S.D.A.U dont la première mouture de 1987 comportait un tracé « Sud ».

« (...) L'inscription du tracé au Sud de Grasse s'inscrit au demeurant dans une continuité qu'il convient de souligner : en effet un tracé de principe situé au sud de Grasse figure dans le document intitulé « schéma directeur- les grandes orientations » établi le 10 juillet 1987 par le Syndicat intercommunal d'études et de programmation de l'agglomération de Grasse-Cannes-Antibes. Ce document a constitué la base légale qui a permis à l'Etat par arrêtés préfectoraux de délivrer quelques autorisations d'application anticipée des orientations du schéma directeur. En conclusion je ne peux affirmer que l'Etat à qui il appartient de décider de la fonction des caractéristiques et du tracé de cette infrastructures nationale ne saurait s'engager sur le tracé retenu par le syndicat intercommunal. (...) »⁽²⁵⁾

c. La diffusion des controverses

En même temps que s'élabore le projet de S.D.A.U. de Cannes-Grasse-Antibes, le projet d'autoroute sera inscrit une première fois au schéma directeur national routier et autoroutier de Mars 1988. D'autre part dans la mesure où le Préfet a replacé le projet au Sud de Grasse, les études techniques vont reprendre et travailler au projet de doublement de l'autoroute en intégrant la position du Préfet. La présentation officielle du projet autoroutier aura lieu pour la partie concernant les Alpes Maritimes, au Parc de Sophia Antipolis, le 13 février 1990, tandis que le projet sera présenté dans le Var un mois après. Ce projet présente un doublement de l'autoroute d'Est en Ouest de Draguignan à Nice et au Sud de Grasse.

Cette présentation officielle⁽²⁶⁾ va étendre les lieux de contestations : le Var, la partie niçoise, qui s'ajoutent à « Cannes-Grasse-Antibes » déjà évoqué. Ces lieux de contestations rassemblent les communes du moyen pays du Var à Nice. Riveraines à leurs débuts elles préfigurent un nouveau lieu de contestation : le moyen pays. Cependant ces trois « lieux » qui préfigurent un moyen

pays n'ont pas la même appréciation du projet. Tandis que « Cannes-Grasse-Antibes » rejette le tracé du projet, les moyens pays du Var et de Nice refusent son principe même.

A la suite de la présentation officielle les Conseils Généraux respectifs du Var et des Alpes Maritimes vont exprimer un vote : les communes concernées du département Var (à l'exception de la commune de Draguignan) refusent le 10 Septembre 1990 les projets d'autoroute A8 bis et de T.G.V. Méditerranée⁽²⁷⁾. D'autre part le Conseil Général des Alpes Maritimes votera en Juin 90, le principe du passage de l'autoroute au Nord de Grasse : il s'accorde ainsi avec la position du syndicat intercommunal de Cannes-Grasse-Antibes (mais non avec celle des communes du moyen pays regroupées dans le S.D.A.U. de Nice).

Le projet se trouve à nouveau déstabilisé.

d. La mission Bourges

La mission Bourges premier collègue d'experts dont la désignation est due uniquement au ministère de l'équipement, contribue à stabiliser le projet mais aussi à redéfinir son contenu technique. La mission Bourges réalise une médiation politique et technique : le projet est différé (à très longue échéance) dans le Var, tandis qu'il est recentré dans sa partie médiane (S.D.A.U. Cannes-Grasse-Antibes) et au sud de Grasse.

« Le développement des secteurs de Fayence Tourettes Montauroux peut se satisfaire, en une première étape du réseau départemental et, notamment de la RD 562 (Draguignan-Grasse). La mission sensible à ces éléments estime que la décision de réaliser un doublement de l'A8 dans le Var relève de préoccupations d'aménagement du territoire qui doivent faire encore l'objet d'études et de concertation, alors que dans les Alpes Maritimes elle est liée au phénomène constaté de croissance rapide. (è) La mission d'évaluation estime donc que la variante Sud répond mieux au problème posé que la variante Nord. On peut réaliser cette variante sud dans un premier temps entre Grasse et la Vallée du Var avec un raccordement à Mandelieu sur les voies locales(è) »⁽²⁸⁾

Ce « calage » du projet sur la partie médiane est très intéressant pour sa réalisation : en s'appuyant sur la partie médiane, le projet s'appuie sur l'espace où le projet est relativement accepté (dans la mesure où ce qui pose problème n'est pas l'existence du projet mais son passage) d'autre part ce tronçon médian permet une irréversibilisation. Il est à la fois une « pièce » suffisamment souple du projet et dans le cas d'une non réalisation de l'A8 bis, il pourra s'articuler avec un autre projet (notamment celui de doublement de la R.N 202 le long du

fleuve Var, dont la réalisation participe d'une logique Nord Sud et peut se connecter avec un projet international sur « l'axe Alpin ».) Mais c'est aussi une pièce suffisamment « dure » du projet : en cas de réalisation du projet d'Est en Ouest, la réalisation de cette partie contribue à pré-déterminer le passage futur de l'autoroute A8 bis, en réduisant les possibilités de jonction autres.

3. La concrétisation-adaptation du projet et de son milieu associé

Nous avons vu qu'au cours des différentes controverses le projet a pu trouver une certaine stabilité par la définition d'un lieu d'ancrage du projet. Cet ancrage du projet sur une partie stable, est une forme de « résolution de problème » (Simondon, p. 55) pour le projet s'entend. Cette étape est comparable à celle de la « concrétisation » du projet en objet, sa sortie du laboratoire des études :

« (...) Par la concrétisation technique, l'objet, primitivement artificiel, devient de plus en plus semblable à l'objet naturel. Cet objet avait besoin au début, d'un milieu régulateur extérieur, le laboratoire ou l'atelier, parfois l'usine ; peu à peu quand il gagne en concrétisation, il devient capable de se passer du milieu artificiel, car sa cohérence interne s'accroît : sa systématique fonctionnelle se ferme en s'organisant. L'objet concrétisé est comparable à l'objet spontanément produit ; il se libère du laboratoire associé originel, et l'incorpore dynamiquement à lui dans le jeu de ses fonctions ; c'est sa relation aux autres objets, techniques ou naturels, qui devient régulatrice et permet l'auto-entretien des conditions du fonctionnement ; cet objet n'est plus isolé ; il s'associe à d'autres objets, ou se suffit à lui-même alors qu'au début il était isolé et hétéronome »⁽²⁹⁾

Nous nous intéresserons maintenant aux liens qui permettent la relation du projet à son milieu associé. Pour des raisons de longueur de l'article, nous ne mettrons en évidence ici que la liaison « technique » du projet à son milieu associé : les projets d'urbanisme qui visent essentiellement à l'extension de Sophia Antipolis (et la création d'autres « pôles ») permettent de justifier le passage de l'autoroute en l'associant à une problématique d'aménagement du territoire : d'autre part les hypothèses de croissance démographique et économique des S.D.A.U. sont traduites dans les modèles de prévisions de trafic⁽³⁰⁾, à ce titre ils participent de la constitution même des projets autoroutiers.

4. L'extension de Sophia Antipolis : une liaison du projet et de son milieu associé

Le projet de doublement de Sophia Antipolis

figure dès le projet de S.D.A.U. de 1987, ainsi que dans toutes les études qui se rapportent directement et indirectement au projet d'autoroute. Il sera validé officiellement par une décision du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (C.I.A.T.) du 5 Novembre 1990 : cette décision constitue un « allié »⁽³¹⁾ important du projet. Cette omniprésence suscite notre intérêt : pour comprendre comment se font les associations, nous nous référerons à un document de programmation de l'Etat, « L'aménagement futur de la Côte d'Azur ».⁽³²⁾

a. « Sophia I » et « Sophia II »

Le premier projet de Sophia Antipolis est conçu en 1969 par Pierre Laffitte alors directeur de l'Ecole des Mines de Paris, avec un appui de la D.A.T.A.R. : le projet devient un pôle technologique d'intérêt national. Actuellement Sophia Antipolis regroupe un millier d'entreprises et 1 500 étudiants de troisième cycle⁽³³⁾, le parc accueille d'autre part des organismes de recherche privés et publics. Ce projet est en lui-même une association de deux mondes : le monde de l'entreprise et celui de la recherche. Pour reprendre la terminologie de Laurent Thévenot et Luc Boltanski⁽³⁴⁾, cette association constitue un « compromis » entre un « monde marchand » (l'entreprise, sa « performance »), et un « monde inspiré » (celui de la recherche, la « créativité », le « désintéressement »). Ce compromis entre marchand et inspiré donne la figure suivante : le pari un « peu fou », du mariage de la « carpe et du lapin ». Ce compromis fragile a pris la forme d'une innovation réussie. Fort de cette réussite initiale⁽³⁵⁾, il est donc question de doubler ou d'étendre Sophia Antipolis. Pour une commodité d'exposé nous l'appellerons Sophia Antipolis II.

Le projet de Sophia Antipolis II, est détaillé dans le document de décembre 1991. Plusieurs points retiendront notre attention : ce document est bâti sur des scénarios de prospective⁽³⁶⁾, mais c'est une prospective qui indique les limites de son exercice, elle s'avoue mécaniciste. Par ailleurs il coordonne son action à trois autres dispositifs, le projet autoroutier, un document de prospective de la CCI, et les projets des S.D.A.U.

b. Une prospective qui nous parle des effets (structurants?)

Finis le temps de Mr Jourdain : le futurologue fait de la prose-prospective en le sachant :

« La formulation de scénarios prospectifs est un exercice difficile et un peu théorique car on ne dispose aujourd'hui que d'une partie des données pertinentes pour les vingt cinq ans qui viennent. Quelle sera l'évolution de la situation internationale ? Quel sera le rythme de croissance économique ? A quel

degré d'intégration conduira la construction européenne ? Autant de questions dont les réponses peuvent conditionner l'avenir d'une région aussi ouverte sur l'extérieur que sur la Côte d'Azur (è) « Le réalisme doit donc conduire à prendre en compte comme hypothèse basse un passage en 25 ans de 1 000 000 à 1 100 000 habitants. L'hypothèse haute conduirait à 1 300 000 habitants. Enfin une hypothèse moyenne et que nous considérons la plus probable conduirait à 1 200 000 habitants. Ces trois scénarios sont explicités dans les tableaux de la page suivante, dont on ne peut dissimuler le caractère relativement mécaniste. (...) »⁽³⁷⁾

Cette prospective souligne le caractère mécaniste de l'exercice de prospective. Un paradoxe relevé par Olivier Soubeyran (1992)⁽³⁸⁾ : si on assiste à un retour de la prospective dans les années 88-90, c'est une prospective « in-formée » par ses propres limites (si ce n'est ses échecs) et qui se trouve confrontée à une difficulté – comment fonder en raison l'anticipation puisqu'on ne sait pas anticiper ? Olivier Soubeyran nous propose le raisonnement suivant⁽³⁹⁾ : le futur est aléatoire, il est impossible de déterminer si telle action aura tel effet, pourtant c'est une anticipation qui justifie mon action. La rationalité d'une action qui repose sur une prospective ne peut s'appuyer sur un schéma déterministe cause > effet. En conséquence, au lieu de vous dire « telles causes auront tels effets », la prospective parle des effets. L'intérêt de l'argumentation prospective ne va plus résider dans une démonstration mais dans une adhésion à ces effets : une rationalité informée par des croyances, mais aussi par des passions (Hirshman).

En faisant cela, la prospective contourne la difficulté en fondant la rationalité de son action sur un « mythe opératoire » (Jean-Marc Offner, 1993⁽⁴⁰⁾) : celui des effets structurants. Selon ce « credo Saint Simonien » il existerait une relation de cause à effet entre un grand projet d'infrastructure de transport (T.G.V. ou Autoroute) et le développement économique d'une région. Selon Jean-Marc Offner, s'il y a relation c'est plutôt en fonction d'un principe d'association ou de congruence que de causalité. Le schéma déterministe tout mythique qu'il soit, a une efficacité : rare est l'élu qui ne réclamera pas un échangeur, une gare T.G.V. car il entrevoit la possibilité pour sa commune d'accéder au développement économique, voire au progrès. Les effets structurants sont un mythe opératoire et c'est essentiellement un principe d'adhésion aux effets (donc à ce mythe) qui constituent les fondements (rationnels) de notre prospective des années 80-90 et qui font qu'en bout de course elle est susceptible de « marcher ». L'assertion est déroutante mais s'avère pertinente pour comprendre l'exercice de prospective « L'aménagement de la Côte d'Azur, contribution de l'Etat »⁽⁴¹⁾.

Les effets structurants sont articulés de la façon suivante : un principe d'action – la congruence et un principe de récit (mythique) – la causalité. Ce mythe est opératoire, il agit. La notion d'effets structurants relie un récit de type déterministe, linéaire, à une action de mise en congruence entre plusieurs objets ou dispositifs. La causalité et le découpage en séquences est un récit (a posteriori) qui convient bien aux projets techniques, même si la mise en œuvre d'un projet n'est jamais linéaire, sa présentation à « froid » l'est (Latour, 1992)⁽⁴²⁾. Dans le cadre de l'analyse d'un projet technique, il est donc important de prendre en compte le récit linéaire qu'il contient à condition de lui associer la notion de congruence. Dire que les « effets structurants » sont plutôt des effets congruents rompt avec cette linéarité, cependant leur principe d'action n'est pas mis en évidence.

Pour ce faire, nous proposerons dans cet article un rapprochement des notions de « congruence » et de « convenance ». « L'action qui convient » de Laurent Thévenot nous semble un apport important pour comprendre ce mécanisme « d'effets-structurants/congruents ». A la différence de la notion d'Offner, l'acception de Thévenot, n'est pas d'inspiration systémique : est plus proche de la notion du réseau mais d'un réseau mais d'un réseau clôturé. Elle nous semble plus adéquate pour comprendre et qualifier les relations qu'entretiennent les objets qui nous occupent à savoir : un projet autoroutier, des S.D.A.U. et le dispositif de consolidation qu'est Sophia Antipolis. Ces relations déterminent une certaine configuration : l'affaiblissement, la non-réalisation d'un de ces trois éléments va entraîner une autre configuration (cf. conclusion de l'article) La notion « d'action qui convient » de Laurent Thévenot⁽⁴³⁾ implique une coordination d'actions en deux mouvements indissociables :

- Une opération de qualification :
 - « L'arrêt d'un jugement délimitant les contours d'une action, identifiant ce qu'il advient. (...) ⁽⁴⁴⁾ Une tâche prioritaire de la théorie de l'action est donc d'étudier l'opération consistant à sélectionner ce qui importe, aux dépens de ce qui n'est pas significatif. Cette opération suppose de réaliser des rapprochements, de reconnaître des formes, de qualifier »

Cette qualification peut être remise en cause, cette remise en cause nécessite l'adjonction de nouveaux éléments, une réadaptation de la première évaluation-qualification :

« La remise en cause de ce jugement, lorsque l'adjonction d'éléments supplémentaires à un cours d'événements fait qu'il n'épouse plus les formes de l'action identifiée. (...) Une théorie de l'action doit rendre compte de cette remise-en-cause qui s'effectue en relation avec des faits nouveaux. »

Mais aucune des deux ne suffisent à rendre compte de la coordination : la première trop rigide (trop normée), la seconde trop ouverte (la constante réévaluation dissout toute possibilité de coordination) ; la coordination implique une seconde exigence : la clôture sur une évaluation.

« Aussi la remise en cause doit-elle s'opérer dans la visée d'une clôture restaurant une identification arrêtée dans un jugement ».⁽⁴⁵⁾

- Une clôture qui reste un jugement révisable :
 - « C'est en examinant les exigences de coordination que l'on peut comprendre comment se dessinent les contours de l'action, comment est découpé un ensemble d'événements en unités qui seront couvertes par des descriptions d'actions. (...) Mais on ne peut pas non plus considérer ces formes-objets comme données a priori dans un monde naturel sous peine de recourir à des instruments de coordination trop puissants. Ils sont consolidés en même temps que l'action est délimitée, dans la clôture d'un jugement révisable »⁽⁴⁶⁾

Dans l'exercice de prospective « L'aménagement de la Côte d'Azur (è) » : il est donc question du doublement de Sophia Antipolis, le doublement de Sophia Antipolis ses extensions ainsi que la reproduction du « principe » de technopôle (le projet de pôle technologique de Saint Vallier, l'aménagement de la vallée du Var reposent sur l'idée de « pôle » et de « ville nouvelle », telle une métaphore Sophia Antipolis se déplace vers d'autres lieux en emportant avec elle un « petit bout » de sens⁽⁴⁷⁾). L'exercice de prospective « L'aménagement de la Côte d'Azur » semble bien participer de cette conception des effets structurants : il articule à la fois une explication causale (s'appuyant sur une linéarité) et un principe d'action, la coordination de plusieurs actions au travers du projet de Sophia Antipolis.

c. L'exercice des scénarios

Le document de prospective présente trois scénarios : « I » (« croissance forte »), « II » (« croissance moyenne »), « III » (« croissance faible »), ils sont modulés en fonction d'une variable principale : la croissance démographique. De la plus ou moins forte croissance démographique découleraient des effets (emplois) des besoins (logements, transports, universités) nécessitant des ressources (en aménagement du territoire, en décisions politiques, en financements). Les trois scénarios convergent vers une action : la nécessité d'un scénario volontariste, opposé à un scénario tendanciel, cette convergence s'appuie sur une forme d'accord avec un autre document, celui produit par la C.C.I. « Côte d'Azur 2010 ». nous en analysons quelques traits dans un paragraphe II. A la suite de cette présentation, l'État choisit de caler ses actions sur le

scénario II, le scénario moyen : en quoi ce choix est intéressant ?

Cette présentation mécaniste contient une explication causale : une croissance démographique implique des emplois, des besoins en infrastructures de transport, des ressources etc. La causalité minimale (croissance démographique → emplois) n'est pas démontrée, il s'y substitue à défaut une présentation linéaire.

Cependant l'intérêt ne réside pas dans la substitution linéarité-causalité mais dans les objets qui appuient la substitution : les scénarios reprennent les phases du projet autoroutier tel qu'il est défini en 1976 dans le document « A8 bis voie verte »... Ce procédé est astucieux : il s'appuie sur un projet linéaire (une autoroute) dont la spécificité est d'être découpée en trois phases temporelles et spatiales qui s'emboîtent (cf. p. 3 de l'article). En s'ajustant au projet « A8 bis voie verte », le document nous parle des effets : pour une croissance forte, le projet est réalisé de Mandelieu (pénétrante Mandelieu-Grasse) à Nice (pénétrante Nord) en le connectant à l'Ouest (rocade Grasse) et au Nord (pénétrante) Nice Nord en 2015 ; relativement au projet de 1976⁽⁴⁸⁾ l'hypothèse est très proche de la « famille St Cassien » (à la différence que le projet n'est pas prolongé dans le Var suite au refus de ce département). L'hypothèse de croissance forte est corrélée avec la réalisation quasi totale du linéaire du projet. Dans le cas d'une croissance moyenne : le projet serait réalisé entre Valbonne et la Vallée du Var (en l'an 2005) et étendu en 2015 jusqu'à la pénétrante de Grasse à l'Ouest et Nice Nord à l'Est, tandis que son déploiement maximum dans l'espace (intégrant la rocade Ouest de Grasse citée ci-dessus) ne serait réalisé qu'au-delà de 2015. Dans le cas d'une croissance faible ce n'est que le tronçon minimum Valbonne-Vallée du Var qui serait envisagé en 2005 et les possibilités d'extension sont repoussées dans un avenir plutôt lointain (vers 2015-2020). Une prospective sur trente ans calée sur le linéaire des projets d'autoroutes : cela suppose (au minimum) que dans trente ans les moyens de transports seront toujours essentiellement des automobiles et leurs infrastructures des routes et autoroutées

Le document de prospective se coordonne au projet autoroutier et donne la configuration suivante : le scénario moyen choisit par le document de l'État s'appuie sur le tronçon de projet autoroutier dans sa partie médiane. L'explication linéaire se substitue à l'explication causale mais en s'appuyant sur le linéaire du projet.

D'autre part le document se coordonne à deux autres actions : celle de la C.C.I. et celle des S.D.A.U. La première coordination avec l'action définie par la C.C.I. permet de définir « l'action qui convient »⁽⁴⁹⁾ : un scénario volontariste. Le second type de coordination avec les projets de S.D.A.U. permet une configuration du réseau.

- L'accord avec la CCI, permet de définir l'action qui convient : « Un scénario volontariste »

L'accord avec la C.C.I. se fait sur la qualification de l'action à entreprendre : l'un et l'autre convergent vers la nécessité d'un scénario volontariste de maîtrise de l'urbanisation. Cependant l'accord ne repose pas sur la même approche de l'anticipation : dans le document de la C.C.I. les actions sont définies dans le cadre d'une analyse prospective, tandis que le document de l'État semble participer d'un exercice de programmation lequel repose essentiellement sur la mise en place du dispositif Sophia Antipolis II.

La mise à plat des thèmes qui se recoupent d'un document à l'autre permet de comprendre sur quoi peut se faire l'accord⁽⁵⁰⁾ :

- Constats : (A, B) une forte croissance, l'anticipation d'une Côte d'Azur à la population millionnaire.
- Atouts : (C) héliotropisme qui a permis le développement du tourisme relayé à la fin des années 60 par l'installation de Sophia Antipolis ; (D) les impacts positifs de Sophia sur l'économie, le tourisme, le rajeunissement de la population. Une combinaison tourisme + Sophia + Aéroport qui a contribué à la renommée internationale de la Côte d'Azur.
- Faiblesses : (E) l'occupation déséquilibrée de l'espace, (F) le cadre de vie menacé, (G) la croissance du moyen pays risque d'en faire une cité dortoir, (H) Les besoins en logements (I) Les besoins en équipement avec prépondérance autoroutière (J) Instabilité politique locale
- Anticipations : (K) développement durable.

Malgré l'accord sur certains thèmes, chaque document garde un type d'argumentation propre. Cela donne la teinte dominante de chaque évaluation, la Chambre de Commerce et d'Industrie, malgré des compromis « industriel-marchand » et « marchand-civique », garde une « tonalité dominante « marchande » (p 10 document C.C.I).

« La montée en puissance des grandes cités d'Europe, c'est le premier facteur à intégrer dans la stratégie de la Côte d'Azur. En effet la compétition pour l'attraction des activités se joue maintenant au niveau international (...) Dans cette compétition internationale des villes, la France est handicapée par la domination administrative de Paris. De plus notre armature urbaine et sa fragmentation (...) per-

mettent difficilement aux métropoles françaises de rivaliser avec leurs voisines européennes. »

Les arguments propres à l'État convergent plus vers les « monde industriel » et « civique » (avec un compromis marchand) : par exemple lorsque le document d'État évoque la notion de développement durable (thème K) il s'agit pour l'État « d'une dernière marge de manœuvre » empruntant ainsi au monde « industriel » un argument de type stratégique, alors que la C.C.I. aurait plutôt tendance à qualifier de développement durable une « démarche qualité » où il s'agit de cibler un produit ! è

– La clôture de l'accord : le scénario volontariste

La clôture des accords se fait sur un même type d'évaluation : la C.C.I. comme l'État s'accordent sur la nécessité d'une action volontariste. Cependant la notion de scénario volontariste si elle semble clore l'accord, offre un certain décalage selon qu'il s'agisse du document de la C.C.I. ou de l'État :

« Il plaide donc pour un scénario de maîtrise reposant sur la mise en œuvre de politiques publiques suffisamment volontaristes. Toutefois cette approche reste générale et mérite d'être complétée par la prise en compte plus précise des évolutions démographiques ».

Comme nous le signalions précédemment, le léger décalage contenu dans la seconde phrase nous semble tenir à la nature des documents : le document de la C.C.I. repose sur une anticipation prospective, elle reste générale. Tandis que le document de l'État repose sur une anticipation programmatique : son champ d'intervention est plus précis mais peut-être plus restreint. Cette différence est perceptible dans la conception même des documents : alors que les thèmes évoqués sont développés pour le document de la C.C.I. dans l'ensemble du document, l'ajustement à ces thèmes par l'État ne se fait que sur deux pages (6 et 7). La partie la plus développée dans le document de l'État est celle programmatique relative à Sophia « II ».

– Le second type de coordination avec les projets de S.D.A.U. permet une configuration du réseau projet d'autoroute-projets d'aménagement :

A la différence de l'accord avec le document de la C.C.I. qui partagent la nécessité d'un scénario volontariste mais dont le support est essentiellement le partage d'un même diagnostic, cette deuxième coordination est plus « équipée » : le projet Sophia « II » s'étend géographiquement par une relation de proximité, d'autre part il se connecte à certains projets et se déconnecte à d'autres, enfin il se connecte au projet d'autoroute (et ses extensions). Tout cela fait une configuration.

L'expansion géographique

Le projet d'extension concerne sept communes voisines de la ville de Valbonne hôte actuel de Sophia I : il s'agit des communes d'Opio, Valbonne, Roquefort les Pins, Biot, Villeneuve Loubet, La Colle sur Loup. Cela porterait l'ensemble du complexe 4 600 hectares (alors que la commune de Valbonne s'étend sur 1 900 hectares) : le projet s'étend géographiquement.

La connexion avec d'autres projets de « pôles »

Entre Sophia I et Sophia II des espaces urbanisés assureront la jonction : la notion de « trait d'union » dans le document indique une première coordination spatiale entre les deux entités Sophia I et II) une deuxième coordination est faite par les infrastructures de transports (essentiellement routières et autoroutières)⁽⁵¹⁾ chargées de desservir ces futures réalisations (mais nous reviendrons sur ce point ultérieurement) :

« Au Nord du parc, dans le secteur de Peijan à Valbonne, un nouveau pôle d'urbanisation jouera le rôle de centre pour un quartier aujourd'hui éloigné des villages. Il servira de trait d'union entre le parc actuel et les secteurs clés d'extension : la Bégude et le Gros Collet – à Opio et Roquefort les Pins qui offrent d'importantes superficies, facilement aménageables à proximité immédiate d'un échangeur de la future autoroute A8 bis. Dans ces espaces, à côté des activités « Sophilopolitaines » prioritaires, le bois d'Opio sera préservé et ouvert au public et le golf existant pourra être restructuré » (...)⁽⁵²⁾

Sophia I et II s'insèrent dans un dispositif régional : une route des hautes technologies. A ce titre Sophia serait une « tête de réseau ».

« Par son avance, sa notoriété Sophia Antipolis a vocation à être une « tête de réseau » dans le programme régional dit « Routes des hautes technologies » dont l'État est partenaire au titre du contrat de plan. »

D'autre part, le projet d'extension de Sophia permet une mise en relation avec d'autres projets de « pôles » : le premier dans la vallée de la Siagne, le second dans la vallée du Var. Ces projets sont des projets communaux, ils font partie des élaborations des S.D.A.U., tout en étant intégrés au projet « Routes des hautes technologies ». Il y a une mise en relation entre le projet Etat-Région, le projet de doublement de Sophia, et les projets de « pôles ». Cette mise en relation permet de définir une première configuration de « l'action qui convient » : la maîtrise de l'urbanisation.

La connexion avec les projets autoroutiers

La mise en relation entre Sophia I et II ainsi que les autres projets de pôles va se réaliser aussi grâce à la réalisation d'infrastructures desservant ces projets. L'extension de Sophia est reliée aux autres

« pôles » (vallée de la Siagne, vallée du Var) par la future autoroute A8 bis et ses « extensions » : 202 bis et pénétrantes Nord Sud. La coordination des actions projets d'autoroute et projets de « pôles » se ferait par la réalisation de pénétrantes Nord-Sud dont l'une serait départementale (ou autoroutière), l'autre autoroutière (R.N. 202 doublée 202 bis).

La configuration de la clôture

La coordination des projets de pôles et des projets autoroutiers est bouclée par la configuration suivante : les pénétrantes desservant les projets-pôles et connectées dans un premier temps à l'actuelle autoroute A8 présentent une configuration en « peigne » ; tandis que le bouclage total assurant à la fois la desserte des projets de « pôles » et la connexion à l'autoroute A8 bis présentera une configuration en « échelle » assurant provisoirement une clôture entre les projets d'urbanisation et d'infrastructures. Cette configuration en « peigne » puis en « échelle » permet un second type d'irréversibilisation : après avoir fait coïncider le scénario moyen à la partie médiane du projet autoroutier, l'articulation avec des transversales Nord-Sud dessine un projet en peigne et contribue à une irréversibilisation plus dure que celle déjà analysée ci-dessus. Une fois « le peigne » réalisé le bouclage des projets ne pourra se faire que par une configuration en « échelle » à l'intérieur de l'échelle sont nichés les projets d'urbanisation.

Ainsi aux deux qualifications précédentes de résorption du trafic, d'aménagement du territoire, le projet devient « un outil de maîtrise de l'urbanisation » : mais cette nouvelle qualification est l'objet d'une nouvelle controverse, dont nous donnerons quelques éléments d'analyse en deuxième partie de l'article.

5. Une deuxième concrétisation-adaptation

Les S.D.A.U. fournissent des hypothèses de croissance économique utiles pour les prévisions de trafic. Ce sont les S.D.A.U. (Dupuy)⁽⁵⁵⁾ qui ont remplacé les « facteurs de croissance » abandonnés pour la réalisation des modèles car trop conjoncturels, ils ne permettaient qu'une extrapolation sur une période de cinq ans. Pour autant la nécessité de fonder les raisons d'un accroissement de trafic dans les zones d'origines et de destinations des déplacements reste entière : les S.D.A.U. ont pris la relève en fournissant la localisation des emplois et des logements intégrés dans les modèles de prévision.

L'étude de trafic de l'autoroute A8 bis s'appuie sur les hypothèses de S.D.A.U. afin de locali-

ser les « raisons de la croissance »⁽⁵⁵⁾ qui fournissent ainsi une localisation des estimations relatives à l'évolution des populations et de l'emploi et des logements. L'étude de trafic reprend les hypothèses d'évolution des populations des Alpes Maritimes estimées selon les S.D.A.U. à une moyenne de 1 % par an, dont respectivement 1,1 % pour le S.D.A.U. Cannes-Grasse-Antibes contre 1 % pour le S.D.A.U. de l'agglomération de Nice.⁽⁵⁶⁾

Ces données localisées par les S.D.A.U. fournissant des accroissements de population peu compatibles avec l'espace disponible, l'étude de trafic va ajuster les orientations des S.D.A.U. en leur appliquant des correcteurs au vu des estimations antérieures, soit 0,68 de croissance de la population par an, et 0,69 % d'emplois, ces ajustements sont ensuite intégrés dans des matrices permettant les évaluations en terme domicile-travail, et autres déplacements qui ne sont pas motivés par des déplacements professionnels.

On retrouve dans l'estimation de trafic une mise en corrélation de la population active (0,58) et des emplois, avec les trafics tandis que l'estimation du coût généralisé du voyage va être inversement proportionnel aux données précédentes⁽⁵⁷⁾. Les estimations de trafic permettent en retour un calibrage des routes et autoroutes (Dupuy, 1975).

Ainsi les hypothèses relatives à la population et aux emplois fournies par les S.D.A.U. participent à la constitution du projet autoroutier, ou pour reprendre l'idée d'un milieu associé, elles conditionnent en partie le projet.

Les éléments de consolidation

Le projet d'extension de Sophia Antipolis permet une association de projets d'urbanisme et de transports autoroutiers : une action de « concrétisation-adaptation »⁽⁵⁸⁾ qui précisera et limitera le projet autoroutier dans sa fonction de desserte des projets d'aménagement. D'autre part l'espace, le milieu associé va être adapté une nouvelle fois pour permettre le passage du projet : s'il y a une forte croissance sur la Côte d'Azur et un risque d'urbanisation « tous azimuts », le projet d'autoroute en s'insérant dans le réseau de projets d'aménagement devient l'armature susceptible de limiter la croissance de l'urbanisation dans le moyen pays.

Les modèles de trafic sont le complément des projets d'urbanisme : ou pour reprendre la métaphore du « milieu », ils permettent en adaptant les données démographiques et économiques des S.D.A.U. un conditionnement du futur objet technique en intériorisant des éléments externes au projet.

II. La fragilisation du projet par la déliaison avec son milieu associé

Dans cette deuxième partie de l'article consacré à la « déliaison » du projet et de son milieu associé, nous nous intéresserons à un deuxième type de controverse : l'autoroute accélère-t-elle ou contraint-elle l'urbanisation en maîtrisant l'espace ? L'autoroute est-elle ou n'est-elle pas l'action qui convient pour maîtriser l'urbanisation, ainsi pourrait-on qualifier l'enjeu de cette nouvelle controverse. Les objets mobilisés pour étayer les conflits montrent la connaissance qu'ont les contestataires des processus d'association entre les projets d'urbanisation et les projets d'autoroute.

Nous aborderons les points suivants : d'où vient la controverse ? Que fait-elle ? Comment le fait-elle ?

1. D'où vient la controverse ?

Pour comprendre cette deuxième controverse, nous nous intéresserons au nouveau lieu à partir duquel elle est formulée. La contestation du projet va se faire à partir d'un réseau constitué d'élus et d'associations, réseau modeste à ses débuts et qui va s'étendre géographiquement pour représenter une entité « Moyen Pays ». Le réseau met en place un dispositif de contestation : un ralentissement des processus de réalisation des S.D.A.U. couplé avec une critique du projet et des prévisions de trafic. Ce réseau fragile va casser le lien du projet avec son milieu associé. Ainsi formulée à partir du Moyen Pays, la question aurait pu se clôturer dans un débat de type « Moyen Pays contre le Littoral » « Eux/Nous » or si cette dimension existe dans la controverse, elle n'est pas que cela. L'enjeu de l'autoroute va devenir un débat de société : l'autoroute freine-t-elle ou accélère-t-elle l'urbanisation ? Que veut-on faire de la Côte d'Azur ? Ainsi s'exprime le maire de Vence, un des principaux opposants élu :

« L'opposition de la ville de Vence c'est qu'on est une petite entité géographique, culturelle, historique; on est le pays vençois, qui n'a rien à voir avec le Comté de Nice qui a des liens certes économiques sociaux avec le reste du Département, mais qui s'en différencie par un certain nombre de choses. (...) Alors il s'agit de savoir si on doit envisager l'avenir de ce canton, de ce petit lieu que représente Vence et les villages environnants, comme quelque chose qui doit se raccrocher complètement à une agglomération de 1,5 millions d'habitants ou bien si on doit souhaiter, espérer, vouloir, puisque c'est aussi un acte de volonté, que ça reste une entité avec son autonomie, sa vie propre. En gros : ou bien une évo-

lution « banlieue » ou une évolution « pays », pays de Vence ou bien banlieue niçoise. »

a. La diffusion de la contestation à partir de Vence

Le projet va être contesté très tôt dans son processus : c'est en effet au niveau des études préliminaires⁽⁵⁹⁾ que les contestations vont débiter. La connaissance précoce du projet est due en partie à sa conception : le passage du projet dans des zones habitées, et qui plus est par des célébrités notamment Saint Paul de Vence⁽⁶⁰⁾, va nécessiter des études très fines pour cette partie du projet, les techniciens vont travailler pour certains passages à des échelles au 1/5000^e, d'autres au 1/25000 alors qu'en études préliminaires les projets sont dégrossis sur des fuseaux de 1000 mètres ou 500 mètres ce qui nécessite des échelle dix fois moins précises. Le projet selon les techniciens n'est pas orthodoxe par rapport à une chronologie classique des études préliminaires : certains passages du projet sont traités en « avant-projet-sommaire » tandis que d'autres en études préliminaires. Ce travail sur des échelles fines va avoir une incidence fondamentale : il va contribuer à diffuser les impacts de l'autoroute à un niveau précoce du projet. C'est donc un premier élément d'amplification de la contestation.

Cette contestation, va s'ancrer à Vence. Comment passe-t-elle du syndicat « Cannes-Grasse-Antibes » à Vence ? Le responsable de la réalisation du S.D.A.U. de Cannes-Grasse-Antibes mais vit à Vence, ville dans laquelle il a des responsabilités politiques. Sa double appartenance le met dans une situation délicate : en tant que technicien il est informé de la révision de S.D.A.U. Cannes-Grasse-Antibes et donc de la continuation de l'autoroute à l'Est dans le moyen pays niçois, en tant qu'homme politique, il est directement concerné par cette autoroute. Il fera un choix : son appartenance à la ville de Vence. Il diffusera l'information du projet d'autoroute notamment en créant avec le maire de Vence, « Vence Demain », très opposé à l'autoroute, mais du coup il démissionnera de la D.D.E. des Alpes Maritimes. C'est à partir de « Vence demain » que l'information sur le projet va pouvoir être connue à Vence, commune qui fait partie du S.I.E.P.A.N.⁽⁶¹⁾ chargé de la réalisation du S.D.A.U. de Nice et ses environs et concerné par le projet d'autoroute dans sa partie Est.

b. La création d'un réseau d'élus et d'associations

Une autre association va se créer, l'association des sept communes qui va élargir la connaissance et la contestation aux communes voisines de Vence : elle regroupe des habitants des communes autour

de Vence, (Vence, Saint Paul, Tournettes sur Loup, La Colle sur Loup, Saint Jeannet, Gattières, La Gaude). Une association qui va se constituer sur des liens de proximité :

« C'étaient les sept communes qui entouraient Vence, ce sont les voisins qui vont jusqu'au Var et en fait on retrouve le moyen pays, on retrouve tout ce qui est entre ici et les Baous mais ça c'est fait naturellement. »

En relation avec cette association se crée le syndicat intercommunal du Pays de Vence composé d'élus, et qui recoupe les mêmes communes. Ces deux structures vont travailler en étroite collaboration elles préfigurent un réseau élus-associations : les actions de ce réseau associations-élus vont permettre à la contestation de ne pas se limiter au seul projet autoroutier.

c. La structuration des réseaux associatifs-élus

Le projet A8 bis est donc présenté officiellement le 13 février 1990 : les associations et les élus découvrent le projet sur une maquette exposée dans le hall. La présentation du projet comporte des ajustements : le réajustement des échelles pour faire coïncider le projet à une étape « Etudes préliminaires », des erreurs d'impression, d'information (le Plan de Grasse figurant un passage du projet en tunnel alors que le projet plus traumatisant était une « tranchée couverte »), tout cela va susciter une méfiance de la part des personnes présentes.

« On nous avait édité une superbe maquette de la A8 bis et cette photo là (en fin de plaquette) est particulièrement révélatrice de la manière dont ils travaillaient : on monte une photo et on montre en maquette un tout petit d'autoroute qui apparaît dans le malvent, or si on regarde la maquette dans ce sens là on s'aperçoit que ça c'est une baisse et que l'autoroute continue là derrière et qu'elle apparaît bien plus longtemps. A Vence on nous montrait que ce petit bout alors qu'un tout petit peu plus loin, il y avait un viaduc qui passe devant les remparts. Et ça on nous les montrait pas. Il y a eu aussi une manière de présenter l'autoroute comme devant être enterrée à certains endroits où elle ne pouvait pas l'être : par exemple, ici on est à Mouans Sartoux on est en aérien, là on est au plan de Grasse, on est en enterré, là on passe sur la colline des Aspres on est en aérien : or là et là on est plus haut que là alors comment on fait pour passer en enterré ? On s'est méfié ».

La découverte en maquette suscite une émotion chez ceux dont la maison est directement concernée :

« Là dessus il y avait quelqu'un, monsieur R qui assistait à la réunion qui voit la maquette et qui dit tiens là comment ça se passe ? On lui répond : « bon ben là c'est une tranchée couverte, mais ça veut dire que la maison qui est en dessous elle saute, eh bien oui... » Et monsieur R qui était président de Grasse Environnement répond « la maison qui est là c'est la mienne »

A partir de ce moment, les associations vont constituer une fédération composée d'une trentaine d'associations : La Coordination contre la A8 bis. La Coordination va avoir la particularité d'étendre et consolider le réseau associatif : les associations adhérentes sont à la fois domiciliées dans le moyen pays Niçois (Vence et ses alentours), elle regroupe les associations du moyen pays de Grasse (Grasse, Valbonne, Mouans Sartoux), et enfin elle est connectée avec celles du moyen pays varois (situées autour de Fayence-Tournettes).

Elle travaille dans un premier temps du moins, en étroite collaboration avec les élus opposés au projet, maires des sept communes du SIVOM de Vence ainsi que les trois communes de Grasse, Mouans-Sartoux, Valbonne⁽⁶²⁾. Si la controverse est menée à partir du Moyen Pays et si elle peut être qualifiée de riveraine à ses débuts, nous nous intéresserons à comprendre ce passage d'une question riveraine à une controverse beaucoup plus large.

2. La construction de la controverse

Nous nous intéresserons à ce que fait la controverse, et sur quels objets elle va s'appuyer pour mettre à l'épreuve le projet. La controverse va s'appuyer sur le dispositif suivant : ralentissement de la révision du S.D.A.U de Cannes-Grasse-Antibes, blocage de celui des environs de Nice, couplés avec la réalisation d'une contre étude, l'Alternative.

Si la localisation du projet au Sud de Grasse semble acquise, permettant ainsi une première stabilisation du projet, la stabilisation de son milieu associé ne l'est pas : les syndicats intercommunaux mis en place respectivement en 1985 (Cannes-Grasse-Antibes) et 1986 (S.I.E.P.A.N.) sont dissout de plein droit, cinq ans se sont passés sans qu'un projet de S.D.A.U. ne puisse sortir à cause de la controverse sur l'autoroute A8 bis. Les deux syndicats reconstitués respectivement en 1990 et 1991 vont relancer la procédure de révision : mais cette révision va devoir compter avec le réseau élus-associations du moyen pays qui s'est constitué dans l'intervalle de temps. Les actions de ce réseau vont se concentrer essentiellement sur la partie « Cannes-Grasse-Antibes », partie stratégique pour le projet, le S.D.A.U. des environs de Nice partie Est du projet étant lui bien moins avancé.

a. Le ralentissement du processus de révision du S.D.A.U. de Cannes-Grasse-Antibes

A titre d'exemple de ce ralentissement nous analyserons trois moments qui nous semblent significatifs des actions entreprises autour du S.D.A.U. :

il s'agit de ceux relatifs à la relance de la révision du schéma directeur en Juin 1991, l'arrêt des grandes orientations en 1992, enfin au vote d'avril 1994. Chacun de ces moments met en évidence que le syndicat intercommunal n'est pas le seul lieu de discussion du projet : la discussion a aussi lieu à l'extérieur, par le réseau associations-élus. D'autre part, les actions de ralentissement sont à la fois internes au syndicat et externes.

La relance de la révision du schéma directeur

Les premières réunions du syndicat auront lieu après la remise du rapport Bourges : il est question de voter le principe du tracé d'autoroute dans le projet de S.D.A.U. D'une part ce vote conditionne la relance du (deuxième) processus de révision du projet de schéma directeur, d'autre part l'inscription du projet autoroutier dans le S.D.A.U. permettrait de continuer les études techniques du projet. La discussion a lieu à l'extérieur tout autant qu'à l'intérieur du cadre de la réunion syndicale. Une première réunion de vote avait été prévue en Février 1991 mais il faudra attendre Juin de la même année pour que le vote se fasse. Les élus ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la façon de voter (à main levée ou à bulletin secret), le vote se fera finalement à bulletin secret mais n'est pas unanime. C'est en nous intéressant à ce qu'il se passe à l'extérieur du forum que l'on peut comprendre ce premier ralentissement. Les réunions vont être l'occasion d'actions de la part des associations et du S.I.V.O.M. de Vence. Dès les premières réunions la Coordination va demander à pouvoir assister au déroulement des réunions du syndicat, les élus du syndicat refusent et préfèrent se réunir à huis clos.

« Le 22 février prochain, les 25 maires du syndicat d'études et de programmation de l'agglomération Grasse-Cannes-Antibes doivent se réunir au Cannet. Ils doivent décider de leur position finale sur le projet A8 bis. Or leur vote est capital car ce secteur est la clef de voûte de la réalisation ou non de ce projet. Il semble que certains maires soient encore hésitants par suite des intolérables pressions qu'ils subissent. C'est pourquoi à la demande de certains d'entre eux nous avons décidé de leur apporter notre soutien en venant le plus massivement possible les aider à justifier leur position hostile à ce projet ».

A la suite du refus des maires, les associations de la Coordination demanderont à être reçues pour exprimer leur position :

« Cette rencontre entre les membres du S.I.E.P. présidé par Pierre Bachelet député maire du Cannet et les opposants de l'A8 bis emmenés par Mr Gérard Angel président de la coordination s'est déroulée dans le calme. Elle a permis de faire le point sur les arguments qui refusent le tracé sud de l'autoroute ce qui équivaut, l'option nord n'ayant pas été retenue, à l'abandon du projet de doublement de l'autoroute. Mais surtout la coordination a élevé le débat au-delà

de la simple construction d'une nouvelle voie routière à haut débit. « Nous avons demandé explique Mr Jaune, que pendant les sept à douze mois nécessaires pour la mise en place du S.D.A.U., il puisse se tenir une réunion générale sur le devenir de la Côte d'Azur et la maîtrise de l'urbanisme. L'A8 bis en fait n'est qu'un des éléments d'un problème beaucoup plus général »⁽⁶³⁾.

Par ailleurs les élus du pays de Vence suivent de très près le déroulement des séances du syndicat voisin, et envoient une lettre au S.I.E.P. Cannes-Grasse-Antibes :

« Vous allez dans quelques jours vous prononcer par un vote sur le principe d'une voie autoroutière destinée à doubler l'autoroute existante. Les projets actuels qu'ils soient baptisés A8 bis ou voie structurante Est-Ouest qu'ils soient au Nord ou au Sud aboutissent tout au cœur du pays Vénçois. Les populations que nous représentons ont choisi d'habiter cet espace pour échapper à la concentration urbaine du littoral. Elles nous ont élu pour défendre un environnement incomparable apprécié du monde entier. Elles ne comprendraient pas que l'on sacrifie cet environnement pour régler un problème de circulation du littoral. C'est pourquoi nous nous opposons fermement au passage d'un itinéraire autoroutier sur le territoire vénçois. Nous sommes conscients de l'importance du devenir économique de ce département et des aspirations qui sont les vôtres mais nous souhaitons que cette réflexion d'avenir nous la fassions tous ensemble, notamment par la réunion des trois schéma directeurs avec le Conseil Général. Le 29 Mars un vote favorable à l'A8 bis engagerait un processus destiné à terme à transformer le moyen pays en banlieue banalisée. La Côte d'Azur y perdrait son âme. Nous sommes convaincus que ce n'est pas ce que vous souhaitez et qu'avant de prendre une décision aussi importante nous pourrions engager ensemble la nécessaire réflexion sur les grands problèmes de structure du département.⁽⁶⁴⁾

Les discussions du projet de S.D.A.U. ont donc lieu dans plusieurs arènes. Les actions du réseau consistent donc à une étroite surveillance, voire un ralentissement du processus de révision des schémas directeurs. Ainsi la relance du processus de révision du SDAU impliquant au minimum la désignation du bureau d'études chargé de sa définition ne sera possible qu'à l'issue du vote de principe sur l'autoroute en Juin 1991, soit quatre mois après les premières réunions du syndicat intercommunal...

Le processus de révision du S.D.A.U. est relancé, les grandes orientations du schéma directeur vont être votées en Décembre 1992. Les associations élaborent des critiques du S.D.A.U. qu'elles formulent dans un document adressé lors de la consultation, au président du syndicat intercommunal. Nous en reprendrons quelques extraits⁽⁶⁵⁾ :

« L'ensemble du schéma directeur est bâti sur deux exigences, qui se justifient et se conditionnent

mutuellement : une croissance de la population de 100 000 habitants (soit 35 % d'augmentation sur 25 ans) et la réalisation de l'A8 Bis et son cortège de voies d'accompagnement. A/ Croissance de la population de 100 000 habitants : Retenir une telle perspective de croissance, c'est accepter une croissance nettement supérieure au taux de croissance national ; on ne peut présenter une telle croissance (1,1 % par an) comme une croissance raisonnable par rapport à une croissance antérieure forte (1,65 %), c'est une croissance qui succède à une croissance catastrophique. (...) Les conséquences prévisibles du développement planifié par ce schéma Directeur sont les suivantes : -Densification massive du littoral par des restructurations urbaines ; - Report sur le moyen pays du schéma d'urbanisation du littoral par les zones de structurations : « cette structuration tend vers un rééquilibrage des poids entre la zone agglomérée dense du littoral et le moyen pays (p. 78 document de présentation du S.D.A.U.) ; - Disparition à terme de l'activité agricole mise en concurrence avec l'urbanisation sans aucune protection ; - Accélération de la spéculation foncière par la rareté des surfaces constructibles et la volonté de satisfaire une demande forte. (...) - Conséquence ultime de cette absence de contrôle du marché foncier : l'aggravation de la situation du secteur du logement aidé (6,5 % du parc de logement contre 15 % de moyenne nationale) pour lequel le schéma se borne à décrire : « Aucune élément ne dessine aujourd'hui une évolution vers une production de logements aidés plus fortes qu'aujourd'hui (...) Pour se résumer en matière d'équipements, seule d'A8 bis et ses barreaux d'accompagnement ont à ce jour fait l'objet d'études précises, tous les autres équipements sont réduits dans le document à l'énumération de recommandations ou de vœux et n'ont fait dans la pratique, l'objet que de bien peu d'études réelles ; les conséquences de l'urbanisation en matière d'équipements sont abordées de manière très insuffisante si ce n'est en matière de transports et encore réduisant cette exigence à sa seule traduction autoroutière ; largement contestée par tous ; le seul équipement pour lequel des études sérieuses ont été faites c'est l'A8 bis et ses barreaux autoroutiers, nous refusons ces équipements. »

Le vote du projet de schéma directeur a lieu le 29 avril 1994 :

Malgré une ultime action de la part des élus contestataires, le schéma directeur est voté mais avec une motion contre la A8 Bis !... Les élus opposés au projet, en faisant voter cette motion espèrent retarder le processus anticipant un recours possible (des associations) en annulation pour non conformité du projet. Cette tentative échoue, le vote du projet de S.D.A.U. malgré la motion, est considéré comme acquis.

b. Le blocage du S.I.E.P.A.N.

Les opposants élus du Moyen Pays sont plus nombreux dans le S.D.A.U. de Nice qui corres-

pond à la partie Est du projet autoroutier. Bien que leur nombre reste relativement restreint (7 communes sur 37), elles sont directement concernées par le tracé, elles ont un pouvoir de pression sur son inscription éventuelle dans le document de planification.

Dans la partie Est le projet de S.D.A.U. est bloqué : un premier projet prêt en 1987 ne sera pas voté par les élus. Les élus du S.D.A.U. restent en attente des différents événements autour de l'autoroute et du S.D.A.U. voisin. Un nouveau document est prêt en Février 1995 : il s'agit du projet des grandes orientations du S.D.A.U. étape qui marque la première phase de révision du S.D.A.U. Si cette étape est votée, le S.D.A.U. pourra entrer dans une seconde phase de programmation .

Cette première phase de réalisation va être l'objet de débats dont l'essentiel est composé des projets autoroutiers : un projet A8 bis modifié dans sa partie Est⁽⁶⁶⁾, le projet de doublement de la route nationale 202 bis, le projet de Médiane⁽⁶⁷⁾. Le vote des grandes orientations devait avoir lieu lors de la réunion du 14 avril 1995 : cependant l'approche des élections municipales impliquant un renouvellement des membres élus du syndicat va ajourner le vote, les élus préférant attendre la reconstitution du syndicat. En septembre 95 ont lieu de nouvelles élections, deux camps opposés se présentent : les tenants d'un projet A8 bis (Notamment l'ancien président de la CCI, actuellement élu de Nice), parmi les opposants figurent un élu à Saint Paul de Vence (M.Laffitte) et le maire de Gattières, ce dernier est opposé au projet A8 bis et autres configurations autoroutières par le Nord, tandis que la position du premier serait plutôt favorable à un projet autoroutier « axe alpin ». Là encore les discours prononcés par les candidats portent essentiellement sur la réalisation de l'autoroute A8 bis et autres projets autoroutiers. Au premier tour les deux candidats représentant l'opposition à l'autoroute vont obtenir chacun une belle proportion de voix, le désistement du maire de Gattières et le report de ses voix sur la candidature de M. Laffitte permettra à celui-ci de devenir président.

En élisant M.Laffitte, les élus du S.I.E.P.A.N. expriment leur rejet du projet A8 bis et par ailleurs reporte le vote sur le schéma des grandes orientations.

c. Les incidences sur le projet autoroutier

Le ralentissement du processus de révision des S.D.A.U. va avoir un effet sur l'urbanisation : ce n'est qu'en 1992 que certaines autorisations de construction peuvent être délivrées par le préfet en

anticipation pour le S.D.A.U. de Cannes-Grasse-Antibes. Le S.D.A.U. du syndicat de « l'agglomération » niçoise étant bloqué au niveau du diagnostic, il n'y a pas de possibilité de réaliser de nouveaux projets impliquant un changement de destination des sols. Les seuls S.D.A.U. en vigueur restent celui voté en 1976 pour la partie Niçoise, pour Cannes-Grasse-Antibes c'est celui de 1977 en vigueur jusqu'en 1992. Ainsi le projet de plateau Tercier pour la partie niçoise ne peut être réalisé, pour la partie de Cannes-Grasse-Antibes, le projet doublement de Sophia Antipolis et ses extensions vont être bloqués jusqu'en 1992, en empêchant la réalisation des projets, l'autoroute perd ses alliés.

D'autre part la procédure du projet autoroutier est bloquée : n'étant inscrit que dans le S.D.A.U. de Cannes-Grasse-Antibes, il ne peut passer à la deuxième phase de l'avant projet sommaire. Bien qu'une étude du C.E.T.E.a.it été réalisée, à la demande de la Direction des Routes, en vue d'un éventuel recours à une Procédure d'Intérêt Général (P.I.G.) permettant l'inscription automatique du projet dans les S.D.A.U., l'Etat n'utilisera pas cette possibilité. Le projet restera au niveau des études préliminaires et les réservations foncières seront impossibles.

3. La production de la contre étude « L'Alternative »

La contre étude représente une étape pour les opposants : c'est l'occasion de relancer le mouvement, cette relance va contribuer à faire basculer la contestation d'un registre d'actions contestataires dans un registre de propositions (Lascoumes, 1994) ⁽⁶⁸⁾.

« Un sursaut est arrivé nous nous sommes dits que nous ne devons pas être seulement des destructeurs mais des constructeurs. Et nous avons créé, financée par quelques petites villes, villages ce projet qui s'appelle une contre-étude. On a proposé à l'administration pour un coût de 500 000 F financé par les communes, une solution à l'administration, une solution alternative (avec montage vidéo) que nous avons projetée dans les communes : elle a reçu un accueil très favorable si bien que l'administration a été obligée d'en tenir compte et aujourd'hui nous avons pu obtenir – et c'est là la concertation – une étude sur le terrain de la part du ministre de l'équipement Bianco, de la part du conseil régional, un comité de pilotage qui va plus loin que cela puisqu'il s'agit d'une contre-expertise » ⁽⁶⁹⁾.

Mais avant de rentrer dans l'analyse de la critique apportée par la contre étude nous nous intéresserons à la structure qui va contribuer à la financer : non seulement elle concrétise les relations

existantes entre élus et associations du moyen pays (élargi au moyen pays varois) mais elle est une manière de poser le problème à partir d'un nouveau lieu de formulation.

a. Le GEFIDA : un lieu de formulation du problème à partir du moyen pays

Le financement de l'étude va être fait par le « Groupe d'Etude et de Financement de l'Alternative » (GEFIDA), elle regroupe à la fois des élus représentants leurs communes et des associations. Le GEFIDA est une structure de financement de l'étude, mais elle n'est pas que cela : les communes adhérentes configurent un territoire de contestation. Les communes telles que Grasse, Mouans Sartoux et Valbonne (principales opposantes) sont adhérentes au S.D.A.U. de Grasse-Cannes-Antibes, celles comme le Bar sur Loup, Gattières, La Gaude, Roquefort les Pins, Saint Jeannet, Saint Paul de Vence, Tourrettes sur Loup et Vence sont des communes adhérentes au SIEPAN. D'autre part les communes du SIVOM de Fayence c'est à dire les communes contestataires dans le Var vont apporter leur soutien financier au projet. Ce « lieu » (rhétorique et géographique) a la particularité de ne pas recouper les S.D.A.U. : en pointant les communes sur une carte on peut s'apercevoir qu'elles s'étalent d'Est en Ouest et figurent un moyen pays (du Var au moyen pays niçois), tandis que les S.D.A.U. sont découpés en longitudinales Nord-Sud.

Le financement de la contre étude par ces communes est déjà une manière de poser le problème : c'est à partir du moyen pays que le projet et les propositions d'Alternative vont être faites (en opposition au projet d'autoroute proposé initialement par les communes littorales des S.D.A.U.). Ce « lieu » moyen pays permet une reformulation du projet.

D'autre part le GEFIDA est un mixte d'élus et d'associations : la contestation du projet dans sa partie technique s'appuie sur le même réseau qui a permis le blocage des S.D.A.U.

b. L'Alternative (Juin 1992-1993)

Pour réaliser l'Alternative, le GEFIDA va avoir recours à un cabinet anglo-italien : cela traduit une méfiance du groupement à l'égard des cabinets français. Certains sont des prestataires de services occasionnels du ministère de l'équipement, ils sont moins indépendants que les cabinets étrangers ⁽⁷⁰⁾. Le recours à des cabinets d'études étrangers est une pratique que l'on retrouve pour le conflit du T.G.V. Méditerranée ⁽⁷¹⁾. Cette similitude d'actions s'explique, dans un premier temps du moins, par les contacts que la Coordination entretient avec une des associations contestataires du projet T.G.V.

Méditerranée, la FARE SUD⁽⁷²⁾. Cet apprentissage des actions contre un projet d'infrastructure est un apport principal des associations.

C'est donc un cabinet anglais, le S.D.G.⁽⁷³⁾, en collaboration avec le S.G.S.⁽⁷⁴⁾ de Bologne qui réaliseront l'étude. Le S.D.G. va se charger de vérifier les données techniques et d'établir des propositions, tandis que la partie graphique sera réalisée par le cabinet italien. La collaboration des deux équipes sera orchestrée par une personne qui va assurer la légitimité technique du document, il s'agit de Mr Giovanni Salizzoni, Professeur à l'Université de Bologne, membre de la Commission Technique du Plan Général des Transports en Italie.

c. Un souci de justification des arguments

L'Alternative n'utilise pas seulement un argumentaire technique : elle s'appuie aussi sur un registre médiatique, la présentation de la contre étude est faite sur une plaquette en quadrichromie, papier glacé et dont les dimensions sont imposantes⁽⁷⁵⁾. Par ailleurs elle propose une représentation graphique du projet comme une déchirure (ce qui ne manquera pas d'avoir un impact auprès des techniciens) : ce n'est donc pas une « feuille de chou » ronéotypée. L'Alternative convient au souci de légitimation et de justification de la contestation : une grande partie des arguments critiques et techniques sont déjà en place dès 1991, mais ils sont l'objet d'un mémoire interne propre aux membres de l'association lequel circulera mais pas de façon officielle. La présentation publique de la contestation nécessite une reprise des arguments mais dans des formes légitimes : l'Alternative représente un travail de mise en forme des contre arguments au projet, le souci de ne pas enfermer les contestations dans une évaluation qui les réduirait au registre des « écolos barbus » ou bien NIMBY.

d. L'étayage technique de l'argumentation

L'étayage technique de l'argumentation n'est pas fourni seulement par la contre-étude il est présent tôt dans la contestation (à partir de 1990-91) grâce à deux personnes familières de la culture des projets d'infrastructures de transport. L'une, dont la connaissance technique du projet, son lien à l'urbanisme (et à la vie politique locale) vont permettre de déclencher la contestation, mais qui va quitter assez tôt le mouvement. L'autre, ingénieur civil des Ponts et Chaussées qui connaît bien le monde de l'équipement. Il va permettre de déconstruire l'argumentaire technique du projet. Le fait d'avoir été formé dans cette « famille » des Ponts lui permet de développer une critique non seulement technique, mais aussi domestique⁽⁷⁶⁾. Il critique « l'imaginaire

disciplinaire »⁽⁷⁷⁾ des Ponts, le raisonnement en « tuyaux » dont il attribue la paternité à l'excès de modélisation mathématique. La critique porte sur les méthodes employées par « l'expert dont l'oeil reste rivé sur les tableaux de chiffres », mais c'est une critique de « l'intérieur », celle d'un proche mais qui a choisi de ne pas rester dans les rangs. Sa critique participe d'une connaissance intime de cette formation : cela permet un ton bienveillant, non dénué d'humour⁽⁷⁸⁾, mais aussi une critique technique du projet. Cette analyse critique fera l'objet d'un mémoire contre la A8 bis⁽⁷⁹⁾, qui témoigne d'un travail de mobilisation de ressources intellectuelles.

e. La (dé)qualification légitime du projet

La critique technique du projet circule déjà dans l'association dès 1991, elle permet aux adhérents de rentrer un peu dans la boîte noire du projet et d'avoir du « répondant » face au porteur de projet :

« Vejdo nous a fait ressortir certaines choses notamment dans l'étude de trafic, il nous a montré que dans l'étude de trafic tous les jours il rentrait 300 000 véhicules par jour à Nice et seulement 150 000 qui en sortaient, ce qui faisait un « bénéfice » de 150 000. Et à la fin ça devait poser un certain nombre de problèmes de carcasses de voitures en ville ! C'était énorme mais nous on l'avait pas vu ! Et par contre lui il a vu. Et c'est une des premières questions qu'on a posé au DDE de Nice, qui nous a répondu oh il faut pas le prendre comme ça vous savez, c'est de « l'évasion naturelle ».

Cependant ces arguments font l'objet de documents internes tels celui de Décembre 1991, essentiellement adressés aux membres associatifs. Le passage à la justification publique nécessite l'abandon du registre familial, la nécessité de convaincre avec des arguments détachant la contestation d'une critique « ad hominem » fait appel à de nouveaux objets dont l'Alternative.

1. L'évaluation socio-technique du projet

Un projet d'intérêt local

Dans le document de 1991 :

« (...) 1.1 Un projet d'intérêt local⁽⁸⁰⁾ : La description de l'avant projet est contenue dans le dossier de Concertation de l'Equipement daté de Décembre 1989. Ce document définit les objectifs et la justification de l'ouvrage. Il s'agit d'une voie d'intérêt local⁽⁸¹⁾ de 100 km de longueur environ : elle parcourt le Moyen pays de Fayence, de Grasse, de Valbonne, de Vence selon un tracé parallèle à l'autoroute La Provençale à 6 ou 10 km de distance. Elle franchit le fleuve Var à 7 km de l'embouchure ; à l'Est du Var le tracé est mal défini : il franchit les montagnes niçoises et le Paillon à 2 ou 3 km de l'autoroute actuelle et aboutit à la Turbie. (...) Faisons un premier constat : le projet n'emprunte aucune voie naturelle, il ne relie aucune ville à une autre : il s'agit d'une nouvelle voie médiane Est Ouest. (...)

L'apport de l'Alternative (par rapport au document de 1991) va être de contextualiser le projet au moyen d'une représentation graphique de celui-ci en page 7 du document. En page de droite se trouve la mise en situation géographique faite par l'Alternative, explication pédagogique d'un graphique de l'Equipement plus abstrait qui représente les flux de trafic sous forme de traits dont l'élargissement à certains passages correspond à l'accroissement du trafic. Une explication pédagogique qui permet de localiser le projet et qui a pour appui les arguments du document de l'Equipement.

« (...) Les diagrammes de trafic journalier moyen annuel (TMJA) montrent clairement que les flux les plus intenses sont concentrés le long de la Côte et en particulier à l'Ouest immédiat de Nice (passage du fleuve Var). Le restant du réseau routier échappe enore à une situation de crise. (Document de l'Administration) » (...).

La requalification du projet en voie d'intérêt local, permet une déqualification de sa maîtrise d'ouvrage : l'Etat a en charge les projets d'intérêt national et international dont la vocation est la résorption du trafic de transit. La prise en charge par l'Etat et le financement par les concessions autoroutières font qu'un tel projet est automatiquement autoroutier⁽⁸²⁾. La localisation du projet permet l'attribution d'un tel projet non pas sous la responsabilité de l'Etat mais sous celle d'une collectivité locale (Département ou Commune selon les cas), l'attribution de la maîtrise d'ouvrage requalifie le projet au niveau technique : il n'est pas nécessaire qu'il soit autoroutier.

La critique des prévisions de trafic

Dans le document de 1991 :

(...) « **1.1 Une justification purement technique :**
 Quels sont les objectifs visés par cet ouvrage ?
 - délester l'autoroute A8 menacée de saturation ;
 - desservir les pôles majeurs du pays : Nice-Sophia Antipolis-Grasse ; - Contribuer au maillage routier
 Ce projet ne mesure pas l'impact sur l'environnement, il se borne à évoquer « l'insertion du tracé ». Quand à ses conséquences à long terme sur l'urbanisme et le caractère culturel du pays, elles sont tout simplement ignorées. Des trois objectifs ci-dessus, seul le premier a fait l'objet d'une étude, dans les annexes du Dossier. Comment a-t-on procédé ? On a considéré les 3 « coupures » suivantes : - le passage du Var ; - le franchissement de l'Estérel ; - la frontière Italienne. En ces trois points, on a dressé le tableau des trafics routiers des années passées (1974-1987) on a élaboré une formule mathématique, qui tente de reproduire les trafics passés en fonction de 3 paramètres économiques : La population des Alpes Maritimes ; La prospérité générale du pays (PIB) ; Le prix du carburant. Avec cette formule, l'Equipement croit détenir les ressorts secrets de la croissance du trafic. Alors on l'extrapole hardiment dans le futur et l'on croit prédire avec assuran-

ce la circulation qui règnera dans 10 ou 20 ans. Il y a cependant un certain embarras. On ne connaît pas avec exactitude les paramètres économiques du futur. Quelle sera la population ? A quel prix sera fixé le carburant ? Alors on fait des hypothèses à « fourchette » : une valeur basse, une valeur moyenne, une valeur haute. Et l'on applique la formule ; que donne-t-elle ? Hélas elle fournit des résultats bien déroutants, selon les valeurs basses, moyennes, ou hautes des paramètres, le trafic routier de l'an 2010 pourrait : soit augmenter de moitié ; soit doubler ; soit quasiment tripler. Une telle dispersion est bien troublante. Comment trancher ? Sans trop de commentaires, les prévisionnistes déclarent : « les hypothèses extrêmes sont peu probables, il faut retenir l'hypothèse moyenne ». Et voilà comment on aboutit à la notion d'un DOUBLEMENT GÉNÉRAL DES TRAFICS À L'HORIZON 2010. Ainsi au franchissement du Var, le trafic total des voies actuelles qui était de 160 000 véhicules/ jour en 1987 passerait à 320 000 véhicules/ jour en 2010. Chiffre prodigieux ! A raison de 1,5 passager moyen par véhicule, cela représente 480 000 passagers/jour à la seule entrée Ouest de Nice soit plus que toute la ville à cette époque. Si cette prévision s'avérait juste cela impliquerait que les trois voies actuelles, A8, RN7 et RN98 seraient saturées à bloc et qu'il y aurait même un DÉBIT EXCÉDENTAIRE refusé de 90 000 véhicules/ jour »

L'Alternative reprend le même type d'arguments (p. 7), mais à la différence du document de 1991 elle est destinée à être lue d'un public plus large que le précédent, cette contrainte de légitimation publique élimine des expressions trop familières du registre domestique : ainsi les mots comme « hardiment », une dispersion troublante » seront écartés au profit d'une argumentation plus équipée sur des objets appartenant au monde des études techniques (les estimations du CREDOC, les estimations de la DRE, SETEC etc.)

(...) « La population de la région est en train de croître. Cette croissance est censée continuer avec une prévision d'augmentation de 15 % entre 1990 et 2010 dans les Alpes Maritimes. (cf. Une autoroute pour la Côte d'Azur », DRE 1989.) En ce qui concerne le trafic, la D.R.E. envisage trois scénarios de croissance : faible, moyenne, élevée, en fonction des paramètres socio-économique qui régissent la croissance même. Parmi les scénarios possibles, la SETEC et le CREDOC qui ont mené, à la demande de l'administration, des études sur le trafic retiennent les prévisions de croissance dites « moyenne à élevée ». Dans le cas d'une croissance moyenne, les niveaux de trafic doubleraient en l'an 2010. Dans le cas d'une croissance élevée ils tripleraient en l'an 2010. Ce sont ces données qui ont conduit l'Equipement à présenter des prévisions de trafic à partir de modèles basés sur trois variables clés (Population, PIB, et prix du carburant). La validité de ces modèles est discutable. »

L'Alternative forme des critiques sur l'évaluation financière du projet, la non-prise en compte de

l'effet d'induction. Là encore elle perfectionne le dossier de 1991 avec les mêmes contraintes public/interne.

2) L'évaluation du projet sur des registres émotionnels

Le projet est évalué non pas seulement au moyen d'arguments techniques et socio-économiques, l'évaluation est aussi basée sur l'émotion qu'il provoque : une blessure, une « balafre » (en majuscule dans le texte) du projet dans le Moyen pays.

Dans le document de 1991 le thème de la blessure est évoqué à plusieurs reprises :

« (...) Un ouvrage de 100 km de long qui sabre les collines et les vallons qui perce des montagnes qui franchit un fleuve et plusieurs rivières, qui blesse des forêts entières, qui heurte la volonté de plusieurs rivières cela ne se fera pas sans mal ? ». Un projet cruel : ce pays n'est pas un morne plaine. Sa beauté légendaire n'est pas seulement sa fierté : c'est aussi son gagne-pain. La première autoroute, la Provençale évidemment nécessaire a déjà meurtri. Faut-il dont être dénué de toute sensibilité pour ignorer qu'une deuxième BALAFRE à quelques km de distance avec de multiples liaisons va le défigurer à jamais ! Le tracé retenu semble d'ailleurs s'acharner sur les plus beaux sites du Moyen-Pas : l'Abbaye de Sainte Roselin ; le biotope de Fondurane ; le lac Saint Cassien ; le site prestigieux de Saint Paul et de la Colle ; les forêts du Tanneron, de Peygros, de Valbonne, de Roquefort les Pins sont mutilées. Dix zones naturelles d'intérêt faunistique et floristiques sont isolées malgré leur statut légal. »

Ce registre de l'émotion s'il concerne un collectif est une évaluation qui appartient à un régime de familiarité commun aux membres de l'association. Le passage à la justification publique est un exercice délicat pour ce type d'évaluation, selon Laurent Thévenot (Thévenot, 1995, 151-152)⁽⁸³⁾

« Ces régimes du public nécessitent de ne pas glisser dans la critique ad hominem et dans le rapport agonistique qui l'accompagne : s'orienter vers des formes générales d'évaluation vise à suspendre l'inquiétude sur les mauvaises intentions d'autres agents. Mais ces contraintes pragmatiques n'interdisent pas tout mouvement émotionnel, et il y a lieu d'examiner de plus près la dynamique émotionnelle de ces évaluations et réévaluations publiques. »

L'expression d'une émotion sera aussi présente dans le document de l'Alternative (p 2) mais elle se conformera à la contrainte de justification publique : elle va figurer sur une carte géographique une déchirure du papier. Cette déchirure de la carte suit le tracé de l'autoroute A8 bis. Ainsi l'expression de la « balafre » ou de la blessure devient sur le document public de la contestation une déchirure sur le papier. La déchirure sur la carte

pour représenter le projet autoroutier provoquera un choc en retour dans le monde des techniciens moins sensibles aux arguments techniques développés dans la contre étude qu'à son impact médiatique :

« Il y a un groupement qui a fait l'Alternative, c'est un document très creux en terme de propositions, mais qui par contre en terme de médiatisation est remarquable. La déchirure dans un paysage ça c'est très fort : il faut voir comment ils traitent une étude de trafic et comment on les traite »

3. L'évaluation : la création de l'autoroute n'est pas l'action qui convient pour maîtriser l'urbanisation

Si le document de l'Alternative s'accorde aux estimations de l'Etat telles que :

« La Côte d'Azur grâce à son climat et ses paysages uniques, est devenue depuis un siècle, un lieu touristique privilégié avec un développement d'activités professionnelles diversifiées. Cet environnement est aujourd'hui menacé par de profondes mutations qui risquent, dans un proche avenir, de rendre la région semblable aux grands complexes anonymes avec toutes les nuisances que cela comporte. Une croissance démographique élevée stimulée par la grande attraction que ce territoire exerce. L'implantation de nouveaux bassins d'emplois et de zones d'activités (Sophia Antipolis, plaine du Var, La Bocca Mandelieu). Un revenu moyen plus élevé que le reste de la France. La présence de nombreux investisseurs extérieurs »

Il exprime un premier désaccord sur la localisation du problème qui est littoral et non comme dans les documents de l'Etat ou ceux de la CCI, un « effet de métropolisation étendu à l'ensemble des Alpes Maritimes » :

« Le résultat est la poussée d'une véritable métropole côtière caractérisée par un fort développement de l'habitat et par la congestion du trafic essentiellement en bord de mer ».

De la même façon l'Alternative en s'ajustant aux arguments développés en 1991, exprime un désaccord profond sur les effets de l'autoroute : à la différence des évaluations de la CCI et de l'Etat, l'autoroute n'est pas « l'action qui convient » pour contrôler le phénomène d'urbanisation.

« On se retrouverait ainsi devant une situation encore déséquilibrée et potentiellement à risques : un corridor côtier congestionné et étranglé par un flux de véhicules bien plus élevé qu'aujourd'hui ; une nouvelle autoroute sous-utilisée traversant le Moyen Pays impliquant pour sa justification, une urbanisation forcée. »

f. La déliaison du projet et de son milieu associé

La contestation du projet dont le dispositif est le blocage des schémas d'aménagement et d'urbanis-

me ainsi que la contre expertise technique permet une dissociation du projet et de son milieu associé : le blocage des anticipations des S.D.A.U. va faire perdre au projet ses alliés naturels que sont les projets d'urbanisation, d'autre part elle ouvre d'autres propositions en cassant le lien établi par les prévisions de trafic.

Conclusion : à la recherche d'un nouveau milieu associé ?

Depuis 1976, date de sa première parution, le projet A8 bis en est toujours au stade des études préliminaires, il risque de ne pas voir le jour. D'autres événements que nous ne détaillerons pas dans cet article participent de ce constat : la croissance « zéro », non prévue dans les anticipations jette un doute sur l'extension de Sophia Antipolis pourtant décidée par un C.I.A.T du 5 Novembre 90. Du coup la croissance en matière de trafic ne sera

pas aussi forte que prévue. Les inondations de la vallée de la Siagne (autre grosse « locomotive » du projet) ont suspendu le projet de zone d'activité sur le site de la Siagne. Le projet sera l'objet d'une seconde mission d'expert : la mission Lacaze qui rendra son rapport en Octobre 94 devant une salle déserte. Les élus et les associations traduisent par cette action une déception de leurs attentes vis-à-vis d'un collège d'experts trop encadré techniquement⁽⁸⁴⁾ et qui n'a pas fait de concertation. Actuellement le projet d'autoroute a du mal à s'implanter localement, tout se passe comme si l'adéquation projet/ milieu associé n'était pas résolue : l'insertion du projet dans une nouvelle configuration autoroutière de type international, le connectera avec une logique de trafic Nord Sud (et non plus Est Ouest) à ce titre il s'appellerait « A58 » pour rappeler sa relation à l'autoroute « A51 » (Grenoble-Sisteron). Pour autant cette nouvelle configuration du projet n'est pas encore assurée : les contestations du projet s'organisent aussi selon un dispositif international. Le projet recherche-t-il un nouveau milieu associé ?

NOTES

⁽¹⁾ Cet article est issu d'une recherche en cours intitulée « Contestations et formes d'apprentissage des projets autoroutiers ». Décision d'aide à la recherche n° 94 MT 0023 DRAST CNRS.

⁽²⁾ Gilbert Simondon : « Du mode d'existence des objets techniques », p 57, éd. Aubier, 1989 (1ère édition : 1958).

⁽³⁾ Simondon op.cit., p 55.

⁽⁴⁾ Madeleine Akrich : « Les objets techniques et leurs utilisateurs », dans « Raisons pratiques » n° 4, 1993, « Les objets dans l'action », p. 35-37.

⁽⁵⁾ Gabriel Dupuy : « Une technique de planification au service de l'automobile : Les modèles de trafic urbain », Document de travail, Action concertée de recherches urbaines, 1975.

⁽⁶⁾ Sauf si l'Etat y oppose une procédure d'intérêt général ce qui ne va pas être le cas dans ce projet.

⁽⁷⁾ « A8 bis voie verte » Etude préliminaire d'opportunité, Ministère de l'Equipement, CETE Aix-en-Provence, 1976.

⁽⁸⁾ Suite à la décentralisation et à la répartition des compétences Etat/ collectivités locales en matière d'urbanisme, trois S.D.A.U subsisteront : celui de Nice, celui de Grasse-Cannes-Antibes, celui de Menton. La partie varoise plus rurale opétera pour une planification à l'échelle des P.O.S.

⁽⁹⁾ cf page 2 de l'étude préliminaire CETE 1976.

⁽¹⁰⁾ Le S.D.A.U de Draguignan est composé des communes suivantes : Draguignan, Montferrat, Bargemont, Claviers, Callas, la Motte, Trans en Provence, Le Muy, Flayosc, Chateaudouble, Ampus, Le Plan, Robouillon, Lentier, Le Mitan, Les Arcs, Lorques, Taradeau, les Bastides

Le SDAU de Grasse- Cannes- Antibes est composé des communes suivantes :

- littoral Ouest : Mandelieu, Théoule sur Mer

- littoral Est : Cannes, Vallauris, Antibes, Le Cannet, Mougins, La Roquette sur Siagne.

- moyen pays Ouest : Saint Vallier de Thiey, Saint Cézaire, Spéracédes, Cabris, Peynemade, Le Tignet, Auribeau sur Siagne, Pegomas, Mouans Sartoux, Grasse.

- moyen pays Est : Bar Sur Loup, Chateaneuf de Grasse, Le Rouret, Opio, Roquefort les Pins, Biot, Valbonne.

⁽¹¹⁾ Les 37 communes du SDAU de Nice sont :

- la partie Ouest du littoral : Villeneuve-Loubet, Cagnes sur Mer, St Laurent du Var.

- la partie Est littoral : Nice, Villefranche, St Jean Cap Ferrat, Beaulieu sur Mer.

- le moyen pays ouest : Tourrettes sur Loup, Vence, St Jeannet, La Colle sur Loup, St Paul de Vence, La Gaude, Carros, Gattières, Le Broc.

- le moyen pays est : Castagniers, Colomars, Aspremont, St Blaise, St Martin du Var, La Roquette sur Var, Levens, Tourrette-Levens, Falicon, St André, La Trinité, Drap, Cantaron, Contes, Chateaneuf-Villevieille, Bendejun, Berreles-Alpes, Blausasc, Peillon, L'Escarène, Touët de l'Escarène.

⁽¹²⁾ Etude CETE, 1976, p2 : « la section Le Puget-sur-Argens-Cannes n'a pas été prévue élargissable lors de sa construction ».

⁽¹³⁾ p. 33 de l'étude CETE 1976.

⁽¹⁴⁾ Akrich Madeleine : « L'analyse socio-technique » (p. 358) dans « L'art de l'intéressement ». Akrich, Callon, Latour, « Gérer et comprendre », N° 11, Juin 1988.

⁽¹⁵⁾ Les périmètres initiaux sont gardés pour les S.D.A.U. de Nice et Cannes-Grasse-Antibes tandis que le Var de composante plus rurale, opétera pour une planification à l'échelle des P.O.S.

⁽¹⁶⁾ Les autoroutes comme outils d'aménagement du territoire est un argument qui semble faire partie d'un mouvement géné-

ral : cf. Le rapport de Cour des Comptes « La politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national » rapport au Président de la République, Mai 1992.

⁽¹⁸⁾ Madeleine Akrich : Comment sortir de la dichotomie technique/société, présentation des diverses sociologies de la technique. p. 105 à 132, dans « De la préhistoire aux missiles balistiques, l'intelligence sociale des techniques », sous la direction de Bruno Latour et Pierre Lemonnier, éditions La Découverte, Paris, 1994.

⁽¹⁹⁾ Qui reprend sensiblement le projet de « Voie verte » de 1976.

⁽²⁰⁾ Cette variante reprend le tracé du projet de 1976 de la « famille n° 2 ».

⁽²¹⁾ Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation Cannes-Grasse-Antibes : « schéma directeur, rapport de présentation », DDE des Alpes Maritimes, Décembre 1988, p 93.

⁽²²⁾ L'analyse de Dupuy selon laquelle « Il est logique d'envisager une modification des hypothèses d'urbanisation par exemple en réduisant le nombre de logements du grand ensemble, ou en implantant à proximité des emplois susceptibles de diminuer les flux de pointe vers l'extérieur. En fait cette procédure n'a été que rarement utilisée et il semble que l'on ait le plus souvent cherché à réduire les incohérences uniquement par augmentation de la capacité du réseau » : (op. cit. p. 121), reste nous semble-t-il tout à fait pertinente.

⁽²³⁾ Extrait de la note du Préfet des Alpes Maritimes envoyée au président du syndicat intercommunal d'études et de programmation de Cannes-Grasse-Antibes, Nice le 28 avril 1989.

⁽²⁴⁾ Cela permet un « premier pliage » de la boîte noire au sens de Bruno Latour (Bruno Latour : « Pourquoi le modèle d'action-négociation ne peut tenir lieu de théorie sociologique », contribution au séminaire du CEPEL « Construction et négociation des politiques publiques » Dir. Jean-Pierre Gaudin, Montpellier Octobre 1993-Juin 1994, séance du 21 Juin 1994)

⁽²⁵⁾ Idem.

⁽²⁶⁾ Mais aussi sa connaissance officieuse : cf deuxième partie de l'article dans la mesure où nous ne pouvons pas trop détailler ce passage pour des raisons de place.

⁽²⁷⁾ Cependant ce refus du projet A8 bis s'il mécontente la commune de Draguignan lui laisse à terme une autre opportunité : celle d'un passage d'une autoroute non pas d'Est en Ouest mais du Nord au Sud, en référence à « l'axe alpin » qui devrait relier Gap, Sisteron, Grenoble, Digne et Nice. Une position amenée par Mr Bertrand élu qui permet de contenter le maire de Draguignan tout en permettant un refus du président Arreckx dans l'immédiat.

⁽²⁸⁾ Extraits de la conclusion du rapport de mission « Autoroute A8 bis » sous la dir. de Maurice Bourges, Octobre 1990.

⁽²⁹⁾ Gilbert Simondon, op.cit. p 47.

⁽³⁰⁾ Gabriel Dupuy : « Une technique de planification au service de l'automobile : Les modèles de trafic urbain », Document de travail, Action concertée de recherches urbaines, 1975.

⁽³¹⁾ Latour, op. cit.

⁽³²⁾ « L'aménagement futur de la Côte d'Azur ». Contribution de l'Etat. Document provisoire ». Préfecture des Alpes, DDE 06, Décembre 1991.

⁽³³⁾ Sur un ensemble de 23 000 étudiants pour l'ensemble de l'Université Nice-Sophia Antipolis.

⁽³⁴⁾ Luc Boltanski et Laurent Thévenot : « De la justification, les économies de la grandeur ». Gallimard 1991.

⁽³⁵⁾ Mais cette fragilité reparait lors de la décision du doublement de Sophia Antipolis : une innovation réussie est-elle reproductible? Les réactions défavorables au projet de doublement tant de la part du maire de Valbonne dont la commune supporte l'essentiel de Sophia Antipolis I, que de celle du concepteur Laffitte témoignent d'une inquiétude.

⁽³⁶⁾ Mais comme nous le verrons en comparaison avec le document de la CCI, il est plus proche d'un document de programmation.

⁽³⁷⁾ « L'aménagement de la Côte ». Op. Cit. p. 11.

⁽³⁸⁾ Soubeyran Olivier : « Comment se fabrique un territoire de la prospective ». Espaces et Sociétés n° 74-75 p 137 à 166.

⁽³⁹⁾ En m'excusant du caractère très réducteur que j'en donne

⁽⁴⁰⁾ Offner Jean Marc : « les effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique », l'espace géographique N° 3, p. 233-242, 1993.

⁽⁴¹⁾ Op. Cit.

⁽⁴²⁾ Bruno Latour : « Aramis ou l'amour des techniques », La Découverte, 1992, p. 63.

⁽⁴³⁾ Laurent Thévenot « L'action qui convient », Raisons Pratiques, 1990, 1, Les formes de l'action, pp. 39-69.

⁽⁴⁴⁾ L'action qui convient op cit p. 45

⁽⁴⁵⁾ L'action qui convient op.cit p. 46

⁽⁴⁶⁾ L'action qui convient op cit p. 47

⁽⁴⁷⁾ De Certeau dans « L'invention du quotidien ».

⁽⁴⁸⁾ A8 bis voie verte, étude préliminaire d'opportunité, CETE Aix en Provence 1978, p. 33.

⁽⁴⁹⁾ Laurent Thévenot « L'action qui convient », Raisons Pratiques, 1990, 1, Les formes de l'action, pp. 39-69.

⁽⁵⁰⁾ Cf. notre étude en cours plus détaillée p. 80.

⁽⁵¹⁾ Il semble en effet que les solutions de transport envisagées dans un avenir relativement proche soient essentiellement routiers : confère le tableau p. 59 du document présentant une programmation des projets dans laquelle les transports en commun dont la réalisation ne se ferait qu'à l'horizon 2015 tandis que les projets routiers et autoroutiers seraient en partie réalisés en 2000 pour être finis 2015.

⁽⁵²⁾ Souligné par nous, op. cit. p. 33.

⁽⁵³⁾ Gabriel Dupuy : « Une technique de planification au service de l'automobile : les modèles de trafic urbain », Document de travail, Action concertée de recherches urbaines, 1975, (p27s. ainsi que 121s.)

⁽⁵⁴⁾ « Autoroute A8 bis, section Siagne-vallée du Var, étude préliminaire d'avant projet sommaire, étude de trafic », CETE Méditerranée, Janvier 1992.

⁽⁵⁵⁾ Autoroute A8 bis, étude préliminaire, op.cit. p. 49 et s.

⁽⁵⁶⁾ Cf. étude préliminaire, op. cit. p. 30.

⁽⁵⁷⁾ Cela donne par exemple pour l'estimation des déplacements domicile-travail, la formule suivante :

$$T_{ij} = 28,3 \frac{0,58 \quad 0,69}{\frac{PA \times E}{i \quad j}} = \frac{2,77}{(C_{ij} + 10)}$$

⁽⁵⁸⁾ C. Simondon, op. cit. p 53 et 55

⁽⁵⁹⁾ Alors qu'habituellement les contestations sur l'utilité du projet se font au niveau des enquêtes publiques : lorsque les usagers « découvrent » le projet, il est souvent trop tard pour évoquer son utilité. (cf. Rapport Bouchardeau sur la procédure des enquêtes publiques, Décembre 93.)

⁽⁶⁰⁾ Un bruit courait qu'Yves Montand allait faire une chanson contre la A8 bis : ce qui allait sérieusement inquiéter les techniciens.

⁽⁶¹⁾ « Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Niçoise » cf la composition des communes en page 3 de cet article.

⁽⁶²⁾ Ce rapprochement des actions sera l'occasion en 1994 de la création d'une communauté de communes « Provence-Côte d'Azur » regroupant une grosse partie des communes contestataires.

⁽⁶³⁾ Extrait d'un article de Nice Matin.

⁽⁶⁴⁾ Lettre des maires du SIVOM « le pays Vençois » aux maires du schéma directeur de Cannes-Grasse-Antibes, faite à Vence le 21 Mars 1991

⁽⁶⁵⁾ D'après document produit par les associations en Septembre 93 : « Schéma directeur de Cannes Grasse Antibes mise à disposition du public, l'avis des associations du pays Grassois », envoyé au président du SIEP Mr Bachelet en Octobre 93. (document ronéotypé).

⁽⁶⁶⁾ Le projet A8 bis comporte un tracé modifié dans sa partie Est : il passe au-dessus de Saint Paul de Vence, se relie à la R.N. 202 entre Colomas et Gattières, le projet continue par Cantaron et aboutit à Drap, il propose ainsi un évitement de Nice mais avec un tracé qui remonte plus au Nord que le précédent. Le contournement de Nice plus rapproché n'est plus

réalisé par l'autoroute A8bis, mais par le nouveau projet de « Médiante » ; un projet que l'on voit apparaître lors de la contre étude.

⁽⁶⁷⁾ cf. séance du 11 avril 1994 Comité Syndical du SIEPAN.

⁽⁶⁸⁾ « L'éco-pouvoir, environnements et politiques » Pierre Lascoumes ; éditions de la découverte 1994

⁽⁶⁹⁾ Extrait du discours du maire de Mouans Sartoux, au colloque réalisé par FARE SUD et Le gambiante sur « Les Percées alpines » à Cuneo, Avril 1993.

⁽⁷⁰⁾ Ils font de même lors du conflit du TGV Méditerranée : les associations exigent un recours où il sera fait appel à un cabinet d'étude anglais « OVE-ARUP » pour réaliser la contre-expertise. cf. Jacques Lolive : « Les contestations du TGV Méditerranée » rapport en cours CERTE Université Montpellier I, commande INRETS.

⁽⁷¹⁾ Entretien Mr Turquoise, maire de Mouans Sartoux.

⁽⁷²⁾ cf Thèse en cours sur les contestations du TGV Méditerranée, Jacques Lolive op. cit. Cependant, cette collaboration, malgré l'adhésion ultérieure de la coordination, à la FARE SUD dans la mesure où cette dernière est une fédération, ne pourra se structurer lors de la mise en place du Collège d'Experts de la mission Lacaze, le choix de représentants de la FARE SUD dans le comité de pilotage de l'étude va être repoussé par le Préfet.

⁽⁷³⁾ Steever Davies Gleave : sous la direction de Peter Twelftree et Fred Beltrandi, Londres.

⁽⁷⁴⁾ Sous la direction de : Giovanni Sallizoni, Guiseppe Cornelio et Cosimo Damiano Pipoli (Bologne).

⁽⁷⁵⁾ Un format de 40 x 60 cm afin qu'il ne passe pas de suite à la poubelle (entretien Mr Jaune ancien président de la Coordination).

⁽⁷⁶⁾ Luc Boltanski et Laurent Thévenot : « De la justification, les

économies de la grandeur », p. 206, 207 et 303, Gallimard, 1991.

⁽⁷⁷⁾ Selon l'expression d'Olivier Soubeyran « Imaginaire, science et discipline, aux fondements de la géographie humaine et de l'aménagement au tournant du siècle dernier » Thèse doctorat à paraître chez l'Harmattan.

⁽⁷⁸⁾ L'humour est une attitude que nous retrouverons chez d'autres interlocuteurs de la Coordination, après l'émotion du tracé, il y a cette dimension qui marque une prise de distance vis-à-vis des événements.

⁽⁷⁹⁾ cf Mémoire sur le projet A8 bis, décembre 1991, Coordination contre le projet A8 bis et ses conséquences, Villa ALexandrine, Place du Grand Jardin 06140 Vence.

⁽⁸⁰⁾ Tous les caractères en gras et soulignés sont ceux du texte initial.

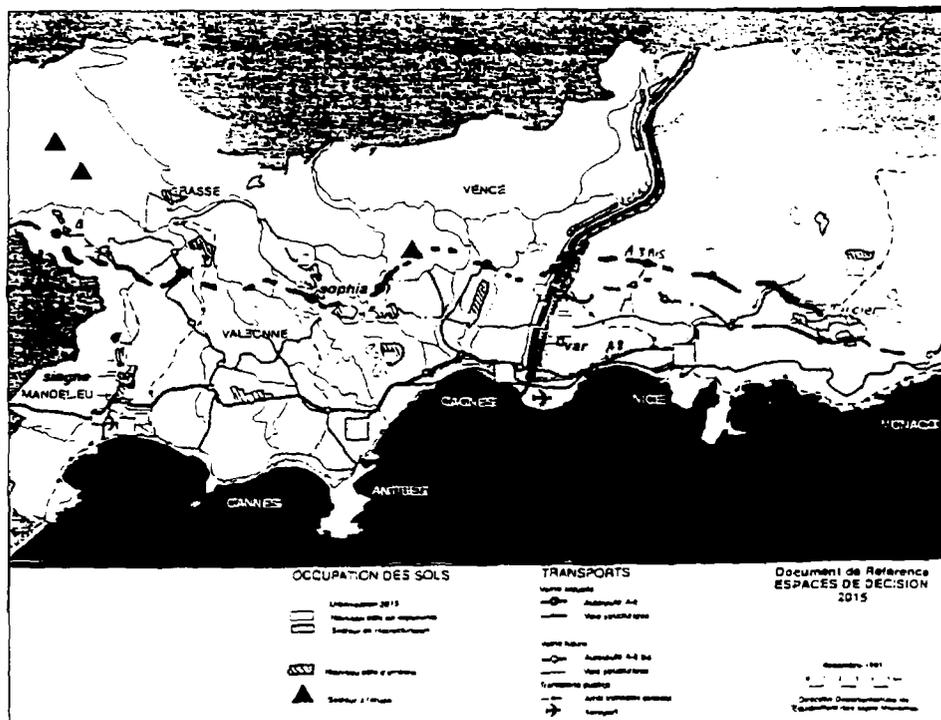
⁽⁸¹⁾ souligné dans le texte.

⁽⁸²⁾ Cf Rapport de la Cour des Comptes (dit « rapport Dreyfus ») : « La politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national », Rapport au président de la République, Mai 1992.

⁽⁸³⁾ Laurent Thévenot : « ...motions et évaluations », in « La couleur des pensées », sous la dir. P. Paperman et R. Ogien, Paris, EHESS, 1995, p 145-174, « Raisons pratiques » n° 6.

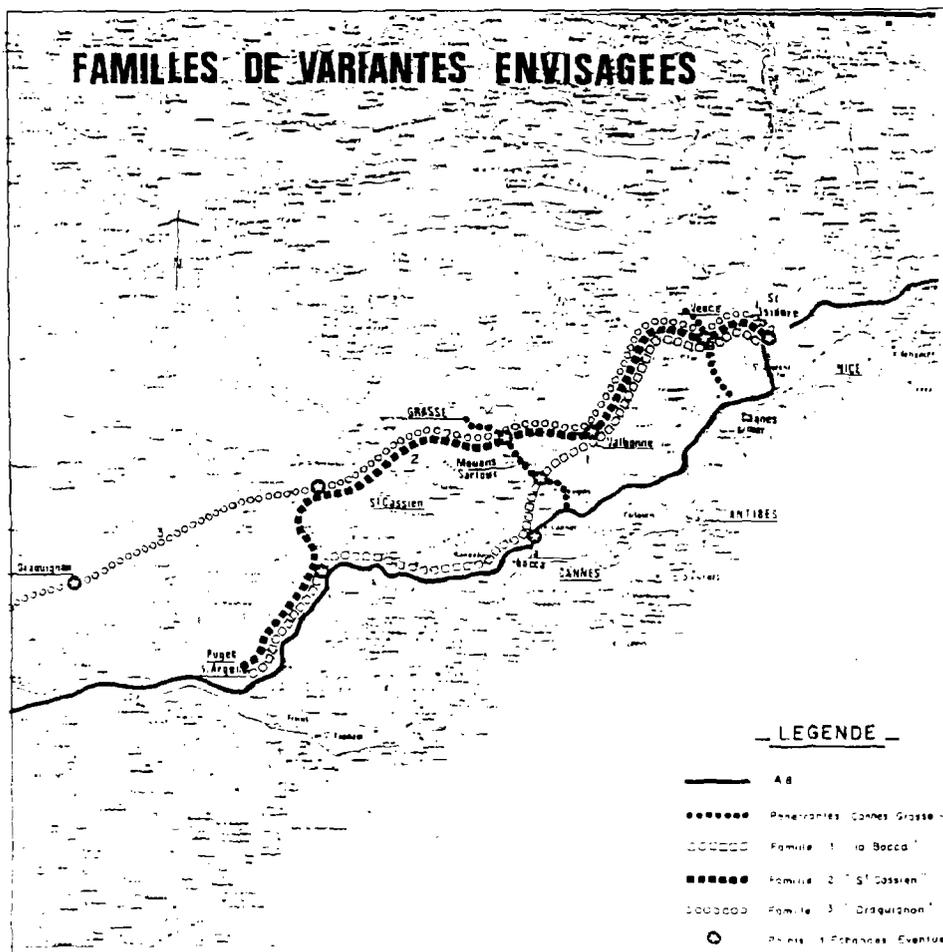
⁽⁸⁴⁾ La désignation des experts à la différence du collège pour le T.G.V. Méditerranée n'a pas été faite en collaboration avec le comité de pilotage, à l'initiative exclusive du ministère de l'équipement, aucun expert proche des associations n'a pu participer au collège : ce boycott semble traduire une déception des attentes des associations et des élus vis-à-vis de cette procédure de concertation. Une analyse approfondie du travail du collège d'experts sera fournie dans notre rapport.

**Configuration
du réseau projet
d'autoroute
projet d'aménagement**



Source :
« L'aménagement futur de la
Côte d'Azur », contribution de
l'Etat, Document provisoire,
décembre 1991.

**Projet
« A8 Bis Voie Verte »**



Source :
Etude préliminaire
d'opportunité, ministère de
l'Equipement, CETE Aix-en-
Provence, 1976.

Essai de méthodologie de résolution des conflits liés à la réalisation d'une grande implantation infrastructurelle

Jean Ollivro

Université de Haute Bretagne, Département de géographie. Rennes II

Résumé

De plus en plus, en opposant les décideurs et exploitants aux riverains, des conflits se font jour lors des implantations infrastructurelles. Même si résoudre ces conflits est une tâche extrêmement redoutable, l'ambition de cet article, à l'aide d'une thèse réalisée sur le TGV Méditerranée et d'observations opérées sur le projet TGV Bretagne-Pays de Loire, est de contribuer à la résolution de ces heurts existant fréquemment lors de la réalisation des grands projets. Ainsi, différentes solutions sont évoquées, plus ou moins radicales suivant que l'on accepte ou non dans sa globalité le processus décisionnel en cours. Elles mènent à la présentation d'un modèle géographique simple permettant peut-être de mieux comprendre le processus d'implantation et qui invite à des questionnements sur les difficultés politiques de créer une méthodologie cohérente de l'implantation.

Les processus d'implantation d'infrastructures à caractère linéaire (voies de chemin de fer et autoroutes notamment) engendrent des conflits toujours plus violents, principalement au droit des espaces simplement traversés qui subissent les stigmates de l'implantation (emprises, nuisances, effets coupures, déterritorialisation) sans en retirer des avantages conséquents. Certes, ce phénomène de rejet d'une infrastructure qui n'est opérante qu'à ses extrémités n'est pas nouveau et L.-J. Gras mentionne déjà lors de l'implantation d'une des premières lignes à chemin de fer en France inaugurée le 1er mars 1832 (voie Saint-Etienne-Lyon construite par

les frères Seguin) que le tracé au début « excita la malveillance. Sur les ponts, des mains courantes furent brisées, des parapets détruits, des pièces de bois entamées à la scie ou à coups de hache. On chercha à enlever des rails. Le sous-préfet ordonna des patrouilles de gendarmerie et recommanda aux maires de redoubler de vigilance (22 mars 1832) »⁽¹⁾.

Le phénomène de rejet est donc ancien. Certes, les conflits peuvent être paradoxalement perçus comme un signe que la démocratie fonctionne et comme le souligne un rapport de l'INRETS, les associations de défense jouent un rôle pour faire appliquer les lois⁽²⁾ (1994). Toutefois, les implantations contemporaines se heurtent à des riverains toujours plus organisés et vindicatifs. Et il est patent que du tunnel du Somport au TGV Méditerranée la contestation a pris aujourd'hui une ampleur inédite et suscite des conflits parfois très âpres ou violents. Il n'est pas abusif, notamment, de souligner que l'affaire du TGV Méditerranée, avec un projet finalement déclaré d'utilité publique en juin 1994 et dont la mise en service est prévue en 1999 a créé un réel syndrome chez les responsables techniques et les décideurs politiques⁽³⁾. Il est à l'origine d'une prise de conscience pour trouver des solutions permettant de réduire les différents conflits capables d'entraîner des situations de « blocking » particulièrement défavorables au bon déroulement des projets. Ainsi, le traumatisme du TGV Méditerranée est directement à l'origine de missions de conciliation destinées à éteindre le feu de la maison méditerranéenne (Mission Querrien à

partir d'août 1990, le Collège des Experts mis en place pour favoriser la transparence du projet en amont de l'enquête publique). Plus radicalement, ce projet est directement à l'origine de la circulaire Bianco du 15 décembre 1992 dont l'objet, à l'amont de toute procédure, est de susciter un débat préalable pour favoriser la transparence et désamorcer les contestations.

En quoi ces différentes mesures sont-elles bénéfiques pour résoudre des conflits contre lesquels l'administration et l'exploitant semblent parfois désarmés, alors que la dimension territoriale des projets est essentielle pour comprendre et restreindre ces différents conflits ? A l'aide d'une thèse de géographie réalisée sur le TGV Méditerranée⁽⁴⁾, peut-on envisager différentes propositions de refontes, plus ou moins radicales, d'un processus décisionnel qui n'a certes pas été dans le cas du TGV Méditerranée « un modèle de ce qu'il ne faut pas faire »⁽⁵⁾, mais a toutefois engendré différents conflits préjudiciables à tous ? Même s'il demeure particulièrement délicat de proposer une solution « idéale » permettant de résoudre complètement les différents conflits, cette démarche permet peu à peu de glisser vers un modèle géographique relativement simple qui aide à la compréhension, et peut-être en partie à la résolution, de ces difficultés d'implantation infrastructurelles.

La quête d'améliorations ponctuelles

La grille de lecture du TGV Méditerranée permet tout d'abord de proposer différentes mesures ponctuelles permettant d'amender le système décisionnel en cours sans en changer radicalement le déroulement.

En effet, il faut rappeler que le mode de diffusion hiérarchique est pour lors une permanence de la politique d'implantation infrastructurelle en France, avec notamment l'individualisation de quatre étapes établissant un couplage très fort entre le rang politique et le degré décisionnel de l'implantation spatiale.

Ainsi, comme le rappelle très clairement Jean-Michel Fourniau⁽⁶⁾, la première étape concerne l'échelon national et consiste en l'élaboration d'un schéma directeur, sur lequel les Conseils régionaux donnent leur avis avant qu'il ne soit approuvé par décret par le C.I.A.T. (Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire). Ensuite, à l'échelon régional, les études préliminaires isolent en concertation avec les grands élus une zone d'étude large de 10 à 20 kilomètres puis un fuseau d'environ

1 kilomètre bientôt retenu par décision interministérielle. Troisièmement, toujours en suivant la hiérarchie des pouvoirs politiques, l'avant-projet sommaire établi en collaboration avec les maires concernés différentes variantes au sein du fuseau retenu. Enfin, le peuple donne finalement son avis sur le tracé retenu avec un périmètre d'utilité s'étendant sur 300 mètres.

Aujourd'hui, malgré les décisions Bianco qui créent en amont de la deuxième étape un « débat préalable » à l'implantation, ce mode décisionnel dans l'ensemble se maintient. Il associe donc au degré de responsabilité politique l'échelle de la décision spatiale du projet. Ce sont les organismes politiques les plus vastes qui décident des grandes options de tracés, avant que le peuple ne donne son avis sur une frange géographique finalement très ténue.

Si l'on admet globalement ce mode décisionnel, diverses possibilités d'améliorations sont toutefois possibles.

Une politique de communication partiellement inadaptée sur un sujet sensible

Tout d'abord, pour tout exploitant cherchant à s'implanter, il est crucial de respecter scrupuleusement le calendrier imposé et de ne pas chercher à « brûler les étapes » du processus décisionnel. Dans le cadre du TGV Méditerranée en effet, contrairement à ses habitudes, la SNCF a initialement établi le tracé avec une précision qui contraste avec les procédures usuellement envisagées, que ce soit au plan autoroutier ou ferroviaire.

Au plan autoroutier par exemple, c'est le principe de la relation entre deux villes ou deux régions qui est acquis et à ce stade, aucun tracé n'est élaboré puisque la relation consiste sur la carte en un « trait à la règle » à partir duquel on évalue des coûts approximatifs. Ici, le tracé a été établi dès 1989 au 1/25000. Peut-être pour prendre de l'avance en ce qui concerne l'implantation future. Peut-être aussi par excès de zèle, comme le sous-entend le Conseil National des Transports, afin d'évaluer avec une précision inédite les coûts de construction. Quoi qu'il en soit cette démarche a eu un effet catastrophique puisque comme le souligne le C.N.T lui-même : « lorsque commencent les premières consultations et concertations, la SNCF a déjà bel et bien un tracé, et les différents partenaires (élus, associations de défense, etc...) le ressentent comme imposé, même s'il est clair qu'il ne s'agit en rien d'un tracé définitif et que de nombreuses variantes seront étudiées ».

Etablir un tracé de manière trop précoce est donc indiscutablement une méthodologie à risque. En effet, comme le souligne V. Passas, « l'idée émise par l'entreprise nationale des chemins de fer : «le tracé pourrait être cela» a été interprétée par l'opinion publique comme : «voici le tracé»⁽⁸⁾. Ainsi, l'ambiguïté de ce qui n'est qu'un projet, puisque 80 % de ce tracé initial sera finalement abandonné, conduit aux quiproquos et aux incidents. Surtout, cette option conduit à une territorialisation accrue de l'infrastructure, à déplacer les esprits de l'idée de l'implantation à la réalité de l'emprise, alors que c'est cette dernière qui pose surtout problème lors de toute implantation infrastructurelle.

De fait, il semble que les décideurs ne doivent jamais jouer d'un excès de confiance. Or, le projet TGV Méditerranée éclôt alors que le « système TGV » selon l'expression de J. Dupuy, entre dans une dynamique de succès. Comme le prouve Jean-Michel Fourniau, après le succès fantastique du TGV Sud-Est « on passe avec la diffusion de ce système d'une logique de l'offre à une logique de demande »⁽⁹⁾. Dès lors, comment imaginer que le TGV Méditerranée, inscrit dès le 31 janvier 1989 en tête de liste des priorités par le schéma directeur, puisse ne pas voir le jour ? Contrairement au TGV Est, le TGV Méditerranée est un projet pour lequel existe une coïncidence parfaite entre les intérêts de l'Etat, plus orientés vers l'aménagement territorial, et ceux de la SNCF plus soucieuse de rentabilité. De même, avec un projet rentable (le taux de rentabilité interne est initialement estimé à 12 %), la réalisation est opportune pour constituer une nouvelle vitrine de l'avance technologique française et la promouvoir vers le sud de l'Europe. Enfin, même si les contestations ont existé sur les projets précédents, elles ont été assez facilement canalisées et l'on n'imagine pas qu'une région puisse repousser cette prouesse technologique alors très courue. Et l'on comprend dès lors le relatif manque de gant pris par la SNCF pour demander la région méditerranéenne en mariage. Ici, contrairement aux projets de TGV Est ou Languedoc-Roussillon, la Société Nationale n'a pas laissé se développer une réelle dynamique d'appel du TGV. Ainsi, la première association pour le TGV, « P.A.C.A pour le TGV » n'émerge que le 27 novembre 1989 lorsque le projet est d'ores et déjà engagé puisque les premières négociations avec les grands élus ont commencé en juillet. Les partisans n'ont donc pas eu véritablement le temps de constituer un lobby puissant et de favoriser le développement d'une opinion en faveur du rail. De même, dans une région où les politiques sont très soucieux de leurs prérogatives et de leur autonomie, le projet a très longtemps été envisagé

comme un simple « prolongement » du TGV Sud-Est. En réalité, et ce jusqu'à l'enquête publique au titre révélateur⁽¹⁰⁾, le projet a pu paraître à certains parachuté sans que la région méditerranéenne – à la personnalité culturelle si affirmée – n'exprime une réelle volonté en sa faveur. Le projet a donc paru être un projet national ou un projet d'entreprise, alors que ce dernier, considéré stricto sensu, était le premier projet à grande vitesse développé sans qu'une branche ne parte directement de Paris. Il semble donc qu'il serait préférable avant tout lancement de laisser enfler – ou de favoriser – l'émergence d'une dynamique politico-économique favorable à l'implantation. Ici, l'empressement de bien faire, l'excès de confiance, le désir d'étendre rapidement le réseau a conduit à des erreurs de méthodologie et, au sens large, de communication.

Un manque de clarté sur le processus décisionnel

De même, il est patent qu'un manque de clarté sur le processus décisionnel, souligné par le Collège des Experts ou par la Commission d'enquête, a été préjudiciable. En effet, cette carence en critères de choix très clairement définis a laissé la voie libre aux accusations de parti pris politique. Certes, si l'on accepte le schéma décisionnel en cours, en liaison avec les préfets qui sont les rouages essentiels entre l'Etat et les collectivités territoriales, il est logique que les élus, représentants du peuple, soient des interlocuteurs privilégiés. Encore faut-il que le peuple sache « qui décide quoi » et dans quelle direction est employé le pouvoir qu'il a délégué. Cette absence de retour en ce qui concerne de nombreuses décisions cruciales (notamment les décisions Delebarre d'août 1990 qui ont largement contribué à fixer le tracé définitif) est une carence prioritaire qui prête le flanc à toutes les accusations de technocratie ou de tracé politique. Et seule l'élimination de ces zones d'ombre permettrait une avancée considérable vers une démarche plus démocratique et cohérente. Comme en Suisse – et bien que le processus décisionnel soit là-bas finalement assez peu différent que celui que l'on rencontre en France – il faudrait peut-être une rigueur accrue pour définir et mentionner précisément qui sont les décideurs, pour cibler exactement – en amont du projet – les « supporters » du projet et les opposants éventuels, pour tenter ensuite de développer des stratégies interactives entre les différents acteurs⁽¹¹⁾. A ce propos, dans le cadre du projet TGV Méditerranée, il faut toutefois souligner combien les différentes missions de conciliation ont eu pour effet d'éclaircir le processus décisionnel. Ainsi, la Mission Querrien nommée en août 1990, qui a joué le rôle de pont entre le ministère et le maître d'ouvrage, a sur certains points apporté des éclaircissements quant à la

démarche employée, en précisant certains critères de choix. De même le collège des experts, nommé en amont de la phase d'enquête publique par le ministre des Transports Jean-Louis Bianco, a joué indiscutablement un rôle bénéfique en clarifiant le débat (par exemple en encourageant à la publication de certains documents tel le rapport SECTOR) et, en tant que conciliateur ou « d'intercesseur » entre les partisans et les opposants, en apaisant les esprits. Ainsi, même si leur nombre a été fort réduit et que leur rôle est délicat, ces arbitres ont indiscutablement « calmé le jeu » en parvenant parfois à éclaircir ou formaliser le processus décisionnel.

Les lacunes de « détail » aux différents stades du processus décisionnel

Enfin, si l'on s'attache encore plus aux détails, il faut souligner que des lacunes somme toute importantes existent aux différentes étapes du processus décisionnel, dont certaines sont relativement simples à corriger. Deux exemples pris en amont du processus décisionnel et lors de la phase d'enquête publique sont à ce propos significatifs.

Tout d'abord, dès la phase amont de concertation, on a évolué vers une territorialisation toujours plus poussée de l'infrastructure. En effet, pour corriger son erreur initiale d'un tracé trop défini et satisfaire les élus très soucieux de leur pouvoir, la SNCF a proposé très vite différentes variantes pour bien prouver aux acteurs que rien n'était décidé. De fait, les premières variantes apparaissent au nord de Marseille dès le début de l'année 1990 et bientôt tout au long du trajet puisque en tout plus de 1 200 kilomètres de variantes sont proposés au public pour 292,8 kilomètres de tracé. Or, contrairement à son attente, en liaison avec le syndrome « nimby » (not in my backyard) cette stratégie a eu pour effet de multiplier le nombre des riverains potentiels s'alarmant d'un tracé risquant de passer « dans leur jardin ». En somme, la SNCF a assimilé l'ampleur de la concertation au nombre de variantes qu'elle proposait. Plus elle voulait prouver sa bonne foi, plus elle multipliait les variantes alors que, contrairement à ses attentes, ce sont ces variantes mêmes qui multipliaient la contestation. Parallèlement, la SNCF a beaucoup parlé de l'Europe et de la France, alors que les opposants s'intéressaient à la réalité des impacts et aux menaces pesant sur leur cadre de vie. Si d'un côté on parle de l'Europe et des « effets structurants » de l'infrastructure : de l'autre on s'interroge uniquement sur les impacts dans les espaces traversés. Dès lors, comme l'exprime I. Miachon-Murat dans son étude dans la Drôme, « deux mondes » sont en présence. « deux mondes qui ne peuvent plus se comprendre, car ils ne s'écotent plus »¹². Lors du

printemps 1990, sommet indiscutable de la crise, tout le sud s'embrase. La révolte s'apparente à que l'on appelle au plan théâtral la tragédie, et est l'expression d'une incommunicabilité de fonds entre des êtres pourtant concernés par des événements communs.

Ensuite, ces carences de « détail » sont également perceptibles lors de la phase d'enquête publique. Certaines ont été relevées dans le rapport qu'Huguette Bouchardeau, en janvier 1994, remet au Ministre de l'Environnement M. Barnier. Par exemple, si l'accès à l'enquête publique n'a pas ici posé problème, il en va de même de son contenu qui semble parfois insuffisant. En effet, il est dommageable que le projet proposé au peuple soit incomplet, alors que des redites sont au contraire perceptibles. Malgré une présentation somptueuse de l'enquête proposée avec un packaging, des documents et illustrations irréprochables, certaines réalisations annexes (mais associées de façon directes au projet) ne sont pas mentionnées. L'information est notamment très lacunaire en ce qui concerne les gares qui bénéficient d'enquêtes publiques spécifiques plus tardives, ce qui conduit à ne pas parler d'une des symboliques fortes du rail puisque les gares sont les éléments forts du réseau et un de ses aménagements le plus attendu. Ainsi, il est étonnant que la SNCF présente un tracé presque sans train, sans gare. Sans chef de gare, sans une photo d'ouvrier travaillant sur le chantier, sans vie. Adopter une image plus humaine concernant le projet serait à l'évidence préférable puisque la carence en information est ici préjudiciable pour tous.

De même, en suspendant leurs travaux pendant près d'un mois à partir du 8 décembre 1992, les commissaires enquêteurs ont fortement dénoncé leurs conditions de travail. Après plusieurs quêtes « pacifiques » pour obtenir des pouvoirs et des indemnités accrus, ils ont profité de la vitrine médiatique du TGV Méditerranée pour faire entendre leurs voix. Mais l'on comprend leurs revendications quand l'on sait la modicité de leurs avantages pécuniaires – leur tâche s'apparente presque à du bénévolat puisque, tout en ayant des frais importants (téléphone, correspondance...), ils ont touché 9 600 F pour un travail de plus de 600 heures, soit 16 F de l'heure – et la difficulté de maîtriser correctement un sujet de cette ampleur. Le problème de « la professionnalisation » des commissaires enquêteurs, déjà évoqué par M. Prieur¹³ puis par C. Broussard¹⁴ se fait donc toujours plus impérieux. De plus, alors que la loi Bouchardeau a prévu expressément l'appel à des actifs, ce qui n'est d'ailleurs pas toujours le cas, C. Broussard se

demande comment un professionnel, par exemple un architecte, « peut donner un avis défavorable sur un dossier lorsqu'il sait que professionnellement, il retrouvera le maître d'ouvrage ou la collectivité territoriale »⁽¹⁵⁾. Dès lors, se pose le problème de l'indépendance de ces hommes souvent informés de façon beaucoup plus complète par le maître d'ouvrage qui dispose de plus de moyens, d'ingénieurs et de techniciens spécialisés que par les opposants. Toutefois, il faut souligner que des progrès ont été réalisés puisqu'il n'y a pas si longtemps les commissaires qui donnaient un avis négatif au projet n'étaient souvent pas repris. Quoi qu'il en soit, la liste des carences n'étant pas exhaustive, de très nombreux vices de forme entachent cette procédure d'enquête dont le pouvoir final est d'ailleurs fortement discuté.

Les recommandations de détail sont donc nombreuses. Elles ne transforment pas radicalement le processus décisionnel mais elles invitent à une politique territoriale neuve, essayant d'informer sans affoler. De même, on peut arguer que des améliorations ponctuelles très concrètes ont parfois plus d'efficacité que de grandes théories demeurant sans effet. Dostoïevski soulignait qu'avant de changer la vie il fallait changer « de la vie », un morceau de vie. De même, la théorie du chaos enseigne que de très petites erreurs peuvent être parfois extrêmement lourdes de conséquences. Ici, par exemple, la définition initiale du projet à grande échelle a été un des battements d'aile entraînant l'ouragan, puisque la SNCF a répondu à ce malaise en démultipliant les tracés alors que ce sont ces derniers qui entraînaient la contestation. Ainsi, ces carences de « détail », loin d'être innocentes, peuvent être parfois capitales puisque J. Gleick explique très bien comment « une succession d'événements peut atteindre un point critique au-delà duquel une petite perturbation peut prendre des proportions gigantesques »⁽¹⁶⁾. Toutefois, au delà de ces toutes ces énumérations relatant, au sens large, les carences d'une politique de communication adaptée pour évoquer le projet, une autre possibilité d'intervention plus radicale consiste en une *réorganisation* du système, ce qui peut progressivement mener à une proposition de remise en cause plus globale.

Une remise en cause plus radicale ?

Cette remise en cause plus radicale est d'ores et déjà engagée par l'Etat. Ainsi, le projet méditerranéen est directement à l'origine de la circulaire Bianco du 15 décembre 1992 qui apporte semble-t-il des résultats favorables, quoique limités, dans différents domaines. De plus, il semble que les mis-

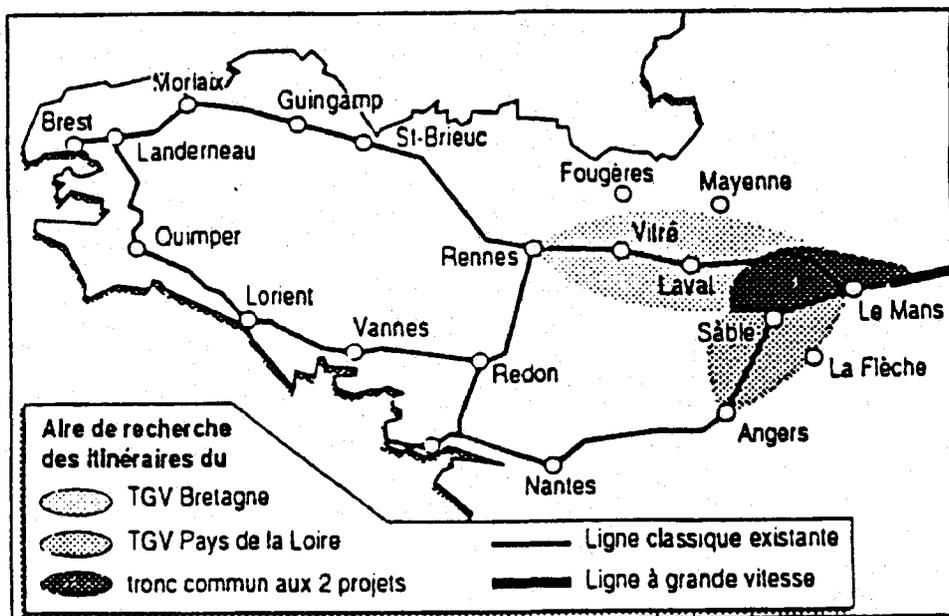
sions d'expertise réalisées dans le cadre du TGV Méditerranée risquent de devenir plus fréquentes, ce qui semble également positif. Enfin, différents intervenants s'interrogent sur la pertinence d'une solution référendum dont l'application concrète n'irait pas sans soulever différents problèmes.

La circulaire Bianco, ses atouts et ses limites

Tout d'abord, le projet méditerranéen est directement à l'origine de la circulaire Bianco du 15 décembre 1992, destinée à restreindre les conflits en créant, en amont du processus d'implantation, un grand « débat préalable ». Certes, la procédure d'application est aujourd'hui trop précoce pour pouvoir juger de son efficacité réelle et la circulaire risque de ne pas résoudre tous les problèmes liés à l'implantation. Ainsi, en commentant les premières applications du processus décisionnel, J-M Fourniau constate que cette procédure apparaît souvent « comme une étape de plus »⁽¹⁷⁾ dans le processus d'implantation et son effet est donc limité. Toutefois, à la lecture du TGV Bretagne-Pays de Loire, il apparaît que cette étape apporte aussi différents bénéfices.

Tout d'abord, cette étape établit indiscutablement un réel débat au cours duquel les différents intervenants peuvent exposer librement leur position et leur point de vue. On a été frappé, lors des réunions préalables en Bretagne, de la réelle ouverture d'esprit et de la liberté qu'ont les différents intervenants pour exposer, sans réelle limite, leur point de vue. De plus, cette phase amont existe sans réel processus de territorialisation de l'emprise. Dans le cas du TGV Bretagne-Pays de Loire, seules quelques très vagues « aires de recherche des itinéraires » ont été définies à ce stade préalable de la concertation (figure 1). La procédure utilisée a donc pour effet de repousser le stade de la territorialisation de l'infrastructure, qui est le cap décisif engendrant différents problèmes. Au contraire cette étape, au moins pour le projet TGV Bretagne-Pays de Loire, a permis de dégager – sans parler de tracé – une sorte de consensus général d'acceptation en faveur du projet. Certes, différentes réserves existent, notamment au nord de la Mayenne. Mais ces dernières expriment plus la quête de l'infrastructure (volonté d'obtenir une gare au nord de Laval) que le rejet de cette dernière. Ainsi, ce dialogue général sur le tracé développe une dynamique d'ensemble des acteurs voulant s'accaparer les bienfaits du rail. En entraînant ces discours retransmis dans la presse, ce débat, loin de toute évocation de tracé, permet à l'opinion publique de se rendre compte que les différents acteurs font tout pour attirer à eux les haltes. Psychologiquement, il se dégage donc de

Figure 1 - Les aires de recherche des itinéraires pour le TGV Bretagne-Pays de Loire



Source :
 SNCF. TGV Bretagne-Pays de Loire. Ouvrez la voie ! Le débat préalable.
 Dossier d'information, 1994, p. 5.

ce débat l'impression d'ensemble que le TGV est un élément favorable pour l'ensemble de la région et une opinion générale en faveur du projet. Et l'on a même entendu certains maires de communes pourtant éloignées des arrêts, prendre position « en faveur du TGV » en espérant que grâce à la compatibilité, la démultiplication du fait TGV dans l'espace engendre quelques effets structurants sur leur commune pourtant bien lointaine⁽¹⁸⁾.

De plus, ce débat minimise un reproche très vif ayant été évoqué dans l'affaire méditerranéenne. Dans le cas du TGV Méditerranée, l'absence de ce débat a suscité une levée de bouclier des élus des communes parcourues (Solidarité 13, Union des maires) qui avaient l'impression, quand ils étaient contactés, qu'on leur imposait un tracé une fois que tout était décidé. Ils retiraient l'impression des négociations préalables avec les grands élus que ces derniers s'étaient partagés les bénéfices du rail

-notamment les gares- et ne leur laissaient que les miettes d'un tracé apportant certains effets destructurants dans les communes traversées. Selon eux, les « premiers intéressés » étaient donc les « derniers prévenus » et le tracé avait été établi « dans le dos » des communes concernées.

Désormais, comme ce débat préalable a été réalisé, il sera beaucoup plus difficile aux maires ruraux des communes traversées de s'inscrire en butte au projet. Certes, ces maires sont peu nombreux à la concertation car l'aire de recherche des itinéraires étant très vaste, aucun d'entre eux n'imagine spontanément que le rail risque de traverser sa commune. Toutefois, grâce à la circulaire Bianco, lorsque les tracés prendront une réalité territoriale et qu'alors ces maires se manifesteront pour défendre leur commune, les décideurs pourront leur rétorquer qu'ils n'avaient qu'à « tant qu'il en était encore temps », prendre le « train en marche » ; et

que rien ne les empêchait d'assister à ce débat préalable ayant entraîné des décisions cruciales. Dans le cas du TGV Bretagne-Pays de Loire, il est somme toute frappant de voir la faible participation de ces maires ruraux, peu organisés pour l'instant. Et cette absence de mobilisation révèle en simultané l'égoïsme spatial des intervenants (qui ne se mobilisent que si leur commune est concernée) et, pour l'instant, leur manque criant de compréhension des enjeux liés à la réalisation d'une grande implantation infrastructurelle.

Cette première innovation dans le processus décisionnel semble donc bénéfique, même si elle ne résout qu'imparfaitement la démocratisation réelle du processus décisionnel. En effet, son défaut principal est pour l'instant de ne pas associer systématiquement au débat toutes les parties prenantes. Les maires ruraux ne s'inquiètent pas du tracé qui passera pourtant bel et bien dans les communes de certains d'entre eux et ne participent pas réellement à un projet qui pourtant les concernera directement. Par manque d'organisation, d'information et de précaution, ils sont en train d'échapper à un débat crucial qui risque donc en quelque sorte de les placer devant «le fait accompli».

Le développement des missions d'expertises.

Au delà de cette première innovation, qui loin d'être un simple débat de plus dans le processus décisionnel apporte donc un bonus méthodologique indéniable, il semble que le TGV Méditerranée a joué aussi un rôle innovant fondamental en instituant différents « intercesseurs » entre les responsables du projet et les opposants. En liaison avec les Préfets qui sont apparus comme des rouages essentiels pour organiser la mission, en association aussi avec M. Ponton (Ingénieur Général des Ponts-et-chaussées) et M. Rochette (ingénieur Général du Génie Rural, des Eaux et Forêts), la mission Querrien a rencontré les différents acteurs pour créer un réel débat sur le projet. Les rencontres se déroulaient fréquemment selon l'ordre suivant : rencontre avec les services extérieurs de l'Etat, les parlementaires, les Elus, les organisations professionnelles, puis les associations. Cette méthodologie de débat, réalisée dans tous les départements concernés, a eu pour bénéfice d'ouvrir un dialogue associant tous les acteurs intéressés par le projet. Surtout, en descendant à l'échelon départemental, cette stratégie a permis de dialoguer directement avec les riverains sur ce qui les intéressait et les motivait : la restriction des différents impacts à l'échelle locale. Enfin, des visites sur le terrain ont été réalisées pour négocier au mieux le passage de la LGV et résoudre les problèmes liés aux effets déstructurants du rail. Ainsi dans la Drôme, sur le

tracé pourtant fixé de Saint-Marcel à Crest, « il a été reconnu possible de réduire l'importance du remblai à la traversée de la vallée de la Drôme en modifiant le profil en long dans la traversée de la commune d'Eurre, et en coupant ce remblai par des ponts de franchissement des voies »⁽¹⁹⁾. Loin d'être une amélioration imperceptible, cette bonification améliore grandement le passage sur le terrain et est une reprise de la recommandation d'un Conseiller général, celui de Crest-Nord, qui avait attiré le 9 septembre l'attention de la mission sur « le caractère inacceptable d'un viaduc-butte de 17 m dans la vallée de la Drôme »⁽²⁰⁾. Loin des évocations abstraites, des plates-formes multimodales ou de la conjecture des T.R.I on aborde enfin, dans le cadre d'un tracé « fixé » par le ministre Delebarre, ces problèmes locaux qui sont justement les plus ressentis et sources de mobilisation. Ces mesures très concrètes, en contradiction avec un discours éthéré sur l'Europe, ont donc réellement permis de faire avancer le dialogue; d'autant que la Mission Querrien, représentant l'Etat, est apparue comme le garant d'une certaine neutralité entre l'exploitant et les opposants.

Dans le même ordre d'idées, le Collège des Experts a fortement contribué à bonifier une situation qui était explosive. En regroupant des acteurs délégués par les opposants ou les partisans du rail, des géographes, des chercheurs, elle a amplement clarifié le discours sur l'implantation. Grâce à ce Collège qui intervient de juin à septembre 1992 en amont de l'enquête publique, le maître d'ouvrage n'est plus l'interlocuteur numéro 1 des opposants et le discours sur les impacts liés à l'implantation s'en trouvent considérablement éclairci. Ainsi, le recours à des cabinets plus indépendants (Ove-Arup notamment) a permis d'obtenir un discours plus équilibré sur la réalité de l'implantation, bien plus complexe que ne l'affirmaient certaines études de la SNCF (rapport SETEC sur les effets structurants du rail notamment, qui n'envisage en réalité que les impacts bénéfiques engendrés par l'infrastructure). Enfin, et surtout, le Collège a pesé pour que la ligne nouvelle joue d'une très étroite complémentarité avec le réseau classique. Loin des liaisons directes Avignon-Montpellier ou Paris-Marseille, cet effort a permis aux citoyens de se rendre compte que le rail, en liaison avec une amélioration des transports régionaux, pouvait être plus proche de la population qu'il ne le paraissait de prime abord.

Enfin, il faut souligner que des mesures très concrètes prises par la SNCF ont également apaisé les esprits. Ainsi, les mesures Izard prises au début octobre 1992 autorisent « tous les gens qui habitent

à moins de 150 m de l'axe du projet » à demander à la SNCF « de racheter leur propriété, et ceci jusqu'à ce que la ligne soit mise en service et même au delà, trois ans après la mise en service, ce qui leur permettra de prendre leurs décisions en toute connaissance de cause »⁽²¹⁾. Parallèlement, la SNCF réalise alors des études de terrain parfois remarquables par leurs précision et cohérence et s'attache à résoudre des impacts accusés en liaison avec la spécificité géographique et culturelle du sud. Ainsi, un programme antibruit d'un montant de 50 millions de francs est décidé pour résoudre des impacts accrus dans une région où, pendant la belle saison, il est de coutume de vivre à l'extérieur ou de laisser les fenêtres ouvertes, ce qui engendre des nuisances sonores plus accusées qu'ailleurs. De même, de nouveaux tunnels sont octroyés, comme aux Pennes-Mirabeau à l'entrée de Marseille ; ou des rétablissements de réseaux locaux sont assurés dans le Comtat pour restreindre les effets coupures (notamment les réseaux en eau, ici essentiels, qui assurent par les roubines, filioles ou réals l'irrigation et le drainage des parcelles). Ces mesures très locales, sans supprimer toutes les oppositions, permettent de progresser sur les voies du dialogue car, loin d'un parachutage étatique, elles placent la société à l'écoute de riverains conscients de la spécificité de leur cadre de vie et du particularisme de leur terroir. Par des mesures prises à l'écoute des populations, la SNCF a ainsi modifié l'image qu'on lui accolait d'un organisme étatique un peu froid ne prenant pas en compte l'identité culturelle locale.

Toutefois, même si ces missions de conciliation et ces mesures prises par l'exploitant apparaissent bénéfiques, il est clair que le pouvoir de ces missions ne pouvait aboutir à des modifications conséquentes d'un tracé d'ores et déjà préétabli. Certes, la mission Querrien avait le loisir « de faire toutes suggestions utiles pour la bonne insertion de la ligne nouvelle, et de proposer le tracé le plus favorable là où des options subsistent »⁽²²⁾. Toutefois, elle s'est bien gardée de proposer des variantes s'écartant trop du couloir initialement choisi de crainte d'affoler de nouveaux riverains. De même, le collège des experts ne devait pas dans sa mission émettre un avis sur les différents tracés en présence. De fait, pour le choix des tracés, la SNCF, quoique guidée par des décisions gouvernementales ou politiques, apparaît à la fois juge et partie et le processus décisionnel créant le choix du tracé demeure peu explicite. Toutefois, ces missions d'expertise risquent fort de voir leur pouvoir s'étoffer en étant des sortes de « sages » contrôlant le processus décisionnel de l'amont (débat préalable) jusqu'à l'aval (comité de suivi) de la procédure. Ils pourront ainsi jouer le rôle de tampons entre l'ex-

ploitant et le grand public, plus ou moins favorable au tracé.

Il semble donc aujourd'hui que l'on s'oriente vers cette solution pour éclaircir le processus décisionnel, bien que son problème soit toujours de circonscrire la capacité décisionnelle aux mains d'une élite dont la neutralité, aux vues des intérêts énormes des projets, peut-être d'ailleurs assez fortement atténuée. Dès lors, certains chercheurs ou intervenants – sans parfois envisager toutes les difficultés de l'opération – envisagent la solution référendum comme étant une solution d'avenir permettant de résoudre les différents problèmes liés à l'implantation.

Cette solution référendum peut a priori sembler bénéfique ; même si sur cette participation populaire les avis sont très partagés. René Bourny, qui a dirigé la commission d'enquête sur le TGV Méditerranée est contre pour trois raisons : « parce que nos règles de démocratie participative, liée à une démocratie électorale, me conviennent ; que la faible représentation populaire constatée au cours de telles consultations ne m'apparaît pas significative et que je crois l'opinion quelque peu versatile et assez facilement manœuvrable »⁽²³⁾. Toutefois, à l'encontre de cette idée, René Hostiou opte implicitement pour cette solution quand il affirme que la procédure actuelle de l'enquête « demeure une procédure d'information et de consultation, d'aide à la décision publique, sans pouvoir décisionnel conféré au public »⁽²⁴⁾.

En fait l'idée du référendum serait positive si on savait à quel stade et surtout à quelle échelle appliquer ce scrutin. En effet, appliquer le scrutin à l'échelle locale – par exemple le long des communes concernées – entraînerait certainement un refus, comme l'a prouvé dans le cas du TGV Méditerranée les pourcentages d'opposants relevés le long des communes traversées dans les registres d'utilité publique (on compte près de 100 % d'opposants à Caumont-sur-Durance). On a en effet prouvé dans le cas du TGV Méditerranée que les opposants étaient très majoritairement les riverains inquiets de la déstructuration spatiale apportée à leur cadre de vie, de la dévalorisation foncière éventuelle créée sur leur habitation. Par contre un vote réalisé par la SNCF à l'échelle régionale mènerait apparemment à une acceptation si un scrutin se réalisait puisque l'on compte au minimum 66 % de partisans en septembre 1990, au maximum 77 % en septembre 1993. Toutefois, pour pouvoir appliquer ce référendum, il faudrait tout d'abord être sûr que les partisans du rail se mobilisent. Or, rien n'est moins sûr puisqu'un rele-

vé sur les registres d'enquête publique réalisé à Avignon, qui pourtant possède une gare, donnait près de 80 % d'opposants. Le problème, c'est que les partisans du rail se mobilisent peu en faveur du tracé et le considèrent comme un dû, alors que les opposants – fortement mobilisés puisque leurs propriétés sont très souvent en jeu – s'activent jour et nuit et parfois se déplacent pour écrire leur doléances dans des communes différentes.

On risquerait donc d'obtenir un résultat en partie biaisé, évoquant bien plus la motivation des uns que l'acceptation de principe des autres. De plus, le problème de la question serait crucial. Si on pose, à l'échelle nationale ou régionale (par exemple pour le schéma directeur), une question du style : « Etes-vous pour le projet TGV en question ? », la réponse risque fort d'être oui. Et le référendum peut être alors considéré comme une stratégie permettant de faire passer différents projets puisqu'il sera alors beaucoup plus délicat pour une commune ayant accepté librement l'infrastructure de la repousser ensuite si elle apprend qu'elle doit recevoir le tracé. La stratégie aurait donc pour avantage de révéler l'individualisme des opposants pouvant difficilement se soulever *a posteriori* contre une infrastructure qu'ils ont auparavant librement déclarée d'utilité publique. Elle évacuerait les critiques concernant le « parachutage » des projets qui conduit aujourd'hui à des accusations de technocratie de la part d'une population pour lors trop peu informée et avertie lorsque tout semble bouclé. Par contre, réaliser une question plus ouverte du style « Souhaitez-vous un projet X pour la France (ou pour la région) tout en sachant que certaines personnes devront en subir les nuisances », serait plus délicate. La plupart des votants n'imaginant pas une seule seconde que le tracé puisse les concerner, elle recevrait peut-être l'adhésion... Mais encore faudrait-il que les partisans du rail se mobilisent, et l'on risquerait par exemple de voir l'opposition ville-campagne resurgir dans les scrutins. Dès lors, faudrait-il dès cette étape définir précisément les lieux exacts des haltes et du passage des lignes ? Si « oui », on risque de se heurter à une formidable coalition de riverains, fortement mobilisés pour condamner un projet qui les menace directement. Si « non », on frise la malhonnêteté bien qu'en restreignant les opinions versatiles, cette stratégie pourrait être payante pour restreindre les différents conflits lors de la phase d'implantation, et se persuader que l'on a « fait fonctionner la démocratie ».

En résumé, la solution référendum mène à des ambiguïtés lourdes de conséquences en ce qui concerne l'échelle de la définition du projet, ou le choix de la question à poser. Actuellement, en cas

de conflit, les décideurs ont donc plutôt recours à des experts ou à des missions de conciliation qui apportent parfois un éclairage important sur le processus décisionnel. Enfin, en liaison avec ce glissement vers la solution expertise, et même si le bilan définitif des mesures Bianco est encore délicat à établir, le débat préalable semble positif pour développer un dialogue et faire émerger un relatif consensus au moins *en amont* de toute création infrastructurelle.

Des mesures plus novatrices ?

Dans toutes les recommandations traditionnelles, hormis – sous certaines conditions – dans le cas du référendum, il est frappant d'observer que la concertation est toujours entrevue par les différents auteurs comme devant glisser de la macrostructure à la microstructure, c'est-à-dire de l'échelle nationale à l'échelle locale. C'est bien entendu le cas avec le processus d'implantation classique où le couplage entre l'échelle de l'inscription spatiale du phénomène et l'échelle de la décision politique est impressionnant. C'est bien évidemment encore le cas par exemple avec la LOTI qui vise avant tout à réguler la cohérence du processus décisionnel à l'échelon national. C'est enfin caractéristique du nouveau processus décisionnel mis en place par la circulaire Bianco, toujours plus long et complexe pour l'exploitant, dans lequel la phase amont de « transparence » ne rompt pas réellement le processus décisionnel hiérarchique.

Toutes les considérations précédentes s'accordent donc sur le fait que le principe doit précéder l'application et l'on envisage toujours le problème suivant un certain *prisme scalaire*. Or, le problème primordial, c'est que le rail a des impacts contraires suivant l'échelle d'observation du phénomène. Dans ces conditions, un modèle géographique d'implantation ferroviaire – peut-être valable pour les autres infrastructures linéaires – est proposé. Il permet de comprendre, sinon de limiter, les carences actuelles du processus de décision contemporain.

Un modèle géographique d'implantation

La difficulté méthodologique de l'implantation n'est que le transfert conceptuel des contrastes de l'implantation du rail en fonction de son échelle d'observation. Pour lors les propriétés du rail sont mal connues alors qu'elles sont en fait contraires suivant l'échelle d'observation. Ainsi, plus on envi-

sage le rail à petite échelle (échelle européenne, échelle nationale) plus son bénéfice apparaît important car il est alors un lien entre les espaces et, dans une optique saint-simonienne, permet de mieux relier les hommes. Par contre, plus on envisage le rail à l'échelle locale, notamment les lignes ferroviaires (puisque les gares ne créent de réelles nuisances que lors du temps des travaux), plus le rail apparaît néfaste pour l'espace simplement traversé en consommant de l'espace sans l'aménager. Cet antagonisme scalaire ne peut être résolu par la méthodologie actuelle d'implantation puisque la réalité des impacts est envisagée uniquement au stade final de l'implantation. C'est donc ce stade ultime de la recherche d'un tracé qui pose le plus problème, puisque les riverains se rendent compte qu'un processus décisionnel auquel ils n'ont pas été associés risquent de bouleverser leur vie et de déstructurer leur espace traditionnel. Pour résoudre ce problème, il faut considérer le rail comme une entité. En effet, à l'image du rail, les infrastructures à caractère linéaire possèdent une propriété spatiale unique dont la spécificité même est d'avoir des propriétés spatiales multiples. Cette vérité peut-être exprimée par un modèle que l'on a qualifié « d'axio-latéral » et dont la connaissance permet d'évoquer quelques refontes méthodologiques pour tenter de bonifier le processus décisionnel.

Ce modèle axio-latéral se base sur deux concepts : celui de lien et celui de nuisance.

D'un côté le rail c'est le lien, et le lien possède trois états (figure 2).

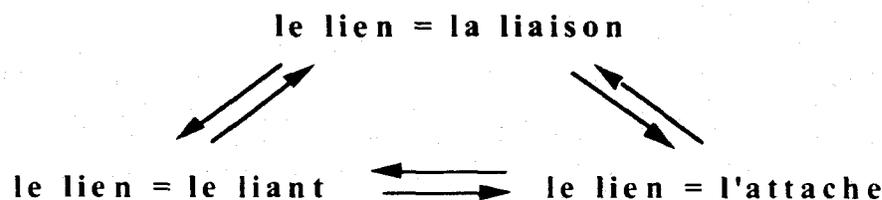
Tout d'abord le lien c'est le liant, ce qui relie, unit. Il s'agit des lignes ferroviaires et, pour prendre un exemple concret, c'est la ligne tendue entre deux clochers que le funambule doit franchir. Ensuite, de façon différente, le lien c'est le point d'attache. Il s'agit des gares. Ce sont les deux nœuds que réalisent le funambule pour attacher sa corde. Enfin, le lien c'est la liaison. Ce sont les flux ferroviaires des usagers, c'est-à-dire le parcours que va effectuer le funambule sur sa corde.

Ce système peut-être détaillé (figure 3) : il croise une dimension spatiale statique, rigide (le liant, les attaches) et une dimension évolutive dynamique allant de la liaison projetée à la liaison effective. Tous les aspects positifs du rail, envisagés autour de la dimension du lien, possèdent une certaine qualité, faisabilité et quantité, que l'on peut observer et quantifier grâce à l'analyse systémique sur tel ou tel projet.

La deuxième réalité du rail, à l'échelle locale, peut être regroupée autour du concept de nuisance (figure 4) et croise aussi une dimension statique (nuisance des points lignes, nuisance des points haltes qui s'exercent uniquement lors du temps des travaux) et une dimension dynamique allant des nuisances projetées – souvent très importantes chez les riverains s'angoissant de l'arrivée du rail – aux

Figure 2 :

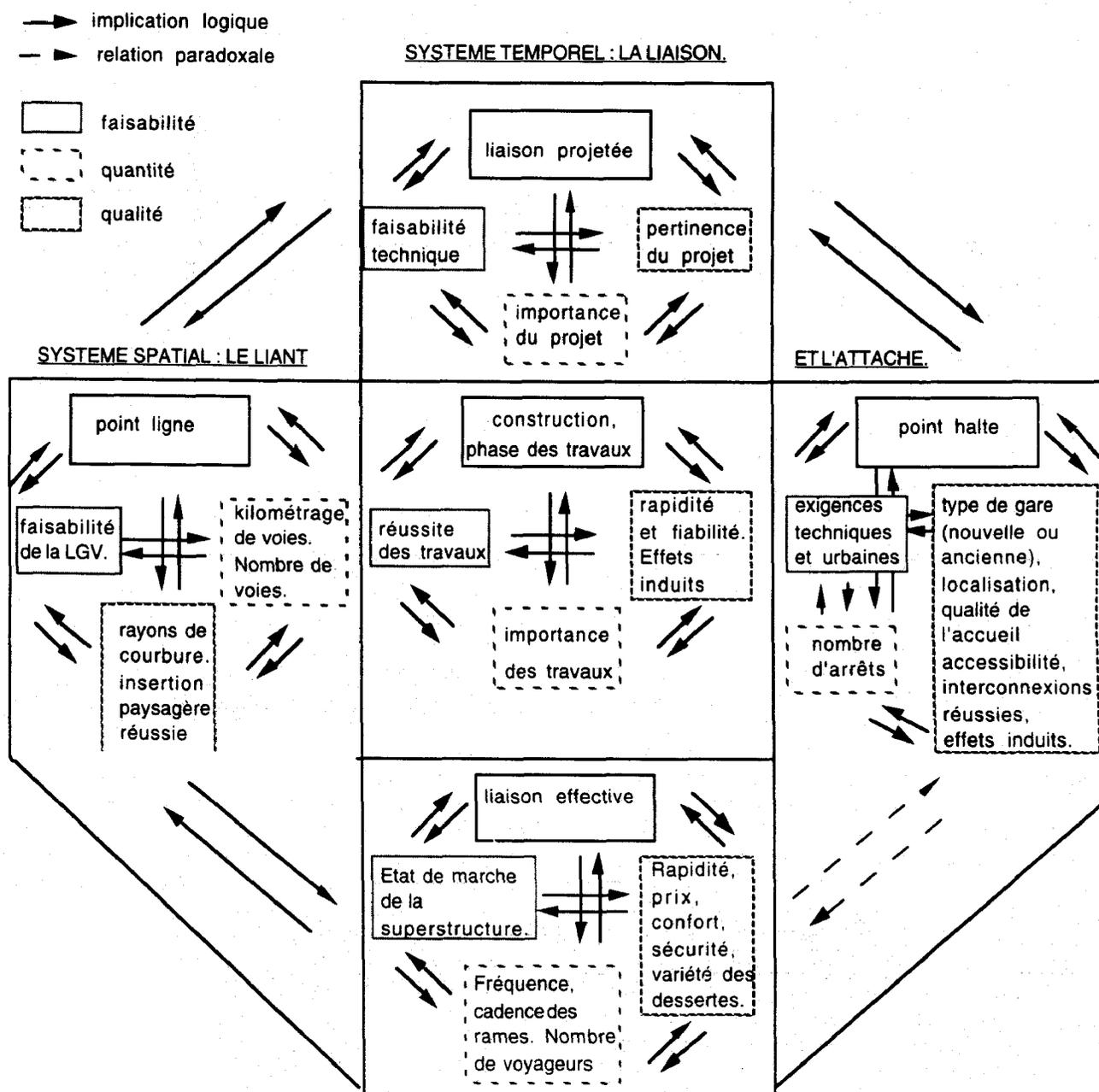
Le système liant



Source : J. Ollivro

Figure 3 :

Le système lien



Source : J. Ollivro

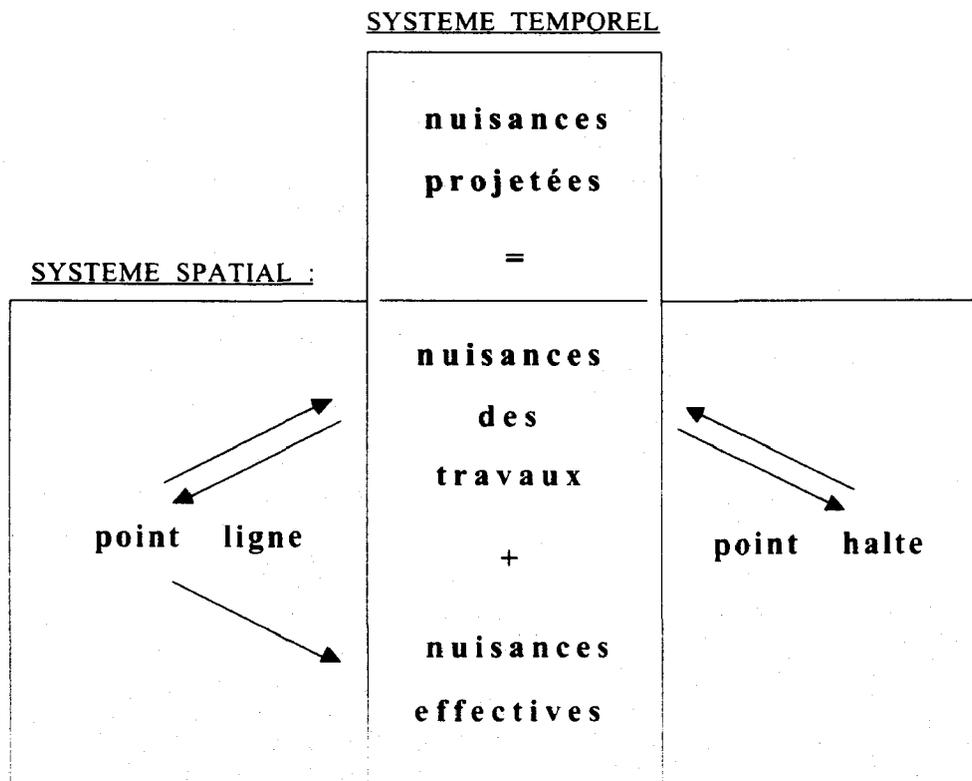
nuisances effectives une fois que la voie est construite. Ces nuisances peuvent être détaillées et approfondies grâce aux matrices d'impact qui existent déjà, telle celle de A. Monzon de Cacérés et al. ⁽²⁵⁾ ou celle plus behavioriste d'Appleyard ⁽²⁶⁾.

Ces deux concepts enfin s'associent. La réalité de l'implantation géographique du rail peut-être finalement déterminée par une interaction associant L, défini comme l'ensemble des liens apportés par la voie; et N, envisagé comme l'ensemble des nuisances que cette dernière génère. Certes cette interaction définie sur un plan mathématique est

approximative. Elle le sera éternellement car il sera toujours quelque part impossible de comparer L et N, les liens prodigués aux usagers avec les nuisances apportées aux riverains, ou encore les impacts agricoles avec les relations neuves permises par une entreprise grâce à la contraction spatio-temporelle du réseau. Toutefois des choix sont effectués. On décide ou non de construire le TGV Atlantique, le TGV Bretagne-Pays de Loire. Et les méthodologies usuellement employées (analyses multicritères, bilans coût-avantage) ne combrent pas un réel vide méthodologique et sont loin d'être explicites.

Figure 4 :

Le système des nuisances

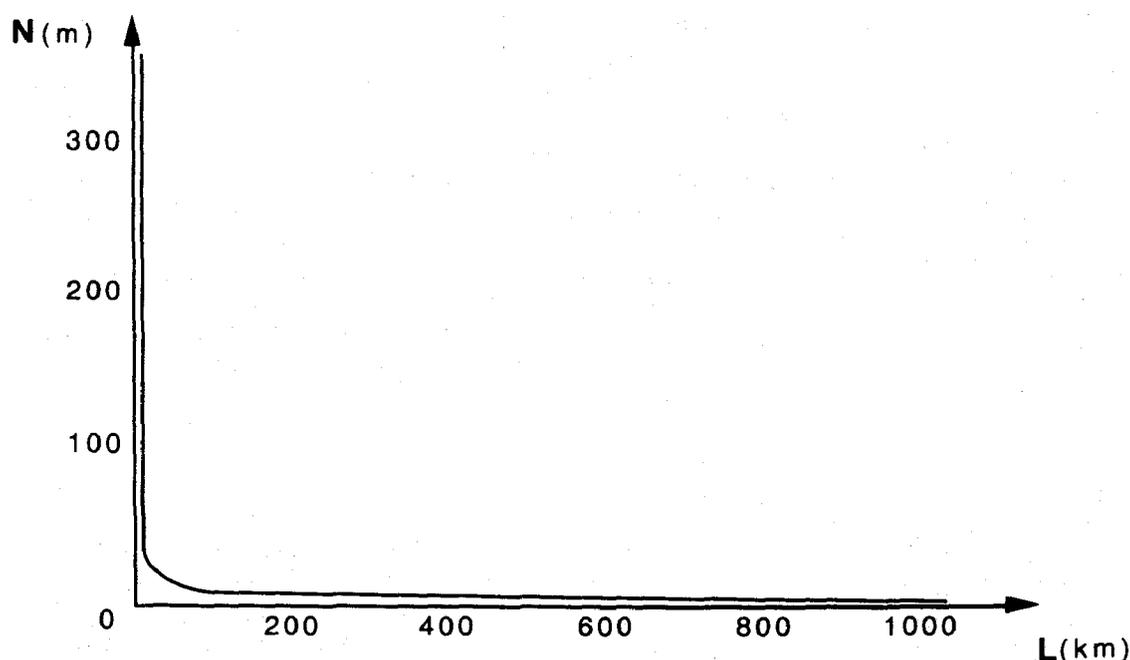


Source : J. Ollivro

Dès lors, l'approximation proposée permet l'obtention d'une courbe axio-latérale (figure 5). Dans une perspective axiale, plus on envisage le rail à petite échelle, plus le lien est fort et par exemple un TGV direct allant de Lille à Lyon est applaudi par tout un chacun. Par contre, plus on

envisage le rail à grande échelle et dans une optique latérale, face à la voie, plus son implantation apparaît maléfique, et à la limite être en position de traverser sur la voie c'est risquer sa vie. La nuisance est infinie face à un L inexistant.

Figure 5



Source : J. Ollivro

Enfin, pour que le modèle soit complet (figure 6), il faut prendre en compte la nuisance effective globale, somme des nuisances exercées au droit de chaque point ligne. Celle-ci est fonction de la longueur de lignes mises en service et donc proportionnelle à L. Avec une emprise et un couloir de nuisance relativement constants, la somme des nuisances est proportionnelle à la longueur du lien réalisé.

Finalement toute la réalité de l'implantation du rail se résume à un point, 3 droites et une courbe.

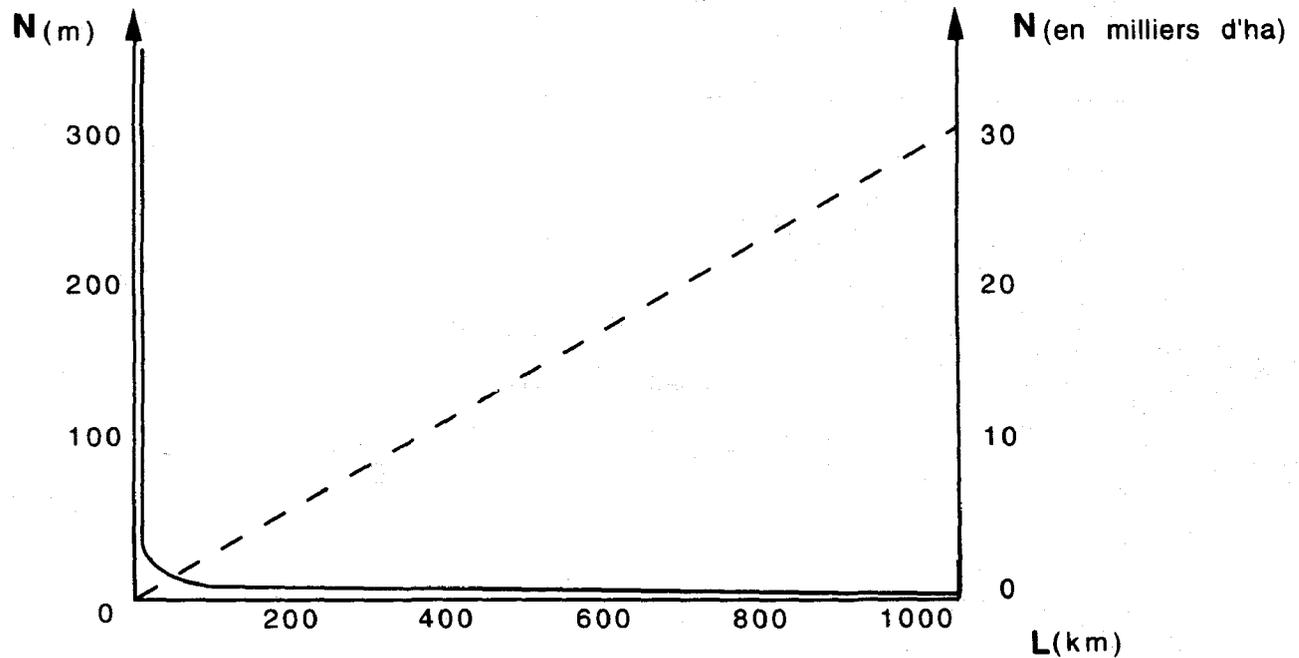
$L=N=0$. Ce sont les points haltes, les gares, puisque le lien trouve paradoxalement sa concrétisation lorsqu'il n'est plus assuré.

Les deux axes des abscisses et des ordonnées. L'axe des ordonnées correspond à un N infini pour un L inexistant, et à une situation de panne ou de grève. L'axe des abscisses correspond à un L infini pour un N inexistant ce qui correspondrait à un trajet de type métro, effectué totalement en tunnel et qui limite très largement les nuisances de surface.

Si L et N diffèrent de 0, une courbe et une droite expriment la variété de l'interaction suivant l'échelle d'observation du phénomène rail.

Enfin, il faut souligner que le modèle à une portée dynamique (figure 7). Pour prendre un seul exemple, un petit changement de N au droit de

Figure 6

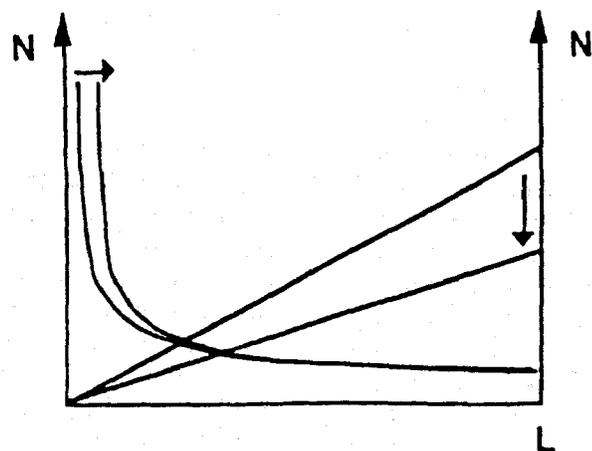


Source : J. Ollivro

chaque point ligne implique une grande variation de la nuisance cumulée. D'où l'intérêt par exemple de la recherche anti-bruit qui est apparue comme un élément central du Congrès mondial ferroviaire de Paris en novembre 1994.

Ce modèle présenté ci-dessous de façon très simple permet tout d'abord de bien cibler les différents acteurs qui sont en faveur ou en défaveur du rail. Il est donc une grille de lecture permettant, comme le conseillait L. Vodoz, d'identifier les dif-

Figure 7



Source : J. Ollivro

férents acteurs, de comprendre leurs discours respectifs et donc d'éclaircir le processus décisionnel puisque ce dernier met en relation trois groupes bien différenciés (figure 8).

Tout d'abord le groupe des partisans du rail. Même si ce groupe est dans le détail hétérogène, sa spécificité est d'envisager le réseau dans une perspective futuriste et de parler avant tout du rail à petite échelle. Les membres de ce groupe considèrent donc L sans évoquer N. Et dans le cas du TGV Méditerranée, ce constat est une grille de lecture étonnante du discours des différents intervenants puisque plus les partisans veulent argumenter en faveur du projet, plus l'on s'aperçoit qu'ils parlent de l'Europe, ou de l'arc méditerranéen.

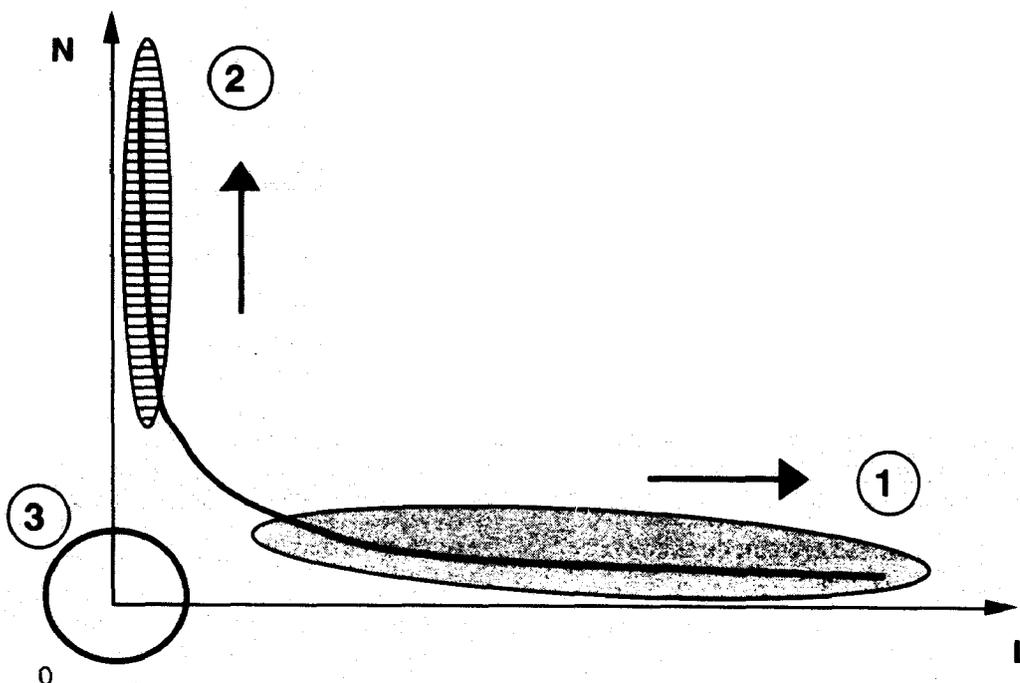
Ils s'opposent ainsi aux opposants du rail constitués très majoritairement par les riverains. Ceux-ci raisonnent au contraire dans une optique latérale et ne parlent que du « saccage » de la Provence, en oubliant tout l'apport que réalise le rail à petite échelle. Leur argument se fonde ainsi

spontanément sur une perception extrêmement localisée et territorialisée des problèmes.

Enfin, le groupe versatile de ceux qui escomptent l'arrêt. Par exemple à Avignon (ce qui rappelle l'attitude d'Amiens), le maire était initialement contre le projet car il passait en grand triangle autour de la ville... avant de devenir un farouche partisan du rail dès qu'il a appris qu'Avignon obtenait une desserte. Ce groupe d'urbains est donc sur le qui vive jusqu'à ce qu'il obtienne ou non une desserte. Lorsque la décision est prise, il est capable de rejoindre très vite les opposants ou les partisans du rail.

Dès lors, alors que le propre de la réalité du rail est son unicité multiscalaire définie par la courbe axio-latérale, le point frappant est que deux principaux groupes d'acteurs s'opposent. Et la tendance spontanée, hormis chez certains décideurs ou négociateurs, est souvent de percevoir le projet selon un certain prisme scalaire correspondant le plus à son intérêt. Le dialogue n'est dès lors plus possible

Figure 8



Source : J. Ollivro

puisque – alors que la courbe est une unique – chacun tient la réalité qui l'arrange par une extrémité sans considération de la réalité multiscalaire du rail expliquant les différences quant à son interprétation. Ainsi, pour le TGV Méditerranée, le dialogue a initialement été impossible puisque d'un côté on parlait de l'Europe alors que de l'autre on parlait d'un brin d'herbe. Et on comprend mieux qu'il n'a été possible que lorsque chacun a décidé de décaler sa position pour parler le langage spatial de l'autre. Pour les opposants, le discours mène ainsi à « une globalisation des objectifs »⁽²⁷⁾ alors que l'exploitant pour être entendu se doit avant tout de parler concrètement de la résolution des impacts, le seul point intéressant les riverains.

Cette analyse offre ainsi différentes stratégies de résolution des difficultés liées à l'implantation. Pour l'exploitant, deux stratégies essentielles sont possibles. Elles sont d'ailleurs en partie employées dans le cadre de la politique de communication de la SNCF. Tout d'abord, il est loisible avec le grand public d'avoir un discours éthéré sur L et de parler des « effets structurants » du rail. Et finalement, le débat préalable, réalisé à l'échelle régionale ou départementale, à l'avantage de parler généralement du rail sans évoquer le tracé. De même, à cette échelle, il est possible d'insister au maximum sur les effets réseaux, puisque le déficit L/N de certains projets futurs ne pourra être rattrapé qu'en tirant la corde vers les L voisins que ce projet met en communication. Par contre ; avec les opposants qui sont souvent très bien informés, ces arguments ne sont pas porteurs. La SNCF se doit au contraire pour toute réalisation infrastructurelle future, de l'enserrer au maximum dans un concept d'interconnexion et de jonction afin que L puisse trouver une réalité au plan local. Parallèlement, dès que les options de tracé sont formulées, elle se doit d'avoir une politique de communication particulièrement adaptée à la réalité du tissu local concerné. Il faut donc un discours très concret et adapté sur N, avec un dialogue « atomisé » qui doit se réaliser à l'échelle de chaque commune concernée, voire de chaque parcelle touchée. Pour le TGV Méditerranée, lorsque la SNCF a tenu ce discours très ciblé, les opposants – même parmi les plus irrésolus – ont accepté de négocier. Par contre toute affirmation – quoique justifiée – comparant les faibles impacts relatifs du rail avec ceux d'une autoroute ont peu de poids face à des opposants qui n'ont pas à choisir entre ces deux infrastructures mais s'attendent au contraire à un dialogue personnalisé et à des mesures très adaptés.

De même, il faut souligner que ce modèle donne des arguments aux opposants. Pour lors, en

suyant la logique de rentabilité à laquelle on lui demandait de se soumettre, la SNCF a avant tout réalisé les trajets les plus bénéfiques, ceux où L l'emportait sans conteste sur N. Par exemple, la ligne TGV Sud-Est était à l'évidence un bon projet avec un N très faible (faiblesse relative des nuisances en liaison avec la traversée d'un « no man's land » humain entre deux grandes métropoles) et un L très fort (importance du liant de 427 kilomètres, ampleur impressionnante des deux attaches ce qui permet, en correspondance avec le modèle gravitaire, d'assurer un nombre de liaisons et des flux d'usagers impressionnants). Toutefois, ici comme pour le TGV Atlantique, on a réalisé cette ligne porteuse sans souci de réalisation du barreau d'interconnexion sud, pourtant indispensable au bon fonctionnement du réseau. Or, en passant dans un espace périurbain, ce tronçon possède stricto sensu un L très faible au regard d'un N important ce qui explique d'ailleurs qu'il ait déjà été repoussé une fois⁽²⁸⁾. Loin des effets réseaux et en s'en tenant au seul tronçon, les opposants peuvent donc profiter d'un schéma directeur réalisé par tranche pour dénoncer la faiblesse du taux de rentabilité de certains projets. Ainsi, tout en *atomisant* au maximum l'information populaire sur les conséquences les plus locales, il leur est juridiquement possible de dénoncer la faible utilité publique du projet sur son manque de cohérence propre.

On le voit, ne serait-ce qu'avec ces quelques remarques, la connaissance du modèle axio-latéral donne effectivement, et malheureusement, des pistes nombreuses pour comprendre et réaliser de la propagande en faveur ou en défaveur du rail.

Toutefois, le modèle est également utilisable par tous. A savoir qu'il permet également de déceler immédiatement et de contrer certains arguments malhonnêtes ou fallacieux. La première utilité du modèle, de par l'unicité de la contrainte, est d'appeler à la *vigilance*. Sa connaissance permet de lutter contre une exploitation abusive du phénomène rail dans une optique ou dans une autre; et peut-être de résoudre les conflits souvent sinistres ayant lieu lors des créations infrastructurelles. Les deux réalités précédentes évoquant L ou N que l'on peut envisager de façon séparée sont en réalité étroitement associées. De manière *permanente*, il est totalement faux de parler d'un rail « criminel » sans en évoquer les atouts ou d'idéaliser le lien en « oubliant » les nuisances qui lui sont associées. Le modèle aide ainsi à déceler la propagande, les analyses partielles et les argumentations mensongères. Or, il est évident qu'avant l'ouverture du dialogue, ces analyses partielles ont largement « pollué » le débat dans le cadre du TGV Méditerranée. Au

début, personne ne parlait de la même chose. Ou plutôt tout le monde parlait du même sujet mais en l'envisageant différemment. Cette incompréhension initiale n'a pas permis l'établissement d'un dialogue constructif.

Dès lors, le deuxième bénéfice, si l'on en connaît la réalité et la globalité, est d'inviter à la *tolérance* et au respect d'autrui. Chacun sait que différentes perceptions du phénomène rail sont légitimes. Chacun, suivant son prisme spatial d'observation, sait désormais qu'il peut voyager en tout point de la courbe proposée et parfois même, suivant l'angle de vue qu'il choisit, se retrouver tour à tour en faveur ou en défaveur du rail.

Ainsi, en troisième point, le modèle peut encourager à une intensification et un éclaircissement de la *dialogue*. Il peut être une base consensuelle permettant le départ d'un dialogue fécond et acceptable par les diverses parties en présence. Sa compréhension permet d'éclaircir le débat en éliminant nombre de malentendus dommageables, de discussions équivoques ou d'analyses trop partielles. En tant qu'entité, il peut être la plus petite acceptation commune pour l'instauration d'une méthodologie active de résolution des différents problèmes se posant suivant l'échelle d'observation. Ainsi, lors de l'enquête publique, beaucoup ont dénoncé la lourdeur du dossier (de près de 16 kilos) et l'absence de plan réel et cohérent. Il manquait une méthodologie claire permettant de faire rapidement le point; sans doute une « note de synthèse » comme le remarque la commission d'enquête. Peut être aussi des dossiers gigognes, numérotés par exemple de 1 à 5 ; reprenant un plan identique, mais de plus en plus épais suivant le temps que l'on peut consacrer à l'étude. Ainsi, un citoyen voulant passer 10 minutes sur le dossier y trouverait son compte tout comme celui désirant y passer 10 jours. L'information publique doit pouvoir être à géométrie variable. Dans ce contexte, on peut se demander si un tableau synoptique expliquant l'unicité de la contrainte, puis présentant clairement L puis N ne serait pas bénéfique; puisqu'il permettrait à différentes échelles de voir nettement les atouts et les désavantages de la solution proposée. Le modèle, même si la solution idéale n'existe pas, serait ainsi une aide précieuse permettant de voir le bilan L/N de l'ensemble de l'opération, puis des différentes variantes en confrontation.

Dès lors, en quatrième point, le modèle peut inciter à une nouvelle *pratique méthodologique*. Notre attention tend spontanément à se focaliser suivant un prisme scalaire et, pour tout dire, à choisir la réalité du rail correspondant le mieux à notre

échelle d'intérêt. Or, l'important, c'est de raisonner suivant un prisme multiscalaire. Le problème clé, c'est que l'on est mentalement, politiquement, économiquement, géographiquement enfermé dans des schémas monoscalaires alors que la réalité est fondamentalement multiscalaire. Par exemple, l'acceptation des schémas directeurs à l'échelle européenne ou nationale ne pose évidemment pas de problème puisque l'on raisonne quasi-uniquement sur L. Tout le monde applaudit au rail qui va assurer des liens forts entre les différents espaces. Toutefois, le rail devra tôt ou tard sculpter par sa présence des espaces qu'il ne fera parfois que traverser. La méthodologie employée revient ainsi à repousser une réalité qui de toute façon adviendra, alors que le rail, sur de nombreux points, est paradoxalement mieux équipé que la route pour l'affronter. Le modèle incite ainsi non seulement à une refonte méthodologique mais encore à une refonte d'un *mode de pensée*. Il entre en coïncidence avec les postulats proposés par l'INRETS et Jean-Michel Fourniau pour qui il est nécessaire d'établir « une vision plus analytique du processus de décision qui ne recoupe pas nécessairement la hiérarchie fonctionnelle des échelons politiques (du national ou de l'Europe au local) »⁽²⁹⁾. Les construits humains, échellisés, ne correspondent pas à la réalité qui s'inscrit en continuum. C'est donc la base méthodologique de notre mode de pensée qu'il faut refondre. En réalité, l'on vit dans un mode de décision spatial erroné qui ne correspond à aucune division spatiale concrète. La plupart des construits humains, et notamment le construit ferroviaire, se basent sur des raisonnements qui sont géographiquement faux et ne peuvent donc mener qu'à des conflits sociaux et spatiaux. Ainsi, le ferroviaire révèle l'espace. Et l'espace conduit à des remises en question qui dépassent largement le cadre strict du ferroviaire. Toutefois, la compréhension est amorcée de solution. Le problème étant défini, il reste à le résoudre. S'il ne sert à rien de se battre, bloqué sur un prisme scalaire, en affirmant le tout L ou en dénonçant le tout N ; il est désormais loisible : en premier lieu, de peser le projet dans son unicité (soit avec des experts, soit par référendum même si cette seconde solution est équivoque) ce qui conduit ou non à son acceptation. En second lieu, si le projet est accepté, aux décideurs et aux citoyens concernés de s'installer désormais à la même table – en parlant le même langage – pour tenter de résoudre les différents problèmes liés à cette implantation, et notamment le casse-tête de son implantation spatiale.

Certes, la difficulté d'obtenir un tracé idéal sera toujours de mise. En effet, en ce qui concerne L, il existe un bon tracé politique, un bon tracé agricole,

un bon tracé financier, un bon tracé technique, un bon tracé temporel (la ligne droite), un bon tracé environnemental... Aucuns ne se recourent. Au contraire, le plus souvent, ils s'excluent puisque l'emprise consommée est relativement constante (environ 7 hectares au kilomètre). De même, en quelle mesure peut-on comparer l'impact sur le vignoble avec la destruction d'un site archéologique ou le passage dans une réserve naturelle au regard d'expropriations ? D'ores et déjà, toutes les variantes sont d'une certaine façon incomparables car elles concernent des espaces locaux dont la spécificité est leur unicité. La guerre des tracés, c'est aussi l'affirmation d'une réalité locale qui ne se laissera jamais réduire, ne serait-ce qu'à une comparaison. Le propre des variantes est donc de proposer des solutions contrastées qui conduisent nécessairement à un choix ayant une résultante sacrificielle. De plus, comme les différents espaces sont solidarisés par la structure en réseau, la variante considérée la meilleure à grande échelle peut devenir la plus mauvaise à une échelle plus petite. La rigidité infrastructurelle, l'étalement en longueur ou en latitude des projets, met en communication une mosaïque d'espaces souvent fortement différenciés. Il n'existe donc pas de tracé idéal. Et il est illusoire d'espérer en trouver un contentant tout le monde.

Toutefois, sans prétendre obtenir une solution miracle, différentes réflexions d'ordre méthodologique peuvent restreindre les conflits. Tout d'abord, le volet systémique du modèle pourrait peut-être apporter quelques aides pour réaliser une bonne implantation géographique. En effet, réaliser le bon choix spatial c'est augmenter L et minimiser N. Maximiser L revient à amplifier le liant, la liaison et l'attache, tout en sachant que les termes liaisons et attaches ont entre eux des relations paradoxales. Dès lors, ce trinôme doit être optimisé au niveau de la faisabilité, de la qualité et de la quantité, ce qui passe notamment par toute une série de mesures exerçant souvent entre elles des relations presque toujours *synergétiques*. Ainsi, le bon accueil peut favoriser la qualité de l'interconnexion et donner le sentiment d'avoir passé un bon voyage, ce qui peut être raconté aux voisins et voisines et renforcer la fréquentation, ce qui offre à son tour plus d'argent pour améliorer la qualité des services et par exemple celle de l'accueil. C'est un exemple entre mille. L'important est de créer une dynamique de succès entre ces éléments exerçant entre eux une alchimie féconde. Par exemple, la baisse des services de correspondance est certainement un très mauvais calcul puisqu'il induit une boucle de rétroaction défavorable au sein du système des transports. Dès lors, il est également frappant qu'un L

mal assuré se transforme en N et qu'un service défaillant pollue l'ensemble du système évoqué. L'interdépendance entre les différents éléments du monde rail mène ainsi « naturellement » à la quête d'un L qui doit reposer impérativement sur trois socles, ce de façon parfaitement équilibrée à moins de chavirer. Toute politique excessive sur le liant, l'attache ou les liaisons peut ainsi mener à la catastrophe. On peut ainsi se demander si les efforts portant sur la qualité et la célérité des liaisons, au détriment notamment d'une politique portant sur la dilution à partir des attaches, n'ont pas mené aux diverses fêlures ayant attaqué un des soubassements les plus importants et symboliques du rail : la gare. Parallèlement, il faut remarquer que L est avant tout effectif quand il est opérationnel. Cette lapalissade, au plan temporel, en appelle si possible à restreindre les temps du L projeté et du L des travaux. Le L projeté est notamment assez médiocre. Par exemple, il est évident que les attermoissements concernant le lancement d'Eurotunnel sont dans l'ensemble mal perçus, que ce soit par les actionnaires ou les particuliers ; et encore ici N était, de par la solution technique en tunnel, quasiment inexistant. Dans le cas du TGV Méditerranée, il a également été préjudiciable d'annoncer la réalisation de façon trop précoce, puisque le message a plus stimulé les opposants du rail que mobilisé les énergies de ceux qui étaient en sa faveur.

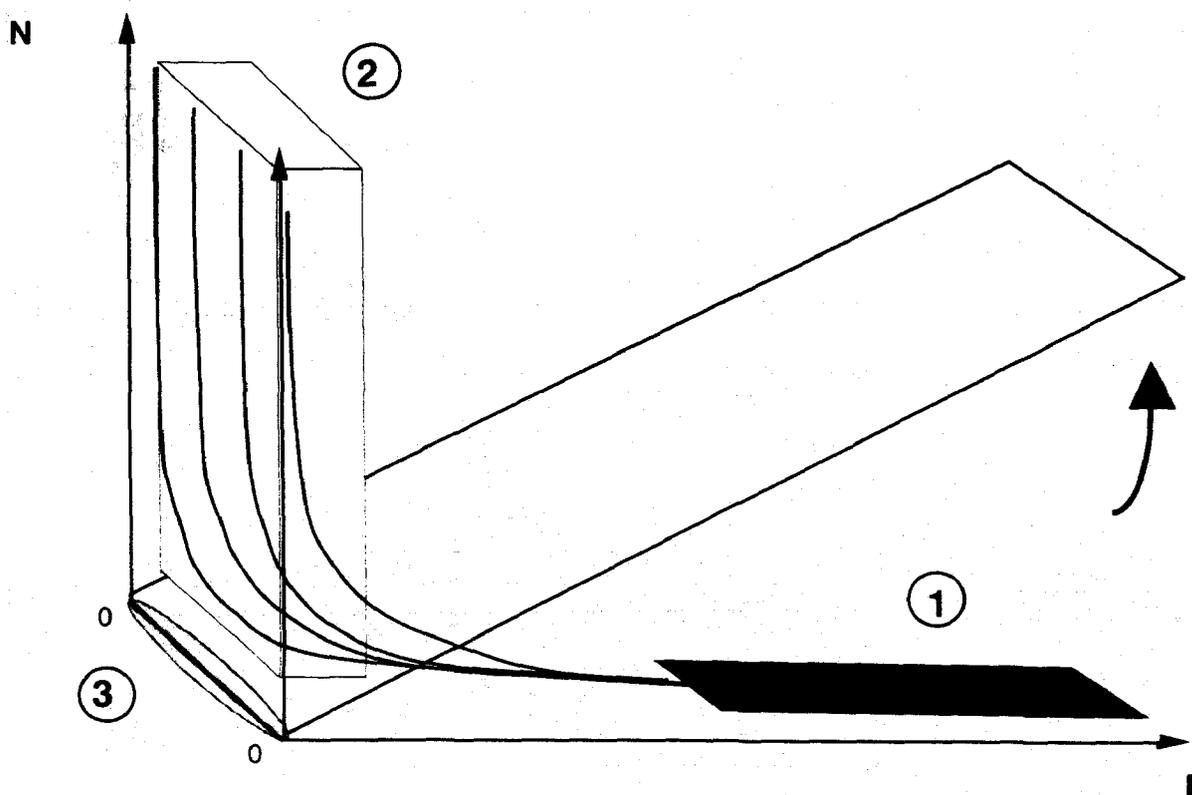
Cette réflexion concernant L est également de mise pour N. En effet, le temps de la nuisance projetée est une période extraordinairement défavorable. Paradoxalement, c'est la période la plus facile à contrer puisque toutes les nuisances n'existent alors que dans la tête de ceux qui les imaginent. Pour les limiter, il faut tout d'abord impérativement restreindre le nombre des variantes proposées. En effet, le modèle prouve que la multiplication des variantes amplifie la composante latérale du rail et finalement démultiplie N pour un L inchangé (figure 9). Certes, cela ne signifie en rien qu'il faille exercer un diktat en imposant une seule possibilité de tracé. Toutefois, comme cela a été réalisé sur la branche Languedoc-Roussillon, il faut clairement distinguer les simples opportunités de passage des variantes. Les premières présentent des passages souvent farfelus ou visiblement moins bons : elles ne doivent pas prendre consistance, avoir une réalité officielle, cartographiée. Au maximum, seuls deux ou trois tracés doivent prendre le *statut* de variante, c'est-à-dire commencer à avoir une contenance spatiale concrète. Cela n'a servi à rien d'affoler tout le nord de la ville d'Orange avec près de dix tracés virtuels, dont certains étaient impensables. De même, on peut se demander si le débat préalable concernant le TGV Bretagne-Pays de

Loire n'a pas été trop « entendu ». Il mène en effet à la présentation par la SNCF de six tracés, ce qui va inmanquablement conduire à une territorialisation accrue des impacts et à l'inquiétude de riverains potentiels plus nombreux, ou encore au gel des investissements des communes contraintes à l'attentisme en attendant de savoir si elles seront réellement concernées par le projet. Toutefois, ce dernier débat semble largement mieux engagé même s'il est patent, en Bretagne comme en Méditerranée, qu'un discours très axé sur les impacts économiques locaux et sur la spécificité culturelle et paysagère du bocage sera indispensable pour « faire passer » la voie. Dans ces conditions, il faut rappeler combien la politique du *détail* s'avère payante pour réduire les différents dommages. En effet, un décalage spatial d'ampleur est très souvent perceptible entre l'échelle des mesures

environnementales et l'échelle des impacts. Dès lors, il paraît essentiel que l'information circule à l'échelle des mesures qui sont effectivement prises. Dans ce contexte, seules les visites sur le terrain, à l'écoute des terroirs, ont dans le cas du TGV Méditerranée calmé les populations. Pour le tracé, le dialogue sur N ne peut se faire qu'à l'échelle de la parcelle alors que celui-ci, pour l'instant, n'arrive fréquemment qu'en phase terminale. Le public a donc l'impression qu'on ne lui parle pas des vrais problèmes et qu'on se moque de lui, car au début seules les échelles favorables (européennes, nationales, régionales) sont évoquées. Le problème du décalage des impacts suivant l'échelle de l'implantation apparaît ainsi permanent. Et il est amplifié par la méthodologie échellisée de l'implantation qui entre en contradiction avec un projet caractérisé avant tout par son unicité.

Figure 9 :

Les variantes démultiplient le nombre des opposants potentiels



Source : J. Ollivro

En conclusion, à l'aide d'une analyse spatiale, différents stades de refonte du processus décisionnel peuvent être ainsi envisagés et présentent des atouts, des problèmes et des difficultés de mise en œuvre différenciés. Les améliorations ponctuelles ne sont pas du tout négligeables et poussent à une clarification du processus décisionnel. De même, les refontes en cours apparaissent largement positives pour rompre la procédure trop hiérarchique qui était encore il y a peu la norme. Enfin, le modèle proposé prête à discussion, même s'il apparaît opérationnel sur le TGV Méditerranée. Il semble offrir une triple grille de lecture de la réalité de l'implantation, des différences quant aux interprétations et de l'histoire du projet. Ce modèle est sans

aucun doute à affiner, à compléter. Toutefois, il entre en coïncidence avec la prise de conscience par les dirigeants contemporains des carences actuelles du processus d'implantation, même si cette clarification ne pourra se réaliser que par l'association de chercheurs venant d'horizons différents (économistes, politologues, géographes...). Il est dans ces conditions très bénéfique d'observer en France cette avancée démocratique, puisque les réformes actuelles illustrent finalement une société qui glisse peu à peu du questionnement central posé par Platon : « Qui doit avoir le pouvoir ? » à celui préconisé par Karl Popper : « Comment faire fonctionner la démocratie ? ».

NOTES

⁽¹⁾ L.-J. Gras, *Histoire des premiers chemins de fer français et du premier tramway de France*. Imprimerie Théolier, 1824, p. 101.

⁽²⁾ J. Lolive, J.-M. Fourniau, A. Donzel, *Les contestations du TGV Méditerranée : mise en perspective historique et analyse des conflits en région Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon*. Rapport de première étape. INRETS, juillet 1994, 116p.

⁽³⁾ Le décret d'utilité publique, en date du 31 mai 1994, est publié au Journal Officiel le 2 juin 1994. Il faut souligner que des enquêtes complémentaires se poursuivent. Elles concernent les gares et le passage près de la centrale de Tricastin. Dans ce dernier cas, les atterrissements n'en finissent pas puisque la deuxième commission d'enquête nommée le 3 octobre 1994 pour étudier la validité du tracé alternatif retenu en septembre 1993, vient d'émettre un avis défavorable à ce nouveau projet. Il reste à connaître l'avis du Conseil d'Etat puis la position du gouvernement pour savoir où passera finalement le tracé dans ce secteur en situation frontalière entre la Drôme et le Vaucluse.

⁽⁴⁾ J. Ollivro, *Essai de modélisation d'une implantation ferroviaire. L'exemple du TGV Méditerranée*. Université de Haute Bretagne, Rennes, octobre 1994, 870 p.

⁽⁵⁾ Cette formule est employée par le Collège de la prévention des risques technologiques, créé à l'origine par M. Rocard, qui s'exprimera en octobre 1992 contre le passage à proximité de Tricastin (voir à ce propos : Selon un collège d'experts, le tracé du TGV présente des risques technologiques, *Le Monde*, 15 mai 1992) puis par différents journalistes, par exemple sur France Inter, le 8 octobre 1992, 6h.

⁽⁶⁾ J.-M. Fourniau, *Rendre la décision plus transparente. Evolutions récentes des pratiques de conduite des grands projets d'infrastructure de transport mises en œuvre en France*. Papier présenté au séminaire de recherche : analyse et évaluation des politiques de transport 30 septembre 1994, article dactylographié, pp. 2-3.

⁽⁷⁾ Conseil National des Transports, *Rapport sur le projet de schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse*, 12 novembre 1990, pp. 32-33.

⁽⁸⁾ V. Passas, *Le TGV Méditerranée : une ligne controversée*. Op.cit, p. 59.

⁽⁹⁾ J.-M. Fourniau, Intervention, in F. Jacq (sous la direction de). *Séminaire sur le statut donné à la philosophie par la pratique et l'efficacité pratique de la philosophie. Pères et fils d'une innovation globale : le TGV*. Collège International de Philosophie, janvier-mars 1993.

⁽¹⁰⁾ SNCF, *TGV Méditerranée. Prolongement de la ligne TGV Sud-Est de Valence jusqu'à Marseille et Montpellier. Dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique*. volumes multiples, 1992, environ 8 000 p.

⁽¹¹⁾ Si la procédure décisionnelle en Suisse n'est pas totalement différente de celle employée en France, il est notable que certains instituts chargés de prévenir les conflits liés à une implantation structurelle difficile définissent avec une très grande rigueur une stratégie qui s'établit en 5 étapes. 1) l'identification des enjeux. 2) l'identification des acteurs. 3) l'identification du pouvoir d'arbitrage (pouvoirs politiques et judiciaires). 4) la recherche des modalités permettant l'association entre les différents acteurs. Ce n'est qu'après ces quatre étapes que l'échéancier du projet se construit; échéancier au cours duquel on formalise les règles du jeu avant de s'attacher à la transparence politique et décisionnelle du projet (par exemple avec la formation de groupes d'études régionaux composés d'acteurs représentant le maître d'ouvrage et d'experts, de représentants communaux, de membres associatifs et de groupements d'intérêts socio-professionnels). L. Vodoz (Communauté d'études pour l'aménagement du territoire. Ecole polytechnique fédérale de Lausanne). *Intervention au séminaire de recherche : Analyse et évaluation des politiques de transport*. Séance du 13 octobre 1994 : Conflit, contestation, négociation dans l'évaluation des politiques publiques : expériences nationales (Suisse et Québec).

⁽¹²⁾ I. Michon-Murat, *Le TGV Méditerranée dans le département de la Drôme et le Nord Vaucluse*. T.E.R de géographie

sous la direction de M.Lasserre, M.Montes. Université Lumière Lyon II, année 1990-1991, 123 p. + cartes.

⁽¹³⁾ M. Prieur (sous la direction de), Les enquêtes publiques: quel avenir? Environnement et information des citoyens. *Notes et études documentaires*, n° 4910, 1990, 136 p., p. 67.

⁽¹⁴⁾ C. Broussard, Professionnaliser les commissaires-enquêteurs. *Etudes Foncières*, n° 58, mars 1993, pp. 35-42.

⁽¹⁵⁾ *Ibid.*, p. 39.

⁽¹⁶⁾ J. Gleick, *La théorie du Chaos. vers une nouvelle science*, Flammarion, 1991, p. 41.

⁽¹⁷⁾ J.-M. Fourniau, *Intervention du 30 septembre 1994*, Séminaire de recherche sur les dispositifs de participation dans les politiques d'aménagement, *Op. cit.*

⁽¹⁸⁾ TGV Bretagne, le débat préalable. *Réunion du 16 décembre 1994*, Ecole Supérieure de Commerce, Rennes.

⁽¹⁹⁾ Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, *Le tracé du TGV Méditerranée., Rapport de mission (dit « Rapport Querrien »)*, décembre 1990, p. 30.

⁽²⁰⁾ Mission TGV Méditerranée, *Département de la Drôme. Rencontre avec le Conseil général*. Compte rendu de la réunion du jeudi 6 septembre 1991, 11h (p. 7).

⁽²¹⁾ P. Izard, RMC, *Journal*, le 7 octobre 1992, 12h.

⁽²²⁾ M. Delebarre, *Lettre de nomination à Max Querrien*, en date du 2 août 1990.

⁽²³⁾ R. Bourny, Les enquêtes publiques et la démocratie. *Etudes Foncières*, n° 61, décembre 1993, p. 18.

⁽²⁴⁾ R. Hostiou, Enquête publique et démocratie, *Etudes Foncières*, n° 58, mars 1993, p. 58.

⁽²⁵⁾ A. Monzon De Caceres, C. Gomar, E. Rey, Método de ponderación de la traza para la evaluación de impactos ambientales de carreteras. *Estudios geográficos*, tomo LIII, n° 209, octobre-diciembre 1992, pp. 609-636.

⁽²⁶⁾ D. Appleyard, Evaluating the social and environmental impacts of transport investment, in D. A. Hensher, P. R. Stopher, *Behavioural Travel Modelling*, Croom Helm, London, 1979, pp. 797-814.

⁽²⁷⁾ C. Lafaye, L.Thevenot, Les conflits dans l'aménagement de la nature, *Revue française de Sociologie*, Volume 34, n° 4, octobre-décembre 1993, pp. 495-523.

⁽²⁸⁾ Voir par exemple P. Desavie, Essonne : mobilisation des élus face aux projets de la SNCF. *Le Monde*, 24-25 octobre 1993, ou M. Chlastacz, Interconnexion TGV : adieu au barreau sud. *La Vie du rail*, n° 2418, 3-9 novembre 1993, p. 5.

⁽²⁹⁾ J.-M. Fourniau, *Rendre la décision plus transparente... Op. cit.*, p. 13.

BIBLIOGRAPHIE COMPLÉMENTAIRE

- BONNAFOUS (Alain). Les effets économiques indirects du TGV, *Le Courrier du CNRS*, n°42, octobre 1981, pp.25-33.
- HARVEY (David W.). Pattern, process and the scale problem in geographical research, *Transaction of institute of british geographers*, n°45, 1968, pp.71-78.
- LEFAIX (Stéphane). Méthode d'évaluation économique du projet TGV : le cas du TGV Atlantique, *Cahiers économiques de Bretagne*, n°1, mars 1993, pp.39-49.
- MINISTÈRE DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT, DES TRANSPORTS ET DE LA MER. *Le tracé du TGV Méditerranée. Rapport de Mission (dit «Rapport Querrien»)*, décembre 1990, 63p. + 29p. d'annexes.
- OFFNER (Jean-Marc). Les «effets structurants» du transport : mythe politique, mystification scientifique. *L'espace géographique*, n°3, 1993, pp.233-242.
- OLLIVRO (Jean). *Essai de modélisation d'une implantation ferroviaire. L'exemple du TGV Méditerranée*, Université de Haute Bretagne, Rennes 2, 1994, 870p.
- PLASSARD (François). Le train à grande vitesse : trafic, activités, centralités, *Cahiers économiques de Bretagne*, n°3, 1989, 16p.
- PLASSARD (François). L'impact territorial des réseaux à grande vitesse, in DERYCKE (Pierre-Henri) (sous la direction de). *Espaces et dynamiques territoriales*, Economica, Paris, 1992, pp.243-262.
- PORTEOUS (Douglas J.). Topocide, the annihilation of space, in EYLES (John), SMITH (David M.). *Qualitative methods in human geography*, Basic Blackwell, Oxford, 1981, pp.75-93.
- REYNAUD (Christian). Les réseaux à grande vitesse et les conditions de leur développement, *Transport*, n°350, décembre 1991, pp.359-381.
- SNCF. CETE. *Les effets sur l'environnement de la ligne nouvelle Paris-Sud-Est, principaux enseignements*, SNCF, CETE, 1983, 63p.
- SNCF. TGV MEDITERRANEE. *Provence-Côte d'Azur, Languedoc, Rapport d'étape (dit «rapport Izard»)*, juillet 1990, 99p. + 18p. d'annexes.
- REYNOLDS (David R.). Political geography : thinking globally and locally, *Progress in human geography*, volume 16, n°3, 1992, pp.393-405.

Conclusion

M. Giblin
Directeur de la DRAST

Est-on en train de reconstruire une méthode pour faire émerger le bien commun, l'intérêt général, l'utilité publique ? Il me semble que oui et que cela se fait de manière très pragmatique. Nous avons la circulaire Bianco et c'est un cadre utile. Même s'il est limité, il nous montre la voie d'une méthode un peu nouvelle. Mais il me semble que les approches sur le terrain restent très pragmatiques et que l'intervention personnelle de certains acteurs reste déterminante. MM. Poulit et Denis ont beaucoup fait pour la crédibilité des démarches entreprises alors même qu'ils se trouvaient placés dans des situations où la circulaire ne pouvait s'appliquer à la lettre.

Autre point qui m'a beaucoup plu, c'est la « vraie fausse enquête publique ». Cette capacité d'adaptation de pragmatisme, ce refus de se figer dans des procédures formelles me semble faire partie de ces nouvelles méthodes que j'évoquais en commençant.

Ceci dit, pourra-t-on, maintenant que l'on a tiré les leçons du TGV Méditerranée et d'autres projets de ce genre, anticiper et se situer toujours à l'amont ? J'en doute. Je pense que nous risquons toujours d'être surpris par les événements ; mais un progrès collectif est en route. Ce progrès me semble être à mi-chemin de l'expertise et de la médiation. Peut-être assistons nous à une revalorisation de l'expertise mais sous une forme modifiée : davantage de pluralisme, une plus grande place laissée au débat. De ce point de vue, il est sans doute vrai que l'enquête publique n'est pas un vrai lieu de débat mais plutôt un lieu de vérification du consensus, car elle arrive en fin de processus d'élaboration des projets.

Nous sommes actuellement dans une phase d'apprentissage et d'acculturation de nouvelles méthodes, et cette journée était conçue dans l'optique d'une confrontation entre les chercheurs et les praticiens ; mais les associations et les élus locaux n'étaient pas présents ; or il serait souhaitable que tous les acteurs puissent progresser dans cette démarche. Dans un Ministère comme le nôtre, nous pouvons capitaliser un peu l'expérience, mais les associations bien souvent naissent à l'occasion d'un projet et les élus locaux ne sont pas tous les jours confrontés à un grand projet. Donc je me pose la question du comment progresser ensemble, car ces questions concernent tous les acteurs et pas seulement l'Administration.

Deux questions pour terminer :

– Les problèmes de risques évoqués par P. Warin apparaissent très fortement dans beaucoup de débats, ils ont été très présents, par exemple, dans la controverse sur le TGV Méditerranée. La mise en doute de la parole de l'expert atteint là des sommets car nous sommes dans des sujets très difficiles et très monopolisés par un petit nombre de spécialistes. C'est un problème difficile à gérer et je ne vois pas très bien comment évoluer dans ce domaine.

– le positionnement de l'Etat : j'ai été frappé par ce qui a été dit à propos du TGV Méditerranée. D'un côté il y a cet effacement de l'Etat et de l'autre, l'Etat qui « mouille sa chemise » ; l'Etat arbitre et juge et l'Etat hors de la mêlée, qui finalement dit le droit après avoir entendu toutes les parties en présence. Ce n'est pas très simple et il y a peut-être des voies de progrès à trouver. Nous avons l'habitude d'être à la fois maître d'ouvrage et maître d'œuvre et ce sont des positionnements difficiles à distinguer.

Comme vous le savez cette journée comportera une suite (le 22 mai) lors de laquelle nous inviterons des étrangers qui pourront nous éclairer sur la manière dont d'autres cultures envisagent ces mêmes questions.

Enfin, le programme de recherches sur l'aménagement qui sera lancé prochainement comportera un volet relatif aux processus de négociation.



Dossiers déjà parus

- Numéro 1 : Territoires, techniques et sociétés
Juin 1987 (épuisé)
- Numéro 2 : Flux, réseaux, territoires
Septembre 1987 (épuisé)
- Numéro 3 : Les sciences sociales et l'art de la médiation : le cas du logement
Décembre 1987 (épuisé)
- Numéro 4 : L'aménagement du territoire et la colonie
Mars 1988 (épuisé)
- Numéro 5/6 : Mémoire des lieux : une histoire des taudis
Décembre 1988
- Numéro 7 : Sécurité, risques, insécurité
Mai 1989
- Numéro 8/9 : Techniques et territoires : lieux et liens
Septembre 1989
- Numéro 10 : Les territoires du patrimoine
Janvier 1990
- Numéro 11/12 : Cultures professionnelles dans l'urbanisme
Mars 1990
- Numéro 13 : Commerces et commerçants étrangers dans la ville
Novembre 1990
- Numéro 14 : La production symbolique des lieux exemplaires
Février 1991
- Numéro 15/16 : L'envers des métiers
Octobre 1991
- Numéro 17 : Regards de chercheurs sur une catastrophe (Nîmes)
Décembre 1991
- Numéro 18/19 : Les écologistes en politique
Septembre 1992
- Numéro 20/21 : Quels dess(e)ins pour les villes ?
De quelques objets de planification pour l'urbanisme de l'entre-deux-guerres
Octobre 1992
- Numéro 22/23 : L'argument écologique et l'aménagement
Juin 1993
- Numéro 24/25 : La production de l'assentiment dans les politiques publiques
Juillet 1993
- Numéro 26 : Acteurs publics, acteurs privés dans l'aménagement
Janvier 1994
- Numéro 27 : Acteurs privés et acteurs publics : Une histoire de partage des rôles
Juin 1994
- Numéro 28 : Actes d'expertise et responsabilité : le riqe en montagne
Janvier 1995
- Numéro 29 : L'Equipement, modes d'emplois : Insertion et développement local
Juillet 1995
- Numéro 30 : Le développement durable urbain en débat :
réflexions à partir de l'exemple canadien
Novembre 1995

Pour tous renseignements et diffusion :

adresser votre demande à : Monique Cavagnara

DRAST/CPVS, Tour Pascal B 92055 Paris La Défense Cedex 04

Tél. : 16 (1) 40 81 63 12 ou 16 (1) 40 81 63 23