

**LA CONSTITUTION D'UNE EXPERTISE ENVIRONNEMENTALE  
TRANSALPINE ET SA PORTÉE SUR LA CONDUITE DES PROJETS  
EN FRANCE**

**RAPPORT FINAL**

**AOUT 2000**

**PREDIT 1996-2000  
Programme mobilisateur Évaluation – Décision  
Décision d'aide n° 97 MT 60**

**Équipe de recherche : Jacques Lolive, Anne Tricot.  
Responsable scientifique : Olivier Soubeyran.**

## Tables des matières

<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>PREMIERE PARTIE : L'EXPERTISE ASSOCIATIVE ISSUE DE LA CONTESTATION DES GRANDS PROJETS PUBLICS EN France</b> .....	5
Introduction : .....	5
I.L'indispensable mobilisation .....	5
1)Chronologie du conflit étudié .....	5
A)La panne de la planification urbaine dans la région Niçoise : une histoire ancienne	5
B)L'échec des premiers projets de S.D.A.U. et d'autoroute à l'intérieur du Syndicat intercommunal de l'Agglomération Niçoise (S.I.E.P.A.N.) .....	6
C)La relance des projets dans l'agglomération de Cannes-Grasse-Antibes et la construction d'un second conflit .....	6
D)L'entrée des associations dans les conflits : logiques de réseaux, actions politiques et contre-expertises .....	7
E)L'échec de la deuxième mission : rejet du projet autoroutier et annulation du S.D.A.U. de Cannes-Grasse-Antibes .....	8
2)Une politique durcie par l'expertise et les projets .....	8
3)Le blocage des projets rouvre le champ des possibles .....	10
A)La coordination par le(s) projet(s) .....	10
B)Les dimensions spatiales du conflit : mobilisation territoriale et milieu associé .....	11
II.Comment participer sans procédure spécifique ? .....	12
1)La DTA des Alpes-Maritimes : une procédure de planification concertée .....	12
A)Planifier un territoire sous pression .....	12
B)La région Niçoise comme terrain d'expérimentation d'une D.T.A .....	13
C)La DTA ouvre une fenêtre de participation .....	13
2)Le dispositif de participation .....	15
A)Dispositif .....	15
B)Arènes, forums et antichambres .....	16
C)Passeurs et personnalités émergentes .....	18
D)Schémas récapitulatifs La DTA comme dispositif de participation .....	19
III.Les enjeux d'expertise .....	20
1)S'opposer à l'expertise transport .....	20
A)L'expertise-réseau (définition) .....	20
B)L'ébauche d'une nouvelle expertise-réseau ? .....	21
C)Schéma récapitulatif L'anti-expertise autoroutière ? .....	23
D)Sous l'emprise du projet combattu ? .....	24
2)" Faire flèche de tout bois " .....	25
A)La saisie d'opportunités .....	25
B)La prise en compte de l'environnement sous l'angle du risque .....	26
Conclusion .....	28
<b>DEUXIEME PARTIE : L'ÉMERGENCE D'UNE EXPERTISE ENVIRONNEMENTALE ALPINE FONDÉE SUR LA PERCOLATION DU REFÉRENTIEL ENVIRONNEMENTAL</b> .....	30
Introduction : .....	30

I.Problématique : la percolation du développement durable .....	30
1)le développement durable : une notion controversée .....	30
2)Analyser comment les grands principes se définissent dans l’action .....	31
A)La percolation .....	31
B)L’objet frontière .....	33
C)Le rapport .....	34
II.La Convention alpine : le référentiel ambivalent d’une politique alpine viable .....	35
1)Chronologie .....	35
2)Un agencement composite .....	37
A)Une convention-cadre “ verte ” .....	37
B)Des protocoles de mise en oeuvre âprement discutés .....	38
3)Schéma récapitulatif La Convention alpine .....	43
4)La Convention alpine : un objet frontière .....	44
III.Le renforcement de la justification écologique .....	45
1)La constitution de réseaux associatifs transalpins .....	46
A)ITE .....	46
B)CIPRA .....	51
2)Comment dépasser les limitations de la cité verte ? .....	53
A)Les faiblesses de la cité verte .....	53
B)La qualification des Alpes comme écorégion .....	54
C)Fournir les repères du jugement .....	56
3)L’émérgence d’une expertise environnementale alpine .....	57
A)Déplacer l’expertise vers des savoirs maîtrisés par les associations .....	57
B)Schéma récapitulatif L’ébauche d’une expertise alpine ? .....	59
IV.Vers une nouvelle politique française des transports terrestres dans les Alpes ? .....	60
1)Les rapports Legrand et Besson : une conception aménagiste classique .....	60
A)Le rapport Legrand .....	60
B)Le rapport Besson .....	64
C)Les contestations des projets (A 51, A 58, 202bis) .....	65
2)Le rapport Brossier : le recadrage environnemental d’une politique de déplacements dans les Alpes ? .....	66
A)La Convention alpine cadre de planification des transports alpins .....	67
B)Le rapprochement avec des États “ protecteurs ” (Autriche, Suisse) .....	72
C)La transformation des projets français d’infrastructures .....	74
D)Les suites données au rapport Brossier .....	77
<b>CONCLUSIONS</b> .....	79
A)Schéma récapitulatif Modalités de percolation du référentiel environnemental .....	79
B)L’hétérogénéité des réseaux transalpins : force ou faiblesse ? .....	80
C)Deux configurations d’expertises .....	81
D)Vers un affaiblissement du modèle français ? .....	82

## INTRODUCTION

Notre recherche porte sur la signification des conflits portant sur les grands projets d'infrastructures de transport (notamment les autoroutes) dans les Alpes du Sud. Nous analyserons les contestations des percées alpines comme la résistible constitution d'un réseau d'expertise environnementale. Notre analyse s'organisera autour de deux axes complémentaires : la justification, l'expertise. Nous étudierons comment la constitution progressive d'un réseau associatif transalpin permet la montée en généralité<sup>1</sup> des opposants. Nous analyserons également le réseau d'expertise qui se tisse à travers le croisement des expériences nationales, lorsque se mêlent des acteurs, des savoir-faire, des procédures et des dispositifs techniques venus de différents pays. Nous définirons aussi le référentiel de l'action associative, le sens global qui se dégage après coup de ces transformations. Cette dernière question se confond avec l'émergence d'une notion de plus en plus porteuse et structurante, le développement durable.

Dans la première partie, nous analyserons la signification commune des conflits des grandes infrastructures de transport (TGV Méditerranée, A 58, A 51, Nice-Cuneo) en France : les associations tentent de développer une stratégie de contre-expertise (au sens large) dans le champ des transports. Cette stratégie experte est enrichie par une seconde, plus pragmatique, de saisie d'opportunités environnementales.

Dans la seconde partie, nous quitterons le terrain strictement français pour analyser l'émergence d'une expertise environnementale alpine fondée sur la constitution de réseaux associatifs internationaux transalpins (ITE et CIPRA) et sur la diffusion du référentiel environnemental.

Pour conclure, nous nous interrogerons sur les conséquences de ces évolutions sur notre modèle français de politiques publiques.

---

<sup>1</sup> Sur cette notion tirée de la théorie de la justification, cf. notamment C. LAFAYE et L. THÉVENOT, " Une justification écologique ? (Conflits dans l'aménagement de la nature) ", *Revue française de sociologie*, n° XXXIV-4, octobre-décembre 1993, p. 501.

# PREMIERE PARTIE : L'EXPERTISE ASSOCIATIVE ISSUE DE LA CONTESTATION DES GRANDS PROJETS PUBLICS EN FRANCE

## **Introduction :**

Pour illustrer la formation de ce premier type d'expertise associative, nous nous appuyerons surtout sur l'exemple du conflit concernant l'autoroute A 58 (anciennement A 8bis) et la RN 202bis (tronçon sud de Nice-Cuneo) parce que nous l'avons étudié le plus mais le conflit de l'A 51 se conforme aux enseignements généraux que nous présenterons dans cette recherche. Le plan de cette première partie est le suivant : la mobilisation durable des associations contre un grand projet public d'infrastructure de transport (chapitre I) impose souvent la mise en œuvre d'une procédure concertée où l'utilité publique du projet est débattue (chapitre II) ce qui favorise alors la maturation d'une expertise associative opposée à l'expertise transport qui fondait le projet combattu (chapitre III). Mobilisation et participation seront ici abordées sous l'angle de leur contribution à la formation d'une expertise associative.

## **I. L'indispensable mobilisation**

Après avoir présenté brièvement le déroulement du conflit qui nous servira d'exemple (section 1) nous en tirerons les principaux enseignements. Face à une politique technocratique et centralisée (section 2), le blocage des projets constitue l'objectif central de la mobilisation associative (section 3).

### 1) Chronologie du conflit étudié<sup>2</sup>

#### A) La panne de la planification urbaine dans la région Niçoise : une histoire ancienne

Le blocage de la planification urbaine dans l'agglomération niçoise et celle de Cannes-Grasse-Antibes est une histoire qui remonte au milieu des années 1970. En effet, dès cette époque les premières manifestations conflictuelles se sont nouées autour de la définition des S.D.A.U. de Nice et son agglomération ainsi qu'autour de celui de Cannes-Grasse-Antibes. Dès le début un premier conflit se noue autour de Nice lequel est porté par les élus des communes du Moyen Pays (Vence, Saint Jeannet, Gattières, le Broc etc.). Il porte très directement sur les modes de contrôle du foncier local très différent du littoral niçois<sup>3</sup>. Le projet de S.D.A.U. défini dans le cadre du syndicat intercommunal de l'agglomération niçoise et proposé par l'O.D.E.A.M. structure d'appui et de programmation de la D.D.E. des Alpes-Maritimes, comporte des hypothèses de développement calées sur le développement des villes littorales sans tenir compte de la spécificité des modes d'occupation foncière des communes du Moyen Pays. L'algorithme<sup>4</sup> ainsi proposé par le S.D.A.U. en cours est celui que l'on retrouve assez uniformément sur tout le territoire national : une densification de l'espace, le zonage des espaces et la réalisation de réseaux de transport. Le début du conflit se noue donc dans le contexte spécifique de la planification conçue selon les modèles préconisés dans le cadre de la L.O.F. époque où de grands efforts ont été faits pour caler les prévisions sur celles des plans nationaux<sup>5</sup>. L'enjeu du S.D.A.U. de l'agglomération niçoise

---

<sup>2</sup> Sur cette chronologie, cf. A. TRICOT, *L'Empire du milieu : quand les controverses environnementales interrogent la conception et la conduite d'un projet autoroutier*, Thèse de géographie et d'aménagement, Université de Pau, 1998.

<sup>3</sup> J.P. GUICHARD et C. SEURET avaient déjà mis en évidence ces traits saillants dans un article de 1981 : "Urbanisation, structures foncières et mutations sociales dans le pays niçois", *Annales de la Recherche Urbaine*, N° 10/11, Juin 1981, p 109-123.

<sup>4</sup> Selon l'expression d'Yves Barel. Cf. Y. BAREL avec la collaboration de C. ARBARET-SCHULZ, *Territoires et codes sociaux*, C.R.U., juin 1981.

<sup>5</sup> A. BRUSTON, "Une stratégie pour la planification urbaine, des savoirs pour tous", in *Le renouveau de la planification urbaine et territoriale*, Ministère de l'Équipement, D.A.U., 1993.

implique très directement l'intégration des communes du Moyen Pays dans ce projet laquelle étant vécue par les acteurs locaux comme une absorption pure et simple des communes du moyen pays<sup>6</sup> dans la conurbation niçoise.

#### B) L'échec des premiers projets de S.D.A.U. et d'autoroute à l'intérieur du Syndicat intercommunal de l'Agglomération Niçoise (S.I.E.P.A.N.)

L'intervention des aménageurs s'est appuyée sur une division de la Côte d'Azur en cinq périmètres d'orientation Nord-Sud mais ce découpage fonctionnel prend "à rebrousse poil" les logiques territoriales entre communes du Moyen Pays et communes du littoral. D'emblée les communes du Moyen Pays entrent en guerre contre le projet de S.D.A.U. : s'il est approuvé par l'État, il ne passera pas le cap de son inscription dans les P.O.S. Donc très tôt s'organise une forme de résistance d'une société locale à travers l'élaboration des documents d'urbanisme<sup>7</sup>. Les projets de S.D.A.U. ne sont pas inscrits dans les P.O.S non plus que celui du doublement de l'autoroute A 8 à l'époque nommée "Voie verte". Ils retournent "dans leur carton" et ne resurgiront qu'à la faveur de la révision du S.D.A.U. de l'agglomération de Cannes-Grasse-Antibes mais dans un contexte très différent puisque cette procédure est désormais de la compétence des élus tandis que les communes concernées ont connu une forte poussée de l'urbanisation.

#### C) La relance des projets dans l'agglomération de Cannes-Grasse-Antibes et la construction d'un second conflit

Au milieu des années 1980 les projets de révision de S.D.A.U. sont relancés à partir du découpage défini durant les années 1970. Un nouveau conflit va se manifester autour du passage de l'autoroute A 8bis (nouvelle appellation de la "voie verte") au Sud ou au Nord de Grasse. Les modalités du conflit diffèrent de celles des années 1970 : les projets sont portés par les communes, la controverse ne s'exprime plus à l'Est (c'est-à-dire dans le cadre du syndicat intercommunal de l'agglomération niçoise) mais à l'Ouest, au sein du syndicat de Cannes-Grasse-Antibes. Ces communes s'opposent à l'État essentiellement représenté par le Préfet et le ministère de l'Équipement. Dans ce conflit se nouent des logiques riveraines (le projet d'autoroute passerait au Plan de Grasse, dans un secteur désormais plus urbanisé que dans les années 1970), mais également des options d'aménagement. En effet, le tracé de la future autoroute ne dessert pas les projets d'aménagement des communes responsables du S.D.A.U. (urbanisation du plateau de Saint Vallier et extension de Sophia Antipolis). Ainsi, les communes de l'Ouest s'opposent au passage de l'infrastructure autoroutière au nom des projets d'aménagement contenus dans les S.D.A.U. Sur ce point leur position diffère de celle des élus de l'agglomération niçoise qui se lanceront avec beaucoup plus de réticence dans le processus de révision de leur S.D.A.U. Ce conflit de passage de l'infrastructure va être "régulé" par l'envoi d'une première mission d'experts (Mission Bourges, Juillet 1990) qui préconisera le passage du projet au Sud de Grasse conformément aux attentes de l'État au grand dam des communes le plus directement concernées (Grasse, Mouans-Sartoux).

#### D) L'entrée des associations dans les conflits : logiques de réseaux, actions politiques et contre-expertises

Durant la fin des années 1980, les associations vont prendre part au conflit. Elles développeront une logique d'action originale inspirée directement du conflit du T.G.V. Méditerranée<sup>8</sup> et s'appuyant sur des liens spécifiques qu'elles entretiennent avec certains maires du syndicat<sup>9</sup>. Fonctionnant selon une logique de réseau, la Coordination associative regroupe les associations situées de part et d'autre du moyen pays de Grasse et elle est connectée avec celles du moyen pays varois (Tourettes et Fayence). Elle travaille également avec les élus opposés au projet. L'asymétrie causée par le monopole d'expertise dont disposaient les administrations d'État est affaiblie par l'apprentissage de l'expertise transport par les responsables associatifs contestataires à la faveur d'un long conflit et de la présence d'ingénieurs civils des Ponts et Chaussées en leur sein. Cette organisation spécifique va déboucher sur des actions complémentaires : un blocage des S.D.A.U. et la mise en œuvre d'une

---

<sup>6</sup> Interview de M. Iacono maire de Vence.

<sup>7</sup> Ce scénario recoupe les analyses proposées par Yves Barel et Michel Marié. Cf. notamment Y. BAREL, "Modernité, code, territoire", dans *Les annales de la recherche urbaine*, N°10/11, juin 1981, p 22 - 54 et M. MARIE, "Le jeu du code et de la ruse", *POUR*, novembre-décembre 1981.

<sup>8</sup> Sur le conflit du T.G.V. Méditerranée cf. J. LOLIVE, *Les contestations du TGV Méditerranée : projet, controverse et espace public*, préface B. LATOUR, Paris, L'Harmattan (coll. logiques politiques), 1999.

<sup>9</sup> Notamment M. Aschieri, ancien responsable associatif de la coordination contre l'autoroute A 8bis devenu maire de la ville de Mouans Sartoux et député des Alpes-Maritimes et M. Vinciguerra qui est à la fois responsable de cette association et conseiller général de Grasse.

contre-expertise du projet autoroutier nommée “L’Alternative” dont les travaux sont réalisés par deux cabinets d’études indépendants italiens et anglais. Le recours à des étrangers permet de s’affranchir du monopole d’expertise dont dispose l’administration de l’Équipement. Ce travail critique les hypothèses de croissance quantifiées en matière de population et d’emploi sur lesquelles s’appuyaient les grands projets d’aménagement (A 8bis, doublement de la technopole...). Ces hypothèses seraient surévaluées par extrapolation de la croissance des années 60 ou 80 dans le meilleur des cas. Au lieu d’une voie unique (A 8bis) censée régler tous les problèmes de trafic, la contre-expertise propose une gamme de plusieurs projets, chacun adapté à des trafics spécifiques. La contre-expertise est financée par un regroupement de communes, le “GEFIDA” (Groupement pour l’Étude et le Financement du Dossier Alternatif) dont la spécificité est de se situer sur le territoire du Moyen Pays. Les associations de défense de l’environnement s’appuient sur ce dispositif pour coordonner leur action et opérer une montée en généralité. Le couplage de la contre-expertise avec le blocage des S.D.A.U. permet d’ouvrir un espace public de débat sur la finalité de l’aménagement de la Côte d’Azur : soit subir les effets d’une immense conurbation de Nice à Cannes, soit organiser un développement plus respectueux des spécificités territoriales, en particulier du Moyen Pays.

#### E) L’échec de la deuxième mission : rejet du projet autoroutier et annulation du S.D.A.U. de Cannes-Grasse-Antibes

Pour dénouer ce nouveau conflit, une seconde mission d’experts a été nommée en 1994, présidée par Jean-Paul Lacaze, elle s’inspire de l’expérience de la circulaire Bianco mais décevra les attentes des acteurs locaux. Très encadrée par le ministère de l’Équipement, elle ne tient pas compte du travail réalisé dans le cadre de la contre-expertise, pas plus que la polémique sur les S.D.A.U. La réunion finale de restitution sera boycottée par la quasi-totalité des acteurs (élus, associatifs locaux). En réaffirmant l’utilité publique du doublement de l’autoroute, la mission devait permettre la relance des études relatives au projet d’infrastructure ainsi que celle des projets d’aménagement des S.D.A.U. Mais à la faveur des inondations d’automne 1994 au cours desquelles le Var a quitté son lit et produit une crue que l’on croyait jusqu’ici millénaire, les associations obtiennent l’annulation du S.D.A.U. de Cannes-Grasse-Antibes auprès du Tribunal Administratif de Grasse : le syndicat est à nouveau dissous et la révision du S.D.A.U. devra repartir de zéro. Le S.D.A.U. voisin, celui de l’agglomération niçoise étant lui au ralenti. Par ailleurs la procédure d’intérêt général lancée par le ministre Pons pour l’autoroute A 8bis est suspendue en août 1997 par les ministres Gayssot et Voynet. “ Des propositions alternatives ayant été présentées à l’État par des élus et des associations ”<sup>10</sup>, les deux ministres souhaitent engager une réflexion sur les transports dans les Alpes-Maritimes dans une optique multimodale. Un projet de Directive Territoriale d’Aménagement est en cours piloté par le Préfet des Alpes-Maritimes, il devrait constituer le cadre procédural des réorientations en cours.

Examinons à présent les principaux enseignements du conflit.

#### 2) Une politique durcie par l’expertise et les projets

En premier lieu, il existe une relation entre la mobilisation et le caractère technocratique et centralisé des politiques de transport en France. Certes ce trait de notre culture politique nationale est en train de changer sous les effets conjoints de la décentralisation et de la construction européenne mais les évolutions sont lentes.

Les politiques de transport sont des politiques à boîte noire<sup>11</sup>. Ce sont des politiques publiques singulières dont le référentiel — les principes essentiels et les choix stratégiques — est inscrit dans les dispositifs techniques et l’expertise qui les formate. C’est pourquoi les options premières des politiques de transport tendent à échapper aux débats politiques traditionnels. La politique autoroutière illustre ces durcissements. Les choix stratégiques effectués en France dans les années cinquante — à savoir la priorité à l’automobile, le soutien à la productivité nationale, les modes de financement par concession, etc. — se sont irréversibilisés en s’inscrivant — sous forme d’évaluations microéconomiques, de contraintes financières, de modèles mathématiques, etc. — dans les études de trafic qui constituent le cœur de l’expertise transport<sup>12</sup>. Elles incorporent donc un *problem setting*<sup>13</sup>, une

---

<sup>10</sup> *Le Monde*, 2 août 1997.

<sup>11</sup> Sur cette notion, cf. J. LOLIVE, op.cit.

<sup>12</sup> Pour une analyse détaillée, cf. A. TRICOT, op.cit.

<sup>13</sup> L’opposition entre *problem setting* et *problem solving* est développée par D. SCHÖN, *The Reflective Practitioner (How Professionals Think in Action)*, Basic Books, New York, 1983.

certaines formulations du problème à résoudre dans le champ des transports. Une fois posé ce cadre, la solution technique autoroutière apparaît comme évidente et nécessaire. Le projet se présente comme le *problem solving* — la solution du problème, le “one best way”<sup>14</sup>. Ensuite l’expertise formate le projet et lui transmet les normes du passé, rendant progressivement toute formulation nouvelle difficile.

L’*irréversibilisation* est une autre contrainte qui pèse sur la remise en cause de la politique autoroutière. Elle découle de ce que cette politique est une politique de réseau : son objet est la constitution, la réalisation *sur une longue période* d’un réseau de transport et de communication. Les segments d’infrastructure, les tronçons réalisés selon les opportunités, irréversibilisent progressivement le projet global de la grande ligne ou du réseau. Cette stratégie du domino<sup>15</sup> est une des registres favorisés de l’Équipement, elle peut se décliner de différentes manières :

- L’existence d’un projet a une intensité variable : chaque étape parcourue (inscription sur une carte, dans un scénario prospectif, réservation des emprises, inscription au budget, etc.), chaque palier franchi est un point d’appui qui rapproche le projet de sa réalisation ;
- Les “arêtes du poisson” ou faire les dessertes avant l’axe principal ;
- La réalisation progressive des composantes d’un tracé plus grand, chacune appuyant les autres. Deux exemples : la réalisation de la R.N. 202bis favoriserait celle de l’A 58 ou du tunnel de la Lombarde, et réciproquement ; pour chaque projet, l’étude de trafic du projet A (la nature et la quantité du trafic prévu et donc la rentabilité attendue de A) inclut la réalisation de B et C (qui fournissent une partie du trafic de A) ;
- “Occuper le terrain” : chaque projet du programme (auto)routier consomme des financements, des terrains favorables et fait peser sur des projets alternatifs des contraintes renforcées : spatiales, budgétaires, concurrentielles, techniques, de compatibilité, etc. Par exemple, nous sommes dans la phase de préparation du XII<sup>e</sup> Plan, si le nombre des projets routiers validés au stade de la DUP est trop important, ils vont consommer l’essentiel du budget transport et il ne restera rien pour les projets de transports collectifs.

Ainsi, compte tenu du contexte socio-technique que nous venons de définir (le monopole d’expertise, les irréversibilisations par la stratégie du domino), compte tenu également de l’hégémonie bien connue<sup>16</sup> du Corps des Ponts et Chaussées sur le Ministère de l’Équipement et les politiques de transport, la seule façon de faire émerger des alternatives est la mobilisation et le conflit.

### 3) Le blocage des projets rouvre le champ des possibles

Face au poids conjugué de l’expertise transport et des grands projets qui tendent à irréversibiliser les processus décisionnels, les opposants déploient une stratégie inverse. Dans l’exemple qui nous intéresse, le blocage des grands projets azuréens (A 8bis, RN 202bis) en affaiblissant les contraintes spatiales et budgétaires qui permettaient de tout structurer autour desdits projets a permis de rouvrir un champ de possibles. Nous examinerons à présent les caractéristiques de la mobilisation qui ont permis ce blocage : la coordination par le projet (paragraphe A) et la mobilisation territoriale (paragraphe B).

---

<sup>14</sup> Mais elle est dépendante d’une certaine formulation du problème à résoudre. C’est pourquoi la critique du projet peut se définir comme une reformulation du problème qu’il prétend résoudre.

<sup>15</sup> Sur cette notion, cf. V. BARNIER, O. SOUBEYRAN, *La controverse du Somport (éléments de réflexion sur la conduite des grands projets d’aménagement)*, document de travail, mars 1995, SET, CNRS-URA 911. Elle correspond à la logique d’équipement mise en évidence par des chercheurs du GdR “Réseaux”. Cf. M. OLLIVIER-TRIGALO, I. BOURSIER-MOUGENOT, O. COUTARD, JM. FOURNIAU, *Opérateurs de réseau*, Note provisoire pour une recherche en cours : Lexique *Réseaux et territoire*, CNRS-GDR 903 “Réseaux”, juillet 1994.

<sup>16</sup> Nous ne revenons pas sur ces analyses : cf. J. C. THOENIG, *L’ère des technocrates*, L’Harmattan, 2<sup>e</sup> ed., 1987.

## A) La coordination par le(s) projet(s)

La constitution de la Coordination des Alpes-Maritimes contre le projet A 8bis<sup>17</sup> qui combat ce projet a suivi les projets au plus près et la coordination des associations locales initiales s'est faite " par les infrastructures elles-mêmes ". On assiste à une mise bout à bout d'associations ayant des sensibilités différentes (surtout associations de riverains, associations de communes riveraines, syndicats agricoles) mais qui suivent le tracé. Ce type de coordination a permis d'agir sur plusieurs fronts :

- Éviter le " saucissonnage des projets " pour avoir une vision d'ensemble des infrastructures programmées sur un même territoire.
- Surveiller les procédures, notamment celles qui rattachent le projet à ses territoires d'implantation. C'est l'exemple du projet de R.N. 202bis dont la décision d'ouverture des travaux prise par le Préfet suite à la DUP va être annulée au motif du non-respect de la loi sur l'eau, car cet aménagement se ferait sur les rives du Var. Également, mais il s'agit plutôt d'une logique d'action dans le répertoire des associations : la guérilla juridique menée par les associations contre les grands projets.
- Ralentir voire bloquer des projets non souhaités : ce type d'action permet d'installer un moratoire qui agit comme la création d'un *potentiel de situation* pour la mise en place d'actions futures plus adéquates aux acteurs de la controverse. Ainsi le blocage de l'autoroute A 8bis et l'annulation du schéma directeur de Cannes-Grasse-Antibes ont permis l'instauration d'une nouvelle procédure, la Directive Territoriale d'aménagement.

Ce registre d'action peut aller jusqu'à la contre-irréversibilisation, comme l'indique un responsable associatif : " Notre boulot à l'heure actuelle c'est d'essayer d'influer au maximum sur le Conseil régional pour leur dire la 202bis vous pouvez toujours l'inscrire au XII<sup>e</sup> Plan, vous n'aurez pas à la financer parce que les procès n'en finiront pas, donc inscrivez des travaux de sécurisation de la R.N.202 et le pognon faites le passer sur la 202, améliorez la 202 au maximum. Alors on en est à demander de programmer des travaux routiers. C'est affolant mais on ne voit pas comment faire autrement "

Dans un second temps, il peut se produire un regroupement interrégional. Ainsi, la Coordination contre l'A 8bis s'est intégrée dans une structure fédérative plus large, de niveau interrégional, le COJAM (Collectif Jura-Alpes-Méditerranée). Il fut créé en 1996 à partir de l'opposition contre l'A 51<sup>18</sup>. Puis il va élargir son champ géographique d'intervention à d'autres territoires : il rapprochera les actions faites en Rhône-Alpes (A 51) de celles qui sont menées dans les Alpes-Maritimes (A 58), et dans le Jura (A 400).

" Ce qui nous a motivé au départ : (...) on voit apparaître dans les documents de l'Équipement des explosions de trafic, particulièrement fortes sur les franchissements alpins.(...) Et un petit peu partout ces voies routières sont apparues séparées les unes des autres et des mouvements de résistance se sont développés partout avec des caractéristiques particulières. (...)Tout à coup on s'est aperçu que tout ça dépendait d'une logique globale que l'on a vu apparaître (...) À partir de là les gens qui refusaient l'A 51 et proposaient autre chose, les gens qui refusaient l'A 58, qui refusaient une série de contournements, une série de barreaux se sont dit mais on se bat contre et pour la même chose. À partir de là, les associations de terrains, se sont peu à peu coagulées sous forme de Coordination : on a découvert la FARE on a adhéré. Puis on s'est dit, il n'y a pas de coordination d'actions entre PACA et Rhône-Alpes : le Collectif Jura-Alpes-Méditerranée (COJAM) s'est créé<sup>19</sup> ".

Avec le COJAM, les acteurs associatifs peuvent établir un lien entre des projets qui sont le plus souvent présentés comme des tronçons isolés. Il permet également une surveillance de l'avancée des projets, mais au niveau de leur planification.

---

<sup>17</sup> Qui se nomme aujourd'hui *la Coordination 06 des associations pour un schéma intermodal des transports*.

<sup>18</sup> Nombreux sont les membres du bureau du COJAM qui témoignent de ce premier ancrage grenoblois.

<sup>19</sup> Intervention d'un responsable associatif au colloque ITE février 1999.

## B) Les dimensions spatiales du conflit : mobilisation territoriale et milieu associé

Une autre condition d'efficacité de la mobilisation réside dans sa prise en compte des dimensions spatiales du conflit. Le conflit de l'A 8bis a permis de révéler les liens indissociables qui existent entre les projets autoroutiers et les projets des S.D.A.U. (doublement de Sophia-Antipolis, urbanisation de Saint-Vallier, etc.). Cela conduit à redéfinir le cadre dans lequel les projets se négocient. Le plus souvent, les négociations d'un projet paraissent singulièrement détachées de tout contexte local et social. Or, on ne peut comprendre certains projets — et les controverses qui leur sont associées — sans les rattacher à d'autres. Les découpages administratifs suscitent des interventions sectorielles par projet et par maître d'ouvrage tandis qu'un des atouts des associations et des élus sur le terrain réside dans leur capacité inverse à décroquer. Le blocage du projet autoroutier aboutit aux blocages des anticipations des S.D.A.U. et finalement à un ralentissement des projets. Le blocage réciproque des deux procédures a permis en fin de compte d'ouvrir un débat concernant l'inadéquation des découpages Nord-Sud des périmètres des S.D.A.U. et plus fondamentalement le type de développement souhaité par les communes du Moyen Pays. Le problème n'est pas résolu bien qu'il semble constituer un véritable abcès de fixation pour les conflits à venir. Ainsi, le syndicat constitué autour de Vence pour lutter contre le projet d'autoroute définit actuellement des projets de développement qui pourraient constituer le noyau d'un "Pays de Vence". Paradoxalement le conflit autoroutier a permis la structuration de ces communes autour d'un projet de développement local.

Cette *mobilisation territoriale*<sup>20</sup> constitue une figure répandue d'extension des intérêts personnels. Elle marque le passage de la défense d'un groupe restreint de riverains à celle des habitants d'une petite région. L'extension du bien commun défendu par les associations passe par la mobilisation d'un nouveau territoire, "le pays de Vence", qui trouve son unité et son identité dans la contestation d'un projet perturbateur. Les associations opèrent une *montée en généralité* passant de la défense des intérêts riverains au combat pour un développement harmonieux du Moyen Pays. Par ailleurs, la controverse impulsée par les associations a joué un rôle d'analyste du dispositif technique. Initialement la contestation portait sur l'infrastructure de transport mais elle a progressivement débordé sur le *milieu associé*<sup>21</sup> du projet : les schémas directeurs de planification urbaine (les SDAU de Cannes-Grasse-Antibes et Nice). La stratégie des associations s'attaque au projet en détruisant progressivement le milieu associé qui permettait sa réalisation.

## **II. Comment participer sans procédure spécifique ?**

Après avoir dégagé quelques traits de la mobilisation qui formateront l'expertise associative ; nous examinerons à présent quelle est la contribution de la phase participative. Comme nous l'avons déjà évoqué dans la chronologie, le conflit a débouché sur une procédure de planification, la Directive Territoriale d'Aménagement, qui constitue le cadre procédural des réorientations en cours. Après une description de la procédure (section 1), nous analyserons comment les associations utilisent une procédure d'aménagement pour la convertir en dispositif de participation (section 2).

### 1) La DTA des Alpes-Maritimes : une procédure de planification concertée

#### A) Planifier un territoire sous pression

Définis par la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire du 4 février 1995, les DTA sont des outils de planification auxquels la loi assigne trois objectifs spécifiques : fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires ; fixer les principaux objectifs

---

<sup>20</sup> Sur cette notion cf. J. LOLIVE, "La montée en généralité pour sortir du Nimby : la mobilisation associative contre le TGV Méditerranée.", *Politix*, n°39, 3ème trimestre 1997, p. 109-131.

<sup>21</sup> Pour le philosophe des techniques Gilbert Simondon, l'objet technique se fabrique en même temps que son environnement. La notion de *milieu associé* désigne le milieu (à la fois technique et naturel) qui rend possible le fonctionnement de l'objet technique. Cf. G. SIMONDON, *Du mode d'existence des objets techniques*, Aubier, 3<sup>e</sup> éd., 1989, p. 50-60. Pour une application récente de cette notion, cf. A. TRICOT, "L'Empire du Milieu": Ou comment sortir de la tautologie du conflit comme réaction ?, *Espaces et Sociétés*, à paraître 2000.

de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages ; préciser éventuellement, pour les territoires concernés, les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme (dont la loi Littoral et la loi Montagne) adaptées aux particularités géographiques locales. Les territoires concernés par les DTA sont des " territoires sous pression<sup>22</sup> " où les objectifs de protection des milieux naturels, des paysages et l'inscription des infrastructures sont à mettre en cohérence entre eux et se trouvent en contradiction avec une consommation de l'espace non maîtrisée. Ainsi la DTA peut se comprendre comme une tentative de l'État de réimpulser des objectifs de planification là où les processus en cours sont en panne et ce n'est certes pas un hasard si les agglomérations de Nice et Cannes-Grasse-Antibes font partie des terrains expérimentaux.

#### B) La région Niçoise comme terrain d'expérimentation d'une D.T.A

En novembre 1995 Bernard Pons alors ministre de l'Équipement mandatait le Préfet des Alpes-Maritimes pour le lancement des études préalables de la DTA des Alpes-Maritimes. La volonté de l'État paraît dès lors assez claire aux yeux des protagonistes locaux : imposer de manière relativement dirigiste une sorte de " super schéma directeur " avec à la clé, le doublement de l'autoroute, l'extension de la technopole de Sophia-Antipolis et le percement d'un tunnel sous le Mercantour. En somme cet outil de planification apparaissait comme un moyen d'éviter les négociations locales classiques autour des documents d'urbanisme. Dès lors, on assistait à une très grande suspicion de cette procédure par les acteurs locaux puisque le blocage des SDAU avait constitué jusque-là un moyen de contrôle des projets et de l'action de l'État.

Puis à la faveur du changement gouvernemental de 1997, le projet d'autoroute est suspendu en août de la même année, au profit d'une réflexion globale sur les déplacements dans les Alpes-Maritimes. Dans ce nouveau contexte, une autre DTA (cette fois-ci réclamée par les acteurs, notamment associatifs) est lancée en novembre 1997. Les orientations de la DTA contenues dans la lettre de mission sont de trois sortes : 1) conforter le positionnement de la Côte d'Azur sur la façade méditerranéenne, 2) maîtriser le développement urbain, 3) préserver et valoriser un cadre patrimonial exceptionnel. Alors que la première mouture de la DTA ressemblait à une forme de cadrage<sup>23</sup> des débordements et des conflits, la deuxième ouvre un espace de négociation. Elle apparaît auprès des services déconcentrés de l'Équipement comme un outil " vert " intégrant prioritairement des objectifs de développement durable : les alliances ont changé et la DTA trouve sa traduction dans de nouveaux enjeux. Elle bouscule les routines puisque les logiques de planification se sont jusqu'ici résumées à " l'addition d'équipements<sup>24</sup> ". Dans cette DTA, le volet transport est essentiel et une étude intermodale est engagée pour traiter l'ensemble des déplacements aux différentes échelles depuis le grand transit jusqu'aux déplacements urbains. Un changement de priorités s'affirme entre les deux DTA. En matière de déplacements, la seconde DTA préconise désormais : 1) d'améliorer l'existant, 2) d'étudier une option transport collectif lourd dans les AM, 3) si tout ça ne suffisait pas d'étudier un tracé acceptable pour une infrastructure routière lourde supplémentaire, 4) d'analyser l'utilité ou la non-utilité de la percée sous le Mercantour, un autre grand projet de l'État.

#### C) La DTA ouvre une fenêtre de participation

Après avoir analysé les circonstances d'émergence de la DTA, nous allons décrire comment cette concertation restreinte aux grands élus s'est ouverte aux opposants.

Examinons d'abord ce qui était prévu par la loi de 1995. Les DTA sont élaborées sous la responsabilité de l'État et à son initiative, suivant une procédure déconcentrée qui associe les collectivités territoriales concernées : les régions, les départements, les communes chefs-lieux d'arrondissement ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace et d'urbanisme. Ainsi la concertation prévue par la loi exclut les communes petites et moyennes, les représentants socioprofessionnels et les associations.

---

<sup>22</sup> P. MISCOPEIN, " La loi Pasqua. Les Directives territoriales d'aménagement ", *Études foncières*, n° 66, mars 1995, p.9-12.

<sup>23</sup> M. CALLON, " Information, consultation, expérimentation : les activités et les formes d'organisation au sein des forums hybrides ", contribution au séminaire du CNRS *Risques collectifs, situations de crise, complexité et responsabilité* dir. par C. GILBERT, séance du 12 juin 1997, École Nationale Supérieure des Mines de Paris.

<sup>24</sup> J. P. GAUDIN, *L'aménagement de la société. La production de l'espace aux XIX et XX siècles*, Anthropos, Paris, 1979.

Le changement gouvernemental de 1997 allait modifier cela. Une fois achevée la première phase d'études préalables de la DTA, le préfet a reçu une lettre de mission le 12 novembre 1997 pour engager la phase d'élaboration associée. Cette lettre signée par les nouveaux Ministres de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire proposait d'élargir la concertation aux principaux organismes socioprofessionnels concernés, notamment les chambres consulaires et le conseil économique et social et aux associations, les associations de protection de l'environnement comme les usagers des transports. Ces partenaires nouveaux sont également associés aux principales études destinées à définir les orientations de la DTA (étude intermodale des transports, étude de la vallée du Var, etc.) et elles participent aux comités de pilotages de ces études.

Prenons l'exemple de l'étude intermodale des transports qui constitue un enjeu central pour les associations. La DTA, dans son volet transports, a pour objet d'établir une cohérence des systèmes de transport. Cette cohérence devrait être définie dans une approche multimodale (route, fer, air et mer) et privilégier les modes répondant au mieux aux objectifs d'un développement durable. Ainsi l'étude générale intermodale traite l'ensemble des déplacements aux différentes échelles depuis le grand transit jusqu'aux déplacements urbains. Elle a pour objet d'examiner des solutions alternatives tous modes au projet autoroutier A 58 et de proposer des mesures visant à favoriser des modes de transport alternatifs sur les axes les plus saturés. Elle devra répondre à une double préoccupation : assurer une articulation satisfaisante entre l'évolution de l'urbanisation et l'offre de transports ; organiser les déplacements urbains dans l'optique d'une réduction de l'usage de la voiture et du développement des transports en commun, en accord avec les objectifs de la loi sur l'air et leur traduction dans les PDU. Le financement et le pilotage de l'étude sont assurés par le Ministère de l'équipement<sup>25</sup>.

Comment se déroule la concertation au sein du comité de pilotage de l'étude ? Le comité de pilotage comprend 36 membres de droit : 6 représentants de l'État, 18 grands élus, 6 responsables associatifs et 6 entreprises et organismes socioprofessionnels<sup>26</sup>. La Présidence du comité de pilotage est assurée par le Préfet, ou son représentant le Directeur Départemental de l'Équipement ou son adjoint. De prime abord, les 6 représentants associatifs ne pèsent pas lourd devant les élus qui sont quasiment majoritaires ou les représentants de l'État, en particulier l'administration de l'équipement qui pilote, finance et préside. Mais le déroulement des réunions<sup>27</sup> nous fournit un tableau différent<sup>28</sup>. Toutes confirment la participation active des associations. Comme l'indique un des participants, fonctionnaire d'une grande collectivité territoriale " Sur l'étude intermodale, il y a quasiment pas d'élus, il n'y a que des associations : ce sont elles qui s'expriment et les élus se taisent ". Nous examinerons dans la chapitre suivant comment les associations, bien que minoritaires, peuvent influencer sur le processus de décision.

## 2) Le dispositif de participation

Bien qu'il s'y déroule des exercices de participation délibérative et instrumentale, la DTA est avant tout une procédure d'aménagement. Elle n'a pas suscité de procédure spécifique dédiée à la participation et pour analyser cette réalité diffuse nous utiliserons la notion de dispositif de participation. Nous définirons d'abord cette notion

---

<sup>25</sup> La Direction des routes (DR) et la Direction des transports terrestres (DTT) financent et pilotent l'étude ; la coordination en est assurée par M. Blanchet, un ingénieur en chef des ponts et chaussées, membre du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC).

<sup>26</sup> 6 représentants de l'État (1 CGPC, 1 DR, 1 DTT, un membre de la Direction Nature et des Paysages, le Directeur Régional de l'Environnement, le Directeur Départemental de l'Équipement) ; le Président du Conseil régional ; le Président du Conseil général ; les 3 Présidents des Syndicats Intercommunaux d'Étude et de Programmation (chargés d'élaborer les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme) ; 12 grands élus (députés, sénateurs, maires des grandes villes) ; l'Élu Président de l'Agence des Déplacements des Alpes-Maritimes ; 6 responsables associatifs ; 6 organismes (les Présidents des 3 chambres consulaires, le Président Conseil Économique et Social de la région PACA, le Directeur régional de la SNCF, 1 représentant de Réseau Ferré de France).

<sup>27</sup> 8 réunions du comité de pilotage se sont tenues entre février 1998 et mai 1999. J'ai pu assister à deux d'entre elles (10 juillet 1998 et 26 avril 1999) et j'ai obtenu les compte-rendu des huit réunions.

<sup>28</sup> Ainsi lors de la réunion du 12 février 1999, sur 41 participants, les associations et leurs compagnons de lutte comptent 14 membres — 10 représentants associatifs + 1 élu ancien responsable associatif (Aschieri) + 1 assistant de la Chambre d'Agriculture (engagé dans le combat contre les projets d'infrastructures) + 1 élu GEFIDA (une association d'élus opposés à la A 58). Les associations et leurs alliés sont particulièrement actifs dans les débats et sur les 24 interventions de la séance, ils en effectuent 21.

de dispositif de participation (paragraphe A). Puis nous examinerons sa topologie avec la distinction entre les arènes et les forums (paragraphe B) Ensuite, nous analyserons le rôle qu'y jouent les médiateurs humains, passeurs et personnalités émergentes (paragraphe C) ; Enfin, nous résumerons ces analyses dans deux schémas simplifiés du réseau d'expertise (paragraphe D).

#### A) Dispositif

Si l'on examine la définition du terme " dispositif " dans le dictionnaire (Petit Robert et Littré abrégé en 10/18) :

- Manière dont sont disposés les pièces, les organes d'un appareil, le mécanisme lui-même
- Ensemble des moyens disposés conformément à un plan (dispositif d'attaque, de défense)
- Plan suivant lequel une chose est établie

À l'usage, nous verrons que ce terme présente un double avantage préfiguré dans sa définition : d'abord il rend compte du caractère composite du mécanisme de participation, agencement hétérogène où les projets jouent un rôle aussi important que les acteurs ; ensuite, il associe l'efficacité stratégique de la participation — sa "disposition conformément à un plan" — à ce même caractère composite.

Comment rendre compte d'une expérience de participation qui ne se situe pas dans le cadre d'une procédure ? Nous distinguerons les arènes formelles de décision des forums de débat et de controverse : les *arènes* qui se ferment sur le cercle des décideurs soudés par une procédure institutionnelle et des territoires de compétence mais aussi sur des formes de reconnaissance réciproque ; les *forums* qui s'ouvrent plus largement sur des citoyens, des leaders d'opinion, des médias, contribuant à la mise en discussion des règles existantes et à l'exploration de normes d'action nouvelles<sup>29</sup>. Notre hypothèse de recherche s'énoncera donc ainsi : le dispositif de participation qui anime la DTA est diffus, éclaté entre des arènes institutionnelles (et leurs antichambres officieuses) où les associations ne sont pas admises et les forums de débat et de controverse d'où elles font pression sur ces arènes. Du coup la question du fonctionnement du dispositif devient celle de l'articulation des arènes et des forums et donc le rôle des *passeurs*<sup>30</sup>, les médiateurs humains qui participent à des arènes/forums divers obéissant chacun à des logiques d'action différentes. Dans le cadre de l'étude nous nous limiterons au champ des transports.

#### B) Arènes, forums et antichambres

1) Le dispositif de participation comprend d'abord une arène décisionnelle : le noyau procédural de la DTA. Des fonctionnaires (DDE, DDA, DIREN) travaillent sous la direction du Préfet et du Directeur Départemental de l'Équipement pour définir un nouvel outil de planification territoriale et urbaine. Conçue initialement pour lever les différents obstacles qui s'étaient dressés lors des conflits antérieurs et relancer les grands projets qui étaient en panne avec les SDAU, nous savons que cette DTA a été rectifiée par le nouveau gouvernement le 17 novembre 1997. " Et puis la DTA qui avait été construite par un gouvernement de droite pour faire passer la A 58 est utilisée par un gouvernement de gauche pour mettre en place les transports en commun. C'est très rigolo " <sup>31</sup>. Désormais elle intègre aussi des objectifs de développement durable et des représentants associatifs. Les responsables de la DTA semblent tiraillés entre ces deux injonctions gouvernementales contradictoires, mais la phase d'élaboration devra déboucher prochainement sur des décisions concernant notamment le choix et la

---

<sup>29</sup> B. JOBERT, " Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques ", *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, 1992, p. 219-235.

<sup>30</sup> Cette notion de passeur se trouve chez M. MARIÉ, *Les terres et les mots*, Méridiens Klincksieck, Paris, 1989, 214 p. Elle se rapproche de celle de "marginal sécant" utilisée dans l'analyse des politiques publiques : c'est un expert qui participe à la fois à la controverse scientifique, aux communautés de politiques publiques et contribuent parfois aussi à la rhétorique politique. Cf. B. JOBERT, " Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche ", in A. FAURE, G. POLLET, P. WARIN (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques : Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, 1995, p. 20-22. Je préfère le terme de passeur car il indique le mouvement de ces médiateurs humains qui définissent les réseaux d'alliances en les parcourant.

<sup>31</sup> Responsable associatif, entretien du 23 avril 1999.

localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements. L'examen des projets (la nature des projets choisis, la part du transport collectif, le poids de l'amélioration de l'existant...) permettra d'apprécier l'ampleur de la rectification "verte" de la DTA.

2) Autour de cette arène décisionnelle s'organisent trois forums délibératifs, les comités de pilotage, où les représentants associatifs sont présents :

- Nous avons déjà présenté le comité de pilotage de l'étude intermodale de transports dont l'importance stratégique se confirme puisque c'est là que s'évaluent les propositions alternatives présentées par les élus et les associations opposées aux grands projets (A 8bis, A 51, aménagement de la Basse vallée du Var) c'est là que s'élaborent les arguments qui vont légitimer ou discréditer des grands projets initiaux et/ou des projets alternatifs.
- Le comité de pilotage de l'étude refondatrice est destiné à préciser les risques d'inondation venant du fleuve Var et des vallons adjacents (compte tenu de la crue spectaculaire de 1994) pour redéfinir complètement la gestion du fleuve et les principes d'aménagement de la vallée du Var. Cette étude est également liée à la réalisation de la R.N. 202bis, une infrastructure extrêmement contestée qui se trouverait en rive droite du Var. La R.N. 202bis endiguera plus étroitement le Var (il y a des empiètements prévus sur certaines sections de 50 m sur le lit mineur), et risque d'isoler davantage les écoulements adjacents. L'artificialisation du Var serait encore accrue par l'existence de plusieurs projets communaux d'urbanisation, de ZAC le long de ses rives. Ainsi la ville de Nice dont l'extension est limitée par son relief souhaite s'étendre en rive gauche du Var.
- Le comité de pilotage de la DTA où tous les partenaires sont représentés ne semble pas jouer un rôle important durant la phase d'études où nous nous trouvons mais son rôle pourrait s'accroître lorsqu'il y aura des décisions à prendre qui nécessiteront des arbitrages.

3) L'arène décisionnelle se prolonge de plusieurs antichambres officieuses où se déroulent des négociations plus discrètes. L'une de ces interfaces nous intéresse parce qu'elle a des incidences indirectes sur les enjeux de transport. Dans le cadre des travaux de la DTA sur les modalités d'application des lois, des négociations se déroulent entre les élus et les services de l'État (DDE, DDAF, DIREN). Une d'entre elles porterait sur l'acceptation par les élus concernés des projets de l'État, et particulièrement ceux de l'Équipement (la 202bis, une infrastructure autoroutière Est-Ouest type A 58, l'aménagement de la basse vallée du Var) en échange d'un assouplissement des lois (Montagne, Littoral et des Plans de Prévention des Risques) qui favoriserait leurs propres projets d'aménagement. Plusieurs de nos interlocuteurs le mentionnent sans qu'il soit possible de vérifier leurs dires.

4) Il existe également d'autres arènes institutionnelles dans lesquelles les collectivités traitent les problèmes de transports. Il faut mentionner : les municipalités où les techniciens élaborent les Plans de Déplacements Urbains (PDU) sans concertation réelle avec la population ; la division transport du Conseil régional que nous n'avons pas pu rencontrer<sup>32</sup> et enfin la Direction des transports du Conseil général. Ce service s'occupe des transports interurbains routiers voyageurs. Compte tenu du grand nombre d'autorités organisatrices des transports urbains, le Conseil général garde également des lignes périurbaines à fort potentiel alors que dans la plupart des agglomérations, ces lignes-là ne sont plus de la compétence des conseils généraux. Mais ce grand nombre d'autorités concurrentes dans le département sous-tendu par des rivalités d'élus, empêche le Conseil général de jouer son rôle dans l'organisation des lignes en impulsant la complémentarité des dessertes, une tarification commune, etc. En revanche, il participe activement à l'étude intermodale par l'intermédiaire du Bureau de la prospective de la Direction des transports qui a pour mission de réfléchir à l'organisation générale des transports et des déplacements. Le Bureau a fourni au bureau d'étude (MVA) l'essentiel des données qui lui ont permis de construire le modèle intermodal et c'est aussi pourquoi le Conseil général a assuré la maîtrise d'ouvrage de l'enquête ménage pour l'ensemble des partenaires.

---

<sup>32</sup> C'est dommage car le Conseil régional est l'autorité organisatrice des transports régionaux, notamment ferroviaires.

### C) Passeurs et personnalités émergentes

Ce dispositif éclaté en arènes / forums / antichambres renforce le rôle des passeurs qui contribuent à reconstruire les problèmes en connectant différentes arènes<sup>33</sup>.

1) Il y a d'abord *les experts associatifs*, deux ingénieurs civils de Ponts et Chaussées<sup>34</sup>, ce sont eux qui élaborent la composante technique de l'argumentaire critique et les contre-propositions des associations et des élus contestataires. Ouvrant l'accès des associations à la communauté épistémique<sup>35</sup> des transports, ces experts associatifs sont un peu les porte-parole de l'expertise transport, notamment routière au sein des associations<sup>36</sup> ; ils amorcent la dynamique d'apprentissage du mouvement. Étant membres, pour l'un du GEFIDA, pour l'autre de la Coordination, ils assurent également par leurs propositions la connexion entre les élus contestataires et les associations.

2) *Les élus verts* constituent d'autres passeurs. Ces deux responsables associatifs sont devenus élus, l'un est député-maire et l'autre conseiller général. Ils témoignent de la légitimité croissante des associations et de la popularité de leurs revendications. En retour, ils l'amplifient en connectant les associations avec la sphère politique : le conseil général, le conseil régional et le ministère de l'Environnement.

3) Enfin, il faut signaler d'autres acteurs-clés du dispositif de participation, il s'agit des *personnalités émergentes* qui changent les règles de jeu au sein d'une arène. Le premier exemple concerne l'arène décisionnelle centrale : si l'Équipement est omniprésent dans la procédure, les routiers sont au second plan : le fonctionnaire qui est chargé du suivi et de la coordination de la DTA, M. Pieffort, appartient au service urbanisme de la DDE ; l'Ingénieur en chef des ponts et chaussées qui pilote l'étude intermodale n'est pas un routier mais un spécialiste du transport aérien. Ils sont plus consensuels et moins directement impliqués dans les grands projets initiaux que l'auraient été quelqu'un du service des infrastructures par exemple. Le second exemple concerne les arènes des collectivités territoriales : parmi les nouveaux élus issus des élections de 1995, nous avons déjà parlé du nouveau maire de Cagnes-sur-Mer, M. Nègre, qui intègre les associations au sein de l'Agence des Déplacements des Alpes-Maritimes qu'il préside. Le troisième exemple concerne les *techniciens transport collectif (ou urbanistes) des collectivités territoriales*. Leur rôle de médiateur des passerait presque inaperçu et pourtant ! Certains d'entre eux partagent une partie des préoccupations associatives en matière de transport collectif et représentent cette sensibilité au sein des collectivités<sup>37</sup>. Ces techniciens sont directement intéressés par le succès de certaines propositions alternatives. Si leur fonction les oblige à une certaine réserve, ils saisiront des occasions comme la DTA pour faire remonter des préoccupations urbanistiques, sortir des tiroirs des projets de transport et d'aménagement urbains et faire évoluer leurs élus.

L'existence de ces passeurs nous conduit vers les réseaux d'alliances qui se sont tissés tout au long du conflit et qui animent le dispositif de participation. Leur analyse fera l'objet du chapitre suivant (III. Les enjeux d'expertise)

---

<sup>33</sup> Dans une perspective voisine, cf. N. HUBER, " Jeux d'acteurs sur le littoral varois ", *Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81, décembre 1998, p. 145-155.

<sup>34</sup> Qualifiés de civils parce que leur carrière s'est déroulée dans le secteur privé alors que la plupart des ingénieurs des Ponts et Chaussées font carrière dans l'administration.

<sup>35</sup> Le milieu des transports constitue un exemple d'*epistemic community* au sens de P. Haas. Il s'agit d'un réseau présentant quatre traits caractéristiques : " 1) une série de croyances normatives partagées, entraînant la même logique d'action basée sur des valeurs communes à chacun des membres du réseau ; 2) des croyances causales partagées, découlant de leur analyse des pratiques au centre des problèmes de leur domaine d'activité et qui forment la base pour l'élucidation des liens multiples entre leurs actions et leurs buts poursuivis ; 3) des notions validantes partagées, c'est-à-dire des critères définis entre eux pour évaluer et soupeser le savoir expert dans leur domaine ; 4) un mode opératoire commun, c'est-à-dire des pratiques communes ". Cf. P. HAAS, " Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination ", *International Organization*, n°41, 1992, p. 3.

<sup>36</sup> C'est une autre explication du poids surprenant des solutions (auto)routières dans les propositions du GEFIDA et de la Coordination

<sup>37</sup> Un des responsables techniques départementaux travaillait auparavant au sein de la municipalité du député vert Aschieri. Mais la plupart du temps ces techniciens n'ont pas un engagement politique écologiste.

D) Schémas récapitulatifs *La DTA comme dispositif de participation*

Les deux schémas des pages suivantes *La DTA comme dispositif de participation : arènes, forum et antichambres* et *La DTA comme dispositif de participation : passeurs et personnalités émergentes* résument ces analyses

### III. Les enjeux d'expertise

Dans la mesure où les associations s'affrontent à une politique durcie par l'expertise et les projets, la transformation de cette politique passera par l'émergence d'une nouvelle expertise et le conflit va se nouer autour de la difficile constitution par les associations d'un nouveau réseau d'alliances, mais ce réseau qui anime le dispositif de participation sera socio-technique pour s'opposer à l'expertise transport (section 1). Cependant, l'opportunisme des associations assouplira cette " anti-expertise " lui évitant un trop grand systématisme (section 2).

#### 1) S'opposer à l'expertise transport

Les actions menées localement contre les projets ont favorisé l'apprentissage des procédures par les responsables associatifs. Leur intégration au sein d'un réseau dynamique et producteur de connaissances pose la question de la constitution d'une expertise en opposition avec l'expertise transport.

##### A) L'expertise-réseau (définition)

Le réseau associatif serait un véritable *forum hybride*<sup>38</sup> au sein duquel pourraient se constituer de nouvelles compétences et des formes d'évaluations qui ne sont pas actuellement prises en compte par l'expertise transport traditionnelle. Dans un forum hybride, les frontières entre le monde de la recherche et le monde socio-politique sont floues. Le forum se caractérise par la grande diversité des acteurs qui interagissent et débattent ensemble. Des réseaux d'alliances y traversent organisations et institutions pour se nouer, se défaire en fonction des problèmes rencontrés et des argumentaires échangés. Ce forum, par le type d'actions qu'il produit, nous conduit à l'hypothèse de la constitution d'une nouvelle expertise. Nous ne centrerons donc pas notre analyse sur le rôle de l'expert car l'expertise dont il serait question ici n'est pas stabilisée, il s'agit davantage d'analyser le processus de constitution d'une expertise. Les analyses de Michel Callon et Arie Rip<sup>39</sup> considèrent l'expertise en constitution comme un assemblage d'éléments hétérogènes, un réseau tissé entre trois pôles :

- un pôle socio-politique composé d'acteurs humains dotés de compétences, caractérisés par des intérêts ou des attentes ;
- un pôle scientifico-technique qui produit des connaissances certifiées et des artefacts ;
- un pôle réglementaire composé de procédures et de règles constituant autant de directives ou de recommandations pour le travail des experts

L'expertise doit établir un compromis, une régulation entre les exigences et les contraintes issues des trois pôles. Pour aligner les positions, les experts vont du côté où les oppositions et les résistances sont les moins fortes : ils peuvent négocier les revendications, intérêts, projets des acteurs, si les conflits et les rapports de pouvoirs existants le leur permettent ; ils peuvent transgresser les procédures et règles existantes si les litiges et la force des réglementations les y autorisent ; ils peuvent contester les faits scientifiques si les controverses et les rapports de force au sein de la communauté des savants le supportent. Il est impossible de savoir a priori ce qui résistera le plus, ce qui sera considéré comme *dur* ou ce qui sera considéré comme *souple* parmi les connaissances, les procédures ou encore les acteurs et leurs intérêts. L'expertise est le dispositif qui permet d'établir la carte des gradients de résistance. Dans tous les cas l'expertise aboutit à un assemblage d'éléments hétérogènes considérés

---

<sup>38</sup> Cf. LASCOUMES P. CALLON M. BARTHES Y. (1997), " Information, consultation, expérimentation : les activités et les formes d'organisation au sein des forums hybrides ", contribution au séminaire du CNRS *Risques collectifs, situations de crise, complexité et responsabilité* dir. par C. GILBERT, séance du 12 juin 1997, École Nationale Supérieure des Mines de Paris. Pour ces auteurs, les forums hybrides sont des réseaux hétérogènes de connaissance et d'action qui regroupent spécialistes et non-spécialistes et sont susceptibles de produire une expertise collective.

<sup>39</sup> M. CALLON, A. RIP, " Humains, non-humains : morale d'une coexistence ", *Autrement*, Série Sciences en société n°1, janvier 1992, p. 140-156.

comme suffisamment robustes pour avoir une certaine stabilité : ce que l'on sait (ou croit savoir) et ce que l'on décide (ou croit décider) se trouve aligné et se renforce mutuellement.

## B) L'ébauche d'une nouvelle expertise-réseau ?

Nous allons dresser la cartographie sommaire de cette nouvelle expertise. Le réseau se tisse entre trois pôles : les acteurs humains qui s'allient ; les procédures qui déterminent le répertoire d'action des humains et les connaissances et artefacts qui stabilisent les alliances. Nous avons surtout parlé jusqu'ici des humains et de leur capacité de mobilisation, c'est pourquoi cette section sera consacrée uniquement aux procédures et aux produits scientifico-techniques.

### **a) Les procédures pour cadrer les actions**

Le pôle procédural détermine pour une bonne part le registre d'action des associations, plus précisément la combinaison de participation et d'opposition<sup>40</sup> qui le caractérise. La connaissance des procédures dans lesquelles elles sont impliquées fournit aux associations des occasions de *recours juridiques* auprès du Tribunal Administratif de Nice. C'est une menace qu'elles peuvent agiter pour améliorer le fonctionnement du dispositif ou c'est un moyen utilisé pour ralentir voire bloquer des projets non souhaités. Elles sollicitent en particulier deux ressources réglementaires et procédurales. Il s'agit d'abord *la lettre de mandat* des Ministres Voynet et Gayssot qui fixe les nouvelles orientations de la DTA intégrant prioritairement des objectifs de développement durable. Et ensuite *la Loi sur l'eau* du 3 janvier 1992 permet de combattre le projet de R.N. 202bis au nom des risques d'inondation qu'il fait peser sur les riverains du Var.

Le président adjoint du TA de Nice utilise ces recours pour tenter d'étendre son contrôle préventif dans le cadre de la même loi sur l'eau. Saisi d'une requête dirigée contre l'arrêté du préfet des Alpes-Maritimes du 2 septembre 1996 qui autorisait les travaux nécessaires à la création de R.N. 202bis le long du Var, le Tribunal administratif de Nice, dans son jugement du 19 juin 1997, a annulé cet arrêté pour vice de procédure lié à l'absence de consultation préalable de la mission déléguée de bassin Rhône-Méditerranée-Corse. Il a également prescrit une expertise contradictoire diligentée par un collège de trois experts. L'État a fait appel de ce jugement. La cour administrative d'appel de Marseille dans son arrêt du 30 juin 1998, a confirmé le jugement du tribunal administratif de Nice annulant l'arrêté d'autorisation des travaux. Cependant, elle a annulé l'expertise au motif " qu'elle n'avait pas pour objet d'éclairer le tribunal mais d'imposer à l'État une formalité supplémentaire non prévue par les textes applicables ". Ce second arrêt a fait l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État de la part des plaignants (Chambre d'Agriculture, FDSEA, Association de défense de la R.N.202bis). Par-delà les avatars d'une guérilla administrative<sup>41</sup> menée par les opposants au projet de R.N.202bis, il s'agit d'établir si le juge administratif dispose dans le cadre de la loi sur l'eau<sup>42</sup> de pouvoirs très étendus lui permettant d'exercer, avant toute catastrophe ou tout renouvellement de catastrophe, une véritable fonction indépendante de contrôle de la prévention des risques naturels, jusque-là du seul ressort des administrations. Si cette évolution de la jurisprudence se confirmait, le contrôle préventif du juge administratif permettrait d'éviter le recours exclusif au juge pénal pour réguler les dysfonctionnements apparus ces dernières années en matière de prévention des risques naturels<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Cf. P. LASCOUMES, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, la Découverte, Paris, 1994.

<sup>41</sup> Depuis, la procédure a de nouveau été sanctionnée : lors de l'audience du 31 mars 1999, le tribunal administratif de Nice vient d'annuler le marché d'étude qui confiait à la SOGREAH l'étude refondatrice hydraulique au motif que le marché avait été conclu alors que les études étaient déjà lancées, ce qui est contraire au code des travaux publics.

<sup>42</sup> La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 prévoit que les décisions administratives prises en son application peuvent être déférées à la juridiction administrative et soumises à un contrôle de pleine juridiction. Le contentieux de pleine juridiction permet non seulement au juge administratif un contrôle complet de légalité sur l'acte administratif en litige, mais aussi lui offre la faculté d'accorder l'autorisation refusée par l'administration ou d'assortir l'autorisation accordée de prescriptions nouvelles.

<sup>43</sup> Sur ces questions, on lira le point de vue d'un promoteur de cette évolution, le vice-président du tribunal administratif de Nice : Cf. N. CALDERARO, " Le juge administratif et la prévention des risques naturels ", *La Gazette*, 26 avril 1999, p. 44-52.

Pour les associations impliquées dans la séquence participative de la DTA, l'action contentieuse constituera un dernier recours en cas d'échec de la participation.

“ Alors on se dit que si l'on n'arrive pas à mobiliser quelques éléments du gouvernement pour que les services déconcentrés de l'État reviennent au respect de la lettre de mandat, on va laisser filer le bébé, on place des pétards dans la procédure et puis on attaquera la DTA. Et puis on a largement les moyens en plus ils ont fait une connerie énorme dans l'histoire de la 202bis qui rejailit sur la DTA...Puisqu'il fallait valider tout ça du fait que la Vallée du Var avait un caractère stratégique, ils ont commandé une étude globale hydraulique de la vallée du Var, l'étude refondatrice, elle a été passée à la SOGREAH et les paysans de la vallée du Var ont attaqué le marché et ils ont gagné. Le jugement a été prononcé mardi dernier (mardi 20 avril 1999) le marché est cassé pour irrégularité puisque les travaux ont commencé avant que l'appel d'offre soit lancé...Cela dit si le ministère fait appel, on sort d'autres armes...En tout cas, c'est cassé et le problème c'est que cette étude refondatrice elle est aussi fondatrice de la DTA sur la vallée du Var. Qu'est-ce qu'ils vont faire ? Est-ce qu'ils vont essayer de passer en force sur la DTA sans l'étude refondatrice, là c'est impeccable, on va en Conseil d'État et l'on rigole. Le principe de précaution n'est pas respecté ”<sup>44</sup>.

## **b) Les artefacts pour stabiliser les alliances**

Dans l'établissement des réseaux d'alliances, les objets techniques et les artefacts garantissent la durabilité des alliances. Ainsi, les projets de l'Alternative renforcent sa capacité d'intéressement.

La contre-expertise élaborée par les associations s'est appuyée sur l'existence d'une liaison autoroute-SDAU révélée lors du conflit. Elle critique ainsi les hypothèses de croissance quantifiées en matière de population et d'emploi contenus dans les SDAU et sur lesquelles s'appuyaient les grands projets d'aménagement (A 8bis, doublement de la technopole...). Ces hypothèses seraient surévaluées par extrapolation de la croissance des années 60 ou 80 dans le meilleur des cas. La rentabilité du projet autoroutier se trouve donc affaiblie et au lieu d'une voie unique (A 8bis) censée régler tous les problèmes de trafic, la contre-expertise propose une gamme de plusieurs projets, chacun adapté à des trafics spécifiques. Ces projets de l'Alternative constituent un dispositif d'intéressement et l'analyse de quelques-uns va nous permettre de décrire les tentatives des associations d'élargir les soutiens dont ils disposent pour leur combat.

1) Le poids des projets routiers : Nous avons été surpris par le déséquilibre en faveur du transport routier qui caractérisait les programmes alternatifs présentés par le GEFIDA et la Coordination. Mais c'est l'ambivalence du programme qui le rend consensuel. En effet, la présence des projets de transport collectif reflète bien la préoccupation de l'environnement qui s'exprime dans les discours d'une large partie de la population. Mais la domination des projets routiers reflète l'attachement des mêmes à leur voiture. Ils ne sont pas prêts à l'abandonner sauf de temps en temps peut-être.

2) “ Des travaux pour les PME du BTP ” : en mars 1998, la Coordination a produit une lettre ouverte aux entrepreneurs des Alpes-Maritimes qui leur présentait une argumentation spécifique en faveur du schéma global de transport proposé en 1996. Le rédacteur du texte tentait de détacher les entrepreneurs du BTP des “ projets grandioses “ de l'Équipement (A 58, 202bis, tunnel du Mercantour) en leur indiquant que leur réalisation est lointaine et hypothétique, que seules les multinationales étrangères pourront emporter ces énormes marchés et que la liaison avec l'Italie (Nice-Cuneo par le Mercantour) risquait de leur apporter la concurrence du BTP italien au lieu des marchés espérés. À l'inverse, d'après lui, les projets de l'Alternative sont moins importants. Ils sont plus faciles à financer parce qu'ils sont fractionnables, et donc plus accessibles aux PME locales du BTP.

3) “ Enterrer la R.N.98 pour requalifier le littoral ” : L'Alternative prévoyait d'enterrer la R.N.98 pour en faire une route littorale sur deux niveaux : la voie souterraine serait réservée au trafic rapide tandis que la voie de surface accueillerait le trafic local et les touristes. Ce projet dont les associations proposaient de réaliser le premier tronçon sur Cagnes-sur-Mer a permis d'intéresser M. Nègre, le nouveau maire de cette commune préoccupé de requalifier son littoral. Lui aussi souhaite réaliser un boulevard du bord de mer réservé au tourisme mais en restreignant le trafic et diminuant la vitesse.

---

<sup>44</sup> Entretien avec un responsable de la Coordination associative, 23 avril 1999.

4) “ Inaugurer Cannes-Grasse durant son mandat ” : si l’on se place d’un point de vue politicien, celui d’un élu régional par exemple, la réouverture de la ligne ferroviaire Cannes-Grasse est attractive parce que c’est une opération limitée, d’un coût moyen (200 millions de F) qui peut s’inaugurer rapidement (2 ans de travaux) à l’intérieur d’un mandat. Et c’est surtout un alibi pour masquer les hésitations, les réticences devant un projet ferroviaire plus ambitieux, la 3<sup>e</sup> voie sur la ligne littorale, qui ne sera sans doute pas inscrits dans le XII<sup>e</sup> Plan, faute de temps et de moyens financiers.

C) Schéma récapitulatif *L’anti-expertise autoroutière ?*

Le schéma de la page suivante résume ces analyses

#### D) Sous l'emprise du projet combattu ?

Si l'on commente le schéma précédent, on constate que l'expertise que les associations tentent de constituer se développe progressivement en s'opposant point par point à l'expertise autoroutière dans l'acception large définie précédemment. 1) Sur le versant socio-politique, les acteurs humains se coordonnent autour du projet qu'ils combattent. La mobilisation territoriale s'alimente de l'impact présumé du projet et s'attaque à son milieu associé. 2) Sur le versant réglementaire, les procédures privilégiées par les associations sont les procédures contentieuses qui s'opposent à la stratégie d'irréversibilisation des promoteurs du projet. Ensuite, les experts associatifs et les techniciens transport des collectivités jouent un rôle essentiel dans le dispositif de participation en tant que médiateurs. 3) Sur le versant scientifico-technique, l'expertise transport constitue une part déterminante des connaissances mobilisées pour *rouvrir la boîte noire* et critiquer ainsi les choix politiques incarnés dans le projet. Quant aux solutions alternatives, il s'agit surtout de projets de transports, souvent routiers. Ils sont utilisés pour se gagner de nouveaux alliés, notamment des élus que les associations tentent de détacher du réseau qui soutient l'autoroute contestée. Du coup, la Coordination devient une association spécialisée dans les transports en général et l'analyse des études de trafic ou des projets d'infrastructure en particulier. En France, ce formatage des mobilisations associatives par les projets socio-techniques qu'elles combattent s'explique sans doute parce qu'elles tentent de rattraper une symétrie vis-à-vis de la politique technocratique que ces projets incarnent et soutiennent.

Si elle est utilisée exclusivement, cette stratégie de contre-expertise au sens large semble vouée à l'échec. Ainsi l'Alternative à l'A 58 est fortement critiquée par les experts du SETEC chargés de l'évaluer dans le cadre de l'étude intermodale de la DTA. Pour l'expliquer, nous laissons la parole à Michel Rousselot<sup>45</sup>, un membre du Conseil Général des Ponts et Chaussées :

“ Celui qui conteste un projet qui est accompagné d'un bon paquet de rationalités c'est-à-dire un dossier qui fait généralement trente centimètre d'épaisseur...a tout intérêt à poser des questions ne figurant pas dans le dossier. Parce que si on entre dans la rationalité du dossier, on discute de son contenu dans la logique de ceux qui l'ont réalisé on est sûr d'être vaincus d'avance...la contre-expertise consiste à aller chercher les meilleurs experts que ceux de la SNCF, de la Direction des Routes...(ce faisant JL) on peut très probablement améliorer le dossier, on n'a pas pour autant fait changer de rationalité. Pour changer de rationalité il faut poser le problème ailleurs, d'où le succès de l'environnement, car je pense que si l'environnement a sa valeur propre que je ne peux absolument pas négliger c'est tout simplement un progrès de civilisation, il présente aussi cet énorme avantage d'avoir au moins jusqu'à maintenant pris à contre-pied les experts des administrations ”<sup>46</sup>

Plutôt que de combattre l'administration et/ou l'opérateur de transport sur le terrain des transports, là où réside son monopole d'expertise, les contestataires pourraient déplacer l'expertise sur le terrain de l'environnement pour prendre à contre-pied les experts des administrations.

#### 2) “ Faire flèche de tout bois ”

Nous venons d'évoquer les limites de cette contre-expertise qui demeure sous l'emprise de ce qu'elle combat et l'intérêt qu'il y aurait pour les opposants d'utiliser les ressources environnementales. Les conflits nationaux étudiés dans cette première partie de l'étude vont nous fournir un premier exemple de prise en compte de

---

<sup>45</sup> Michel Rousselot est un Ingénieur Général des Ponts et Chaussées, membre du Conseil Général des Ponts et Chaussées. Il a été Président d'AREA (société des autoroutes de Rhône-Alpes) et a occupé plusieurs postes de responsabilités au Ministère des Transports.

<sup>46</sup> M. ROUSSELOT, intervention au séminaire de recherche INRETS *Analyse et évaluation des politiques de transport*, 9 février 1994 - 13 avril 1995, séance du 17 novembre 1994 “Les stratégies d'expertise dans l'évaluation”.

l'environnement : une saisie opportuniste<sup>47</sup> où les associations utilisent “ ce qui leur tombe sous la main ” dans le territoire d'implantation du projet pour renforcer leur argumentaire.

#### A) La saisie d'opportunités

*La saisie d'opportunités* s'appuie sur certains des lieux qui composent le territoire d'implantation du projet. Les lieux sont à la fois des terrains de conflit et des “briques” de l'argumentation<sup>48</sup>. Non seulement chaque lieu d'impact mobilise des forces (les riverains et les personnes concernées) mais il fournit un registre d'argumentation utilisable contre le projet. Pour justifier leur combat, c'est-à-dire pour construire un intérêt général opposable à la justification du maître d'ouvrage, les responsables associatifs se constituent un “portefeuille” de lieux-arguments. La montée en généralité de l'action associative passe alors par cette addition des forces et ce chaînage d'arguments. Par exemple<sup>49</sup> de fin 1992 à 1994, lors des combats tardifs des opposants du TGV Méditerranée, l'argumentation de la CARDE s'organisait autour du portefeuille suivant : zone inondable à Mallemort ; impact paysager du viaduc à Cazan-Vernègues-Alleins ; protection de l'Aigle de Bonelli à La Barben ; mauvais choix pour l'aménagement du territoire (projet de technopole) à l'Arbois et combat pour un passage du TGV en tunnel sous les Pennes-Mirabeau. Ainsi, le dispositif compose une logique ressource, hétéroclite, avec une logique argument. La collection des lieux permet l'addition des forces et la fabrication d'une argumentation. Ce dispositif est d'abord utilisé lors de l'Enquête Publique (et pour l'avis du Conseil d'État sur la DUP) où il se moule dans la théorie du bilan. La collection des arguments est destinée à additionner les inconvénients du projet. L'objectif est de les mettre en balance avec les avantages pour démontrer que l'opération ne présente pas par elle-même une utilité publique. Puis, il permet d'appuyer les recours juridiques contre le projet. Enfin, il exprime parfois le passage d'une opposition globale à la volonté de négocier pour trouver des arrangements locaux :

#### B) La prise en compte de l'environnement sous l'angle du risque

Parmi les opportunités présentes dans les territoires d'implantation du projet, il en est qui jouent un rôle déterminant : ce sont les zones à risques. Par l'intermédiaire du risque, *la question environnementale* déstabilise les expertises les mieux établies, les savoir-faire des professionnels et les certitudes politiques. Examinons ce mécanisme spécifique.

Nous définirons l'environnement comme ce qui a été externalisé par les aménageurs et leurs expertises ; la question environnementale correspondra donc ici au retour des externalisés<sup>50</sup>. Elle se manifeste à la faveur d'un événement, lorsque de nouveaux acteurs, humains ou non-humains, font irruption dans le cours de l'action publique d'une manière inattendue. Ainsi la crue spectaculaire du Var le 5 novembre 1994 va ramener sur le devant de la scène une entité qui avait été externalisée auparavant dans l'aménagement urbain des Alpes-Maritimes : le fleuve Var. Cette crue de 1994 qui a amené l'inondation partielle de l'aéroport, de la cité administrative, du quartier de Nice-Ouest, la rupture de la voie sur berge d'accès à l'aéroport, etc. constitue l'événement qui va fragiliser les démarches d'aménagement pour ce territoire. Elle rappelle la présence dans l'agglomération niçoise d'un fleuve dont le régime climatique montagnard et méditerranéen présente de sérieux risques pour l'urbanisation. En général, la question environnementale a partie liée avec le risque. L'externalisation ne portait pas seulement sur une entité — un fleuve dans notre exemple — elle concernait également le risque qui lui est attaché. Le retour du risque attaché à l'entité environnementale nous fait sortir du

---

<sup>47</sup> Le terme n'est nullement péjoratif puisque la saisie d'opportunités enrichit l'action associative en lui évitant toute systématisme. La stratégie associative évite ainsi d'être trop prédictible pour l'adversaire.

<sup>48</sup> Pour une analyse détaillée, cf. J. LOLIVE, , *Les contestations du TGV Méditerranée : projet, controverse et espace public*, op. cit., p. 126-128 et 220-222.

<sup>49</sup> Nous empruntons cet exemple au conflit du TGV Méditerranée car il regroupe la plupart des arguments disponibles. Mais les opposants de l'A 58 et de l'A 51 ont également composé leur propre portefeuille de lieux-arguments.

<sup>50</sup> Sur ces questions, cf. J. LOLIVE, A. TRICOT, “ “Les barbares dans la cité” : quand la question environnementale perturbe l'aménagement... ”, in J.-P. AUGUSTIN (dir.), *Aménager et gérer dans l'urgence : les innovations socio-culturelles au secours de la ville*, Actes du séminaire franco-québécois des 9 et 10 décembre 1999, Publication de la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, à paraître 2000. Notre problématique s'inspire largement du dernier ouvrage du B. LATOUR *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, La découverte, 1999.

champ de la maîtrise de la nature. L'inondation de 1994 provoque une remise en question tant de la gestion du fleuve que des mesures de crues qui servaient de fondement à cette gestion. Suffira-t-il d'augmenter la hauteur des digues pour urbaniser sans risques le lit majeur comme le préconisent les aménageurs, DDE et Ville de Nice en tête ? Faut-il poursuivre l'artificialisation du Var ou le reconnecter progressivement avec ses milieux annexes : les nappes et les rivières ? Comment décider en l'absence de savoirs, de certitudes scientifiquement établies ?

Les associations contestant les grandes infrastructures ont compris très vite l'intérêt d'utiliser cette opportunité du risque. Chaque fois, l'événement se produit d'une manière autonome vis-à-vis du conflit mais les associations l'intègrent ensuite à leur argumentaire où il jouera un rôle central. C'est à la faveur des inondations du Var que les projets A 58 et RN 202bis seront stoppés ; l'A 51 subira un blocage comparable par suite d'un glissement de terrain<sup>51</sup>. D'où provient l'efficacité de cette utilisation du risque ? Elle opère un *déplacement d'expertise* et permet de mieux justifier les recours auprès des tribunaux administratifs.

Ainsi la crue du Var va justifier le recours à une expertise complémentaire pour évaluer les projets d'infrastructure de transport (A 58 et RN 202bis) : l'expertise hydraulique. L'expertise hydraulique est moins irréversibilisée que l'expertise transport : il faudrait d'ailleurs plutôt parler d'un ensemble d'expertises partielles (hydrologie, modélisation hydraulique, sédimentologie, géomorphologie, écologie, aménagement, cyndinique, etc.) qui convergent ou s'affrontent sur les questions hydrauliques. Le surcodage<sup>52</sup> qui résulte de la composition ou du conflit entre ces différentes rationalités disciplinaires introduit de l'aléatoire dans le processus de décision. Il déstabilise l'expertise transport et favorise les remises à plat des problématiques d'aménagement. Dans le conflit qui nous intéresse ici, le déplacement d'expertise débouche sur un affrontement entre les logiques routières et des logiques hydrauliques défendues notamment par des responsables de l'Agence de l'Eau au nom du fonctionnement physique du Var

“ Donc les logiques routières que vous évoquiez tout à l'heure c'est de dire nous on veut un lit du Var soit complètement calé, donc on fait des seuils super durs, des digues super dures et tout ça la 202bis nous aide à le faire, ça nous aide à le faire et à le financer puisque avec la 202bis, on reconstruit les seuils et les digues. En gros c'était ça le schéma, nous là-dedans on arrive en étant sur ce rôle de perturbateur du système en disant premier élément, il faut aller dans le sens d'un rétablissement du fonctionnement naturel du Var, avec tout le côté aléatoire que ça peut représenter et le rapport Huet<sup>53</sup> qui va dans cet esprit-là, conforte cette idée, et il est très important sous cet angle-là, le rapport Huet dit “ne faisons plus d'aménagements nouveaux sur le Var, observons et on adaptera au fur et à mesure en fonction des observations”. On sort d'une logique pure et dure pour rentrer dans une logique “on va laisser faire la nature, on voit comment ça se passe et l'on s'adapte”. Alors là c'est sûr qu'on perturbe les gens de la logique routière puisqu'on est sur un fonctionnement complètement aléatoire ”<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> L'énorme glissement de terrain de La Salle-en-Beaumont qui le 8 janvier 1994, engloutira quatre personnes pendant leur sommeil sur une zone limitrophe du tracé de l'A 51 — tracé par l'est de Gap retenu par le Ministre de l'époque — suscitera des inquiétudes sur le risque de glissement de terrain pesant sur ce tronçon ; l'événement retardera le lancement de l'Enquête publique sur la section col du Fau-La Saulce et alourdira le coût du projet de 910 MF jusqu'à ce que le nouveau Ministre des Transports décide de surseoir à la procédure pour un réexamen en raison *des difficultés techniques de réalisation, de son impact important sur un environnement très sensible et de son coût particulièrement élevé*.

<sup>52</sup> Sur cette notion, cf. l'ouvrage désormais classique de L. SFEZ, *Critique de la décision*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 3e éd. revue et corrigée, Paris, 1981.

<sup>53</sup> Le rapport Huet est le rapport de la mission d'expertise du Conseil Général des Ponts et Chaussées commandée par le Ministre en 1999 pour étudier les modalités de mise en œuvre des aménagements de la partie avale du Var et les conditions de réalisation du projet de RN 202bis. Les associations s'appuient sur une partie des préconisations du rapport pour combattre les projets d'aménagement dans le lit du Var (projets urbains de Nice et RN 202 bis).

<sup>54</sup> Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse, entretien du 14 mars 2000.

Cependant, si la saisie des opportunités de risque par les associations favorise un déplacement d'expertise, ce déplacement reste imprévisible. Les associations ne peuvent pas choisir à l'avance l'expertise qu'elles tenteront d'opposer à l'expertise transport : géologie dans le cas de l'A 51 ; hydraulique et sédimentologie dans le cas de la RN 202bis ; urbanisme et développement local dans le cas de l'A 58. Toutes ne présentent pas le même potentiel d'antagonisme avec l'expertise transport.

C'est pourquoi la principale efficacité de cette saisie opportuniste du risque réside dans la possibilité de justifier les recours auprès du Tribunal Administratif par un motif d'annulation au nom du principe de précaution<sup>55</sup>. L'annulation du SDAU de Canne-Grasse-Antibes pour la non-prise en compte du risque d'inondation qui entraîne la suspension du PIG du projet d'autoroute en août 1997 le confirme amplement. Encore actuellement le principal obstacle pour les projets des aménageurs (notamment la RN 202 bis et les projets niçois d'urbanisation de la rive gauche du Var) réside dans cette question environnementale étayée par le risque. Aujourd'hui encore, ces projets d'aménagement et de transport sont en panne.

## **Conclusion**

Que nous apprend cette investigation sur l'expertise associative issue de la contestation des grands projets publics d'infrastructure en France ? Les cas étudiés (TGV Méditerranée, A 58, Somport, Nice-Cuneo, A 51) permettent de dégager quelques traits communs :

1) Compte tenu du caractère technocratique des politiques de transport en France, l'expertise que les associations tentent de développer apparaît comme *une ébauche antisymétrique de l'expertise transport*. Considérée isolément, cette stratégie de contre-expertise (au sens large) dans le champ des transports est souvent vouée à l'échec parce que les associations ne disposent pas d'un anti-laboratoire<sup>56</sup> pour s'opposer au monopole d'expertise de l'administration.

2) La mobilisation associative demeurerait contre-dépendante de la politique combattue si elle ne combinait cette stratégie experte avec une seconde, plus pragmatique : *la saisie d'opportunité* qui s'appuie sur les potentiels de situation. Elle puise l'essentiel de ses forces et de ses arguments dans les lieux qui composent le territoire d'implantation du projet. Les zones à risque jouent un rôle déterminant dans cette stratégie car ils permettent, d'abord, d'affaiblir l'expertise transport en déplaçant l'expertise du projet sur un autre terrain et ensuite, de fournir des armes (absence de précaution, risque causé à autrui) à l'action judiciaire. Dans les cas étudiés, le déplacement d'expertise ne suffit pas, la prise en compte du risque ne modifie les pratiques aménagistes que lorsqu'elle est imposée par le contentieux.

3) Pour l'instant, l'étude des conflits français ne permet pas de conclure à l'émergence au sein des réseaux associatifs d'une expertise environnementale stricto sensu. La stratégie opportuniste, quelle que soit son efficacité, ne permet pas aux associations de déplacer l'expertise du projet vers des savoirs qu'elles maîtriseraient mieux que les promoteurs des projets.

4) Cependant le diagnostic peut changer rapidement. En effet, le suivi des conflits sur une période longue (dix ans) et à propos de dossiers divers, nous invite à penser à un apprentissage des procédures de conduite des projets de la part des contestataires élus et associatifs. Tout se passe en effet comme s'il y avait *un effet mémoire* qui commençait à se mettre en place d'un projet l'autre. En suivant les conflits, il serait possible de suivre la transmission de cette mémoire : l'expérience du conflit du TGV Méditerranée (contre-expertise et débat public) transmise au conflit de l'A 8bis (contre-expertise, blocage du SDAU, logique d'alliances entre élus et associations) ; l'influence du long conflit de l'A 51 (logique d'alliances élus-associations, contre-expertise, débat

---

<sup>55</sup> Voir de tenter de faire sanctionner les aménageurs devant un tribunal pénal pour délit de risque causé à autrui.

<sup>56</sup> Sur cette notion, cf. B. LATOUR, *La science en action*, La Découverte, Paris, 1989, p. 123-149. Je donne un extrait de la page 124 : " Il existe de nombreuses façons de rejeter les résultats d'un laboratoire... (l'une) il ne reste aux sceptiques, toute choses égales par ailleurs, qu'à entreprendre *la construction d'un autre laboratoire*. Le prix de la dissension en est donc considérablement augmenté. Les opposants ne peuvent faire moins que les auteurs. Il leur faut rassembler davantage de moyens afin de défaire les liens qui unissent les porte-parole aux énoncés. C'est pourquoi tous les laboratoires sont des *anti-laboratoires*. "

public) ; les transferts d'expérience du conflit de l'A 400 (avis défavorable de la commission d'enquête) sur de futures contestations. L'effet mémoire se réalise grâce aux responsables associatifs qui suivent différents dossiers (par exemple : les inondations du Var et l'analyse des déplacements dans les Alpes-Maritimes) ; grâce aux passeurs qui recomposent les problèmes en connectant différentes arènes et grâce à l'inscription des acteurs dans plusieurs réseaux : locaux (ex. : Coordination contre l'A 8bis), interrégionaux (ex. : COJAM) et internationaux (cf. Deuxième Partie).

# DEUXIEME PARTIE : L'ÉMERGENCE D'UNE EXPERTISE ENVIRONNEMENTALE ALPINE FONDÉE SUR LA PERCOLATION DU RÉFÉRENTIEL ENVIRONNEMENTAL

## **Introduction**

Alors que le premier type d'expertise associative, *une contre-expertise transport élargie*, se forme en France à travers la contestation des grandes infrastructures de transport ; le second type, *une expertise environnementale alpine*, que nous allons étudier à présent, se fonde sur la constitution de réseaux associatifs internationaux transalpins et l'émergence d'une notion de plus en plus porteuse et structurante, le développement durable. La problématique (chapitre I) nous permettra d'analyser la façon dont cette notion *percole*, c'est-à-dire comment elle se définit progressivement dans l'action. La Convention alpine joue un rôle majeur dans cette opérationnalisation : elle constitue le référentiel plurivalent d'une politique alpine viable (chapitre II). Elle favorise les évolutions en cours dans les grands réseaux associatifs transalpins (ITE et CIPRA) : renforcement de la justification écologique et émergence d'une expertise environnementale alpine (chapitre III). La Convention alpine influence même les grands aménageurs publics par l'intermédiaire du rapport Brossier qui préconise un recadrage environnemental de la politique française des transports terrestres dans les Alpes (chapitre IV).

## **I. Problématique : la percolation du développement durable**

### 1) le développement durable : une notion controversée

Le " développement durable " <sup>57</sup> (ou soutenable ou encore viable) constitue un des objectifs prioritaires des grands organismes internationaux. Poussé par les instances européennes pour l'environnement et l'économie, l'objectif de développement durable a été récemment repris à son compte par le ministère de l'Environnement dans la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Le développement durable est " un développement qui peut répondre aux besoins actuels de la société sans pour cela compromettre l'aptitude des générations futures d'en faire autant " <sup>58</sup>. Au sein des réseaux transalpins, le développement durable est en train de devenir le principal référentiel <sup>59</sup> de l'action associative. Dans leurs publications, les réseaux transalpins se réclament du développement durable et dénoncent " le manque de responsabilité pour les générations à venir " <sup>60</sup> dont ferait preuve la politique des transports de l'Union Européenne. Pourtant malgré sa diffusion importante, le développement durable est aussi une notion très controversée. Pour certains, ce ne serait qu'une *terminologie à la mode*, un engouement passager. L'objectif du développement durable est flou, polysémique. Sa grande diffusion dans tous les milieux irait de pair avec son manque d'efficacité. Pour d'autres, elle resterait *un grand principe* trop peu contraignant et sans portée pratique. Quelque soit leur bien fondé, ces critiques mettent l'accent sur un problème intéressant, celui de l'opérationnalisation du développement durable.

---

<sup>57</sup> Sur l'analyse de cette notion, et le recadrage des pratiques aménagistes qu'elle induit, cf. V. BERDOULAY, O. SOUBEYRAN, *Débat public et développement durable. Expériences nord-américaines*, Paris, Éd. Ville et Territoire, 1996, 156 p.

<sup>58</sup> *Notre avenir à tous*, rapport de la commission Brundtland, 1987.

<sup>59</sup> Sur cette notion, cf. notamment les différents articles (B. JOBERT, P. MULLER, P. WARIN,...) de l'ouvrage collectif A. FAURE, G. POLLET, P. WARIN (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques : Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, 1995. Pour effectuer une approche symétrique des pratiques administratives et associatives sans dissocier les unes des autres, nous étendrons cette catégorie d'analyse de l'action publique à celle des associations.

<sup>60</sup> *Une initiative des Alpes pour toute l'Europe !*, Résolution finale du Colloque de Lucerne, le 18 février 1995.

## 2) Analyser comment les grands principes se définissent dans l'action

Ce difficile passage à l'action constitue également un problème important pour nos interlocuteurs associatifs confrontés aux hésitations des élus politiques qui souscrivent au principe mais ont beaucoup de mal à l'appliquer.

“ La Convention alpine fait partie des dispositions que les hommes politiques considèrent comme étant d'intérêt général : il est nécessaire de protéger le massif alpin mais ils ont beaucoup de mal à appliquer ce principe général. Aux 1<sup>ères</sup> assises du transport en Rhône-Alpes (7 avril 2000), un thème central a été la mise en cohérence des principes généraux (protéger le massif alpin) et des politiques locales (politiques locales et régionales de transport JL) et une majorité d'hommes politiques sont d'accord pour rechercher des solutions en faveur de cette nécessaire cohérence mais ils sont perplexes sur ces solutions et ils veulent préserver les “ coups partis ” comme l'A 51. ”<sup>61</sup>

Empiriquement, il est possible de constater une certaine opérationnalisation dans le discours des associations. D'abord, la notion de développement durable se décline en grands principes voisins comme le principe de précaution et le maintien de la biodiversité. Ensuite, elle se spécifie selon son domaine d'action ; ainsi le développement durable devient transport écologiquement viable lorsqu'il est appliqué au champ des transports. Enfin, la notion s'opérationnalise en normes : l'écobilan des modes de transport, l'amélioration des infrastructures existantes, la préférence ferroviaire pour les marchandises, la critique des flux tendus, etc. Mais comment évaluer la performativité de ce discours ? Pour analyser ce phénomène, il nous faut d'abord chercher des repères théoriques.

### A) La percolation

La première notion que nous utiliserons est celle de percolation. La percolation (du latin percolare, filtrer) signifie “le passage lent d'un solvant à travers une couche de substance pulvérisée pour en extraire les constituants solubles” (Petit Robert). Dans plusieurs articles, Olivier Soubeyran utilise ce terme pour décrire les modalités d'action de la prospective :

“ La prospective peut s'exercer en instaurant un milieu (et non plus seulement en le subissant) qui réalise au mieux ses conditions d'existence et de validation. Comment saisir cet effort de fabrication, ce moment d'émergence de territoires de la prospective ? Comment saisir le façonnement de territoires qui peuvent au départ être “imaginaires” ?...L'idée de percolation peut nous y aider, car elle permet d'analyser la façon dont certains termes structurants se définissent progressivement dans l'action. La percolation tente de saisir cet aller-retour où les acteurs, au travers de la procédure d'évaluation des impacts, tentent d'in-former (ou non) certaines notions floues mais structurantes (à commencer par celle d'environnement) alors même qu'ils se font progressivement aussi in-former par elles ”<sup>62</sup>.

Si nous la transposons à notre questionnement, la notion a le mérite de prendre à contre-pied la critique du développement durable. C'est le flou, la polysémie du développement durable qui favorise sa diffusion. La percolation nous permet de décrire la façon dont le développement durable, cette notion polysémique et floue, “pénètre” des pratiques variées, s'y charge de significations nouvelles, y gagne en précision et transforme en retour ces pratiques. Cependant, cette notion de percolation reste un peu trop générale : pour pouvoir l'utiliser, il faut la préciser en s'appuyant sur d'autres notions.

La percolation combine deux transformations simultanées : la notion percolée se transforme en transformant les pratiques. Ainsi, selon nous, deux dimensions vont permettre de caractériser la percolation, l'extension et l'intensité. *L'extension* correspond à la circulation d'une notion (le développement durable par exemple) qui façonne les langages et les différents discours des acteurs concernés. Chaque reprise de cette notion correspond à

---

<sup>61</sup> Entretien avec un responsable associatif du COJAM, 12 mai 2000.

<sup>62</sup> O. SOUBEYRAN, “ Comment se fabrique un territoire de la prospective ”, *Espaces et sociétés*, n°74-75, 1994, p. 158.

une traduction<sup>63</sup> nouvelle susceptible d'intéresser de nouveaux acteurs (par exemple, dans le cas qui nous intéresse ici des partenaires qui n'appartiennent pas à la mouvance écologiste). L'extension de la notion correspond donc à l'établissement d'une chaîne de traductions. Mais si la percolation se cantonnait dans le discours, elle serait relativement impuissante à changer les pratiques, il faut prendre en compte une seconde dimension, l'intensité. *L'intensité* de la percolation correspond au degré de pénétration de la notion, à sa plus ou moins grande capacité d'informer les pratiques. Lorsque la notion reste cantonnée dans le discours, l'intensité de la percolation est faible ; elle est moyenne lorsque la notion est reprise dans un texte contraignant (convention, règlement d'entreprise, circulaire administrative, loi...) ; l'intensité est forte enfin, lorsque la notion guide une action et qu'elle s'incarne dans un projet conforme, en particulier un dispositif susceptible de jouer le rôle d'un équipement normatif<sup>64</sup>.

Dans la mesure où le développement durable est une terminologie à la mode, son extension dans notre champ de recherche (réseaux associatifs transalpins et projets d'infrastructure français dans les Alpes du Sud) est forte. Point n'est besoin de recenser ses nombreuses références dans notre corpus (entretiens, documents administratifs et associatifs, presse régionale) pour le prouver. Toute la question est d'évaluer l'intensité de cette percolation. Notre hypothèse est la suivante : la percolation du développement durable dans notre terrain de recherche s'est intensifiée en s'appuyant sur des *opérateurs de synthèses et de diffusion*<sup>65</sup>. De quoi s'agit-il ? Si l'on comparait la circulation diffuse de la notion à travers des chaînes de traduction à celle des ruisseaux ; les opérateurs de synthèse et de diffusion (OSD) joueraient le rôle des bassins de collecte. L'OSD est un point de convergence de traductions et un point de dispersion vers des interlocuteurs, des lieux très divers. Nous avons donc cherché à repérer dans notre corpus des documents politico-juridiques, administratifs et associatifs qui fassent référence au développement durable et qui puissent jouer ce rôle. Ceux que nous avons trouvés se rapportaient à deux modalités différentes de synthèse : les objets frontières et les rapports

## B) L'objet frontière

Lors des entretiens et à la lecture des documents politiques, administratifs et associatifs : la référence à la Convention alpine est fréquente. Ainsi, le réseau associatif transalpin ITE la considère comme "l'outil de travail qui permettra un développement durable"<sup>66</sup> tandis que le rapport de l'ingénieur général des Ponts et Chaussées C. Brossier considère que les principes de la Convention alpine seront utiles pour faire converger plus fortement les politiques de transports et d'environnement des Etats Membres de l'Union Européenne. La Convention alpine est un bel exemple d'*objet frontière*<sup>67</sup>. Les objets frontières permettent une coordination sans consensus entre plusieurs mondes d'action auxquels ils sont connectés.

"Les objets frontières schématisent le travail d'articulation, de coordination de l'action et de simplification du monde. À travers eux, différents acteurs qui n'ont pas obligatoirement les mêmes buts arrivent à se coordonner tout en conservant leur autonomie. Le concept d'objet frontière permet de se débarrasser de l'idée que la coopération passe obligatoirement par le consensus et permettent ainsi d'expliquer comment on peut gérer à la fois la diversité et la coopération. Les

---

<sup>63</sup> Sur cette notion, cf. les analyses du Centre Supérieur de l'Innovation de l'École des mines de Paris, notamment le texte initial : M. CALLON, "Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *L'année sociologique*, n°36, p. 169-208, 1986.

<sup>64</sup> Le caractère contraignant des normes est attesté par leur objectivation, ce que le sociologue Laurent Thévenot appelle "l'équipement", leur mise en forme dans un outillage qui leur assure un caractère contraignant. Cf. L. Thévenot, "Les investissements de forme", *Conventions économiques cahiers du centre d'études de l'emploi*, PUF, 1985, p. 21-73.

<sup>65</sup> Sur cette notion, cf. CHARVOLLIN Florian, *L'invention de l'environnement en France (1960-1971). Les pratiques d'agrégation à l'origine du Ministère de la protection de la nature et de l'environnement*, Thèse de science politique, École des mines de Paris, 1993.

<sup>66</sup> Cf. le site Web en français de la CIPRA **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**

<sup>67</sup> Sur cette notion, cf. S. STAR J. GRIESEMER, "Institutional Ecology, translation and Boundary objects : Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology (1907-1939)", *Social Studies of Sciences*, vol. 19, Sage, Londres, 1989. Pour une application en France, cf. V. VISSAC-CHARLES, *Dynamique des réseaux et trajectoires de l'innovation. Application à la gestion de projet*, Thèse de socio-économie, École des mines de Paris, 1993.

objets frontières sont des connecteurs de réseaux (...) En connectant des mondes différents, l'objet frontière capte des points de vue, des compétences, et une compréhension des problèmes contradictoire ou complémentaire. Les objets frontières replacent la décision dans des mondes réduits simplifiés ; ils listent les points sur lesquels la décision peut porter ou s'appuyer ; ils permettent de faire le lien entre processus de décision et état du réseau. Les acteurs ne gèrent pas l'ensemble du réseau<sup>68</sup> mais les butoirs qu'ils se sont fixés et qui sont à la fois supports de négociation entre morceaux de réseaux et "concentrateurs" d'une information complexe et incertaine."<sup>69</sup>

Les objets frontières sont à la fois suffisamment souples pour s'adapter aux différents point de vue et suffisamment robustes pour maintenir leur identité à travers ceux-ci.

"C'est un concept analytique qui désigne ces objets scientifiques qui à la fois habitent dans plusieurs mondes sociaux qui se recoupent et satisfont les exigences informationnelles de chacun d'entre eux. Les objets frontières sont des objets suffisamment plastiques pour s'adapter aux besoins locaux et aux contraintes des différentes parties qui les utilisent et suffisamment robustes pour maintenir une identité commune à travers les sites. Ils sont peu structurés dans l'usage commun et deviennent fortement structurés dans les utilisations en sites individuels. Ces objets peuvent être abstraits ou concrets. Ils ont différentes significations dans différents mondes sociaux mais leur structure est assez commune à plus d'un monde pour les rendre reconnaissables, ce qui constitue un moyen de traduction. La création ou la gestion d'objets frontières est un procédé essentiel pour développer et maintenir la cohérence entre mondes sociaux qui se recoupent".<sup>70</sup>

Nous chercherons à démontrer que la percolation du développement durable dans notre terrain de recherche s'effectue au sein d'un objet frontière, la Convention alpine qui appartient simultanément à plusieurs mondes d'actions, notamment les deux qui nous intéressent — celui des grands réseaux associatifs transalpins (CIPRA, ITE) et celui des grands aménageurs publics français. Puis nous chercherons des références à la Convention alpine dans ces deux mondes d'actions. Nous les trouverons au sein de plusieurs documents, dont deux sont des rapports qui ont des conséquences opérationnelles.

### C) Le rapport

L'importance du *rapport sur l'état des Alpes* pour le réseau associatif transalpin, la CIPRA et le tournant que marque le *rapport Brossier* dans la prise en compte du développement durable dans les politiques de transport terrestres dans les Alpes nous ont conduit à nous intéresser à cet OSD d'un type particulier, le rapport. Le rapport est une "mise en rapport" aux 2 sens du terme<sup>71</sup> : le regroupement de données hétérogènes (multidisciplinaires et décrivant des situations disparates) ; l'activité rédactionnelle qui permet et conduit cette synthèse pluridisciplinaire. Par cette synthèse documentaire qui met en œuvre des connexions sélectives, le rapport établit une vision unifiée, synthétique et simplifiée du monde de l'action. Il répond ainsi aux attentes de l'acteur : réduire autant que possible l'incertitude en stabilisant autant que possible le champ de l'action. Un rapport fournit donc à ses utilisateurs un champ cognitif comprenant l'ensemble des informations qu'ils jugent pertinentes pour faciliter leur action. Un rapport associe une description présumée factuelle avec les conséquences opérationnelles qui en découlent "naturellement".

"a 'package' indissolubly linking the presumably factual description of a domain with the operational consequences of that description, 'naturally flowing' from it. It is precisely because they are packages and because assumptions (hypothèses, suppositions, présupposés) are included in

---

<sup>68</sup> C'est très utile car dans ce cas, ni les acteurs, ni les chercheurs ne sont obligés de prendre en compte la totalité touffue du réseau.

<sup>69</sup> V. VISSAC-CHARLES, "Caractérisation de la dynamique des réseaux. Application à la gestion des projets d'innovation", in Centre de Sociologie de l'Innovation, *Représenter, hybrider, coordonner*, actes des journées des 9 et 10 mai 1996, École des mines de Paris, 1996, p. 298.

<sup>70</sup> S. STAR J. GRIESEMER, op. cit., p. 393 (traduit par J. Lolive).

<sup>71</sup> Cf. F. CHARVOLLIN, op. cit.

the descriptions that dossiers steadily elude the distinction between factual and political elements ”<sup>72</sup>

Ces analyses recoupent celles de L. Thévenot concernant *l'action qui convient* que l'on peut transposer utilement. Dans la mise en rapport, s'agit-il de décrire ce qui est ? Pas tout à fait : la qualification est liée à un engagement dans l'action.

“ Insistons sur le fait qu'il ne s'agit pas d'un déploiement rhétorique, tout au moins dans une acception moderne du terme qui le confine à un exercice langagier au lieu d'y voir la construction du probable. Les relations entre les êtres qui se déploient dans le jugement doivent pouvoir être mises à l'épreuve de l'action. La qualification parce qu'elle est liée à un engagement dans l'action, assigne une capacité, une propension, une “ tendance naturelle ”. Elle s'oppose à l'accident qui serait la connexion contingente entre deux événements. Le langage de la description des faits comporte des actes de rapprochement qui sont liés au succès d'actions, et qui introduisent ainsi un glissement de l'explication à l'action. La critique de la propension n'est pas sa négation logique ; c'est une opération pratique entraînant dans la scène de nouveaux êtres et s'appuyant sur leur intervention ”<sup>73</sup>

Dernière remarque concernant le rapport, plus spécialement le rapport administratif, les représentations du monde extérieur doivent être structurées (organisées) de manière à autoriser l'action selon des modalités compatibles avec les représentations internes incarnées dans la structure gouvernementale (sectorialisation, etc.).

Nous analyserons les deux rapports mentionnés ci-dessus en utilisant cette grille d'analyse.

## **II. La Convention alpine : le référentiel ambivalent d'une politique alpine viable**

La Convention alpine joue un rôle majeur dans l'opérationnalisation du développement durable au sein des politiques alpines.

### **1) Chronologie**

La genèse précise de la Convention alpine est mal connue en France mais l'initiative semble émaner des pays germaniques (Allemagne, Autriche et Suisse) avec le soutien des associations. Dès sa création en 1952, la Commission Internationale pour la Protection des Alpes (CIPRA), une fédération internationale d'associations de protection de la nature, demande aux gouvernements de mieux prendre en compte les spécificités de l'environnement alpin dans leurs politiques en matière de tourisme, de transport et d'agriculture. L'Autriche dont la frontière avec l'Italie passe par le col du Brenner où le trafic routier est le plus important des Alpes (40 000 véhicules par jour en pointe – 1 250 000 PL en 1998) est préoccupée par les nuisances de ces transports. Dans les années 80, les populations des vallées autrichiennes (Vorarlberg, Tyrol, Carinthie) soumises à la circulation intensive de jour et de nuit des poids lourds en transit dénoncent les nuisances qu'elles entraînent et qui sont encore aggravées par les particularités du milieu montagnard. Leurs élus relaient ces demandes :

“ Tout commence avec la demande des Autrichiens et des Suisses au départ, très concernés par les transits alpins plus vite et plus que la France. Ils ont essayé de promouvoir des principes de protection de l'environnement alpin. C'est-à-dire de privilégier le rail et le transfert route rail. Ils ont essayé d'avoir ensuite une démarche européenne car toute politique s'opposant à l'augmentation du trafic de transit aurait des conséquences sur les autres pays ”<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> A. CAMBROSIO, C. LIMOGES and D. PRONOVOST, “ Representing Biotechnology : An Ethnography of Quebec Science Policy ”, *Social Studies of Science*, vol. 20, SAGE, London, 1990, p. 206.

<sup>73</sup> L. THÉVENOT, “ L'action qui convient ”, in P. PHARO, L. QUÉRÉ (dir.), *Les formes de l'action. Sémantique et sociologie (Raisons pratiques 1)*, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 1990, p. 62.

<sup>74</sup> Responsable associatif, entretien du 12 mai 2000

Les premières réactions officielles remontent à 1988. le Parlement européen adopte une résolution le 17 mai 1988 en faveur d'une convention pour la protection de l'espace alpin. Les initiatives associatives se font pressantes. Les 24 et 25 juin de la même année une Conférence internationale d'experts *Politiques de l'environnement dans l'arc alpin – un bilan* se tient à Lindau (RFA) à l'initiative de CIPRA-Allemagne, la section allemande de la CIPRA.

En 1989 se tient la première Conférence alpine des ministres de l'environnement (conférence internationale des Alpes) à Berchtesgaden (RFA) qui fixe le principe de la future Convention alpine.

En 1991, la seconde Conférence internationale des Alpes se tient à Salzbourg (Autriche). Les ministres de l'environnement de 6 pays de l'espace alpin (Autriche, France, RFA, Italie, Suisse, Liechtenstein) et la Communauté européenne (La Yougoslavie démembrée était représentée par la Slovénie, non encore reconnue) ont adopté une convention-cadre qui définit les grands objectifs du développement durable du massif alpin et précise les domaines dans lesquels les parties contractantes devront conduire des politiques spécifiques et se fixer des obligations de résultat (agriculture, aménagement du territoire et développement durable, forêts de montagne, protection de la nature et des paysages, protection des sols, tourisme, transports,...) L'UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature) et la CIPRA assistaient à la conférence en tant qu'observateurs.

En 1995, la Convention pour la protection des Alpes est entrée en vigueur le 6 mars, après la ratification de la convention-cadre par 3 signataires (Autriche, Allemagne, Liechtenstein). La Conférence alpine (conférence des ministres de l'environnement des pays membres) est chargée d'examiner toutes les questions d'intérêt commun (adoption des protocoles, organisation des groupes de travail, adoption d'un règlement intérieur, adoption ou recommandation de mesures visant à la réalisation des objectifs). Elle se réunit tous les deux ans. Entre les échéances de la Conférence, un exécutif, le Comité permanent, et différents groupes de travail se réunissent.

En 1999, les 8 états alpins (Allemagne, Autriche, Confédération Helvétique, France, Italie, Principauté du Liechtenstein, Principauté de Monaco, Slovénie) et l'Union Européenne ont signé la convention-cadre. Concernant les 12 protocoles de mise en œuvre, les choses avancent plus lentement. 3 protocoles (Protection de la Nature et entretien des paysages ; Agriculture de Montagne ; Aménagement du territoire et développement durable) ont été signés par l'ensemble des partenaires à l'exception de l'Autriche. 1 protocole (Forêts de montagne) a été signé par l'ensemble des partenaires sauf l'Autriche et l'Union Européenne. D'autres protocoles (Tourisme, Énergie, Protection des sols) sont proposés à la signature des membres tandis que le protocole Transports est toujours en discussion à ce jour (juin 2000). L'élaboration des 4 protocoles restants (Déchets ; Qualité de l'air ; Régime des eaux ; Population et culture) n'est pas commencée.

## 2) Un agencement composite

La Convention alpine se compose de deux parties :

- 1) une convention-cadre qui fixe les règles de fonctionnement entre les pays signataires et définit un certain nombre d'objectifs généraux ;
- 2) des protocoles qui définissent des critères d'orientation fixant les modalités d'application de la convention-cadre dans différents domaines spécifiques, comme les transports.

Si le contenu de la convention-cadre est plutôt "vert" ; celui de chaque protocole est un compromis variable entre logiques aménagistes et logiques environnementales

### A) Une convention-cadre "verte"

La convention-cadre fixe des objectifs ambitieux pour un développement durable des régions alpines. Son contenu est pour l'essentiel, conforme à la rationalité environnementale. En d'autres termes, le texte propose un nouvel équilibre entre développement et protection plus favorable à cette dernière logique. C'est le cas du *Préambule* :

Conscientes que les Alpes constituent l'un des plus grands espaces naturels d'un seul tenant en Europe...

Reconnaissant que les Alpes sont un habitat et un refuge indispensables pour nombre d'espèces animales et végétales menacées...

Considérant que l'espace alpin et ses fonctions écologiques sont de plus en plus menacés par l'exploitation croissante que l'homme en fait et que la réparation des dommages, quand elle est possible, ne peut se faire qu'au prix d'intenses efforts, de coûts élevés, et en règle générale, sur de longues périodes

Convaincues qu'il y a lieu d'harmoniser les intérêts économiques et les exigences environnementales (les parties contractantes) sont convenues... de ce qui suit

L'article 2, *Obligations générales* qui établit les principes qui devront guider l'élaboration des protocoles d'application de la convention dans chaque secteur vise également ce nouvel équilibre :

Les Parties contractantes s'engagent dans le respect du principe de précaution, du pollueur-payeur et de coopération, assurent une politique globale de préservation et de protection des Alpes, en prenant en considération de façon équitable les intérêts de tous les États alpins, de leurs régions alpines ainsi que de la Communauté économique européenne tout en utilisant avec discernement les ressources et en les exploitant de façon durable. La coopération transfrontalière en faveur de l'espace alpin est intensifiée et élargie sur le plan géographique et thématique.

Il recommande ainsi (je cite pêle-mêle) une utilisation économe des sols, la réduction drastique des émissions de polluants, la préservation de la qualité des eaux exploitées par l'hydroélectricité, la protection de la nature et des paysages, une gestion forestière plus verte, la réduction des nuisances des transports ou encore la limitation des activités touristiques préjudiciables à l'environnement, notamment par la délimitation de zones déclarées non aménageables. Ainsi le point j) consacré aux transports :

(Pour atteindre l'objectif visé au paragraphe 1, les Parties contractantes...prennent des mesures appropriées, notamment dans les domaines suivants...)  
j) transports - en vue de réduire les nuisances et les risques dans le secteur du transport interalpin et transalpin, de telle sorte qu'ils soient supportables pour les hommes, la faune, la flore ainsi que pour leur cadre de vie et leurs habitats, notamment par un transfert sur la voie ferrée d'une partie croissante du trafic, en particulier du trafic de marchandises, notamment par la création des infrastructures appropriées et de mesures incitatives conformes au marché, sans discrimination pour des raisons de nationalité

Ainsi, cette convention-cadre définit les principes et les objectifs généraux d'une politique globale de protection et de préservation des Alpes, une sorte de spécification alpine du développement durable. Cet énoncé a rencontré l'approbation des différents pays signataires mais il reste à en fixer les modalités d'application.

#### B) Des protocoles de mise en œuvre âprement discutés

Alors que les pays signataires s'étaient accordés facilement sur les principes évoqués dans la convention-cadre ; l'élaboration des protocoles d'application est âprement discutée.

##### **a) Le peaufinage des articles reflète les enjeux**

Les quatre premiers protocoles Agriculture de montagne, Aménagement du territoire et développement durable, Protection de la nature et entretien des paysages, Forêts de montagne, ont été adoptés relativement vite malgré quelques débats. En particulier la France a émis des réserves sur le second protocole excluant pour elle l'établissement de plans et programmes pour limiter la construction des résidences secondaires. Mais au total, les textes suivent de près les directives de la convention-cadre et certaines lois protectrices en vigueur dans notre pays. Même les associations sont de cet avis :

“ Les quatre premiers protocoles sont de haute tenue et prennent en compte tant les questions de développement de celles de protection. Ils formulent des éléments essentiels à la mise en place d'un concept pour le développement soutenable de l'espace alpin ”<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Position de ITE et de l'Initiative des Alpes. Cf. le site Web en français de ces deux fédérations : **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** et **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**

Le débat s'est intensifié lors de la négociation du protocole Tourisme. Très schématiquement, deux coalitions se sont affrontées de 1995 à 1997 : les Français, les Italiens et les Suisses se sont opposés aux Allemands et aux Autrichiens. Les premiers — influencés par les élus alpins<sup>76</sup> et les professionnels du tourisme de leurs pays respectifs — estimaient que l'équipement touristique du massif pouvait être amplement poursuivi alors que les seconds, appuyés par les associations, demandaient une politique très restrictive en la matière. Finalement des compromis ont été trouvés sur les sujets litigieux comme en témoignent les formulations diplomatiques suivantes du projet de protocole Tourisme du 16 octobre 1998 :

Article 8 : Les parties contractantes favorisent la maîtrise des flux touristiques notamment dans les aires protégées, en organisant la répartition et l'accueil des touristes de manière à garantir la pérennité de ces sites

Article 13 : Les parties contractantes favorisent les mesures visant à réduire le trafic motorisé à l'intérieur des stations touristiques. En outre, elles encouragent les initiatives privées ou publiques tendant à améliorer l'accès au site et centres touristiques au moyen de transports collectifs et à encourager l'utilisation de ces transports par les touristes

Article 16 : Les parties contractantes s'engagent à limiter au maximum et si nécessaire à interdire, en dehors des aérodromes, la dépose par aéronef à des fins sportives

Mais le dossier le plus conflictuel reste celui des transports ; Les négociations achoppent sur la construction de nouvelles routes et autoroutes à travers les Alpes ainsi que sur le transfert du trafic marchandises de la route au rail. Les tenants d'une logique aménagiste sont l'Italie, l'Allemagne et la France qui souhaitent pouvoir construire le cas échéant de nouvelles autoroutes (A 51, Nice Cuneo et Venise-Munich dite Alle magna) Les pays les plus exigeants en matière de protection sont la Suisse et surtout l'Autriche. Depuis le début des négociations, l'Autriche, appuyée par les associations, adoptait une position très protectrice et exigeait un transfert plus efficace des marchandises sur rail et surtout la renonciation à tout nouveau grand axe routier à travers les Alpes. Faute de quoi elle refuserait de signer aucun protocole quel qu'il soit. Depuis un an — suite à l'accession au pouvoir de la coalition droite-extrême droite ? — sa position est plus fluctuante. Un compromis semble se dessiner pour la prochaine réunion du Comité permanent qui se tiendra du 4 au 6 septembre 2000 dans le Tessin ; seule l'Italie restant réticente. Pour illustrer ces débats, nous analyserons les transformations subies par deux états successifs du projet de protocole transports : celui défini pour la réunion du comité permanent d'Interlaken des 20 – 22 octobre 1999 et celui harmonisé linguistiquement lors de la réunion de Berne du 26 avril 2000.

Préambule : Les parties contractantes ...désirant contribuer de manière décisive au développement durable et à l'amélioration de la qualité de vie par la maîtrise (*ancienne formulation la réduction*) du volume de trafic

Article 2 Définitions : “ Nuisances et risques supportables ” : nuisances et risques à définir au cours de la procédure des études d'impact sur l'environnement et d'analyses de risques. L'objectif de cette définition est de maîtriser et, si nécessaire, de réduire (*ancienne formulation d'éviter*), par le biais de mesures appropriées, les nuisances et risques liés aux nouveaux ouvrages et aux infrastructures existantes ayant un impact considérable sur le territoire

Article 3 : Transports (*écologiquement a sauté dans la dernière version*) durables et mobilité. Afin que les transports puissent se développer de façon durable, les parties contractantes s'engagent, par une politique concertée des transports et de l'environnement, à contenir (*ancienne formulation réduire*) les nuisances et les risques liés à la circulation...

Article 8 Procédures d'évaluation et de consultation intergouvernementale : ... L'équipement des Alpes en infrastructures de transport doit se faire de manière coordonnée et concertée. En cas de projet ayant un impact transfrontalier significatif, les parties contractantes s'engagent à procéder, au plus tard après présentation des études, à des consultations mutuelles

---

<sup>76</sup> En France, il s'agit de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) dont le rôle est important puisqu'elle a réussi à obtenir du gouvernement qu'il n'étende pas la Convention alpine au massif pyrénéen comme il en avait la possibilité.

avec les parties concernées. Ces dispositions ne portent pas préjudice au droit de chaque partie contractante de réaliser des infrastructures de transport qui auront été adoptées conformément à leur ordre juridique interne au moment de l'adoption du présent protocole ou dont la nécessité aura été établie aux termes de la loi (la partie de phrase soulignée a été rajoutée dans la dernière version)

Article 11 (consacré aux transports routiers) : Les parties contractantes s'abstiennent de construire de nouvelles routes à grand débit pour le trafic transalpin (ou intra-alpin à saut). Des projets routiers à grand débit pour le trafic intra-alpin peuvent être réalisés si ... (ancienne formulation : Des projets routiers particuliers peuvent déroger à ce principe si) ... (suivent 4 conditions dont la dernière a été modifiée : d) les plans et/ou programmes d'aménagement du territoire et de développement durable sont pris en compte (ancienne formulation uniquement les programmes)... (Un paragraphe a sauté : 2) Par ailleurs les parties contractantes s'engagent à réduire la construction des routes aux liaisons routières indispensables).

Article 12 (consacré aux transports aériens) : Les parties contractantes s'engagent à améliorer les systèmes de transport public permettant de relier les aéroports se trouvant en bordure des Alpes et les différentes régions alpines afin d'être en mesure de répondre à la demande de transports sans augmenter les nuisances sur l'environnement. Dans ce contexte, les Parties contractantes limitent autant que faire se peut la construction d'aéroports et l'agrandissement significatif des aéroports existants dans l'espace alpin (ancienne formulation afin d'être en mesure de renoncer à la construction ou à l'agrandissement significative des aéroports existants dans les régions alpines)

Article 13 Installations pour le tourisme : 1) Les parties contractantes s'engagent à évaluer, en prenant en compte les objectifs de ce protocole, les effets sur le trafic de nouvelles installations touristiques (l'ancienne formulation donnait des exemples : téléphériques, remonte-pentes mécaniques, grands hôtels...) et si nécessaire (n'existait pas dans l'ancienne formulation) à prendre des mesures préventives ou compensatoires pour atteindre les objectifs du présent protocole et des autres protocoles. La priorité sera donnée dans ce cas aux moyens de transport public

Les transformations vont généralement dans le sens d'une édulcoration des engagements et d'un desserrement des contraintes susceptibles de peser sur la construction d'une nouvelle infrastructure (auto)routière (A 51 ou Nice – Cuneo par exemple) ou aéroportuaire. La modification de l'article 8 illustre une tentative de verrouillage des "coups partis" par les "aménageurs" (schématiquement les représentants de l'Italie, de la France et parfois de l'Allemagne) même s'ils sont très en amont de leur réalisation (ce qui explique le rajout des termes *dont la nécessité aura été établie aux termes de la loi*).

Ce verrouillage que les aménageurs recherchent à travers des points d'appui dans le protocole est à mettre en regard avec ceux que les "protecteurs" (schématiquement les représentants de l'Autriche jusqu'à récemment, ceux de la Suisse en général, ceux du Liechtenstein appuyés par les associations) trouvent dans la convention cadre, en particulier le point j de l'article 2 obligations générales que nous avons déjà évoqué. En outre, il subsiste dans le protocole transports des points d'appui importants pour les "protecteurs", par exemple, le deuxième alinéa de l'article 13

Les parties contractantes soutiennent la création et le maintien de zones à faible circulation et de zones exemptes de circulation, l'exclusion de voitures dans certains lieux touristiques, et des mesures favorisant le transport des touristes sans voitures

## **b) La consultation des élus français**

Ces transformations du projet de protocole sont conformes aux avis des élus et personnalités consultés (membres des comités de massif des Alpes du Nord et des Alpes du Sud, présidents des conseils régionaux Rhône-Alpes et PACA, présidents des conseils généraux, DIREN Rhône-Alpes et PACA) en janvier et février 2000 sur le projet de protocole transport de la Convention alpine par les préfets de région PACA et Rhône-Alpes représentant le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

Dans le camp des aménageurs qui défendent la possibilité de développer de nouvelles infrastructures autoroutières (A 51, Nice-Cuneo) ou aéroportuaires et touristiques, on trouve la majorité des personnes consultées : la plupart des élus alpins (4/5 des conseils généraux des Alpes du Nord et 2/3 des Alpes du Sud) ; la

Direction Régionale de l'Équipement de PACA et les représentants socioprofessionnels (Conseil Economique et Social de la Région PACA, Chambre des Métiers des Hautes Alpes, Syndicat des téléphériques de France). Nous en extrayons les propos de deux porte-parole représentatifs :

“ Bien entendu, nous partageons globalement les principes avancés – prévention, précaution, pollueur-payeur et coopération – ainsi que les objectifs qui en découlent, notamment l'appel à une politique de transport visant à un développement durable du territoire et de son économie, respectueux de l'environnement. Dans cette logique, il convient de se garder d'engagements par trop radicaux, qui privilégient un “absolu écologique” au détriment des projets économiques indispensables...Ceci concerne l'interdiction de construction de nouvelles routes transalpines ou intra-alpines à grand débit, le renoncement à la construction ou à l'agrandissement significatif des aéroports existants dans les régions alpines...On peut par ailleurs s'interroger sur l'objectif de réduction du volume de trafic alors qu'il s'agit plus dans une logique de préservation des capacités de développement économique et démographique des Alpes du Nord, de viser à une gestion plus rationnelle, plus sûre et mieux coordonnée des transports dans le respect de l'environnement ” (E. Nycollin, Président du Conseil Général de Haute Savoie)

“ Le projet de texte ne semble pas respecter les nécessaires équilibres entre développement et protection, entre régions bien desservies et régions en retard, voire enclavées, entre modes de transports ... l'équilibre ne semble pas non plus respecté entre l'engagement ferme de réduire ou supprimer les investissements routiers et le développement timide des solutions alternatives ” (DRE PACA)

Du côté de ceux qui sont favorables au texte on trouve un conseil général (le Vaucluse) ; deux administrations (la DRAF Rhône-Alpes ainsi que la DIREN Rhône-Alpes qui est favorable au texte et propose quelques précisions) ; le Parc des Écrins (qui approuve le texte tout en regrettant son caractère flou) ; une grande entreprise EDF-GDF et les fédérations associatives (l'Union Régionale Vie et Nature Rhône-Alpes et l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature). L'URVN déplore “ un énoncé de bonnes intentions sans calendrier ni recours juridique en cas de retard : nous approuvons sans réserves les dispositions prévues que nous souhaiterions plus contraignantes ” ; l'UICN trouve qu'il manque de consistance : “ à vouloir ménager toutes les susceptibilités, le protocole transports manque de consistance, les propositions du groupe montagne de l'UICN sont globalement plus restrictives et proposent diverses mesures incitatives et dissuasives pour restreindre fortement l'usage des camions pour le trafic transalpin, des voitures particulières pour l'accès aux lieux de séjour et des véhicules tous terrains hors des réseaux ouverts au public ”.

### **c) La position des associations à l'égard de la Convention alpine**

Nous nous intéresserons aux positions des deux réseaux associatifs transalpins que nous allons étudier dans le chapitre prochain (chap. III. *Le renforcement de la justification écologique*) à savoir la Commission internationale pour la protection des Alpes (CIPRA) et Initiative Transports Europe (ITE).

#### *Position de la CIPRA à l'égard de la Convention alpine*

“ La convention-cadre propose une liste complète d'objectifs pour une politique alpine viable. Et pour la première fois dans l'histoire, on voit se dessiner de timides tentatives de coopération entre régions alpines. Les communes ont notamment commencé de former des réseaux au-delà des frontières pour échanger leurs expériences. Bref, la convention alpine recèle un riche potentiel qui n'a pas été suffisamment exploité pour l'instant. Les attentes à son égard sont très grandes. Avec ce contrat, les pays alpins pourraient définir une politique environnementale commune. Un processus de protection et de développement de l'Arc alpin s'engage mais il a des points faibles signalés par CIPRA dès 1992 :

- Les protocoles d'application contiennent d'innombrables formulations dénuées de tout caractère contraignant (peuvent, s'engagent, etc.) qui doivent être remplacés par des formules contraignantes. Au lieu du plus petit dénominateur commun, les protocoles doivent se fixer pour objectifs les normes les plus sévères des pays signataires avec des délais de réalisation impératifs.

- Les populations alpines doivent participer davantage au processus de protection et de développement ainsi qu'aux décisions. Une campagne d'information permanente doit être organisée dans l'ensemble des régions alpines pour favoriser une prise de conscience de la particularité du milieu alpin dans la population
- La politique régionale européenne doit être repensée en fonction de la spécificité des Alpes. Les aides et les subventions doivent être accordées suivant des critères écologiques
- Et surtout un secrétariat permanent destiné à servir de moteur aux protocoles et à la mise en œuvre de la convention est une nécessité urgente et absolue (contre-exemple conférence de Rio, exemple conférence d'Helsinki sur la protection de la mer Baltique) ”

*Position de ITE (et de l'Initiative des Alpes)<sup>77</sup> à l'égard de la Convention alpine*

“ En 1991, les ministres de l'environnement des pays de l'espace alpin ont conclu la convention et se sont fixés des objectifs ambitieux : la convention doit permettre d'harmoniser intérêts économiques et exigences écologiques et d'atteindre ainsi un équilibre entre économie et écologie. Des principes relatifs à une douzaine de questions ont été établis, principes qui doivent assurer une protection à long terme de l'espace alpin dans toute sa diversité culturelle, naturelle, économique et sociale, synthétisée par le terme générique de “développement soutenable”.

Alors que les principes fondamentaux avec leur caractère programmatique avaient rencontré l'approbation générale, l'élaboration des protocoles a par contre fait l'objet d'âpres discussions de détail. Le protocole Transports s'avère un véritable casse-tête. Malgré cela, les quatre premiers protocoles Agriculture de montagne, Aménagement du territoire et développement durable, Protection de la nature et entretien des paysages, Forêts de montagne, sont de haute tenue et prennent en compte tant les questions de développement de celles de protection. Ils formulent des éléments essentiels à la mise en place d'un concept pour le développement soutenable de l'espace alpin. (...)

Il est important que nous utilisions la convention alpine comme l'outil de travail qui permettra un développement durable ”<sup>78</sup>

Ces prises de positions nous fournissent deux informations essentielles : 1) la Convention alpine, et plus particulièrement, la convention-cadre, constitue le référentiel d'action des deux réseaux associatifs transalpins et 2) Si elle joue ce rôle, c'est parce qu'elle spécifie l'objectif général du développement durable en objectifs spécifiques pour une politique alpine viable.

3) Schéma récapitulatif *La Convention alpine*

Le schéma de la page suivante résume une partie de ces analyses<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Les deux fédérations ont exactement la même position vis-à-vis de la Convention alpine qu'elles présentent dans les mêmes termes. Nous reviendrons dans le chapitre suivant (chap. III. *Le renforcement de la justification écologique*) sur les liens entre les deux associations qui expliquent cette identité de points de vue

<sup>78</sup> Cf. les deux sites Web de ces fédérations déjà cités

<sup>79</sup> Pour le reste, on se rapportera au schéma de la conclusion général, *Les modalités de percolation du référentiel environnemental*

#### 4) La Convention alpine : un objet frontière

Ainsi, la circulation diffuse de la notion de développement durable est insuffisante pour expliquer son succès récent dans les politiques alpines : la percolation du développement durable s'intensifie en s'appuyant sur la production et la circulation de documents spécifiques, des opérateurs de synthèse et de diffusion capables de concentrer l'information. La Convention alpine en constitue un premier exemple : c'est un objet frontière connecté à deux mondes d'actions hostiles, celui des grands réseaux associatifs (CIPRA, ITE) et celui des grands aménageurs publics (en particulier le ministère des transports français). L'initiative de cette convention provient des pays germaniques (Allemagne, Autriche et Suisse) avec le soutien des grands réseaux associatifs (la CIPRA notamment).

Selon l'ingénieur général des Ponts et Chaussées C. Brossier, la Convention alpine souffre d'un excès de généralité qui permet à de nombreuses contradictions de passer inaperçues<sup>80</sup>. Mais c'est une caractéristique nécessaire pour qu'elle puisse jouer le rôle d'objet frontière. L'analyse de la convention-cadre et des négociations lors de la rédaction des protocoles nous a informé sur le caractère structurel de l'hétérogénéité de la Convention alpine. Ce document est l'assemblage composite d'une convention-cadre "verte" avec des protocoles d'application dont les uns sont "verts" et les autres "aménagistes". Mais cette hétérogénéité se retrouve au sein de chaque protocole. Ainsi un protocole "aménagiste" comme celui des transports se compose d'un préambule à forte tonalité "verte" (puisqu'il reprend les obligations générales de la convention-cadre concernant les transports), d'articles "verts" (art 1) et d'articles "aménagistes" (art 11, art 12, art 13). Ces derniers sont eux-mêmes hétérogènes puisqu'ils sont fortement disputés entre les "aménagistes" et les "protecteurs". Ainsi l'alinéa 1 de l'article 13 est à tonalité "aménagiste" tandis que l'alinéa 2 du même article est à tonalité "protectrice". L'hétérogénéité de la Convention alpine est donc le reflet d'un jeu d'instrumentations croisées. Chacun cherche à obtenir (et parvient à trouver) des points d'appui dans la Convention alpine : les "aménageurs" pour verrouiller les "coups partis" ; les "protecteurs" pour rééquilibrer les politiques dans les Alpes ; les associations pour lancer des actions de développement local durable en réseau<sup>81</sup> et pour formuler leurs futurs recours contre les grands projets.

L'objet frontière présente l'avantage de permettre une coordination sans consensus entre des acteurs des mondes sociaux qu'il connecte. Ainsi la Convention alpine ne constitue pas simplement une ressource pour les conflits d'infrastructure et les négociations entre États : elle devient le référentiel ambivalent, voire plurivalent, d'une politique propre aux régions alpines. C'est la position défendue par le rapport Brossier

"La Convention alpine paraît un cadre adéquat (pour mener une politique propre aux régions alpines) qui a le grand avantage de couvrir une zone géographique très précise (le périmètre de la convention alpine couvre la totalité de l'arc alpin lui-même défini strictement par les communes concernées JL) et d'être reconnue par l'Union Européenne. C'est probablement ce cadre qu'il faut privilégier pour aboutir, fût-ce au prix de compromis, à des attitudes communes, concrètes et raisonnables des États alpins"<sup>82</sup>.

Certes, la politique proposée par ce membre du Conseil général des Ponts et Chaussées ne sera pas la même que celle proposée par les réseaux associatifs transalpins. Nous aurons deux traductions différentes. Le rapport Brossier insiste sur la nécessité d'une politique propre aux régions alpines, notamment dans le domaine des transports : une politique des transports qui permette le développement économique tout en protégeant l'espace montagnard contre des agressions excessives<sup>83</sup>. Quant à la CIPRA, elle propose une politique alpine viable (ou

---

<sup>80</sup> C. BROSSIER, J.-D. BLANCHET, M. GERARD, *La politique française des transports terrestres dans les Alpes*, rapport au ministre de l'équipement des transports et du logement, Conseil Général des Ponts et Chaussées, mars 1998, p. 31. Nous analyserons le rapport Brossier dans le chapitre IV *Vers une nouvelle politique française des transports terrestres dans les Alpes* ?

<sup>81</sup> Nous analyserons cette stratégie des réseaux transalpins dans le chapitre suivant (chap. III. *Le renforcement de la justification écologique*).

<sup>82</sup> C. BROSSIER, J.-D. BLANCHET, M. GERARD, op. cit., p. 40.

<sup>83</sup> C. BROSSIER, J.-D. BLANCHET, M. GERARD, op. cit., p. 2, 17, 18, 23-31, 40.

durable, soutenable). L'écorégion des Alpes servira d'ancrage à des actions associatives de développement local durable en réseau<sup>84</sup>.

Les fonctions de la Convention alpine sont les mêmes que celles de la planification étudiée par Nizard à son époque<sup>85</sup>. La fonction intellectuelle regroupe "les fonctions de simulation, d'apprentissage, de légitimation et surtout celle de *production de normes*". Autrement dit la Convention alpine est analysée comme le lieu de construction et de diffusion d'une conception du monde centrée sur l'idée de développement durable ; de conservation et de protection de la nature sauvage ; d'abstention, c'est-à-dire de modération de l'action aménagiste. La Convention alpine est le lieu privilégié d'élaboration d'un référentiel "vert" et aussi d'un compromis transport et environnement. La fonction de régulation consiste "à travers la production de normes globales à introduire un minimum de cohésion dans la tendance à la segmentation administrative et sociale". La planification à la française était une des procédures de régulation de cette tendance au fractionnement. En l'occurrence, la Convention est suffisamment polysémique pour servir de référence à l'action des différents pays alpins et au sein de la France, à celle de deux ministères aussi opposés que celui de l'Équipement et celui de l'Environnement.

Pour conclure, la Convention alpine définit des critères à partir desquels les différents acteurs sociaux définissent leurs orientations. Elle diffuse une même vision de l'avenir des Alpes contribuant à réduire les degrés d'incompatibilité des projets des acteurs.

### **III. Le renforcement de la justification écologique**

La Convention alpine favorise la percolation du référentiel environnemental et le renforcement de la justification écologique. Dans ce chapitre III, nous allons étudier plus précisément les modalités de ce renforcement. La constitution de grands réseaux associatifs transalpins (section 1) permet de dépasser les limitations de la cité verte (section 2) et facilite l'émergence d'une expertise environnementale alpine (section 3)

#### **1) La constitution de réseaux associatifs transalpins**

Les associations des Alpes du Sud françaises, celles du Nord, mais également les associations de défense mobilisées dans les Pyrénées, sont connectées à deux réseaux internationaux transalpins, la Commission internationale pour la protection des Alpes (CIPRA) et Initiative Transport Europe (ITE).

##### A) ITE

###### **a) Genèse d'ITE : l'Initiative des Alpes suisse**

Le système démocratique suisse accorde aux citoyens des droits d'intervention étendus en matière législative par le droit "d'initiative" selon lequel les citoyens helvétiques ont la possibilité de demander une modification de la constitution fédérale sur tel ou tel point. Grâce au droit de "référendum", ils peuvent faire en sorte qu'une loi fédérale soit soumise au vote du peuple. Depuis l'introduction du droit d'initiative en 1891, douze seulement ont recueilli la majorité des cantons et du peuple (double majorité), l'Initiative des Alpes pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit (en abrégé l'Initiative des Alpes) est la douzième. Elle émane à l'origine d'un groupe informel d'une quarantaine de personnes (issues des cantons des Grisons, d'Uri, du Tessin et du Valais) qui s'est constitué en association reprenant le nom de leur proposition *L'Initiative des Alpes* lors de l'année 1987. En mai 1990 l'association lance une pétition qui sera signée par 107 570 personnes. L'initiative

---

<sup>84</sup> Nous analyserons cette stratégie des réseaux transalpins dans le chapitre suivant (chap. III. *Le renforcement de la justification écologique*).

<sup>85</sup> Cf. les analyses de L. NIZARD, notamment "Administration et société : planification et régulations bureaucratiques", *Revue française de science politique*, vol 23, n°2, avril 1973 ; "Rapport introductif", Actes du colloque *Planification et société*, Uriage, 9-12 octobre 1973, Presses Universitaires de Grenoble, 1974, p. 7-43. Plus récemment P. MULLER a rappelé ces analyses dans "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", in A. FAURE, G. POLLET, P. WARIN (dir.), op. cit., p. 153-180. Je me suis inspiré de sa synthèse.

des Alpes fut initialement rejetée par les structures décisionnelles suisses qui considèrent généralement les initiatives comme des votes de défiance et par conséquent les combattent : rejet en février 1992 par le Conseil fédéral, rejet en décembre 1993 par le Conseil National, rejet enfin en juin 1993 par le Conseil des Etats. Soumise au peuple suisse le 20 février 1994, l'Initiative des Alpes recueillera 954 433 voix (52% de voix favorables) et une majorité de oui dans 19 cantons sur 26. Elle est désormais intégrée dans la Constitution suisse. Nous en rappelons les principes : Initiative populaire, issue du milieu associatif, elle prescrit le transfert du trafic (marchandises) de transit alpin de la route vers le rail et interdit l'extension de la capacité des routes de transit dans les régions alpines. Elle implique l'interdiction dans un premier temps de la circulation des poids lourds de plus de 28 tonnes sur le territoire helvétique. Ayant fait l'objet d'une votation, elle est donc inscrite dans la constitution helvétique. Par ailleurs la Suisse a signé l'accord sur la Convention Alpine : Ces deux décisions approuvées par référendum, véritables clefs de voûte de la politique suisse en matière de transport, démarquent celle-ci des pays de l'Union européenne, en posant comme principe la suppression totale des trafics routiers de marchandises à l'horizon 2004<sup>86</sup>.

En février 1995, l'Initiative des Alpes (l'association qui a lancé et fait valider la votation) organise le Colloque de Lucerne pour fêter le premier anniversaire de la votation. D'autres associations, fédérations et collectifs européens y étaient invités pour faire le point sur les possibilités d'étendre l'expérience suisse au reste de l'Europe. De nombreux participants français étaient là représentants des conflits en cours (Pyrénées Somport ; PACA Mercantour, A 58 ; Rhône-Alpes A 51, Lyon-Turin ; Jura A 400). Ils vont constituer la Coordination Jura-Alpes-Méditerranée (COJAM) dont nous avons déjà parlé.

“ La France étant considérée par tous comme le plus mauvais exemple de gestion des transports (préférence autoroutière avec notamment la loi du 14 avril 1955 sur le statut des autoroutes et le régime de la concession autoroutière ; subventions occultes au transport routier ; lois sociales antédiluviennes pour les transporteurs, adossement...) il était décidé :

- d'organiser le prochain colloque sur le trafic de transit à Chambéry en 1996
- de se revoir entre-temps à Mouans Sartoux chez André Aschieri<sup>87</sup>, en avril 1995 pour lancer les bases d'une ONG européenne dont le but serait de prôner le report du transport de la route vers le rail et de promouvoir la Convention alpine ”<sup>88</sup>

Tout se déroula comme prévu.

## **b) Présentation**

ITE est une association selon les articles 60 et suivants du Code suisse : une organisation fédérative de coordination composée d'associations, de comités d'action ou d'associations de faits ou analogues. Un des organes dirigeants est le comité qui est composé d'une ou deux personnes par pays. Le comité est chargé de faire circuler l'information entre ITE et les organisations membres de leur pays respectif. Aucune organisation membre n'est obligée de suivre les décisions prises à la majorité et contre sa volonté dans le cadre des actions communes ou des déclarations de principe. L'organisation se donne pour objectif de réduire les nuisances et les risques dans le secteur du transport européen de telle sorte qu'ils soient supportables pour l'homme, la faune et la flore ainsi que pour les habitats. Pour cela, il est nécessaire d'élaborer et d'adopter les fondements d'une nouvelle politique des transports, inspirée du manifeste de Strasbourg du 16 octobre 1995 :

“ Les nuisances du trafic de transit ont dépassé depuis longtemps déjà les limites du supportable pour l'homme, la faune et la flore ainsi que pour leurs espaces vitaux. Aucun pays ne peut maîtriser seul ce problème. Une collaboration internationale est nécessaire pour favoriser la qualité de la vie et pour permettre le maintien et le développement des activités économiques régionales. Dans ce contexte et depuis 3 ans, les mouvements en faveur d'une politique des transports plus

---

<sup>86</sup> Sur ce point, la Suisse est en désaccord avec l'Union Européenne qui propose une solution plus nuancée n'impliquant le report de la route sur le fer que pour la part concernant l'accroissement du trafic.

<sup>87</sup> Déjà mentionné dans cette étude, A. Aschieri est le député-maire de Mouans Sartoux, ancien responsable de la Coordination contre l'A 8bis.

<sup>88</sup> Site Web d'ITE déjà mentionné.

cohérente œuvrent pour l'élaboration et l'adoption de règles nouvelles sur un plan européen, en prenant exemple sur l'Initiative des Alpes - transfert sur le rail du trafic marchandises longue distance et non extension de la capacité des routes (axes) de transit dans la zone alpine - tout en demandant la mise en œuvre de la Convention alpine.)

- Mettre en œuvre la vérité des coûts des différents modes de transports, en y incluant les coûts sociaux et environnementaux
- Donner priorité au rail pour le transport des marchandises sur longues distances et favoriser le transport fluvial là où les infrastructures existent ainsi que le cabotage maritime
- Optimiser l'utilisation des capacités de transport et améliorer les infrastructures existantes pour notamment en réduire les nuisances
- Assurer la promotion de cycles économiques régionaux, en vue de réduire les transports routiers et aériens à longue distance.

Par rapport aux procédures qui président à l'heure actuelle aux décisions en matière d'infrastructures de transport, ces quatre principes fondent une démarche différente mais constructive, parce que plus supportable, y compris à long terme. Enfin, nous demandons le respect de la transparence et la démocratisation des décisions publiques. ”<sup>89</sup>

ITE avait 19 membres collectifs au début 1999 : Des associations et fédérations d'Allemagne, Autriche, Liechtenstein, Italie, France, Suisse et Hongrie parmi lesquelles Initiative des Alpes (CH), Legambiente des Friuli-Venezia-Gulia (It). Parmi les membres français d'ITE, on trouve la Fédération d'Action Régionale pour l'Environnement (FARE SUD), la FNAUT, la FRAPNA Isère, Association conseil des Chamoniards, Embrun Écologie et Transports. Depuis, la catastrophe du Mont Blanc (23 mars 1999) a permis à ITE de se développer. Elle compte désormais 29 membres collectifs parmi lesquels en France la Fédération Européenne du Mont Blanc (regroupant des associations du Val d'Aoste de la vallée de Chamonix et du Valais) l'Association pour le respect du Site du Mont Blanc (ARSMB) et la Coordination Jura-Alpes-Méditerranée (COJAM). Si l'on examine la liste des membres du comité directeur en France cette année : ils sont issus de la FARE SUD, de la COJAM et de la CIPRA France, il se dégage des entretiens qu'ils travaillent en relation avec FNAUT, FRAPNA et les associations des Pyrénées. Pour l'instant, c'est l'Initiative des Alpes qui prend en charge une partie des frais de fonctionnement d'ITE, notamment le site Web et la rédaction de Fax ITE (ce qui témoigne de la filiation d'origine entre les deux associations).

### **c) Activités d'ITE :**

#### *Un rôle d'information et de formation à l'usage des membres du réseau*

Le réseau Initiative Transport Europe (ITE) s'emploie à renforcer les contacts entre les organisations de protection de l'environnement et les mouvements d'opposition aux excès du trafic de transit, ainsi qu'à améliorer la diffusion et l'échange d'informations sur un plan européen. ITE joue essentiellement le rôle de structure d'informations pour les membres du réseau des associations alpines. Spécialisée sur les transports alpins, elle dispose d'un site Internet (comme d'ailleurs l'autre organisation transalpine la CIPRA et l'Initiative des Alpes).

Le Fax ITE est une circulaire qui rend compte des dernières nouvelles du monde des transports et qui annonce les manifestations et les dernières parutions. Paraissant une fois par mois, le Fax ITE constitue l'instrument principal de liaison.

Le Congrès international sur le trafic de transit est un forum destiné aux échanges d'informations et aux contacts directs. Il se tient tous les ans courant février. Cette année, il s'est tenu les 3 et 4 mars à Chamonix *Meilleure économie ? moins de trafic* et il portait principalement sur les rapports entre l'économie des transports et

---

<sup>89</sup> Site Web ITE déjà mentionné

l'explosion du trafic de transit routier<sup>90</sup> avec 4 groupes de travail : pollution atmosphérique, transports superflus, redevance poids lourds et alternatives au tunnel du Mont Blanc.

### *S'opposer au trafic de transit*

De façon générale, le vocable Initiative Transport Europe désigne l'ensemble des groupements d'opposition au trafic de transit actifs dans l'arc alpin et les autres zones sensibles d'Europe (Pyrénées, pays de l'Est, etc). Son action revendicative en témoigne. Il y a d'abord la Journée européenne d'actions ITE : une fois par an, au début du mois d'octobre sont mises sur pied des actions de sensibilisation et de protestation à travers lesquelles sont formulées des exigences communes. Thème de la Journée d'actions 1997 : étendre à toute l'Europe l'interdiction faite aux poids lourds en Suisse de circuler de nuit. Thème de la Journée 1998 : stop aux transports superflus. La journée internationale de 1999 exigeait la mise en place d'une taxe poids lourds européenne (cf. infra *Généraliser les succès de l'Initiative des Alpes : pétition pour une RPLP européenne*) et le maintien des interdictions de circuler la nuit.

Suite à l'accident du Mont Blanc, ITE s'est associé à une campagne lancée par l'Association pour le respect du Site du Mont Blanc (ARSMB) qui portait sur la fermeture définitive du tunnel aux poids lourds.

“ Les associations de protection de l'environnement, tant du côté français que du côté italien, lancent donc en juin 1999 une pétition contre le retour des camions. Concrètement, elles réclament la fermeture définitive du tunnel aux poids lourds. Des calculs de la CIPRA (Commission internationale pour la protection des Alpes) montrent qu'un transfert de la totalité du trafic marchandises sur le réseau ferré existant est possible. Il n'y a dès lors aucune nécessité de rouvrir le tunnel du Mont-Blanc aux camions. Le 30 octobre 1999, la pétition est présentée aux médias lors d'une action spectaculaire. Une soixantaine d'organisations écologistes, quatre maires, un parlementaire européen et des milliers d'anonymes de tous les pays alpins érigent à l'entrée du tunnel un mur symbolique contre le retour des poids lourds. À cette date-là, 100'000 personnes ont déjà signé la pétition. Les 3 et 4 mars 2000 a lieu à Chamonix un congrès international sur le trafic de transit, auquel participent des spécialistes de divers pays européens et lors duquel sont mis en évidence des solutions pour sortir de la crise actuelle des transports. Le 24 mars 2000, jour anniversaire de l'accident, des actions de protestation ont lieu tant au Mont-Blanc qu'en Maurienne pour fustiger le gouvernement français dans son inaction. À cette occasion, une vingtaine d'organisations nationales et régionales actives dans le secteur des transports lancent le manifeste Mont-Blanc– Maurienne–Vallée d'Aspe. ”<sup>91</sup>

### *Généraliser les succès de l'Initiative des Alpes : pétition pour une RPLP européenne*

Mais ITE permet également la mise en commun d'actions revendicatrices comme la pétition sur la RPLP. La RPLP (redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations) est une taxe favorable à l'environnement qui impose les poids lourds à chaque kilomètre parcouru. Outre les coûts d'infrastructure, l'orientation de la RPLP est la prise en compte des coûts environnementaux et autres coûts externes non couverts dans le trafic routier. Elle est calculée en fonction du poids total admissible et du nombre de kilomètres parcourus. Le principe étant celui d'une taxe dissuasive à l'égard des camions et incitative pour le transfert de l'excédent de trafic sur le rail et pour la modernisation du parc des véhicules de transports de marchandises (développement du transport combiné). Le principe d'une RPLP a été votée en Suisse le 27 septembre 1998 à l'issue d'une campagne menée par Initiative des Alpes, Greenpeace, SEV (syndicat suisse des personnels de transports), l'USS (union syndicale suisse), et l'ATE (association transport environnement). Actuellement une pétition internationale est lancée par ITE afin de faire valider le principe de la RPLP par le Parlement européen c'est-à-dire étendre son principe à l'échelle des pays de l'UE. Voici le texte de cette pétition :

Depuis plusieurs années, l'UE travaille à l'élaboration d'une directive sur l'Eurovignette. Mais, dans le cadre des efforts déployés aux fins de rééquilibrer les tarifs dans le transport européen de marchandises, d'autres instruments beaucoup plus flexibles et performants sont à l'ordre du jour depuis un certain temps déjà, instruments qui sont parfaitement conformes aux principes définis

---

<sup>90</sup> Il y avait également des interventions portant sur la sécurité dans les tunnels.

<sup>91</sup> Fax ITE n°44, mai 2000, site Web ITE déjà évoqué.

dans le Livre blanc intitulé “ Des redevances équitables pour l’utilisation des infrastructures ”. Il s’agit notamment et surtout de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). En conséquence, les organisations, comités d’action, citoyennes et citoyens dont la signature figure ci-dessous appellent le Parlement européen à clore la procédure relative à l’Eurovignette et à plaider pour l’introduction à l’échelle européenne d’une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations. Le Parlement doit faire pression pour que la Commission présente sans tarder un projet de directive RPLP et pour que le Conseil des ministres de l’Union européenne approuve ce projet. La directive doit comporter les points suivants :

- \* 1. Une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) est perçue sur toutes les routes des pays de l’UE. Cette redevance remplace d’autres redevances telles que l’Eurovignette.
- \* 2. La RPLP est conforme au principe de causalité tel qu’énoncé dans le Traité de Maastricht. Outre les coûts d’infrastructure, elle prend en compte les coûts environnementaux et les autres coûts externes non couverts du trafic routier.
- \* 3. La RPLP est calculée en fonction non seulement du poids total maximal admissible, du volume et des kilomètres parcourus, mais aussi des émissions phoniques et polluantes.
- \* 4. Afin de protéger efficacement les régions particulièrement sensibles sur le plan écologique, une différenciation vers le haut du montant de la RPLP est possible dans ces régions.
- \* 5. La RPLP doit être acquittée là où les transports ont été effectués, conformément au principe de territorialité, et perçue grâce à un système électronique d’enregistrement des données nécessaires au calcul de la redevance.
- \* 6. Le montant de la RPLP doit être relevé progressivement, à mesure que le rail sera modernisé et que sera mise en place une politique économique évitant autant que possible les transports inutiles. Ce relèvement doit favoriser la transparence des coûts dans le secteur des transports et permettre aux utilisateurs de choisir le mode de transport en meilleure connaissance de cause.

Cette initiative et le texte détaillé de la pétition nous informent sur les logiques d’actions d’ITE : 1) action revendicative sur le modèle de l’Initiative des Alpes (forte campagne de sensibilisation avec un débouché décisionnel précis) mais élargie aux instances de l’Union Européenne et 2) mise en place d’une expertise environnementale sur les transports dont les dispositifs de fiscalité constituent un point dur.

## B) CIPRA

### **a) Présentation**

La CIPRA a été fondée en 1952. C’est une organisation non gouvernementale représentant une centaine (101 membres en 1999) d’associations et organisations dans les 7 pays alpins : Autriche, Allemagne, France, Italie, Liechtenstein, Suisse, Slovénie. Elle s’emploie dans le cadre d’une approche globale à la préservation du patrimoine culturel et naturel dans l’espace alpin. Ses objectifs sont les suivants :

- initier et promouvoir les mesures visant à la protection de la nature et du paysage
- élaborer les projets de développement dans les Alpes suivant le principe de prévoyance, soit de façon respectueuse de l’environnement et de ses aspects sociaux
- réduire les charges environnementales dans les Alpes de façon efficace et durable à un degré non nuisible
- promouvoir une ample conscience alpine dans et au-delà de l’arc alpin

Les principes directeurs de la CIPRA précisent des orientations.

“ Les Alpes sont le plus grand massif montagneux continu d’Europe centrale, caractérisé par sa beauté unique et sa diversité écologique. En tant qu’espace de vie, espace économique et culturel,

l'espace alpin se distingue par la particularité de sa nature, de sa culture et de son histoire et englobe plusieurs peuples, Etats et régions. L'espace alpin présente d'une part des zones économiquement bien développées, dont le patrimoine naturel subit des sollicitations humaines toujours plus fortes, mais également des zones peu structurées économiquement, connaissant en partie aussi des problèmes environnementaux toujours plus importants.

L'objectif de la CIPRA est de préserver et de garantir les ressources fondamentales, la capacité de la nature à se régénérer, la beauté et la diversité des paysages ainsi que la richesse de l'héritage culturel dans l'espace alpin, y compris les régions se trouvant en bordure des Alpes. Cela implique également la possibilité pour les habitants de l'espace alpin d'assumer convenablement leur subsistance. Pour préserver à long terme l'espace de vie, l'espace naturel, économique et récréatif que sont les Alpes, les exigences écologiques doivent primer les intérêts économiques. Il est particulièrement nécessaire de respecter les limites du supportable dans l'utilisation de l'espace. Le principe de prévoyance est une condition impérative afin d'assurer les conditions de vie de la population à l'intérieur et à l'extérieur de l'espace alpin.

En tant qu'organisation non gouvernementale n'étant pas impliquée dans les politiques de partis, la CIPRA promeut un développement durable qui prend autant en compte les aspects de protection des bases de la vie, que les aspects de développement économique et de défense des intérêts de la population résidente. En outre, elle encourage les efforts visant le renforcement d'une Europe des régions qui permette également aux régions de montagne de représenter mieux encore leurs intérêts. La CIPRA accorde une attention particulière au développement et à la mise en œuvre de la Convention alpine. <sup>92</sup>

Comme pour ITE, nous retrouvons les références à la rationalité environnementale (principe de précaution, développement durable) et à la Convention alpine. Mais à la différence d'ITE, qui défendait un intérêt focalisé<sup>93</sup> (global spécifique) : l'opposition au trafic de transit, la CIPRA défend un intérêt pluridimensionnel (global général) : la protection des Alpes.

La CIPRA met l'accent sur la sauvegarde de la diversité régionale dans les Alpes et sur la solution transfrontalière de problèmes communs. Elle a un statut d'observateur officiel auprès de la convention alpine à l'initiative de laquelle elle a largement participé et auprès du Conseil de l'Europe. Elle s'emploie tout particulièrement à l'amélioration de l'échange transfrontalier d'informations et d'expériences, surtout au moyen de conférences, de publications, d'études et la médiation de contacts. C'est une centrale internationale avec 7 représentations nationales et 1 représentation régionale (Sud Tyrol). Chaque représentation de la CIPRA fait office " d'organisation faitière " dans son pays et sa région. Les représentations :

- se chargent du relevé, de l'analyse et de l'échange d'informations dans tous les domaines relatifs aux Alpes
- encouragent activement la mise en œuvre de projets et la diffusion de modèles intéressants
- établissent les réseaux nécessaires entre les associations, le monde politique, l'administration, les scientifiques et les médias.

En septembre 1991 CIPRA-France est créée. Elle regroupe les associations et fédérations suivantes : Club Alpin Français (CAF), Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature (FRAPNA), Fédération Française de Randonnée Pédestre, Fédération Française de la Montagne et de l'Escalade, Mountain Wilderness, Parcs Nationaux des Écrins et du Mercantour. Membres français du CIPRA en 2000 : Amis de la Nature, Association Pour l'Étude et la Gestion de l'Environnement (APEGE), CAF, Centre International pour la Conservation de la Montagne (CICM), GIR Maralpin, Mountain Wilderness, Parcs Nationaux des Écrins et du Mercantour, Fédération Nationale des Associations d'Usagers de Transports (FNAUT), Parc naturel régional de la Chartreuse, Association nationale pour la protection des eaux de rivière (TOS). Le président actuel de CIPRA France est Jacques Molinari, ingénieur honoraire CEA, président du GIR Maralpin.

---

<sup>92</sup> Site Web CIPRA déjà évoqué.

<sup>93</sup> Sur cette classification des associations en fonction de l'intérêt qu'elle défendent : cf. P. LASCOUMES, op.cit.

## b) Activités de la CIPRA

Outre son travail de coordination (entre ses organisations membres) dans l'espace alpin, la CIPRA a ses propres activités. Elle a notamment mené à bien les réalisations suivantes :

- Le réseau de communes " Alliance dans les Alpes " qui rassemble des communes issues de tous les pays alpins dans l'effort commun d'appliquer la convention alpine au niveau communal (qui se soumettent dans une phase d'essai à un audit écologique conforme aux objectifs de la convention alpine)
- Le Rapport sur l'état des Alpes qui réunit les textes d'auteurs reconnus sur des questions actuelles en rapport avec les Alpes
- L'Académie d'été au Liechtenstein qui dispense des cours de formation continue portant spécifiquement sur les Alpes.
- La définition (automne 1996 Innsbruck) et la mise en œuvre d'un plan d'action pour l'application de la convention alpine
- L'établissement d'un Livre blanc et d'une liste noire qui recensent les exemples positifs et négatifs relativement à la convention alpine.

Nous analyserons certaines de ces actions dans la section suivante (section 2 *Comment dépasser les limitations de la cité verte*)

### 2) Comment dépasser les limitations de la cité verte ?

La mise en réseau transalpine tend à renforcer la justification écologique. Ainsi, les publications de la CIPRA qualifient les Alpes d'écorégion et fournissent des repères pour un jugement vert : ce qui permet de dépasser les limitations de la cité verte.

#### A) Les faiblesses de la cité verte

Selon Lafaye et Thévenot<sup>94</sup>, dans la justification écologique, ou cité verte, l'attention portée à l'environnement et sa protection permettrait d'établir un ordre de grandeur entre les personnes et les choses qui peuplent la cité verte. Est grand ce qui est "vert", propre, biodégradable, recyclable, ou s'oppose à ce qui pollue. Les grands êtres peuvent être des éléments naturels comme l'eau, l'atmosphère, l'air, le climat, des êtres génériques comme la faune, la flore. Est petit ce qui pollue. Mais l'élaboration de ce nouvel ordre de justification rencontre des obstacles.

D'abord, l'analyse des conflits suscités par de grands projets français d'infrastructure, comme le TGV Méditerranée<sup>95</sup> ou le tunnel du Somport<sup>96</sup>, révèle la faiblesse relative de la justification écologique dans les contestations associatives. Ainsi, l'étude sur le conflit du TGV Méditerranée démontre l'effacement de la justification écologique dans le conflit et l'hégémonie de la grandeur domestique dans la mise en valeur de la nature en France. En d'autres termes, les questions écologiques y sont fortement territorialisées. Les questions écologiques ne forment pas l'armature d'une nouvelle cité car elles sont absorbées dans deux ordres de justification plus classiques : la cité civique et surtout la cité domestique<sup>97</sup>. Ainsi, la FARE-SUD (et les

---

<sup>94</sup> C. LAFAYE et L. THEVENOT, " Une justification écologique ? (Conflits dans l'aménagement de la nature) ", *Revue française de sociologie*, n° XXXIV-4, Paris, octobre-décembre 1993, p. 495-524.

<sup>95</sup> Cf. J. LOLIVE, *Les contestations du TGV Méditerranée*, op. cit.

<sup>96</sup> Cf. les deux études suivantes : V. BARNIER, O. SOUBEYRAN, *La controverse du Somport. Éléments de réflexion sur la conduite des grands projets d'aménagement*, document de travail, mars 1995 et L. THEVENOT (dir.), *Le traitement local des conflits en matière d'environnement. Une comparaison France – Etats-Unis*, rapport final pour le Ministère de l'Environnement, vol. 1 et 2, 1<sup>er</sup> décembre 1996.

<sup>97</sup> Très schématiquement, pour suivre les théories de la justification de Boltanski et Thévenot, on parlera de cité civique lorsque les revendications associatives portent essentiellement sur la démocratisation des procédures de décision et de conception des projets ; on parlera de cité domestique lorsque les revendications associatives

associations des Bouches-du-Rhône) hégémonique dans le mouvement semblait écartelée en permanence entre la nécessité d'obtenir des résultats qui satisfassent les revendications des associations locales et celle de promouvoir un programme d'intérêt général régional. Cette tension entre l'effort pour garder un ancrage territorial important et les obligations de généralisation oblige FARE-SUD à établir un compromis entre cité civique et cité domestique. En revanche les responsables de FARE-SUD n'ont pas placé les questions écologiques au cœur de leur combat. Pourquoi cette faiblesse de la cité verte ? C'est qu'en France, la nature est profondément domestiquée : modelée par les activités humaines (agriculture, urbanisation) et civique : découpée, organisée en une multitude de communes. La situation est très différente aux Etats-Unis par exemple où le rapport à la nature passe par l'expérience de la *wilderness* : la nature vierge, l'étendue sauvage<sup>98</sup>.

D'autres faiblesses tiennent à la nouveauté de cette cité verte qui n'est pas encore passée dans les mœurs et habitudes de la population. Les jugements concernant la grandeur verte s'appuient sur des instruments et des épreuves rares et fragmentaires qui ne sont ni systématisés ni coordonnés, ni répandus dans l'ensemble de la population. Seuls les convaincus, les militants peuvent les mobiliser. Pour Thévenot, " L'élaboration d'un nouvel ordre de grandeur ne se limite pas à l'extension du qualificatif vert qui permet des équivalences entre les êtres sous un rapport général qui les met en ordre. Ces évaluations doivent être *équipées* par des *instruments* et des *épreuves* de mesure qui contribuent à la création de nouveaux objets, comme ces déchets qui peuvent changer d'état et accéder à la grandeur verte pour autant qu'ils soient recyclables et qu'une chaîne de recyclage a été mise en place. Si le sacrifice associé à l'accès à la grandeur est souvent manifeste, la justification écologique apparaît cependant encore insuffisamment instrumentée pour permettre une décentralisation des jugements congruents avec cet ordre de grandeur et une coordination des évaluations selon un même impératif "<sup>99</sup>.

Le réseau transalpin permet de dépasser ces différentes limitations de la cité verte

## B) La qualification des Alpes comme écorégion

Dans les propos et les publications des responsables de la CIPRA, la référence aux Alpes nous fait sortir de la nature domestiquée quadrillée par les communes. Les Alpes constituent un espace de nature sauvage (*wilderness*). Je m'appuie ici en particulier le *rapport sur l'état des Alpes*<sup>100</sup> qui propose une vue d'ensemble sur les Alpes conforme aux conceptions de la CIPRA.

" Les Alpes sont en Europe occidentale le plus grand espace proche de la nature, un réservoir unique pour la biodiversité continentale, une mosaïque étonnante de paysage et d'habitats Il ne fait aucun doute qu'il est nécessaire de préserver dans les régions alpines un environnement proche de son état naturel ... Le seul espace en Europe occidentale dans lequel il reste une chance de préserver des grandes régions proches de la nature et d'un seul tenant "

Compte tenu de l'importance dans la stratégie de la CIPRA de ce rapport sur l'état des Alpes qui fait référence à la Convention alpine, nous le considérerons comme un opérateur de synthèse et de diffusion et l'analyserons comme un rapport selon la grille d'analyse<sup>101</sup> déjà évoquée dans la problématique (*La percolation du développement durable*). Ce rapport établit une vision unifiée, synthétique et simplifiée des Alpes, mais cette synthèse documentaire met en œuvre des connexions entre phénomènes et disciplines qui sont loin d'être réunies dans des expériences, des sites d'observation ou dans les laboratoires<sup>102</sup>. Il n'y a pas dans le rapport de définition conceptuelle de l'écosystème alpin mais l'intégration se fait par les rubriques. Le rapport propose une vue d'ensemble sur les Alpes selon 3 perspectives :

---

portent plutôt sur la défense des territoires, des patrimoines et leur maîtrise locale par les habitants (développement local).

<sup>98</sup> L. THEVENOT, *idem*.

<sup>99</sup> L. THEVENOT, *ibid.*

<sup>100</sup> COMMISSION INTERNATIONALE POUR LA PROTECTION DES ALPES (CIPRA), *Rapport sur l'état des Alpes. Données, faits. Problèmes. Esquisses de solutions*, Edisud, 1998. Publié en quatre langues (français, italien, allemand et slovène), ce rapport réunit sur 472 pages des articles de 70 scientifiques et auteurs connus.

<sup>101</sup> A. CAMBROSIO, C. LIMOGEZ and D. PRONOVOST, *op. cit.* et F. CHARVOLLIN, *op. cit.*

<sup>102</sup> Ce n'est pas une critique car tous les rapports procèdent ainsi.

- nature et paysage : où en est la protection de la nature et des paysages dans cet espace naturel et culturel si varié ?
- tourisme et loisirs : quel rôle y joue le tourisme et quelles sont ses répercussions ?
- trafic et transport : quel est le volume de trafic sur les grands axes de transit ?

Ces découpages renvoient aux orientations de la CIPRA conformes à la Convention alpine. Les Alpes ne sont plus que le contenu d'un rapport. Les Alpes deviennent Le rapport sur *l'état des Alpes* (c'est-à-dire ce que les Alpes sont selon la CIPRA) qui devient un cadre général d'action. Nous restituons l'ossature du rapport, son argumentaire :

Les Alpes constituent le dernier espace resté proche de la nature (le plus grand espace naturel) en Europe occidentale à la diversité biologique exceptionnelle / qui souffre des activités humaines / surtout le tourisme et les transports / qu'il faut protéger et développer durablement / en appliquant la Convention alpine / et en s'inspirant des exemples fournis par des acteurs économiques (producteurs, associations, prestataires de services), des communes et des régions (landërs) des Alpes / qui constituent des actions de développement durable local

Le rapport permet de réduire la complexité du monde des Alpes. Il simplifie et stabilise le champ de l'action de la CIPRA (et des utilisateurs du rapport). Il fournit des informations pertinentes pour faciliter l'action. La qualification des Alpes comme un espace proche de la nature est liée à un engagement dans l'action. elle débouche sur la lutte pour la mise en œuvre de la Convention alpine et la promotion d'actions de développement durable local.

Ainsi, la littérature de la CIPRA, et notamment le rapport sur l'état des Alpes, vise à redéfinir les Alpes comme un espace proche de la nature qu'il faut protéger et développer durablement. C'est une *écorégion* : un monde pertinent "vert" rempli d'objets "verts" sur lesquels il est possible de porter des jugements "verts" et d'agir conformément à ces mêmes jugements. Mais pour exercer cette possibilité de jugement, encore faut-il disposer de repères.

### C) Fournir les repères du jugement

Pour renforcer la justification écologique, il est nécessaire de faciliter et populariser des jugements écologiques (verts) sur les Alpes. C'est l'intérêt des actions de la CIPRA qui fournissent des exemples, des indicateurs et des labels à travers les informations et les formations du réseau. La CIPRA s'appuie sur ses 7 représentations nationales (et sa représentation régionale) et leurs réseaux de correspondants pour procéder à des échanges d'informations et d'expériences afin de fournir des repères pour des jugements verts sur les Alpes. Cette exigence concerne la plupart des activités de la CIPRA. J'en donne deux exemples

#### **a) Livre blanc / liste noire**

Il faut d'abord mentionner l'établissement d'un Livre blanc et d'une liste noire qui recensent des exemples de réalisations positives et négatives du point de vue de la durabilité et en rapport avec la Convention alpine

"La convention alpine est un concept global visant à la protection et au développement durable de l'espace alpin. La liste des objectifs implicites ou explicites et des protocoles de la convention serait longue à établir. Pourtant, comme le disait Bertold Brecht, "la vérité est concrète" ; autrement dit, *sans l'action et des mesures concrètes, les objectifs risquent de rester des vœux pieux*. Le plan d'action de CIPRA-International prévoyait entre autre la création d'un livre blanc et d'une liste noire destinés à réunir *des exemples de réalisations positives et négatives*. Depuis 1999, la CIPRA a entrepris une campagne de collecte d'informations. La recherche s'étend à tout l'espace alpin et a pour but de *recenser des exemples de projets ou d'activités qui, selon les critères de la convention alpine contribuent au maintien — ou au contraire à la destruction — de la diversité naturelle ou culturelle et à la promotion — ou au contraire à l'inhibition — du développement durable*. À ce jour, plus de 100 exemples de réalisation recensés qui seront présentés dans les prochains mois au public intéressé. La ligne de démarcation blanc - noir n'est pas aussi nette et les zones grises ne manquent pas (points faibles des projets modèles...). La CIPRA portera des appréciations nuancées sans se priver des jugements de valeurs et des prises de

position. *Les exemples seront classés et évalués d'une part en fonction de la liste d'objectifs de la convention alpine d'autre part par rapport aux positions de la CIPRA qui réclame en de nombreux domaines des standards plus sévères que la convention.*"<sup>103</sup>

### **b) le réseau des communes " Alliance dans les Alpes "**

Le réseau de communes " Alliance dans les Alpes " est destinée à présenter des exemples de réalisations locales pour faciliter une application concrète de la Convention alpine au niveau des communes en présentant des exemples concrets

*" La Convention alpine constitue la première tentative de donner à l'ensemble des Alpes une base pour un développement économique durable. Malgré son établissement incontestable au niveau politique, la Convention peine à trouver une application concrète au niveau des communes, qui sont au nombre de 6000 environ dans le périmètre de la convention alpine. Ceci est certainement dû au fait que les nombreux acteurs qui doivent appliquer dans la réalité quotidienne la Convention manquent de repères qui leur montrent concrètement quelles sont les modifications que peut apporter son application dans le sens d'un développement durable. Afin de combler cette lacune, il faut pouvoir présenter des exemples concrets de son application. Jusqu'à ce jour, on constate que des communes/vallées/régions qui pourraient faire office de modèles dans le sens d'une application des principes de la Convention font encore défaut. De tels exemples pourraient écartier la méfiance que soulève la Convention et permettre son application par la base, selon le principe de subsidiarité.*"<sup>104</sup>

Afin de parvenir à de telles fins, la CIPRA, en collaboration avec des organisations régionales (par ex. Ligue des communes autrichiennes, etc.) a mis en place un réseau pilote autogéré de communes dans l'ensemble des Alpes avec l'appui financier de la Direction Générale XI (Environnement) de la Commission Européenne. Ce réseau baptisé " Alliance dans les Alpes " rassemble une trentaine de communes issues de tous les pays alpins dans l'effort commun d'appliquer la convention alpine au niveau communal et qui se soumettent dans une phase d'essai à un audit écologique conforme aux objectifs de la convention alpine. Les objectifs du réseau sont : un transfert de savoir-faire et d'information entre les communes ; le développement d'un programme de formation continue pour les membres ; le progrès dans la réalisation de projets en accord avec les principes de protection de l'environnement au moyen d'audits écologiques communaux ; la mise au point de programmes-modèles de travail pour la mise en pratique des protocoles de la Convention ; l'implication active des acteurs importants pour le développement de la commune ; une publicité active vers l'extérieur pour expliquer la finalité du réseau ; la mise en place d'un cercle d'experts, dont les conseils peuvent être demandés suivant les problèmes rencontrés. Le but final de ce projet est d'accumuler les premières expériences d'un réseau de ce genre. Actuellement la mise en œuvre de ce projet débute.

### 3) L'émergence d'une expertise environnementale alpine

#### A) Déplacer l'expertise vers des savoirs maîtrisés par les associations

L'expertise ébauchée par les associations françaises à travers leurs combats contre les grandes infrastructures de transport se définissait essentiellement par l'opposition aux projets et à l'expertise-transport qui les formatait. Elle ne s'organisait pas autour de la prise en compte de l'environnement qui s'effectuait parallèlement à travers la saisie d'opportunités offertes par les territoires d'implantation. En revanche la constitution des réseaux transalpins permet un véritable déplacement de l'expertise transport vers une expertise environnementale centrée sur l'écorégion alpine. Pour analyser cette expertise naissante, nous reprendrons la grille d'analyse déjà utilisée dans la Première Partie (*L'expertise associative issue de la contestation des grands projets publics en France*). Le réseau d'expertise dont nous ébauchons ici le tracé est une tentative d'aligner des ressources réglementaires (au sens large) ; des compétences associatives et des ressources scientifico-techniques (connaissances certifiées et artefacts).

---

<sup>103</sup> Site Web CIPRA, idem, souligné par nous

<sup>104</sup> Site Web CIPRA, ibid., souligné par nous

1) Nous avons déjà abondamment parlé des ressources réglementaires mobilisées par les associations. ITE et la CIPRA font la promotion de la *Convention alpine* un texte législatif qui est censé permettre un développement durable des régions alpines. De même ITE a été constituée afin de généraliser l'expérience suisse de *l'Initiative des Alpes pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit*, elle-même inscrite dans la constitution helvétique.

2) En ce qui concerne les compétences associatives, ITE valorise celles de ses membres pour s'opposer au trafic de transit dans les Alpes. Il s'agit principalement de l'expérience acquise par les fédérations françaises (FARE-SUD, FRAPNA, etc.) lors des contestations des grands projets de transport (TGV Méditerranée, A 58, A 51, A 400) et des capacités de mobilisation de l'Initiative des Alpes qui a réussi ses campagnes de sensibilisation en faveur de la votation du même nom et de la RPLP. Le registre d'action de la CIPRA est moins directement revendicatif : la CIPRA réalise la promotion d'actions de développement durable à travers les régions alpines.

“ La CIPRA promeut un développement durable qui prend autant en compte les aspects de protection des bases de la vie, que les aspects de développement économique et de défense des intérêts de la *population résidente*. En outre, elle encourage les efforts visant le renforcement d'une *Europe des régions* qui permette également aux régions de montagne de représenter mieux encore leurs intérêts. ”<sup>105</sup>

À la lecture des publications de la CIPRA, comme ce texte par exemple, on constate que le développement durable n'y est jamais séparé du développement économique local. Les actions dont la CIPRA fait la promotion — par exemple le réseau de communes “ Alliance dans les Alpes ”, le Livre blanc des projets et initiatives modèles — ont souvent un ancrage territorial important. Ces actions de *développement durable local* réalisent un compromis entre cité verte et cité domestique.

3) La dernière composante de l'expertise alpine, ce sont les ressources scientifico-techniques. Comme on l'a déjà vu, les réflexions pluridisciplinaires engagées par la CIPRA convergent vers la définition d'un territoire d'action : *l'écorégion alpine* qui permet d'ancrer l'objectif du développement durable. Plus généralement, les réseaux transalpins élaborent des principes ; recherchent des références et font la promotion de dispositifs économiques (ex. : l'évaluation des coûts externes) fiscaux (ex. : la RPLP) et techniques (ex. : les routes roulantes suisses et autrichiennes) pour favoriser la mise en œuvre d'une politique alpine viable, en particulier un transport écologiquement viable (ITE) et un tourisme durable (CIPRA).

#### B) Schéma récapitulatif *L'ébauche d'une expertise alpine ?*

Le schéma de la page suivante résume les analyses de ce chapitre II (*Le renforcement de la justification écologique*)

---

<sup>105</sup> Principes directeurs de la CIPRA, site Web CIPRA déjà évoqué, souligné par nous.

#### **IV. Vers une nouvelle politique française des transports terrestres dans les Alpes ?**

La percolation du développement durable favorisé par la Convention alpine ne se traduit pas seulement par l'émergence d'une expertise environnementale alpine au sein des grands réseaux associatifs transalpins ; elle favorise également une évolution de la politique française des transports terrestres dans les Alpes. Les projets d'infrastructures dans les Alpes ont fait l'objet de trois missions successives : leurs travaux sont consignés dans les rapports Legrand (juillet 1991) ; Besson (1993) et Brossier (mars 1998). Ils seront analysés ici comme éléments du cadrage de la politique des transports dans les Alpes. Alors que les rapports Legrand et Besson témoignent d'une conception aménagiste classique (section 1) ; le rapport Brossier s'appuie sur cette même Convention alpine pour proposer un recadrage environnemental de la politique des déplacements dans les Alpes (section 2).

##### **1) Les rapports Legrand et Besson : une conception aménagiste classique**

Les deux premiers rapport de cadrage partagent un même consensus sur l'inéluctabilité du développement des trafics de marchandises et de voyageurs dus à l'ouverture des frontières en 1993 : ils concluent à la nécessité de créer des infrastructures nouvelles, lourdes, au Nord comme au Sud.

##### A) Le rapport Legrand

Le rapport Legrand<sup>106</sup> a été commandé par les ministres de l'Équipement, du Logement, des transports et de la Mer, M. Besson, et de l'Aménagement du territoire, M. Chérèque en mars 1991. La lettre de mission comportait les quatre points suivants : " une analyse des flux de voyageurs et de marchandises empruntant les liaisons transalpines par relation, itinéraire emprunté et mode ; définition de l'offre de transport combiné ou de route roulante empruntant le futur tunnel ferroviaire entre Saint Jean de Maurienne et Suse, (...), conditions d'exploitation du Tunnel du Mont Blanc et de ses accès au voisinage de la saturation ; les percées routières dans les Alpes du sud entre la France et l'Italie à vocation européenne ou interrégionale "<sup>107</sup>, le tout dans une perspective multimodale<sup>108</sup>.

##### *Importance des trafics routiers de marchandises entre la France et l'Italie*

Le rapport souligne l'importance des trafics de marchandises acheminés par la route. En 1988, 69 MT de tonnes de marchandises étaient acheminés entre la France et l'Italie, dont 42MT (62 %) par la route et 27 MT (39 %) par le fer. La part routière est celle qui augmente le plus : entre 1974 et 1988 les échanges de marchandises par la route sont passés de 43 MT en 1974 à 69 MT en 1988 dans les Alpes. L'essentiel de ce trafic de marchandises passe au Nord des Alpes par les tunnels du Fréjus et du Mont-Blanc<sup>109</sup> : 3000 poids lourds par jour soit environ 43 % du trafic total de ces deux passages, contre 1400 à Menton qui ne constitue qu'une petite part du trafic de ce passage (6 %). Sur 64 000 véhicules qui transitaient par ces différents passages 60 000 étaient des véhicules

---

<sup>106</sup> Le rapport est en fait le résultat d'un groupe de travail composé de : M. BECKER (DRE PACA), M. CHASSANDRE (DRE Rhône-Alpes), M. MOULLADE (Direction du Trésor), M. POLAILLON (Direction du Budget), M. GIBLIN (DRE Languedoc-Roussillon), M. GINESTE (Commissaire à l'aménagement des Alpes) ; M. LEGRAND (Délégation française à la commission intergouvernementale du Tunnel sous la Manche), Mme GRIMA (Direction des Transports Terrestres), M. MATHERON (DQV), M. ROBERT (DATAR), M. de WISSOCQ (Direction des Routes), Mme WARIN (DR).

<sup>107</sup> L. BESSON., J. CHÉR"QUE, Extrait de la lettre de mission 26 mars 1991.

<sup>108</sup> La perspective multimodale, telle qu'elle est présentée à l'époque, reste assez sommaire.

<sup>109</sup> Côté franco-italien, il existe trois passages principaux permettant le franchissement ferroviaire ou routier dans les Alpes : il s'agit des tunnels de Vintimille, du Fréjus et du Mont-Blanc. Les quatre autres se situent en Suisse : le Grand-Saint-Bernard, Le Gothard, le San Bernardino et le Simplon. Côté autrichien il en existe sept : le Reschen, le Brenner, le Felbertauern, le Tauern, le Schober, le Semmering et l'autoroute Vienne-Graz.

légers dont 21 000 passant à Menton<sup>110</sup>. Une première conclusion s'impose : importance du trafic de marchandises au Nord, en revanche le trafic au sud est principalement motivé par les déplacements touristiques.

### *Origines et destinations des flux principaux*

Concernant les déplacements des véhicules légers (VL), ceux qui empruntent les tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus proviennent à 96 % de la région Rhône-Alpes, la partie Nord de la France et l'Europe du Nord. À Menton en revanche 94 % des déplacements proviennent de la région PACA, du sud de la France et de la péninsule Ibérique. Pour les poids lourds (PL), on retrouve assez logiquement les mêmes proportions : pour les tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus, ils proviennent à 99 % de Rhône-Alpes, Nord de la France et Europe. Pour Menton, les PL proviennent à 90 % des régions méditerranéennes, du sud-ouest et de la péninsule Ibérique. Ce point associé au précédent, conduit à une seconde conclusion : les passages au sud et au nord, par leurs types de trafics, ne sont pas concurrents. Consécutivement, les possibilités de report entre les itinéraires Nord et Sud sont très limitées<sup>111</sup>. Il constitue un des arguments fondamentaux du rapport repris d'ailleurs par son successeur Besson.

### *Les anticipations à l'horizon 2010*

Pour le Nord comme pour le Sud, les études s'accordent à constater le poids déterminant du trafic futur des poids lourds. Ainsi pour les Alpes du Nord les poids lourds passeraient de 2100 (PL/j en 1990) à 3500 (PL/j en 2010), pour le tunnel du Mont-Blanc, de 1500 (PL/j en 1990) à 3700 (PL/j en 2010) pour le tunnel du Fréjus<sup>112</sup>. Mais la projection la plus surprenante concerne les passages au sud : elle se base sur les augmentations fortes passées (le trafic au Sud des Alpes a augmenté de 70 % pour les PL de 1984 à 1990) et anticipe un volume d'environ 5300 PL/j " sur coupure entre le Montgenèvre et la Côte Méditerranéenne, l'essentiel du trafic étant assuré par l'itinéraire côtier qui devrait supporter un volume total de trafic en l'absence d'infrastructures nouvelles de l'ordre de 50 000 véhicules jour en T.M.J.A. 2010<sup>113</sup> ". On peut s'interroger sur les raisons qui fondent de telles anticipations : techniques mais également socio-politiques que nous nommerons " socio-techniques ".

### *Les fondements socio-techniques des anticipations*

Ces anticipations sont articulées sur quelques fondements principaux :

- La volonté politique de désenclaver la région PACA : cette région située au Sud des Alpes, est toujours présentée par rapport au Nord, comme enserrée par un relief montagneux, une bande littorale étroite et la frontière italienne. Les équipements projetés la placeraient au sein des échanges commerciaux méditerranéens. Il s'agit alors d'une méditerranée opulente, riche : la Catalogne pour l'Espagne et les régions du Piémont, la Ligurie et la Lombardie<sup>114</sup>, pour l'Italie. " Le triangle Turin-Gênes-Milan, représente une puissance économique importante, il concentre 40 % de la valeur ajoutée de l'industrie italienne. Le PIB par habitant du Piémont, de la Ligurie, et la Lombardie est voisin voire supérieur à celui de la région Rhône-Alpes. (...) Toutes les études socio-économiques ont mis en évidence l'émergence d'un axe majeur Est-Ouest allant de la Catalogne à la Lombardie en passant par le Languedoc-Roussillon, PACA et Ligurie-Piémont. "<sup>115</sup>

- Le deuxième point qui facilite de telles anticipations, c'est la position adoptée vis-à-vis des projets suisses de NLFA (nouvelles liaisons ferroviaires alpines). En effet, dans le cadre de sa politique de limitation des transports de marchandises par la route<sup>116</sup>, la Suisse envisageait dès cette époque le réaménagement des tunnels du Saint

---

<sup>110</sup> M. LEGRAND (dir.), *Rapport du groupe de travail sur les percées alpines*, Ministère de l'Équipement, juillet 1993, 31p. + Annexes.

<sup>111</sup> M. LEGRAND (dir.) op. cit., p. 2.

<sup>112</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>113</sup> Nous reviendrons sur la signification de " en l'absence d'infrastructures nouvelles ", dans le paragraphe suivant.

<sup>114</sup> Le " triangle " est composé des villes de Turin Gênes Milan.

<sup>115</sup> M. LEGRAND, op.cit., p. 15.

<sup>116</sup> À l'époque du rapport, " La politique suisse du transport de marchandises en transit vise à limiter les nuisances environnementales dans les vallées alpines helvétiques et consiste à favoriser le développement du

Gothard et du Loeschberg permettant d'élever ainsi la capacité d'acheminement des marchandises. La confédération helvétique prévoyait également la réalisation d'un nouveau tunnel (ferroviaire) de base sous le Saint Gothard. Le réaménagement et la création d'un nouveau tunnel devant permettre à terme d'acheminer 69 MT de tonnes par an, soit l'équivalent de ce qui était acheminé en 1990 par l'ensemble des accès routiers et ferroviaires alpins. La décision suisse a une conséquence immédiate sur les trafics de poids lourds : c'est de détourner ceux-ci vers les passages français et autrichiens. Ainsi pour les seuls tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus, ce sont 460 000 poids lourds qui ont été détournés par ces passages<sup>117</sup>. Pourtant le rapport, dans son anticipation, ne prend qu'une donnée du problème : celle relative à l'augmentation du trafic au Mont-Blanc et au Fréjus, mais sous-estime totalement sa diminution future du fait des infrastructures projetées. " Ce montant qui est repris dans le message de la Confédération sur le transit alpin paraît cependant constituer une estimation très optimiste ; il repose en effet sur une utilisation quasi-complète de la capacité des itinéraires ferroviaires qui paraît difficilement compatible avec une exploitation mixte (voyageurs et marchandises), et sur une évaluation généreuse des tonnages nets transportés par chaque train " <sup>118</sup>. Le transport combiné et l'autoroute ferroviaire ne sont encore qu'à l'état de projets nécessitant de fortes innovations, principalement logistiques, dans l'organisation des transporteurs et des chargeurs.

Ces projets susceptibles de transformer la circulation des marchandises dans les Alpes ne sont pas pris en compte, pas plus que la Convention Alpine, dont la convention-cadre a pourtant été signée le 7 novembre 1991 par six États<sup>119</sup> européens alpins (et la Communauté européenne) quelques mois à peine après la remise du rapport Legrand. En résumé, le référentiel du rapport se limite à l'espace alpin comme support d'échanges commerciaux européens.

- Enfin le dernier point, qui étaye ces anticipations, est la question du financement des projets par le recours au système des concessions pour le financement des tunnels et projets routiers. Le recours aux concessions constitue un moyen connu depuis la constitution des premières sociétés d'autoroute pour financer les infrastructures de transport tout en permettant de ne pas puiser directement sur les ressources budgétaires, cela depuis la loi de 1955. Le recours à la concession est limité en France au financement des projets routiers : dans le rapport Legrand, il n'est donc envisagé que dans ce cas précis. L'ensemble des projets au Nord et au Sud est chiffré à 17 milliards de francs (part française) " dans l'hypothèse la plus favorable ". Cela sous-tend alors une prise en charge égale tant du côté italien que français<sup>120</sup>. Mais l'Italie souhaiterait faire jouer le principe de territorialité ce qui, compte tenu de sa position au niveau des frontières lui permettrait d'obtenir auprès de ses voisins français, suisses et autrichiens un maximum d'aménagements à peu de frais. En d'autres termes, apparaissent en filigrane des projets des possibilités de désaccords entre les deux pays : sur les passages de certaines infrastructures, sur leurs financements, à part égale pour chaque pays.

#### *Les projets d'infrastructures proposés par le rapport Legrand*

Pour les Alpes du Nord :

La construction de l'autoroute de la Maurienne avec achèvement de l'accès autoroutier au tunnel du Fréjus. L'utilisation du tunnel du Mont-Blanc à sa pleine capacité (avec ventilation) jusqu'en 2005 : au-delà, réalisation d'un tunnel dans le val de Suse (passage de Modane). Mais les deux points importants du rapport sont : 1) la réalisation au-delà de 2010, du TGV Lyon-Turin à vocation mixte (voyageurs et marchandises) soit par construction d'une ligne TGV-fret conventionnel ou transport combiné soit par construction d'une ligne TGV-fret conventionnel ou combiné avec autoroute ferroviaire. 2) Le non-doublement des tunnels du Fréjus et du

---

mode ferroviaire tout en contenant le transport routier. Cette politique repose essentiellement sur l'interdiction faite aux poids lourds de plus de 28 tonnes de poids total l'entrée en Suisse, alors que le véhicule maxicode standard en Europe de l'Ouest a un poids total autorisé de 40 tonnes ". Cf. J. DORNBUSH., *Politique suisse des transports : combien de poids lourds en plus dans les vallées alpines françaises ?*, document synthèse, décembre 1996, Centre de documentation de l'Aménagement et les Transports, 4 pages.

<sup>117</sup> J. DORNBUSCH, op. cit.

<sup>118</sup> M. LEGRAND, op.cit., p. 3.

<sup>119</sup> France,, Italie, Suisse, Autriche, RFA, Liechtenstein. La convention était également signée par la Slovénie non encore reconnue à l'époque.

<sup>120</sup> Or le rapport Brossier montre justement comment cette part ne peut être pas égale en l'état actuel du droit communautaire du fait du principe de territorialité.

Mont-Blanc<sup>121</sup> : il se montre favorable à une solution par le col du petit Saint Bernard, les accès étant en partie assurés par les projets de route à deux fois deux voies pour les Jeux Olympiques.

Pour les Alpes du Sud :

Bien que le rapport ne considère pas l'autoroute A 8bis (A 58) comme susceptible de rentrer dans ce cadre des échanges internationaux Est-Ouest, mais comme un projet relié aux problèmes de déplacements de la zone agglomérée de la Côte d'Azur, il le mentionne toutefois dans les infrastructures à réaliser dans les années 2005-2010. Les autres projets intégrés dans la problématique suivie jusque-là sont d'une part le projet autoroutier Nice-Cuneo (par la vallée de la Roya) et d'autre part, le projet de liaison dans le Briançonnais par la vallée de la Suse.

### B) Le rapport Besson

Un nouveau rapport, le rapport Besson<sup>122</sup> est commandé à l'ancien ministre des transports, alors maire de Chambéry, par le ministre de l'époque Jean-Louis Bianco. Les termes de la commande sont sensiblement les mêmes que celui du rapport Legrand. Les Alpes, tout comme dans la précédente analyse, sont considérées comme un obstacle au développement économique, il y a même une dramatisation de "l'obstacle" en assimilant celui-ci au rideau de fer soviétique : "Les Alpes sont peut-être d'une beauté saisissante, mais ces montagnes puissantes, symboles de liberté et d'ouverture, constituent paradoxalement une des dernières menaces contre l'unité et l'intégration européennes. Elles constituent une impasse géographique de dimensions monumentales pour les transports européens (...) Le Marché Unique laisse entrevoir des mouvements nord/sud en toute liberté mais jusqu'à un certain point seulement car tout se grippe devant les Alpes, barrière qui d'après certains pourrait tout autant ralentir la liberté de mouvement que le rideau de fer en son temps<sup>123</sup> "

#### *Les préconisations du rapport Besson*

Le rapport Besson s'inscrit dans le droit-fil de son prédécesseur : comme nous le soulignons précédemment, il partage avec le rapport Legrand la même évaluation sur l'accroissement des trafics de poids lourds au Nord comme au Sud. Complétant le rapport Legrand, il propose pour le projet Lyon-Turin, un financement par le recours à la concession intégrant à la fois des sociétés ferroviaires et routières. Le montage d'une telle S.E.M. constituant, un premier pas vers l'intermodalité<sup>124</sup>, il s'agirait alors d'une grande première française. Le rapport Besson insiste par ailleurs sur la possibilité de réaliser rapidement la ligne Lyon-Turin en ligne future de transport combiné.

Mais c'est dans la partie Sud que les divergences entre les deux rapports s'expriment davantage : le rapport Besson n'estime pas nécessaire la réalisation de l'autoroute A 8bis<sup>125</sup>. Par ailleurs il envisage la réalisation du projet Nice-Cuneo non par la vallée de la Roya mais par celle de la Tinée. La liaison Nice-Cuneo s'articulerait avec la route nationale RN 202 qui relie Nice à Digne. Mais le rapport envisage l'articulation de cette autoroute avec le projet de liaison A 51-vallée du Var (A 518) en lieu et place des G.L.A.T. prévues pour les RN 85 et 202. Ces deux points constituent donc deux différences notables entre les rapports.

Cette proposition prend acte des difficultés d'alors pour réaliser certains projets : le projet d'autoroute A 51 en amont de Gap (passage à l'Est) préconisé par les élus semble avoir des difficultés techniques de réalisation, par ailleurs tout accroissement du trafic en vallée de Suse semble exclu pour les italiens. Le rapport envisage donc trois possibilités pour le passage de l'autoroute Nice-Cuneo <sup>126</sup>: : le passage par Tende et la vallée de la Roya,

---

<sup>121</sup> Bien qu'à l'époque il s'agisse d'un projet soutenu par la société concessionnaire du Mont-Blanc.

<sup>122</sup> Réalisé en collaboration avec Catherine COMOLI, Préfet chargé d'une mission de service public.

<sup>123</sup> Rapport Besson p. 2.

<sup>124</sup> Rapport Besson p. 24.

<sup>125</sup> Rapport Besson p. 29.

<sup>126</sup>Nommée à l'origine l'autoroute du Mercantour, l'autoroute sera débaptisée plus tard par suite des oppositions à son passage sous le massif protégé. Ses promoteurs l'appelèrent alors "la Lombarde" du nom d'un col situé à la frontière franco-italienne sous lequel l'autoroute devait passer via un tunnel. Cette nouvelle dénomination ambiguë inscrivait le projet dans les échanges avec La Lombardie (et le cœur économique de l'Italie Milan) alors

celui par la Vésubie et enfin par la Stura et la Tinée. Il en ressortira compte des critères de coûts, d'environnement et d'aménagement, une préférence pour l'itinéraire de la Tinée. Ce nouveau percement sous la Tinée serait destiné aux poids lourds tandis que l'itinéraire sous la Roya serait amélioré mais réservé au transit touristique. La possibilité d'un couplage est alors envisagée entre les deux projets, le projet par l'itinéraire de la Tinée financé par concession pourrait contribuer à la remise en état de l'actuel passage par Tende.

Les préconisations faites par le rapport Besson ne vont pas recueillir l'unanimité au sein du Ministère<sup>127</sup> : les projets de doublement de l'autoroute A 8, son raccordement à A 51 ainsi que l'aménagement des RN 202 et 85 seront poursuivis. C'est à la faveur de certaines contestations, que la politique de l'Équipement semblera s'infléchir. Modification dont témoigne le rapport Brossier, mais il convient auparavant de resituer les contestations portant sur les projets évoqués.

### C) Les contestations des projets (A 51, A 58, 202bis)

Au risque de faire une redite avec la Première Partie il nous est apparu utile de rappeler ici l'état des contestations associatives à l'encontre des projets proposés par les rapports Legrand et Besson car ces conflits ont motivé en partie le rapport Brossier.

Les projets d'autoroutes A 51 et A 58 (ou A 8bis) et plus récemment de GLAT<sup>128</sup> 202bis connaissaient alors une opposition forte et structurée tant de la part d'élus que d'associations<sup>129</sup>. Malgré les changements de tracés (Est de Gap pour A 51), (Sud de Grasse pour A 58), des oppositions vives se sont exprimées aux différentes étapes des projets.

Le projet A 51 a connu une opposition dès les premières études concernant la section Grenoble –Col du Fau. Malgré la DUP prise le 31 Décembre 1993, les opposants ne relâchent pas et occupent les chantiers de construction de l'autoroute. Pour la section centrale du projet, une polémique s'est installée au sujet du passage de l'autoroute à propos de trois variantes : un tracé passant par Lus-la-Croix-Haute et le Col de Faye, un tracé à l'Ouest de Gap et un tracé à l'Est de Gap.

Concernant le projet A 58, une contestation vive s'est engagée dès les études préliminaires, orchestrée par quelques élus locaux et relayée par des associations. Le conflit a rejailli sur les schémas directeurs d'aménagement. En fait, tout comme pour l'autoroute A 51, deux objectifs se mêlaient et présidaient aux choix des tracés : celui d'une desserte locale et de desserte de transit. Or pour les associations il apparaît évident dans l'un ou l'autre cas (A 51 et A 58) que ces deux types de problèmes ne pouvaient être résolus par une même solution, c'est-à-dire une autoroute.

Enfin, moins connue est la contestation de la RN 202bis. Ce projet concerne le doublement de la route nationale actuelle (la 202) située sur la droite du Var. Localement les élus et les associations semblent d'accord sur le principe d'une desserte améliorée de la Z.A.C. de Carros en rive droite, mais ils s'opposent à celui d'un projet plus ambitieux, celui d'une G.L.A.T. intégrée dans la configuration A 58-A 51 et Nice-Cuneo. Le doublement est l'objet d'oppositions fortes portant sur les risques d'inondations du fleuve Var. Il est également la scène d'oppositions sur l'utilisation et la vocation future des sols : soit entièrement urbanisés, dont l'usage est calé sur le développement de la ville de Nice, soit préservant l'utilisation de terres agricoles. Moins connue, mais tout aussi déterminée, l'opposition contre le projet de doublement de la RN 202 a été l'occasion d'une annulation<sup>130</sup> des travaux sur la RN 202 au titre de la loi sur l'eau. La controverse anime actuellement les débats en cours sur la D.T.A. (Directive Territoriale d'Aménagement) des Alpes-Maritimes.

Lors des changements politiques survenus en avril 1997 les ministres de l'Équipement Gayssot et de l'Aménagement du Territoire, Voynet, vont décider la suspension de la procédure d'enquête préalable à l'utilité publique pour l'A 51 en juin 1997. Deux mois plus tard, c'était au tour de l'A 58 : la procédure d'intérêt général

---

que l'autoroute ne dessert que le Piémont.

<sup>127</sup> Cela lui vaudra d'être " mis sous le coude " pendant un certain temps.

<sup>128</sup> GLAT : grande liaison d'aménagement du territoire.

<sup>129</sup> Nous contentons ici de rappeler les grands traits des contestations. Elles font l'objet de plus amples analyses dans la Première Partie de ce rapport.

<sup>130</sup> Décision du tribunal administratif de Nice du 17 juin 1997.

prise par le ministre Pons allait également être interrompue. Les deux décisions aboutissent au même constat : la nécessité de repenser les déplacements dans les Alpes dans une problématique tenant compte à la fois des coûts élevés des projets et de leur impact sur un environnement particulièrement sensible. Ces deux décisions motiveront la nouvelle commande faite à l'Ingénieur Général Brossier d'une remise à plat des études concernant les déplacements dans les Alpes.

Les différentes contestations des projets A 51, A 58, RN 202bis fragilisent la configuration préconisée par les précédents rapports Legrand et Besson. C'est en tenant compte de ces contestations, de la Convention alpine et des positions de la Suisse et l'Autriche à l'égard du trafic routier de marchandises, que se dessineront les changements proposés par le rapport Brossier.

## 2) Le rapport Brossier : le recadrage environnemental d'une politique de déplacements dans les Alpes ?

La lettre de commande de M. Gayssot, nouveau Ministre de l'Équipement, des transports et du Logement confiant le 11 septembre 1997 les termes de sa mission à l'ingénieur général des Ponts et Chaussées C. Brossier débute par une référence à la Convention alpine

Les perspectives d'évolution des flux transalpins et de la croissance démographique des régions du Sud-Est de la France confirment l'importance de l'Arc Alpin, tant à l'échelle européenne que pour le développement des régions frontalières. Le massif alpin est par ailleurs *un patrimoine naturel sensible*. La convention sur la protection des Alpes, signée le 7 novembre 1991 par les différents États européens concernés, dont la France et ratifiée par la loi du 6 décembre 1995, rappelle que les Alpes sont " *l'un des plus grands espaces naturels d'un seul tenant en Europe et un cadre de vie, un espace économique, culturel et récréatif au cœur de l'Europe se distinguant par sa nature, sa culture et son histoire spécifiques et variés* " et que ce site " *revêt une importance particulière pour les régions extra-alpines, notamment comme support de voies de communication essentielle* " ... Il est donc important de *replacer les décisions relatives aux infrastructures de transport dans ce site dans un contexte général permettant d'apprécier l'intégralité des enjeux* et d'aboutir à des décisions optimisées. *La réflexion devra intégrer des enjeux européens et locaux dans une perspective d'aménagement du territoire*. Elle mettra en évidence, côté français, les conséquences de l'évolution des flux transalpins sur les réseaux d'approche et d'accueil des franchissements envisagés. Sur chacun des aspects, je souhaiterais disposer d'ici fin septembre en vue du sommet franco-italien d'un *premier cadrage du problème* et de *quelques pistes* qui pourront être approfondies dans un deuxième temps en fonction des orientations prises lors du sommet<sup>131</sup>

Débutant par une référence à la Convention alpine, la lettre de commande porte elle-même la marque de cette préoccupation : concilier le développement des transports et la protection d'un milieu naturel particulièrement sensible.

Ainsi le rapport Brossier<sup>132</sup> se distingue nettement de ses prédécesseurs : ses propositions peuvent se comprendre comme un recadrage environnemental d'une politique de déplacements dans les Alpes. Celui-ci s'inspire du principe de précaution appliqué aux transports et plus largement de la Convention alpine qui lui apparaît comme un cadre adéquat pour planifier les transports alpins (paragraphe A). Ce changement favorise un rapprochement avec les positions d'États " protecteurs " (en matière environnementale) comme la Suisse, de l'Autriche<sup>133</sup> (paragraphe B). Ces positions nouvelles inspirent des transformations des infrastructures projetées (paragraphe C) avec une priorité accordée au transport combiné et une requalification des solutions de passages au sud. Mais quelle sera la prise en compte de ce rapport (paragraphe D) ?

---

<sup>131</sup> Lettre de mission du Ministre de l'Équipement, des transports et du Logement à M C. Brossier, 11 septembre 1997, souligné par nous.

<sup>132</sup> C. BROSSIER., J-D. BLANCHET J-D, M. GERARD, " La politique française des transports terrestres dans les Alpes ", Lettre du ministre de l'équipement des transports et du logement en date du 11 septembre 1997, Conseil Général des Ponts et Chaussées, mars 1998, 122p. + annexes.

<sup>133</sup> Paradoxalement ce sont des pays qui jusqu'ici étaient hors de la Communauté (puisque l'Autriche est entrée dans l'Union européenne en 1988 alors que la Suisse reste pour l'instant à l'extérieur), qui ont contribué, à partir du massif alpin, le plus fortement à une prise de conscience environnementale au niveau européen.

## A) La Convention alpine cadre de planification des transports alpins

### **a) Principes et réalités de base pour une politique française des transports terrestres dans les Alpes**

D'emblée, le rapport Brossier innove par la perspective adoptée : les Alpes sont ici considérées comme " zone géographique particulièrement sensible<sup>134</sup> ". Les Alpes sont l'expression de milieux sensibles, montagnards qui contraignent par le relief les possibilités de passages mais qui exacerbent aussi les conflits d'intérêt et perspectives à court et long terme<sup>135</sup>. On s'éloigne donc sensiblement de la conception réductrice du rapport Bresson qui limitait les Alpes à un obstacle aux échanges commerciaux. Le rapport s'attachera à prendre en compte deux éléments forts qui donnent leur originalité aux problèmes alpins : d'abord les déplacements motorisés sont une activité particulièrement agressive pour le milieu montagnard. Ensuite les coûts élevés des infrastructures alpines (du fait de la spécificité et de la difficulté de franchissement des passages mais également de l'acceptabilité sociale à gérer).

#### *La contrainte financière*

La contrainte financière, d'autant plus forte dans les Alpes que les investissements et les exploitations sont plus coûteux qu'ailleurs. Le rapport fait ensuite état d'une caractéristique des vingt prochaines années, à savoir la contrainte financière très forte qui ne manquera pas de peser sur l'ensemble des infrastructures nouvelles du pays mais particulièrement sur les grands, voire gigantesques projets de la zone alpine, très coûteux du fait du relief.

#### *La sensibilité du milieu alpin :*

Le rapport articule la nécessité des déplacements alpins avec celle de prise en compte d'un milieu montagnard. On prêtera attention aux notions de " sensibilité du milieu alpin ", et " d'agressivité des transports " étayant l'argumentation. La perspective adoptée est proche des analyses de la géographie humaine articulant à la fois des analyses physiques et sociales sur l'espace. Ainsi on lira page 23 du rapport :

" Les Alpes constituent une zone géographique particulièrement sensible. Le relief et l'altitude ont de multiples conséquences en chaîne : écoulements torrentiels et érosions dues aux pentes, pointes de crue accentuées en période de fonte des neiges, cycles biologiques ralentis par l'altitude, écosystèmes plus fragiles et difficilement réparables après certaines agressions. Par ailleurs, toutes les adaptations des sociétés humaines au contexte alpin au cours du temps ont des aspects physiques (tenues des terres, plantations alpines etc.), culturels, patrimoniaux, (entretien de la nature, architecture et urbanisme originaux et adaptés), économiques (gestion foncière, gestion des eaux etc.), que l'expérience a montré aussi sensibles aux évolutions rapides du 20<sup>ème</sup> siècle que la nature elle-même ; la symbiose entre la nature et les sociétés humaines n'est pas fortuite ".

#### *L'agressivité des transports :*

Les impacts des transports sur ce milieu y sont cernés clairement :

" En outre les transports y sont plus agressifs en montagne qu'en plaine :

Consommation de carburant sensiblement plus forte, combustion moins bonne et, partant, pollution aggravée ;

À la source, les moteurs sont plus bruyants. En outre le bruit, qui n'a plus d'effets à 2000 m de distance en plaine, est en montagne répercuté par des échos successifs et s'impose dans la totalité des vallées affectées ;

---

<sup>134</sup> Rapport Brossier p 23.

<sup>135</sup> Idem, p 17.

- Les infrastructures longilignes par nature, ne peuvent pas toujours contourner des zones physiquement instables que les autres activités humaines évitent (risques d'éboulement, d'avalanches, d'érosion intense etc.) ;

- En montagne, les cours d'eau au débit moins fourni qu'en plaine sont plus sensibles à des variations écologiques et donc à toutes les pollutions que peuvent entraîner la circulation des véhicules, la création et l'entretien des infrastructures ”<sup>136</sup>.

Il en résulte de la lecture des premières lignes du rapport, l'impression d'un changement de perspective, articulant protection de l'environnement et infrastructures de transport. Le rapport ne cache pas la difficulté de l'exercice.

## **b) Une difficile conciliation entre libéralisme et protection de l'environnement**

L'adhésion à l'Union Européenne implique le respect de certains principes relevant d'une économie libérale tout en prônant une protection de l'environnement. En effet, la référence communautaire s'inscrit à la fois dans le principe de libre circulation des biens et des marchandises et celui de protection à court et à long terme de l'environnement. Le premier principe s'illustre dans les critères suivants :

“ (Le) libre choix du mode ; (la) non-discrimination directe ou indirecte selon la nationalité du transporteur et l'immatriculation du véhicule ; (la) proportionnalité de l'imposition aux coûts liés aux transports (...) ; (la) transparence des règles, des lois, des sanctions, des comptes, des tarifs, etc. ; (la) territorialité (application des lois et règles de l'État-membre où le transport s'exerce et, en contrepartie, couverture par le dit État-membre des charges collectives d'infrastructures, de police, de sécurité etc. qui conditionnent le bon fonctionnement du transport.) ”.

Le principe de protection de l'environnement en matière de transport s'exprime à travers trois critères environnementaux :

“ La prévention, la réparation (dit pollueur /payeur) et la précaution<sup>137</sup>, ces principes appliqués en économie libérale visent tous à placer les acteurs économiques dans des conditions aussi comparables que possible vis-à-vis de la collectivité, en mettant à leur charge les dommages qu'ils créent ou sont susceptibles de créer. ”

Le principe de précaution impliquerait à la fois une prise en compte des risques mais également le calcul des coûts externes. Mais le rapport Brossier souligne à juste titre que la précaution ne peut s'arrêter au seul calcul des coûts externes (souvent revendiqué par les associations environnementalistes), car cela supposerait : “ que les réparations sont égales aux coûts, sans prendre en considération des effets cumulatifs très prononcés en montagne, que les risques sont couverts par des coûts ce qui suppose qu'ils soient tous répertoriés, prévisibles, autrement dit que leur probabilité puisse être estimée sinon calculée, enfin que les conséquences d'un sinistre écologique puissent être correctement évaluées<sup>138</sup> ”.

La conciliation de ces deux intérêts a priori divergents n'est pas sans soulever des contradictions. On citera les exemples suivants :

- Le désaccord existant entre l'Union Européenne et la position Suisse visant à interdire le passage des poids lourds de 28 tonnes PTC sur le territoire helvétique. Ainsi le “ libre choix du mode ” peut rentrer en contradiction avec une politique de protection de l'environnement.
- Le principe de territorialité peut également rentrer en désaccord avec une politique de l'environnement : le rapport Brossier cite la position italienne qui par ses frontières se trouve privilégiée, une partie des cols

---

<sup>136</sup> Rapport Brossier, p 25.

<sup>137</sup> Cette notion plus récente vise ” à ce que le manque de certitude absolue ne serve pas de prétexte pour remettre à plus tard les mesures propres à prévenir les dégradations de l'environnement dans de bonnes conditions d'économie et d'efficacité ”. (Citation reprise du rapport Brossier p 29).

<sup>138</sup> Rapport Brossier p 31.

frontaliers se trouvant hors de son territoire. Cela revient, si l'on applique strictement le principe de territorialité à contraindre les pays voisins à faire des investissements lourds (ferroviaires ou routiers), dont l'Italie bénéficiera, mais auxquels elle ne participera que plus modestement. Elle est donc favorable à un maximum de trouées alpines, et à tous les modes, y compris routiers.

- Le principe de proportionnalité de l'imposition liés aux coûts des transports routiers tend à organiser les coûts des infrastructures routières avec le minimum de distorsion au sein de pays de l'UE. Or pour l'instant, même si la volonté communautaire œuvre dans ce sens, l'incorporation des coûts externes dans la fiscalisation routière n'est pour l'instant pas acceptée.

Les Alpes agissent comme un révélateur pour mettre en évidence des limites de fonctionnement ou des incompatibilités de principes établis et pour remettre en cause certains piliers de la réflexion communautaire. Ainsi, " lorsqu'il s'agit dans les Alpes de lutter contre le poids de l'histoire, de bâtir à coût très élevé les maillons-clefs du transport combiné prôné dans toute l'Europe, et pour cela de réaliser des ouvrages ferroviaires colossaux au service de trafics internationaux, le principe de non-transfert financier de la route et du rail est ressenti comme une contrainte trop rigoureuse. Une telle appréciation est compréhensible puisque l'objectif prioritaire devient " plus de rail et moins de route " et non plus " la saine concurrence " entre modes ".

Des négociations restent encore à faire pour concilier des principes d'une économie libérale et ceux d'une protection de l'environnement. Toutefois il semble que des décisions récentes prises par les pays membres mais également la Suisse, œuvrent dans ce sens : en témoigne la " Convention Alpine ".

### c) La Convention Alpine cadre de la planification des transports alpins

Comme on l'a déjà vu, la Convention sur la protection des Alpes, dite Convention Alpine a été signée à Salzbourg le 7 novembre 1991. Cette convention lie actuellement huit pays (l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie, le Liechtenstein, Monaco, la Suisse et la Slovénie)<sup>139</sup>. Elle représente la totalité des pays formant " l'Arc alpin ". Les pays signataires s'engagent à respecter certaines obligations générales citées à l'article 2 de la Convention

" Les parties contractantes dans le respect des principes de prévention, du pollueur-payeur et de coopération assurent une politique globale de préservation et de protection des Alpes en prenant en considération de façon équitable les intérêts de tous les Etats alpins, de leurs régions alpines ainsi que de la Communauté économique européenne tout en utilisant avec discernement les ressources et en les exploitant de façon durable. La coopération transfrontalière en faveur de l'espace alpin est intensifiée et élargie sur le plan géographique et thématique " <sup>140</sup>.

Cette obligation générale est articulée avec d'autres thématiques<sup>141</sup> dont les transports. Le thème relatif aux transports implique une réduction des nuisances et un report d'une partie de la croissance du trafic, en particulier de marchandises, sur la voie ferrée. La Convention Alpine va être ensuite intégrée par les pays signataires au titre des engagements internationaux : la France a ainsi ratifié la Convention par une loi du 6 décembre 1995 et un décret du 29 mai 1996. L'objectif de protection de l'environnement et de report de l'excédent du trafic sur le ferroviaire s'impose donc aux pratiques françaises. La ratification devait contenir également un certain nombre d'obligations plus précises dans un protocole transport : mais celui-ci n'a pas été encore adopté du fait de certains désaccords (entre l'Autriche et le reste de la communauté). La mise en œuvre de la convention reste encore à faire, mais elle gagne en consistance : ainsi comme nous l'avons vu en introduction, la lettre de commande faite à l'Inspecteur Brossier par le Ministre de l'Equipement fait référence à la Convention Alpine. Nous voyons donc trois niveaux d'intégration de la Convention Alpine : le premier celui de l'accord de Salzbourg de 1991, le second relatif à la ratification de la Convention dans les lois nationales, le troisième, lorsqu'il prend la forme d'une décision administrative sous la forme ici d'une commande ministérielle adressée au Conseil Général des Ponts en vue d'une réflexion multimodale sur les Alpes.

---

<sup>139</sup> L'Union Européenne est également signataire de la Convention.

<sup>140</sup> Extrait de l'article 2 de la Convention Alpine, porté en annexe de la ratification de la convention signée par l'Etat français. Journal officiel de la République Française, 24 mai 1996, p 7748.

<sup>141</sup> Les mesures thématiques concernent : la population et la culture ; l'aménagement du territoire ; la qualité de l'air ; la protection du sol ; le régime des eaux ; la protection de la nature et des paysages ; l'agriculture de montagne ; les forêts de montagne ; le tourisme et les loisirs ; les transports ; l'énergie ; les déchets.

Pour M. Brossier, la Convention alpine constitue un cadre pour la planification des transports alpins.

Tous les textes fondateurs (parmi lesquels les textes de l'Union Européenne qui s'efforcent de concilier transports et environnement, notamment le Livre vert européen " pour une tarification efficace et équitable des transports " mais Brossier attache une importance toute particulière à la Convention alpine JL) forment un corpus intéressant à partir duquel une politique concrète peut être élaborée. La Convention alpine paraît un cadre adéquat (pour mener une politique propre aux régions alpines) qui a le grand avantage de couvrir une zone géographique très précise (le périmètre de la convention alpine couvre la totalité de l'arc alpin lui-même défini strictement par les communes concernées JL) et d'être reconnue par l'Union Européenne. C'est probablement ce cadre qu'il faut privilégier pour aboutir, fût-ce au prix de compromis à des attitudes communes, concrètes et raisonnables des États alpins

Du coup, il faut que la France aide vigoureusement à faire avancer les " critères d'orientation sectoriels " communs au périmètre de la Convention alpine.

" Le Ministère français chargé des transports doit participer activement à la mise au point définitive du protocole transports encore en difficulté. L'idée générale des protocoles étant *le refus d'une prime économique au moins-disant écologique*<sup>142</sup>, le calage des critères est évidemment difficile mais il est préférable d'arriver à des compromis plutôt qu'à l'absence de toute règle commune "

Ce recadrage en référence à la Convention Alpine implique donc non seulement l'application de mesures destinées à protéger le massif alpin, mais aussi sa prise en compte comme une entité géographique unique. Dans ce nouveau cadre, l'analyse des déplacements alpins est donc évaluée en intégrant non seulement les décisions italiennes, mais également suisses, autrichiennes, et françaises où se fera l'essentiel des investissements.

#### B Le rapprochement avec des États " protecteurs " (Autriche, Suisse)

Cette nouvelle évaluation stratégique va conduire à un rapprochement avec les États " protecteurs " <sup>143</sup> en matière environnementale : l'Autriche et la Suisse.

##### **a) La position Suisse**

En 1992, la Confédération Helvétique décidait la construction de nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes. Peu après, en février 1994, elle approuvait " l'Initiative de protection des régions alpines ". Initiative populaire, issue du milieu associatif, elle implique l'interdiction de la circulation des poids lourds de plus de 28 tonnes sur le territoire helvétique et à terme la suppression totale des trafics routiers de marchandises en reportant ceux-ci sur le rail. Celle-ci a fait l'objet d'une votation, elle est donc inscrite dans la constitution helvétique. Ces deux décisions approuvées par référendum, véritables clefs de voûte de la politique suisse, démarquent celle-ci des pays de l'Union européenne, en posant comme principe la suppression totale des trafics routiers de marchandises à l'horizon 2004. La stratégie suisse est appelée " PULL et PUSH ". PULL : désigne le fait d'attirer le trafic sur le rail en améliorant l'offre ferroviaire (transport combiné et ferroutage) ; PUSH : désigne en revanche la dissuasion des camions d'emprunter la route. Cette dissuasion se fait par l'instauration d'une taxe sur la traversée des massifs montagneux par les camions<sup>144</sup>.

Dans le cadre de sa politique de transport et de protection des Alpes, la Suisse a poursuivi ses réalisations : celle des deux tunnels ferroviaires nouveaux au Lötschberg et au Saint-Gothard ; mais également l'aménagement d'une autoroute roulante<sup>145</sup> à très gros débit (1 400 000 places) de Bâle à Domodossola via le Lötschberg et le Simplon. Cette infrastructure serait accessible aux camions de 4 mètres de hauteur aux angles avec une régularité

---

<sup>142</sup> Brossier cite ici Dominique Rambaud, Président de la CIPRA-France à l'époque (début 1998).

<sup>143</sup> Sur cette notion, cf. les analyses du chapitre II. *La Convention alpine : le référentiel ambivalent d'une politique alpine viable.*

<sup>144</sup> Rapport Brossier, p 44.

<sup>145</sup> La notion de route ou autoroute roulante désigne l'embarquement de camions entiers sur les trains avec leurs chauffeurs, elle implique l'utilisation de voies ferrées et de gares de transbordement des camions.

de fréquences<sup>146</sup>. En raison de son coût pour les finances publiques, cette autoroute roulante ou autoroute ferroviaire devrait à terme être totalement remplacée par le transport combiné. Ces nouvelles infrastructures atteindraient un coût de 90 milliards de francs.

En d'autres termes, les projets qui apparaissaient encore assez flous lors des rapports Legrand et Besson gagnent en concrétisation, tout comme les prises de position des pays alpins vis-à-vis de la protection de l'environnement.

#### **b) La position autrichienne**

L'Autriche par le col du Brenner connaît le trafic le plus important des passages alpins avec des pointes journalières de 40000 véhicules et un trafic de 1 250 000 poids lourds en 1996, ce qui représentait l'équivalent de 19 millions de tonnes de marchandises<sup>147</sup>. L'Autriche souhaite également réduire le trafic de marchandises, pour cela elle a mis en place un système de taxation, appelé "écopoints" : chaque véhicule en transit se voit attribuer un nombre annuel d'écopoints qui seront consommés à chaque passage. Les véhicules les plus polluants et les plus bruyants consomment donc plus d'écopoints à chaque passage. Par conséquent ces véhicules transitent un plus petit nombre de fois par l'Autriche que les moins polluants. De plus, la circulation des véhicules de plus de 38 tonnes est interdite<sup>148</sup>. L'Autriche est rentrée en 1988 dans l'Union Européenne et depuis cette date, les Alpes font à l'échelon communautaire l'objet d'une attention particulière. Cette attention devrait être renforcée par la présidence de l'Union Européenne que l'Autriche occupera au deuxième semestre 1998.

Mais l'Autriche connaît des différends avec la communauté comme le problème des droits de péage : alors que la communauté prévoit un abaissement progressif des péages, l'Autriche inquiète de l'augmentation du trafic au col du Brenner, après avoir baissé ses droits, les a réaugmentés. Elle a été assignée par la Cour de Justice européenne en avril 1996. Le passage au col du Brenner fait encore l'objet de négociations notamment sur la proposition de la présidence luxembourgeoise, d'abaisser les droits à plus de 25 % d'ici 1999 : l'Autriche refuse actuellement cet accord.

L'Autriche envisage l'aménagement d'un nouvel axe ferroviaire avec un tunnel de base et une autoroute ferroviaire au col du Brenner, le coût étant estimé à l'équivalent de 85 milliards de francs.

#### **c) La position italienne**

Par sa position géographique, l'Italie devrait bénéficier au maximum des investissements faits par ses voisins suisses, autrichiens et français. Favorable au transport routier, elle devrait néanmoins participer au financement du projet ferroviaire autrichien du Brenner, lequel devrait recevoir également une aide financière de l'Allemagne. Elle participe donc au financement de projets des pays voisins, se limitant pour l'instant au principe de territorialité.

#### **d) Un changement d'alliances**

Alors que les rapports précédents privilégiaient les alliances franco-italiennes, le rapport Brossier rapproche les intérêts français des Autrichiens et des Suisses. D'une part, car ce sont les trois pays les plus sollicités en matière de transit de marchandises (essentiellement Nord-Sud), et d'autre part car les projets menés par ces pays (ferroviaires avec transport combiné à terme) sont extrêmement coûteux. En effet, ces trois projets ferroviaires pour les Alpes du Nord nécessitent l'aménagement de tunnels de base (le Brenner pour l'Autriche ; le Saint Gothard pour la Suisse et le Mont Cenis pour la France) et impliquent des financements importants sans rentabilité aux horizons habituellement pratiqués (20-30 ans)<sup>149</sup>. Ces coûts nécessitent des innovations en matière de financements<sup>150</sup> car les seules subventions des pays ou de la Communauté ne couvriront pas la

---

<sup>146</sup> Rapport Brossier, p 46.

<sup>147</sup> Rapport Brossier, p 48.

<sup>148</sup> J. DORNBUSCH, M. HOUÉE, " Le trafic transalpin de marchandises ", Synthèse SES (Service Économique et Statistique de la DAEI), Ministère des Transports, juin 1996, 4 pages.

<sup>149</sup> Rapport Brossier, p 55.

<sup>150</sup> Il conviendra aussi très probablement à l'instar de la Suisse de créer une taxe de dissuasion ou d'orientation

totalité des frais : l'ampleur des financements nécessitera la recherche de ressources nouvelles et de taxations inédites qui pourraient rapprocher à terme ces trois pays. Le rapprochement des projets suisses, français et autrichiens nécessitera également des innovations logistiques entre opérateurs. La perspective des déplacements alpins élargie aux positions suisses et autrichiennes tend finalement à rendre secondaire celle (routière) de l'Italie. Combinée aux choix environnementaux définis dans le cadre de la Convention Alpine, elle contribue à une redéfinition des projets français.

### C) La transformation des projets français d'infrastructures

Nous rappellerons d'abord les projets prévus par le rapport, puis les modalités de transformations de ces projets (requalification VL et utilisation de l'existant). Enfin nous évoquerons les propositions du rapport en matière de planification.

#### **Les projets des Alpes du Nord<sup>151</sup>**

Concernant les Alpes du Nord, le projet Lyon-Turin se poursuit. Il s'oriente vers le choix d'une autoroute ferroviaire avec remplacement à terme par un dispositif de transport combiné. Son coût financier important (90 milliards de francs dont 55 revient à la France), nécessite un phasage de l'investissement afin de permettre le financement du projet. Cela ramènerait sa réalisation à l'horizon 2020. Ce projet compte tenu du coût et des choix techniques qu'il implique, constitue un risque financier important et ne pourrait être financé que dans la perspective d'une "taxe d'orientation modale" prévue dans la nouvelle clause alpine. Le projet connaît actuellement de nombreuses incertitudes.

#### **Les projets des Alpes du Sud**

Concernant les Alpes du Sud, le rapport se démarque très nettement des précédents : l'évidence autrefois partagée d'une augmentation des frets franco-italiens et justifiant la réalisation d'infrastructures routières lourdes pour le passage des marchandises, est totalement déconstruite ici. Un des passages du rapport s'intitule significativement : " Existe-t-il une pression économique entre le Piémont et les Alpes-Maritimes<sup>152</sup> ", on reliera avec attention ces quelques lignes :

" (...)Aujourd'hui les flux d'échanges de région à région, même s'ils sont manifestes entre le Var et les Alpes-Maritimes d'une part, l'Italie en général d'autre part, ne semblent pas particulièrement forts entre les deux départements et le Piémont. Faut-il incriminer la barrière des Alpes ? Même si on n'a pas à le regretter, compte tenu de la valeur des sites, les échanges de personnes et de bien restent très modestes à Tende : le trafic ferroviaire n'a pas beaucoup crû et, côté routier, en 1996, le trafic moyen journalier annuel est le même, à peu de choses près qu'en 1991 (2693 contre 2669) après être passé par un pic très modeste en 1993 : 2741v/j) "<sup>153</sup>

Le rapport dans sa synthèse interroge directement la nécessité d'une liaison autoroutière Nice-Cuneo destinée au fret marchandises :

" L'objectif d'une meilleure liaison Nice-Turin reste intéressant, mais il devra économiquement être assuré. (...)Au demeurant il paraît indispensable que les milieux industriels et tertiaires des Alpes-Maritimes et du Piémont manifestent d'eux-mêmes leur intérêt pour ce projet et prennent des initiatives pour renforcer les liens Piémont-Alpes Maritimes assez faibles actuellement. Enfin du côté de l'Équipement, la poussée d'urbanisation engendrée par la nouvelle route le long de la Tinée, devra être appréciée à l'exacte mesure de son intérêt et de ses risques "<sup>154</sup>.

---

modale pour compléter le dispositif fiscal permettant d'assurer, le jour où on le jugera nécessaire, le transfert souhaité de la route vers le rail (et éventuellement vers une autoroute ferroviaire). Cette mesure de la clause alpine est prévue dans la directive qui remplacera la 93/89.

<sup>151</sup> Notre analyse s'appliquant aux projets des Alpes du Sud, nous passons rapidement sur les Alpes du Nord.

<sup>152</sup> Rapport Brossier p 84.

<sup>153</sup> Idem.

<sup>154</sup> Rapport Brossier, guide de lecture, p. 9

On est donc assez loin des analyses des rapports qui anticipaient une augmentation forte des trafics de marchandises dans cette partie sud des Alpes. Les relations franco-italiennes ont évolué et le rapport montre qu'elles ne convergent pas forcément en faveur des mêmes projets :

“ La problématique italienne, est centrée sur le fret routier Est <-> Ouest, entre presque toute l'Italie et l'Europe du sud. Elle vise à permettre au fret routier les meilleures conditions de roulage tout en soulageant simultanément de son poids et de ses nuisances sur la Riviera italienne. Dans la pratique elle consiste à prolonger en France le “râteau” autoroutier entre le piémont nord des Apennins et la côte qui en est le piémont sud, de façon à ce que l'autoroute de piémont nord devienne le collecteur principal fret du réseau en lieu et place de l'autoroute des fleurs. C'est une problématique PL sans trop de considérations intermodales. La problématique française, plutôt orientée comme on l'a dit vers le nord, ne peut en effet être aussi marquée que l'Italienne par le délestage d'A 8 d'une certaine proportion des PL de fret. Celui-là ne sera sensible que sur 34 km, en zone urbaine autour de Nice il est vrai. Mais les PL réapparaîtront et plus nombreux encore, du fait de l'induction de trafic, dès Saint Laurent du Var, le point le plus chargé de l'autoroute A 8. ”<sup>155</sup>

Cette analyse diffère fondamentalement des rapports Besson et Legrand : les relations commerciales entre le Piémont et les Alpes-Maritimes ne justifient plus l'aménagement d'infrastructures lourdes pour le fret de marchandises. Le coût des infrastructures projetées, leur acceptation sociale difficile, la rareté des passages alpins obligent à une réévaluation. L'affirmation des obligations européennes définies par la Convention Alpine, le rapprochement des projets français de la Suisse et de l'Autriche (le changement des alliances), la position attentiste italienne et en bref un peu “rétrograde” par rapport aux obligations de diminution des passages routiers, permettent une requalification des solutions techniques : les projets sont revus “à la baisse”, et principalement destinés aux véhicules légers dans cette partie Sud des Alpes.

### **La requalification VL des projets**

Le rapport propose donc une orientation fondamentalement différente : la réalisation d'infrastructures destinées aux déplacements des véhicules légers (VL).

Le réaménagement du tunnel de Tende : ce n'est pas pour autant un retour au projet de Legrand, dans la mesure où il ne s'agit plus de faire un grand tunnel en vue du passage d'une autoroute, mais de réaménager, par “retubage” du tunnel un itinéraire existant destiné aux déplacements touristiques.

Concernant le trafic de marchandises, le rapport renvoie les investissements à faire à l'Italie : 1) Par l'existence d'un passage “plus facile et moins coûteux (altitude de 1000 m) à travers l'Apennin ligure entre Mondovi et Imperia, donc totalement en territoire italien, permettrait d'évaluer une alternative routière à la Lombarde (Nice-Cuneo), à peine moins satisfaisante que cette dernière à l'égard de l'objectif italien de délestage PL de l'autoroute côtière”. 2) Il rappelle également l'existence d'une “alternative ferroviaire rendue possible pour le trafic de nuit lorsque le doublement de la voie Imperia-Vintimille sera réalisé, doit être sérieusement examinée”.

Dans la même perspective, la liaison Nice-Cuneo (La Lombarde) précédemment autoroutière avec percée sous le Mercantour, destinée à désengorger le trafic local, tout en améliorant celui de fret, devient une liaison rapide destinée aux véhicules légers.

Concernant le projet A 58, le rapport préconise sa réévaluation dans le cadre plus large défini par la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) en cours d'élaboration. En effet, dans le cadre de la DTA des Alpes-Maritimes, une étude intermodale est lancée intégrant des options de transport en commun (tramway de Nice, amélioration des transports ferroviaires Metrazur, organisation des transports urbains autocaristes).

En résumé, la configuration antérieure autoroutière A 58-Nice Cuneo avec jonction RN 202bis et A 51 semble fortement remise en question.

### **L'utilisation de l'existant**

---

<sup>155</sup> Rapport Brossier p. 83.

Le rapport fait état d'une capacité technique de 20 millions de tonnes au tunnel du Mont Blanc et de 48 millions de tonnes au Fréjus contre des trafics de 13 millions de tonnes de chaque côté avant l'accident. Même en tenant compte d'un renforcement des normes de sécurité diminuant le tunnel, il n'y a pas de problème technique de capacité dans les tunnels routiers. Concernant le tunnel ferroviaire du Mont-Cenis, le rapport estime que des investissements relativement limités peuvent augmenter la capacité et le niveau de service actuel (le gabarit et la régularité notamment).

### **Une autre conception de la planification : la mission des Alpes**

Pour s'adapter à un cadre géostratégique européen mouvant, le rapport propose la mise en place d'une nouvelle structure de planification, la mission des Alpes, pour permettre une stratégie de veille prospective et assurer la révisabilité des problématiques des projets.

Pour que notre pays se bâtisse une politique de transports terrestres dans les Alpes à partir d'une stratégie en permanence remise sur le métier en fonction des évolutions observées, le ministère doit disposer d'un instrument ad hoc qu'on appellera par commodité de langage " mission des Alpes ". Cette structure serait dotée d'un secrétariat spécialisé assurera une veille active et continue L'évolution continue du problème complexe et intermodal des transports terrestres dans les Alpes justifie qu'on envisage au moins 10 ans de travaux d'analyse et de synthèse à son sujet...Devant une question aussi complexe que celle du transport de fret transalpin, il serait présomptueux de ne pas se doter du meilleur outil d'anticipation possible et de ne pas chercher par améliorations et calages successifs à lui faire rendre compte le mieux possible de la réalité observée : ses conjectures pour l'avenir en seront d'autant plus sûres. ... Concernant les grands passages alpins, cette situation (contrainte financière et sensibilité des écosystèmes) signifie que les prochaines années devront être consacrées à la poursuite des études de manière à optimiser les projets, techniquement et économiquement, à éviter lors de leur réalisation, les dérapages rencontrés ici et là dans un passé récent, et à ajuster continuellement les perspectives des dates de réalisation en fonction des prévisions de trafic à horizon de dix à quinze ans forcément évolutives de par la sensibilité très forte des dits trafics aux mesures européennes et aux réalisations de nos voisins et de nous-mêmes. Cette stratégie de veille active est rendue possible par les réserves de capacité de nos tunnels routiers et ferroviaire du Mont Blanc, du Fréjus et du Mont-Cenis. La plupart des grands projets ne mériteront d'être mis en service et ne pourront de toute façon l'être qu'après 2015.

#### D) Les suites données au rapport Brossier

Il est encore trop tôt pour évaluer l'ampleur du recadrage environnemental opérée par le rapport Brossier. Nous évoquerons juste les réactions publiques du Ministre à la remise du rapport.

En mai 1998, immédiatement après que le rapport lui ait été remis et ait été rendu public, le ministre a arrêté un certain nombre de mesures immédiates et prioritaires<sup>156</sup> :

- la confirmation que la liaison ferroviaire Lyon-Turin constituait l'axe majeur de la politique des transports dans les Alpes ;
- la mise en sécurité du tunnel routier de Tende, pour laquelle des propositions doivent lui être remises prochainement ;
- le lancement d'études complémentaires sur l'axe routier Grenoble-Sisteron et la desserte de Gap de façon à pouvoir, après concertation, arrêter un parti d'aménagement avant la fin de 1999 ;
- la mise en place au sein du ministère d'une mission des Alpes dont le secrétariat général est assuré par M. Noël Lebel<sup>157</sup>, et dont le programme de travail a été approuvé le 13 janvier 1999.

---

<sup>156</sup> Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, communiqués de presse du 26 mai 1999  
**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**

En septembre 1998, Jean-Claude Gayssot a modifié le cahier des charges de la ligne ferroviaire Lyon-Turin, pour que le fret soit davantage pris en compte. Il a également choisi le tracé de la section française de ce projet : il s'agit du tronçon Satolas/Lépin-le-lac, en demandant des études complémentaires sur le nœud de Chambéry. Comme cela a été fait dans les Alpes, une expertise sur la politique française des transports dans les Pyrénées a également été confiée à Monsieur Becker. Elle pourrait préfigurer la mise en place d'une mission pyrénéenne.

Concernant la Convention alpine, le Gouvernement français s'attachera à ce que la rédaction finale de celui-ci, prévue pour la fin de l'année 1999, constitue une contribution positive aux objectifs qu'il s'est fixé en matière de transit alpin. La France demande qu'y figurent des dispositions significatives concernant notamment :

- la prise en compte des spécificités des zones sensibles dans les politiques de transport,
- l'internalisation progressive des coûts externes pour mieux approcher la vérité des coûts de chaque mode de transports,
- l'ouverture de possibilités accrues de transfert de ressources financières d'un mode de transport à un autre pour accélérer le développement du rail.

---

<sup>157</sup> Au dire de certains de nos interlocuteurs, “ le choix de M. Lebel, défenseur acharné des solutions (auto)routières (Nice-Cuneo, etc.) dans les Alpes, n'incite guère à l'optimisme quant à la réelle prise en compte du rapport Brossier par les administrations concernées ”.

## Conclusions

Nos conclusions seront prospectives ; Nous rappellerons les différents facteurs dégagés dans cette recherche qui risquent à terme d'affaiblir le modèle français des politiques publiques à boîte noire : la percolation du développement durable, l'hétérogénéité culturelle des réseaux transalpins et la nouvelle configuration des réseaux d'expertise.

### A) Schéma récapitulatif *Modalités de percolation du référentiel environnemental*

Le schéma de la page suivante résume les analyses précédentes concernant la diffusion du référentiel environnemental.

## B) L'hétérogénéité des réseaux transalpins : force ou faiblesse ?

À un premier niveau d'analyse des réseaux internationaux, nous étions sensibles aux différences qui existent entre les deux réseaux ITE et CIPRA. ITE s'oppose au trafic de transit dans les Alpes. Elle s'appuie sur l'expérience des mobilisations de l'Initiative des Alpes suisse. Dans notre pays, elle semble surtout connectée avec les associations de défense de l'environnement qui contestent les grandes infrastructures publiques de transport en France. Son registre d'action apparaît donc plus revendicatif. L'objectif de la CIPRA est la protection des Alpes. Elle s'appuie sur la Convention alpine et l'opportunité que représentent les négociations auxquelles elle donne lieu. Dans notre pays, elle semble surtout connectée avec les associations françaises naturalistes et/ou alpinistes. Son registre d'action semble plutôt participatif.

Mais ces différences entre la CIPRA et ITE ne doivent pas masquer une profonde complémentarité et une synergie qui se traduit d'ailleurs par le fait que les principaux responsables, en général "germaniques", circulent d'une fédération à l'autre. Exemple Andreas Weissen (CH), a été président de l'Initiative des Alpes, de ITE et de CIPRA International, Renate Zauner (AUT), a été directrice-adjointe de l'Initiative des Alpes, elle est actuellement présidente de ITE, Helmuth Moroder (Italien de Bozen, dans les Dolomites frontalières du Tyrol autrichien), président de CIPRA Italie, actif aussi dans ITE. Cette synergie est confirmée par le bulletin d'informations d'Initiatives des Alpes qui nous indique des connexions nouvelles des deux réseaux avec WWF, côté naturaliste et Greenpeace, côté écologie militante. Les liens quasi-organiques entre ITE et l'Initiative des Alpes sont confirmés.

"L'association Initiative des Alpes a été créée en 1989, et, depuis le début, son secrétariat a été situé à Brigue et son président s'est appelé Andreas Weissen. Un renouvellement allait intervenir tôt ou tard. Andreas Weissen ... vient d'élargir son champ d'activité dans le cadre du WWF Suisse... Renate Zauner, qui quittait voici deux ans la CIPRA pour l'Initiative des Alpes et qui, en tant que directrice adjointe, a donné à nos activités à l'étranger une dimension et une dynamique nouvelles, a souhaité se consacrer à des études, au terme desquelles elle conduira la campagne "transports" à Greenpeace Autriche .... Cette dernière restera en contact avec nous en tant que nouvelle présidente de notre "armée internationale" (sic !), Initiative Transport Europe (ITE)."<sup>158</sup>

Le croisement des cultures politiques fait la force des réseaux transalpins mais cette hétérogénéité des réseaux transalpins peut aussi constituer une faiblesse. C'est ce qu'illustrent les tensions entre les associations françaises et les associations "germaniques".

"Mais par contre, il existe des jeunes intégristes : une bande à ITE, à Initiative des Alpes qui s'opposent même au ferroutage. Pour qu'il n'y ait plus de problèmes de transports ; il faut supprimer les transports. Ils s'opposent au 2<sup>e</sup> tunnel de base ferroviaire du Gothard. Ils s'opposent au développement du tourisme même écologique"<sup>159</sup>

"Avec Renate Zauner (l'actuelle présidente d'ITE JL), nous avons un différend sur le ferroutage<sup>160</sup>. Pour COJAM, c'est un point de passage obligé alors que pour ITE, il faut développer uniquement le transport combiné par conteneurs. C'est que COJAM prend en compte le poids des transports dans l'économie française. (Il cite de mémoire JL) 12 % PIB, 15 % de la consommation de la Région (?), 42 350 entreprises, 2,3 millions de personnes. Tout ça ne migrera pas d'un seul coup sur le rail !"<sup>161</sup>

---

<sup>158</sup> Écho, magazine de l'Initiative des Alpes, n°58, mai 2000, site Web de l'Initiative des Alpes déjà évoqué

<sup>159</sup> Entretien avec un responsable français d'ITE, 9 mai 2000.

<sup>160</sup> Avec le ferroutage (également dénommé autoroute ferroviaire ou route roulante), il s'agit de charger un ensemble routier complet sur un train, le chauffeur accompagnant son camion dans une voiture couchette. Le ferroutage demande un gabarit en hauteur (et parfois largeur) plus élevé que le transport combiné par caisses mobiles ou conteneurs.

<sup>161</sup> Entretien avec le président de COJAM, 12 mai 2000.

Le clivage qui se dessine entre Français et “Germaniques” (Autrichiens, Suisses alémaniques et Allemands), ne réside pas dans la radicalité des positions mais dans le référent justificatif qui les organise. Les “Germaniques” utilisent beaucoup plus la justification écologique que les Français. La percolation du référentiel environnemental que nous constatons actuellement sur le terrain alpin pourrait bien atténuer ces différences.

### C) Deux configurations d’expertises

L’analyse nous a permis de dégager deux configurations d’expertise très différentes.

Les contestations dans l’hexagone produisaient une première configuration d’expertise caractérisée par l’opposition frontale des réseaux d’expertise : l’expertise transport à la française (noyau d’une politique à boîte noire) et l’anti-réseau de la contre-expertise associative. Cette opposition n’empêchait pas des effets d’apprentissage dirigé où les associations s’imprégnaient des rationalités transport<sup>162</sup>. À notre avis, l’explication de ce paradoxe réside dans le fait que la contre-expertise associative reste en partie sous l’emprise du projet technique qui la formate. N’ayant pas la plasticité d’un objet frontière, le projet technique joue finalement un rôle de *point de passage obligé*, qui fonctionne comme une sorte d’entonnoir rétrécissant fortement le champ des traductions<sup>163</sup>.

En revanche la configuration qui se dessine actuellement sous l’action des réseaux associatifs transalpins pourrait bien être très différente. Elle mettra en présence dans un proche avenir le réseau d’expertise transport à la française avec un réseau d’expertise environnementale alpine centrée sur son propre objet : les Alpes. La Convention alpine jouant le rôle d’objet frontière. L’expertise transport risque alors d’être relativisée par la promotion d’autres expériences nationales et déstabilisée par la percolation du référentiel environnemental.

### D) Vers un affaiblissement du modèle français ?

La constitution des réseaux transalpins pourrait bien produire à terme une relativisation, un affaiblissement du modèle français d’expertise autoroutière. La rationalité technique n’a pas le même poids en Italie ou en Suisse qu’en France. Le lobby routier n’a pas la même force en Suisse et en Autriche qu’en France. La législation suisse pourrait s’étendre<sup>164</sup>. Les cultures politiques ne sont pas seules en cause : les Alpes constituent une contrainte forte pour l’expertise autoroutière. Elle doit tenir compte “ de cet amplificateur des distances et du temps, en un mot des coûts, que constituent les Alpes ”<sup>165</sup>. Avec la prise en compte de l’écorégion alpine se dessine l’ébauche d’une expertise environnementale spécifique dont la conjonction avec la Convention alpine et les propositions des États “ protecteurs ” (Suisse, Autriche) pourrait fonder des politiques alpines alternatives s’opposant aux politiques sectorielles dans les Alpes, notamment celles des transports et du tourisme. Une fois mise au point dans les Alpes, ce type d’expertise environnementale pourrait bien être exportée dans d’autres massifs

---

<sup>162</sup> L’équipe du sociologue Pierre Tripier avait mis en évidence cette séquence pédagogique. Cf. D. JACQUES-JOUVENOT, P. L. SPADONE, M. TAPIE-GRIME, P. TRIPIER, *L’administration de l’équipement et l’usage de ses réalisations*, rapport pour le séminaire “ L’administration de l’équipement et ses usagers ”, Conseil général des ponts et chaussées - 2ème section, février 1993, notamment p. 27-29 et p. 31-32.

<sup>163</sup> Ce cas a été étudié par Suzan Leigh Star dans son article séminal sur les objets frontière : “ “ A kind of ‘funelling’ — reframing or mediating the concerns of several actors into a narrower passage point. The story in this case is *necessarily* told from the point of view of one passage point — usually the manager, entrepreneur or scientist ”. S. L. STAR and J. R. GRIESEMER, op. cit., p. 390.

<sup>164</sup> C’est un des principaux objectifs du réseau transalpin qui préconise “ Une Initiative des Alpes pour toute l’Europe ”. Certes cette législation constitue un atout au dogme fondateur de l’Union européenne, la libre circulation des marchandises, mais on peut se demander si la décision du peuple suisse ne va pas favoriser l’essor d’une autre politique des transports en Europe et plus particulièrement dans les Alpes. Les régions italiennes, françaises et autrichiennes, concernées par le transit alpin, risquent de se montrer réticentes pour absorber une croissance ultérieure des poids lourds en transit, alors que la Suisse se dote de traversées écologiquement compatibles. Ainsi, les manifestants de Chamonix qui s’opposaient au retour des camions après la catastrophe de mars 1999 suivaient les mots d’ordre de ITE “ L’Europe doit suivre l’exemple de la Suisse qui transporte 80 % des marchandises sur le rail contre 20 % pour la France et l’Italie ”.

<sup>165</sup> C. RAFFESTIN, “ Les routes et les transports routiers dans l’arc alpin ”, *Le Alpi e l’Europa. Economica e transiti*, Laterza, Bari (Italia), 1975, p. 427-488.

montagneux, comme les Pyrénées<sup>166</sup>.

---

<sup>166</sup> Comme en témoigne la présence de représentants des associations du Somport dans les différentes réunions du réseau transalpin ITE.