

# La mise à l'épreuve d'un projet par son milieu associé : analyse des controverses du projet autoroutier A8 bis

Anne Tricot

Centre de recherche (Société, environnement, territoire) URA 911, Université de Pau

## Introduction

Les procédures de conduite des grands projets d'infrastructures de transport nous présentent un découpage séquentiel, linéaire des projets : allant du plus « abstrait » (l'inscription au schéma directeur) au plus « concret » (l'avant-projet autoroutier) et ordonné selon un principe hiérarchique, du « plus grand » (l'Etat) au « plus petit » (l'usager). Mais la mise en œuvre des projets nous enseigne tout autre chose : un projet n'est pas un objet clos sur lui-même et sa mise en œuvre participe moins d'un principe de linéarité que d'une association avec d'autres dispositifs.

Pour analyser cet aspect, nous nous référerons à la notion de « milieu associé » de Gilbert Simondon : la réalisation d'un projet, c'est-à-dire sa concrétisation en « objet technique », conditionne et est conditionnée par son « milieu associé ».

« Le milieu associé est médiateur de la relation entre les éléments techniques et les éléments naturels au sein desquels fonctionne l'être technique »<sup>(2)</sup>.

Cependant lorsque le projet est réalisé, que son adéquation au milieu associé est un problème résolu<sup>(3)</sup>, on perd la trace de ce processus de conditionnement mutuel : le projet devient alors un objet technique « évident », sa réussite s'impose à nous. Il n'en va pas de même lorsque le projet est encore « chaud », non stabilisé : les controverses aux-

quelles il est soumis sont d'une grande utilité pour le chercheur :

« Les moments d'épreuve, de conflit, de controverse constituent un outil d'analyse majeur, car la lisse ordonnance des choses et des gens se trouve dé faite, livrant du même coup la composition de ce qui est engagé dans les situations pacifiées et montrant l'ampleur du travail nécessaire pour faire tenir ensemble ces éléments ».<sup>(4)</sup>

Dans cet article, nous montrerons comment les controverses du projet « A8 bis » mettent en évidence des relations entre trois objets : un projet, son milieu associé (le S.D.A.U.) et des éléments de traduction (les modèles de trafic et les projets d'urbanisation) qui permettent la liaison entre les deux autres.

Pour sa réalisation, le projet d'autoroute conditionne la constitution d'un milieu associé, les S.D.A.U. dispositif de planification territoriale qui intègre à la fois des dimensions géographiques, socio-techniques et politiques. Les S.D.A.U. justifient l'autoroute qu'ils relient aux projets d'aménagement des communes. D'autre part leurs hypothèses de croissance démographique et économique sont traduites dans les modèles de prévisions de trafic<sup>(5)</sup>, les S.D.A.U. participent à la constitution même des projets autoroutiers. Le projet conditionne et est conditionné par son milieu associé.

Les controverses sur l'A8 bis vont ralentir la réalisation du S.D.A.U. de Grasse-Canne-Antibes

et bloquer la réalisation de celui des environs de Nice. Les projets d'urbanisation vont se trouver bloqués puisqu'un S.D.A.U. non arrêté empêche la réalisation des plans d'occupation des sols<sup>(6)</sup>. Ce blocage des S.D.A.U. va modifier les possibilités d'inscription spatiale du projet : le projet devra chercher son passage ailleurs, ce changement de lieu (« lieu » géographique) entraîne un changement d'argument (« lieu » rhétorique). L'article propose de suivre la constitution du projet et de ses controverses selon deux séquences :

- La construction du « projet A8 bis » et de son milieu associé
- L'affaiblissement du projet par la déliaison de son milieu associé

## I. La construction du « projet A8 bis » et de son milieu associé

### 1. L'idée d'une « A8 bis voie verte »

Un premier projet autoroutier de doublement de l'autoroute « Estérel Côte d'Azur » (actuelle « A8 ») est connu dès la fin des années 70 sous le nom d'« A8 bis voie verte »<sup>(7)</sup>. Il émerge dans un contexte d'effervescence d'aménagement moderne : un vent « californien » semble souffler sur la Côte d'Azur apportant avec lui des projets de technopôles, d'aéroport et d'autoroutes. De cette époque date aussi le découpage de la Côte d'Azur en cinq périmètres de schémas d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) longitudinaux : le S.D.A.U. de Draguignan, le S.D.A.U. de Nice, celui de Cannes-Grasse-Antibes, celui de Fréjus-Saint Raphaël et celui de Menton<sup>(8)</sup>. A l'issue de ce découpage les communes doivent proposer un projet de schéma directeur. Les communes regroupées autour du périmètre du S.D.A.U. de Nice très actives et pilotées par la « C.L.O », Commission Locale d'Orientation dont l'animateur de l'époque est un jeune « X Ponts » Jean Paul Alduy, travaillent en relation étroite avec le Préfet. De cette collaboration naît entre autres, le projet d'une voie de doublement de l'autoroute « Estérel Côte d'Azur » : le C.E.T.E. d'Aix va proposer un projet, il s'agit donc d'« A8 bis voie verte ».

#### a - La configuration du projet :

Ce premier projet « A8 bis voie verte » développe un argument principal : la prévision de la saturation à l'horizon des années 1985-1990, entre Cannes et Nice<sup>(9)</sup> et la nécessité de doubler l'autoroute. Le projet chevauche trois périmètres d'amé-

nagement : les S.D.A.U. de Draguignan<sup>(10)</sup>, de Cannes-Grasse-Antibes<sup>(11)</sup>, de Nice<sup>(12)</sup>. Son tracé va changer mais on en retrouvera toujours les grandes caractéristiques : il s'agit d'un projet d'autoroute à deux fois deux voies, le problème de saturation est essentiellement littoral, entre Cannes et Nice, pour résoudre ce problème il sera envisagé de construire une autoroute partant d'Ouest (de la commune des Arcs) en Est (Nice) passant dans le moyen pays. Le doublement sur place de l'autoroute est une solution qui sera écartée : considérée comme coûteuse, dangereuse et surtout impossible car non prévue initialement<sup>(13)</sup>. Le projet est donc une voie nouvelle qui traverse le moyen pays de Nice à Draguignan, sur une longueur d'environ 100 kilomètres. Il est présenté en trois familles : la famille « la Bocca », la famille « St Cassien », la famille « Draguignan ».

« Famille de variantes n° 1 « La Bocca » : « A partir du fleuve Var en limite Est, les tracés de ces variantes passent entre Vence et Saint Paul de Vence, pour s'infléchir ensuite vers le Sud-Ouest, emprunter le plateau de Valbonne et se raccorder enfin au Sud à la Bocca sur l'autoroute A8 qui doit obligatoirement être élargie à 2x3 voies dans sa section à l'Ouest de ce point de raccordement.

Famille de variantes n°2 « St Cassien » : les tracés de cette famille de variantes conservent un tracé commun Saint Isidore-Valbonne avec ceux de la famille n° 1 ; mais au-delà ils gardent une orientation générale Est-Ouest de Valbonne à la limite du département des Alpes Maritimes pour contourner ensuite, dans le département du Var, le lac de Saint Cassien par l'Ouest et se raccorder à l'autoroute A8 en un point qui suivant les variantes de cette famille évolue de la vallée du Reyran à Puget sur Argens. (...)

Famille de variantes n° 3 « Draguignan » : Les tracés de ces variantes conservent un tronc commun « Saint Isidore-Saint Cassien (Nord) » avec ceux de la famille n° 2 pour se développer ensuite suivant le même axe général Est-Ouest jusqu'à Draguignan, à proximité de l'agglomération de Trans ; puis ils s'infléchissent vers le Sud pour se raccorder à l'autoroute A8 entre le Muy et Vidauban ».

Ces trois « familles » seraient reliées à l'A8 par trois barreaux de raccordement du Sud au Nord de l'autoroute<sup>(14)</sup>. En fait le mot de familles paraît impropre car il s'agit plutôt d'un phasage de sous-projets qui s'imbriquent les uns par rapport aux autres tout le long du tracé :

« C'est pourquoi l'éventualité d'un aménagement progressif utilisant les « barreaux » intermédiaires possibles entre A8 bis et A8 a été envisagé pour permettre ultérieurement la mise au point d'un échéancier financier éventuel pour ce projet d'aménagement de capacité dont le coût est élevé, en raison des contraintes de tous ordres quelle que soit la solution retenue ».

Même si le tracé va être modifié sur quelques passages, nous retrouverons toujours jusqu'à une époque récente, ces caractéristiques du projet. Cette configuration étant donnée, le projet va avancer selon les opportunités y compris les barreaux de raccordement qui vont être réalisés avant le projet lui-même.

### **b. La non-inscription du projet dans les P.O.S**

Les S.D.A.U. de Nice et de Grasse-Cannes-Antibes seront approuvés respectivement en 1976 et 1977 : avant 1983 les S.D.A.U. sont de la compétence de l'Etat, le projet s'insère donc facilement à ce premier niveau de planification. Mais le projet ne franchira pas le cap d'une « inscription »<sup>(15)</sup> dans les plans d'occupations des sols (P.O.S) communaux : le projet va rester dans « les cartons » et ne resurgira qu'en 1988 lors de la révision des schémas directeurs. Cette résurgence n'est pas sans difficulté : dix ans se sont écoulés et le passage du projet doit compter avec une forte poussée de l'urbanisation, l'espace n'est plus aussi disponible qu'il pouvait le paraître en 1976. D'autre part les S.D.A.U. sont désormais de la compétence des élus : le milieu associé du projet est modifié. Comment résoudre le passage de l'autoroute ? Voici donc un premier problème auquel va devoir s'affronter le projet.

## **2. La co-occurrence du projet d'autoroute et des projets de S.D.A.U**

Les syndicats intercommunaux sont donc reconstitués en 1985 par le Préfet en vue de la révision des S.D.A.U.<sup>(16)</sup> dont l'initiative appartient désormais aux élus communaux. C'est lors de la révision du schéma directeur de Cannes-Grasse-Antibes que le projet resurgit. Cependant son lieu de formulation n'est plus le S.D.A.U. de Nice (projet 1976) mais celui de Grasse-Cannes-Antibes : ce changement de lieu dans l'espace s'accompagne d'un changement de lieu d'argumentation, le projet n'est plus seulement destiné à résorber la saturation de l'autoroute A8, il devient un « projet d'aménagement du territoire »<sup>(17)</sup>.

Par ailleurs le passage du projet va être l'occasion d'une controverse entre l'Etat et les communes réunies dans le périmètre du S.D.A.U Cannes-Grasse-Antibes. Cette controverse nous intéresse sur plusieurs aspects : elle « cale » le projet par rapport à son milieu associé, et contribue à stabiliser le projet au Sud de Grasse, ce qui permet comme nous le verrons une première forme d'irréversibilisation. Ainsi pour reprendre l'idée de Madeleine Akrich (1994)<sup>(18)</sup> :

« La multiplication et le renforcement des associations entre des éléments hétérogènes est au cœur du

processus d'innovation. Cependant les mécanismes par lesquels un certain nombre d'acteurs sont intéressés au développement d'une innovation ne sont pas disjoints de ceux qui définissent et stabilisent progressivement l'innovation elle-même : par la négociation des contenus techniques qui conduit à leur redéfinition s'accroît la capacité du dispositif à traduire les besoins, aspirations, objectifs supposés de tous ceux qu'il se doit d'intéresser. Dans ce sens on ne peut orienter les anticipations des utilisateurs simplement par le recours à des artifices rhétoriques : seule la construction d'un réseau de relations, dans lequel la technique joue un rôle primordial, permet d'augmenter la prévisibilité de chacun des éléments associés et d'irréversibiliser peu à peu les choix passés ».

### **a. Le changement d'argumentation**

Un premier projet de S.D.A.U. est prêt en 1987, il comporte un projet d'autoroute réalisé par la D.D.E des Alpes Maritimes<sup>(19)</sup>, passant au Sud de Grasse. Ce passage au Sud de Grasse va être l'objet de contestations, à la suite de quoi le syndicat intercommunal demande à la SETEC International d'étudier la possibilité d'une variante « Nord ». Le syndicat intercommunal de Cannes-Grasse-Antibes au cours de la séance du 10 juillet 1987, propose d'arrêter les grandes orientations du S.D.A.U. et retient deux variantes du projet autoroutier : « la variante 2 » qui passe par les montagnes du Baou au Nord de Grasse, et la « variante 6 bis » qui passe dans la plaine au Sud de Grasse<sup>(20)</sup>. Les élus au cours de la séance du 11 avril 1988 se rallient à la variante « 2 » qui passe au Nord de Grasse.

Il y a donc un changement de lieu de formulation du projet : un lieu de formulation à partir du S.D.A.U. de Cannes-Grasse-Antibes. Ce changement de lieu de formulation du projet s'accompagne d'un changement d'argumentation : l'autoroute est justifiée comme un outil d'aménagement du territoire, mais le projet modifie peu son tracé. L'enjeu contenu dans le projet de S.D.A.U. et du passage de l'autoroute au Nord de Grasse semble lié à l'urbanisation du moyen pays et à long terme celui des zones de montagne. Différents projets d'aménagement vont être élaborés (dont l'extension de Sophia Antipolis) et la création d'un « pôle d'activités » à Saint Vallier, au Nord de Grasse :

« Créer un nouveau pôle d'urbanisation à St Vallier : le tracé autoroutier inscrit au schéma directeur traverse les communes de Saint Vallier-de-Thiery et de Saint Cézaire sur Siagne. Au sud de Saint Vallier un échangeur permettra d'ouvrir à l'urbanisation, au delà de l'an 2000, le secteur du « Defens » d'une superficie d'environ 700 hectares. A l'horizon du schéma directeur (2010) plus de 7000 habitants seraient installés dans ce pôle de développement qui apparaît d'intérêt départemental puisque sa capacité lui permettrait d'accueillir un véritable centre d'activités et une ville nouvelle de plus de 20 000 habitants »<sup>(21)</sup>.

### **b. Le Préfet dans la controverse**

Le projet de schéma directeur du syndicat intercommunal comportant le passage de l'autoroute au Nord de Grasse est soumis pour approbation au Préfet des Alpes Maritimes. Le Préfet des Alpes Maritimes émet un avis défavorable au projet, un refus motivé par l'inadéquation des hypothèses de croissance, des projets contenus dans le S.D.A.U. et du passage de l'autoroute au Nord. Ce refus impose un ajustement du projet et de son milieu associé : le projet, développé en 1976 est conçu comme une infrastructure passant dans le moyen pays afin de résorber la circulation du littoral.

La relocalisation du projet à l'Ouest lui pose un problème inconnu en 1976 : le moyen pays s'est urbanisé en dix ans rendant la traversée du projet plus difficile. Soit le projet d'autoroute trouve un passage ailleurs, le passage au Nord de Grasse proposé par les élus permet d'éviter le Moyen Pays tout en s'ajustant aux projets d'aménagement des communes du Nord. Mais alors il ne satisfait qu'une seule fonction : la desserte des projets d'aménagement des S.D.A.U. Il n'assure plus correctement la fonction d'écoulement du trafic de transit. Cette première solution implique une inadéquation du projet : les élus souhaitent une infrastructure autoroutière, alors qu'une des justifications de l'intervention étatique, l'écoulement du transit n'est pas assurée par le projet. Soit le projet garde son tracé initial et passe au Sud de Grasse dans un moyen pays plus urbanisé qu'en 1976 : le projet pour passer dans un tel endroit, nécessite l'association avec de nouveaux objets, les projets d'aménagement des S.D.A.U. il devient un projet d'aménagement du territoire, tout en assurant sa deuxième fonction l'écoulement du transit, (ainsi que sa possibilité de financement par le péage). Cette deuxième solution nécessite un ajustement du milieu associé : la fonction d'aménagement du territoire assure une nouvelle légitimité du projet et permet le passage du projet dans un espace.

Le Préfet ne remet pas en cause les hypothèses de croissance<sup>(22)</sup> mais l'inadéquation du projet à son milieu associé. En écartant le projet Nord au profit du projet Sud, il permet de résoudre un premier nœud de problèmes : trouver un lieu de passage légitime et permettre un financement du projet par les concessions autoroutières.

« (...) Il apparaît en effet que le tracé inscrit dans le projet de schéma directeur ne répond pas aux problèmes posés par la croissance du littoral et du moyen pays. Placée en périphérie de l'agglomération d'accès difficile en raison des contraintes topographiques l'autoroute envisagée ne dessert pas les principaux pôles d'activités et d'habitat existants et futurs. Les dernières études n'ont pu que confirmer que cette

autoroute au Nord de Grasse ne capterait à l'horizon 2010 qu'un faible trafic insuffisant pour éviter l'engorgement de l'agglomération et la saturation de l'autoroute A8. Seul un tracé passant au sud de la ville de Grasse apparaît de nature à répondre au développement de l'agglomération Grasse-Cannes-Antibes. Tout autre solution aurait impliqué : le gel de la croissance économique et démographique, la réalisation par les collectivités locales d'infrastructures susceptibles d'éviter l'asphyxie de l'agglomération. »<sup>(23)</sup>

Ce projet a aussi des avantages<sup>(24)</sup> : il ne nécessite pas une réouverture de nouvelles études, d'autre part il en met pas l'Etat en « porte-à-faux » avec les autorisations de construire qu'il a permises en anticipation du futur projet de S.D.A.U dont la première mouture de 1987 comportait un tracé « Sud ».

« (...) L'inscription du tracé au Sud de Grasse s'inscrit au demeurant dans une continuité qu'il convient de souligner : en effet un tracé de principe situé au sud de Grasse figure dans le document intitulé « schéma directeur- les grandes orientations » établi le 10 juillet 1987 par le Syndicat intercommunal d'études et de programmation de l'agglomération de Grasse-Cannes-Antibes. Ce document a constitué la base légale qui a permis à l'Etat par arrêtés préfectoraux de délivrer quelques autorisations d'application anticipée des orientations du schéma directeur. En conclusion je ne peux affirmer que l'Etat à qui il appartient de décider de la fonction des caractéristiques et du tracé de cette infrastructures nationale ne saurait s'engager sur le tracé retenu par le syndicat intercommunal. (...) »<sup>(25)</sup>

### **c. La diffusion des controverses**

En même temps que s'élabore le projet de S.D.A.U. de Cannes-Grasse-Antibes, le projet d'autoroute sera inscrit une première fois au schéma directeur national routier et autoroutier de Mars 1988. D'autre part dans la mesure où le Préfet a remplacé le projet au Sud de Grasse, les études techniques vont reprendre et travailler au projet de doublement de l'autoroute en intégrant la position du Préfet. La présentation officielle du projet autoroutier aura lieu pour la partie concernant les Alpes Maritimes, au Parc de Sophia Antipolis, le 13 février 1990, tandis que le projet sera présenté dans le Var un mois après. Ce projet présente un doublement de l'autoroute d'Est en Ouest de Draguignan à Nice et au Sud de Grasse.

Cette présentation officielle<sup>(26)</sup> va étendre les lieux de contestations : le Var, la partie niçoise, qui s'ajoutent à « Cannes-Grasse-Antibes » déjà évoquée. Ces lieux de contestations rassemblent les communes du moyen pays du Var à Nice. Riveraines à leurs débuts elles préfigurent un nouveau lieu de contestation : le moyen pays. Cependant ces trois « lieux » qui préfigurent un moyen

pays n'ont pas la même appréciation du projet. Tandis que « Cannes-Grasse-Antibes » rejette le tracé du projet, les moyens pays du Var et de Nice refusent son principe même.

A la suite de la présentation officielle les Conseils Généraux respectifs du Var et des Alpes Maritimes vont exprimer un vote : les communes concernées du département Var (à l'exception de la commune de Draguignan) refusent le 10 Septembre 1990 les projets d'autoroute A8 bis et de T.G.V. Méditerranée<sup>(27)</sup>. D'autre part le Conseil Général des Alpes Maritimes votera en Juin 90, le principe du passage de l'autoroute au Nord de Grasse : il s'accorde ainsi avec la position du syndicat intercommunal de Cannes-Grasse-Antibes (mais non avec celle des communes du moyen pays regroupées dans le S.D.A.U. de Nice).

Le projet se trouve à nouveau déstabilisé.

#### **d. La mission Bourges**

La mission Bourges premier collègue d'experts dont la désignation est due uniquement au ministère de l'équipement, contribue à stabiliser le projet mais aussi à redéfinir son contenu technique. La mission Bourges réalise une médiation politique et technique : le projet est différé (à très longue échéance) dans le Var, tandis qu'il est recentré dans sa partie médiane (S.D.A.U. Cannes-Grasse-Antibes) et au sud de Grasse.

« Le développement des secteurs de Fayence Tourettes Montauroux peut se satisfaire, en une première étape du réseau départemental et, notamment de la RD 562 (Draguignan-Grasse). La mission sensible à ces éléments estime que la décision de réaliser un doublement de l'A8 dans le Var relève de préoccupations d'aménagement du territoire qui doivent faire encore l'objet d'études et de concertation, alors que dans les Alpes Maritimes elle est liée au phénomène constaté de croissance rapide. (è) La mission d'évaluation estime donc que la variante Sud répond mieux au problème posé que la variante Nord. On peut réaliser cette variante sud dans un premier temps entre Grasse et la Vallée du Var avec un raccordement à Mandelieu sur les voies locales(è) »<sup>(28)</sup>

Ce « calage » du projet sur la partie médiane est très intéressant pour sa réalisation : en s'appuyant sur la partie médiane, le projet s'appuie sur l'espace où le projet est relativement accepté (dans la mesure où ce qui pose problème n'est pas l'existence du projet mais son passage) d'autre part ce tronçon médian permet une irréversibilisation. Il est à la fois une « pièce » suffisamment souple du projet et dans le cas d'une non réalisation de l'A8 bis, il pourra s'articuler avec un autre projet (notamment celui de doublement de la R.N 202 le long du

fleuve Var, dont la réalisation participe d'une logique Nord Sud et peut se connecter avec un projet international sur « l'axe Alpin ».) Mais c'est aussi une pièce suffisamment « dure » du projet : en cas de réalisation du projet d'Est en Ouest, la réalisation de cette partie contribue à pré-déterminer le passage futur de l'autoroute A8 bis, en réduisant les possibilités de jonction autres.

### **3. La concrétisation-adaptation du projet et de son milieu associé**

Nous avons vu qu'au cours des différentes controverses le projet a pu trouver une certaine stabilité par la définition d'un lieu d'ancrage du projet. Cet ancrage du projet sur une partie stable, est une forme de « résolution de problème » (Simondon, p. 55) pour le projet s'entend. Cette étape est comparable à celle de la « concrétisation » du projet en objet, sa sortie du laboratoire des études :

« (...) Par la concrétisation technique, l'objet, primitivement artificiel, devient de plus en plus semblable à l'objet naturel. Cet objet avait besoin au début, d'un milieu régulateur extérieur, le laboratoire ou l'atelier, parfois l'usine ; peu à peu quand il gagne en concrétisation, il devient capable de se passer du milieu artificiel, car sa cohérence interne s'accroît : sa systématique fonctionnelle se ferme en s'organisant. L'objet concrétisé est comparable à l'objet spontanément produit ; il se libère du laboratoire associé originel, et l'incorpore dynamiquement à lui dans le jeu de ses fonctions ; c'est sa relation aux autres objets, techniques ou naturels, qui devient régulatrice et permet l'auto-entretien des conditions du fonctionnement ; cet objet n'est plus isolé ; il s'associe à d'autres objets, ou se suffit à lui-même alors qu'au début il était isolé et hétéronome »<sup>(29)</sup>

Nous nous intéresserons maintenant aux liens qui permettent la relation du projet à son milieu associé. Pour des raisons de longueur de l'article, nous ne mettrons en évidence ici que la liaison « technique » du projet à son milieu associé : les projets d'urbanisme qui visent essentiellement à l'extension de Sophia Antipolis (et la création d'autres « pôles ») permettent de justifier le passage de l'autoroute en l'associant à une problématique d'aménagement du territoire ; d'autre part les hypothèses de croissance démographique et économique des S.D.A.U. sont traduites dans les modèles de prévisions de trafic<sup>(30)</sup>, à ce titre ils participent de la constitution même des projets autoroutiers.

### **4. L'extension de Sophia Antipolis : une liaison du projet et de son milieu associé**

Le projet de doublement de Sophia Antipolis

figure dès le projet de S.D.A.U. de 1987, ainsi que dans toutes les études qui se rapportent directement et indirectement au projet d'autoroute. Il sera validé officiellement par une décision du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (C.I.A.T.) du 5 Novembre 1990 : cette décision constitue un « allié »<sup>(31)</sup> important du projet. Cette omniprésence suscite notre intérêt : pour comprendre comment se font les associations, nous nous référerons à un document de programmation de l'Etat, « L'aménagement futur de la Côte d'Azur ».<sup>(32)</sup>

#### a. « Sophia I » et « Sophia II »

Le premier projet de Sophia Antipolis est conçu en 1969 par Pierre Laffitte alors directeur de l'Ecole des Mines de Paris, avec un appui de la D.A.T.A.R. : le projet devient un pôle technologique d'intérêt national. Actuellement Sophia Antipolis regroupe un millier d'entreprises et 1 500 étudiants de troisième cycle<sup>(33)</sup>, le parc accueille d'autre part des organismes de recherche privés et publics. Ce projet est en lui-même une association de deux mondes : le monde de l'entreprise et celui de la recherche. Pour reprendre la terminologie de Laurent Thévenot et Luc Boltanski<sup>(34)</sup>, cette association constitue un « compromis » entre un « monde marchand » (l'entreprise, sa « performance »), et un « monde inspiré » (celui de la recherche, la « créativité », le « désintéressement »). Ce compromis entre marchand et inspiré donne la figure suivante : le pari un « peu fou », du mariage de la « carpe et du lapin ». Ce compromis fragile a pris la forme d'une innovation réussie. Fort de cette réussite initiale<sup>(35)</sup>, il est donc question de doubler ou d'étendre Sophia Antipolis. Pour une commodité d'exposé nous l'appellerons Sophia Antipolis II.

Le projet de Sophia Antipolis II, est détaillé dans le document de décembre 1991. Plusieurs points retiendront notre attention : ce document est bâti sur des scénarios de prospective<sup>(36)</sup>, mais c'est une prospective qui indique les limites de son exercice, elle s'avoue mécaniciste. Par ailleurs il coordonne son action à trois autres dispositifs, le projet autoroutier, un document de prospective de la CCI, et les projets des S.D.A.U.

#### b. Une prospective qui nous parle des effets (structurants?)

Finis le temps de Mr Jourdain : le futurologue fait de la prose-spective en le sachant :

« La formulation de scénarios prospectifs est un exercice difficile et un peu théorique car on ne dispose aujourd'hui que d'une partie des données pertinentes pour les vingt cinq ans qui viennent. Quelle sera l'évolution de la situation internationale ? Quel sera le rythme de croissance économique ? A quel

degré d'intégration conduira la construction européenne ? Autant de questions dont les réponses peuvent conditionner l'avenir d'une région aussi ouverte sur l'extérieur que sur la Côte d'Azur (è) « Le réalisme doit donc conduire à prendre en compte comme hypothèse basse un passage en 25 ans de 1 000 000 à 1 100 000 habitants. L'hypothèse haute conduirait à 1 300 000 habitants. Enfin une hypothèse moyenne et que nous considérons la plus probable conduirait à 1 200 000 habitants. Ces trois scénarios sont explicités dans les tableaux de la page suivante, dont on ne peut dissimuler le caractère relativement mécaniste. (...) »<sup>(37)</sup>

Cette prospective souligne le caractère mécaniste de l'exercice de prospective. Un paradoxe relevé par Olivier Soubeyran (1992)<sup>(38)</sup> : si on assiste à un retour de la prospective dans les années 88-90, c'est une prospective « in-formée » par ses propres limites (si ce n'est ses échecs) et qui se trouve confrontée à une difficulté – comment fonder en raison l'anticipation puisqu'on ne sait pas anticiper ? Olivier Soubeyran nous propose le raisonnement suivant<sup>(39)</sup> : le futur est aléatoire, il est impossible de déterminer si telle action aura tel effet, pourtant c'est une anticipation qui justifie mon action. La rationalité d'une action qui repose sur une prospective ne peut s'appuyer sur un schéma déterministe cause > effet. En conséquence, au lieu de vous dire « telles causes auront tels effets », la prospective parle des effets. L'intérêt de l'argumentation prospective ne va plus résider dans une démonstration mais dans une adhésion à ces effets : une rationalité informée par des croyances, mais aussi par des passions (Hirshman).

En faisant cela, la prospective contourne la difficulté en fondant la rationalité de son action sur un « mythe opératoire » (Jean-Marc Offner, 1993<sup>(40)</sup>) : celui des effets structurants. Selon ce « credo Saint Simonien » il existerait une relation de cause à effet entre un grand projet d'infrastructure de transport (T.G.V. ou Autoroute) et le développement économique d'une région. Selon Jean-Marc Offner, s'il y a relation c'est plutôt en fonction d'un principe d'association ou de congruence que de causalité. Le schéma déterministe tout mythique qu'il soit, a une efficacité : rare est l'élus qui ne réclamera pas un échangeur, une gare T.G.V. car il entrevoit la possibilité pour sa commune d'accéder au développement économique, voire au progrès. Les effets structurants sont un mythe opératoire et c'est essentiellement un principe d'adhésion aux effets (donc à ce mythe) qui constituent les fondements (rationnels) de notre prospective des années 80-90 et qui font qu'en bout de course elle est susceptible de « marcher ». L'assertion est déroutante mais s'avère pertinente pour comprendre l'exercice de prospective « L'aménagement de la Côte d'Azur, contribution de l'Etat »<sup>(41)</sup>.

Les effets structurants sont articulés de la façon suivante : un principe d'action – la congruence et un principe de récit (mythique) – la causalité. Ce mythe est opératoire, il agit. La notion d'effets structurants relie un récit de type déterministe, linéaire, à une action de mise en congruence entre plusieurs objets ou dispositifs. La causalité et le découpage en séquences est un récit (a posteriori) qui convient bien aux projets techniques, même si la mise en œuvre d'un projet n'est jamais linéaire, sa présentation à « froid » l'est (Latour, 1992)<sup>(42)</sup>. Dans le cadre de l'analyse d'un projet technique, il est donc important de prendre en compte le récit linéaire qu'il contient à condition de lui associer la notion de congruence. Dire que les « effets structurants » sont plutôt des effets congruents rompt avec cette linéarité, cependant leur principe d'action n'est pas mis en évidence.

Pour ce faire, nous proposerons dans cet article un rapprochement des notions de « congruence » et de « convenance ». « L'action qui convient » de Laurent Thévenot nous semble un apport important pour comprendre ce mécanisme « d'effets-structurants/congruents ». A la différence de la notion d'Offner, l'acception de Thévenot, n'est pas d'inspiration systémique : est plus proche de la notion du réseau mais d'un réseau mais d'un réseau clôturé. Elle nous semble plus adéquate pour comprendre et qualifier les relations qu'entretiennent les objets qui nous occupent à savoir : un projet autoroutier, des S.D.A.U. et le dispositif de consolidation qu'est Sophia Antipolis. Ces relations déterminent une certaine configuration : l'affaiblissement, la non-réalisation d'un de ces trois éléments va entraîner une autre configuration (cf. conclusion de l'article) La notion « d'action qui convient » de Laurent Thévenot<sup>(43)</sup> implique une coordination d'actions en deux mouvements indissociables :

- Une opération de qualification :

« L'arrêt d'un jugement délimitant les contours d'une action, identifiant ce qu'il advient. (...) <sup>(44)</sup> Une tâche prioritaire de la théorie de l'action est donc d'étudier l'opération consistant à sélectionner ce qui importe, aux dépens de ce qui n'est pas significatif. Cette opération suppose de réaliser des rapprochements, de reconnaître des formes, de qualifier »

Cette qualification peut être remise en cause, cette remise en cause nécessite l'adjonction de nouveaux éléments, une réadaptation de la première évaluation-qualification :

« La remise en cause de ce jugement, lorsque l'adjonction d'éléments supplémentaires à un cours d'événements fait qu'il n'épouse plus les formes de l'action identifiée. (...) Une théorie de l'action doit rendre compte de cette remise en cause qui s'effectue en relation avec des faits nouveaux. »

Mais aucune des deux ne suffisent à rendre compte de la coordination : la première trop rigide (trop normée), la seconde trop ouverte (la constante réévaluation dissout toute possibilité de coordination) ; la coordination implique une seconde exigence : la clôture sur une évaluation.

« Aussi la remise en cause doit-elle s'opérer dans la visée d'une clôture restaurant une identification arrêtée dans un jugement ».<sup>(45)</sup>

- Une clôture qui reste un jugement révisable :

« C'est en examinant les exigences de coordination que l'on peut comprendre comment se dessinent les contours de l'action, comment est découpé un ensemble d'événements en unités qui seront couvertes par des descriptions d'actions. (...) Mais on ne peut pas non plus considérer ces formes-objets comme données a priori dans un monde naturel sous peine de recourir à des instruments de coordination trop puissants. Ils sont consolidés en même temps que l'action est délimitée, dans la clôture d'un jugement révisable »<sup>(46)</sup>

Dans l'exercice de prospective « L'aménagement de la Côte d'Azur (è) » : il est donc question du doublement de Sophia Antipolis, le doublement de Sophia Antipolis ses extensions ainsi que la reproduction du « principe » de technopôle (le projet de pôle technologique de Saint Vallier, l'aménagement de la vallée du Var reposent sur l'idée de « pôle » et de « ville nouvelle », telle une métaphore Sophia Antipolis se déplace vers d'autres lieux en emportant avec elle un « petit bout » de sens<sup>(47)</sup>). L'exercice de prospective « L'aménagement de la Côte d'Azur » semble bien participer de cette conception des effets structurants : il articule à la fois une explication causale (s'appuyant sur une linéarité) et un principe d'action, la coordination de plusieurs actions au travers du projet de Sophia Antipolis.

**c. L'exercice des scénarios**

Le document de prospective présente trois scénarios : « I » ( « croissance forte » ), « II » ( « croissance moyenne » ), « III » ( « croissance faible » ), ils sont modulés en fonction d'une variable principale : la croissance démographique. De la plus ou moins forte croissance démographique découleraient des effets (emplois) des besoins (logements, transports, universités) nécessitant des ressources (en aménagement du territoire, en décisions politiques, en financements). Les trois scénarios convergent vers une action : la nécessité d'un scénario volontariste, opposé à un scénario tendanciel, cette convergence s'appuie sur une forme d'accord avec un autre document, celui produit par la C.C.I. « Côte d'Azur 2010 », nous en analysons quelques traits dans un paragraphe II. A la suite de cette présentation, l'État choisit de caler ses actions sur le



scénario II, le scénario moyen : en quoi ce choix est intéressant ?

Cette présentation mécaniste contient une explication causale : une croissance démographique implique des emplois, des besoins en infrastructures de transport, des ressources etc. La causalité minimale (croissance démographique → emplois) n'est pas démontrée, il s'y substitue à défaut une présentation linéaire.

Cependant l'intérêt ne réside pas dans la substitution linéarité-causalité mais dans les objets qui appuient la substitution : les scénarios reprennent les phases du projet autoroutier tel qu'il est défini en 1976 dans le document « A8 bis voie verte »... Ce procédé est astucieux : il s'appuie sur un projet linéaire (une autoroute) dont la spécificité est d'être découpée en trois phases temporelles et spatiales qui s'emboîtent (cf. p. 3 de l'article). En s'ajustant au projet « A8 bis voie verte », le document nous parle des effets : pour une croissance forte, le projet est réalisé de Mandelieu (pénétrante Mandelieu-Grasse) à Nice (pénétrante Nord) en le connectant à l'Ouest (rocade Grasse) et au Nord (pénétrante) Nice Nord en 2015 ; relativement au projet de 1976 <sup>(48)</sup> l'hypothèse est très proche de la « famille St Cassien » (à la différence que le projet n'est pas prolongé dans le Var suite au refus de ce département). L'hypothèse de croissance forte est corrélée avec la réalisation quasi totale du linéaire du projet. Dans le cas d'une croissance moyenne : le projet serait réalisé entre Valbonne et la Vallée du Var (en l'an 2005) et étendu en 2015 jusqu'à la pénétrante de Grasse à l'Ouest et Nice Nord à l'Est, tandis que son déploiement maximum dans l'espace (intégrant la rocade Ouest de Grasse citée ci-dessus) ne serait réalisé qu'au-delà de 2015. Dans le cas d'une croissance faible ce n'est que le tronçon minimum Valbonne-Vallée du Var qui serait envisagé en 2005 et les possibilités d'extension sont repoussées dans un avenir plutôt lointain (vers 2015-2020). Une prospective sur trente ans calée sur le linéaire des projets d'autoroutes : cela suppose (au minimum) que dans trente ans les moyens de transports seront toujours essentiellement des automobiles et leurs infrastructures des routes et autoroutées.

Le document de prospective se coordonne au projet autoroutier et donne la configuration suivante : le scénario moyen choisit par le document de l'État s'appuie sur le tronçon de projet autoroutier dans sa partie médiane. L'explication linéaire se substitue à l'explication causale mais en s'appuyant sur le linéaire du projet.

D'autre part le document se coordonne à deux autres actions : celle de la C.C.I. et celle des S.D.A.U. La première coordination avec l'action définie par la C.C.I. permet de définir « l'action qui convient » <sup>(49)</sup> : un scénario volontariste. Le second type de coordination avec les projets de S.D.A.U. permet une configuration du réseau.

**- L'accord avec la CCI, permet de définir l'action qui convient : « Un scénario volontariste »**

L'accord avec la C.C.I. se fait sur la qualification de l'action à entreprendre : l'un et l'autre convergent vers la nécessité d'un scénario volontariste de maîtrise de l'urbanisation. Cependant l'accord ne repose pas sur la même approche de l'anticipation : dans le document de la C.C.I. les actions sont définies dans le cadre d'une analyse prospective, tandis que le document de l'État semble participer d'un exercice de programmation lequel repose essentiellement sur la mise en place du dispositif Sophia Antipolis II.

La mise à plat des thèmes qui se recoupent d'un document à l'autre permet de comprendre sur quoi peut se faire l'accord <sup>(50)</sup> :

- Constats : (A, B) une forte croissance, l'anticipation d'une Côte d'Azur à la population millionnaire.
- Atouts : (C) héliotropisme qui a permis le développement du tourisme relayé à la fin des années 60 par l'installation de Sophia Antipolis ; (D) les impacts positifs de Sophia sur l'économie, le tourisme, le rajeunissement de la population. Une combinaison tourisme + Sophia + Aéroport qui a contribué à la renommée internationale de la Côte d'Azur.
- Faiblesses : (E) l'occupation déséquilibrée de l'espace, (F) le cadre de vie menacé, (G) la croissance du moyen pays risque d'en faire une cité dortoir, (H) Les besoins en logements (I) Les besoins en équipement avec prépondérance autoroutière (J) Instabilité politique locale
- Anticipations : (K) développement durable.

Malgré l'accord sur certains thèmes, chaque document garde un type d'argumentation propre. Cela donne la teinte dominante de chaque évaluation, la Chambre de Commerce et d'Industrie, malgré des compromis « industriel-marchand » et « marchand-civique », garde une « tonalité dominante » « marchande » (p. 10 document C.C.I.).

« La montée en puissance des grandes cités d'Europe, c'est le premier facteur à intégrer dans la stratégie de la Côte d'Azur. En effet la compétition pour l'attraction des activités se joue maintenant au niveau international (...) Dans cette compétition internationale des villes, la France est handicapée par la domination administrative de Paris. De plus notre armature urbaine et sa fragmentation (...) per-



mettent difficilement aux métropoles françaises de rivaliser avec leurs voisines européennes. »

Les arguments propres à l'État convergent plus vers les « monde industriel » et « civique » (avec un compromis marchand) : par exemple lorsque le document d'État évoque la notion de développement durable (thème K) il s'agit pour l'État « d'une dernière marge de manœuvre » empruntant ainsi au monde « industriel » un argument de type stratégique, alors que la C.C.I. aurait plutôt tendance à qualifier de développement durable une « démarche qualité » où il s'agit de cibler un produit ! è

**– La clôture de l'accord : le scénario volontariste**

La clôture des accords se fait sur un même type d'évaluation : la C.C.I. comme l'État s'accordent sur la nécessité d'une action volontariste. Cependant la notion de scénario volontariste si elle semble clore l'accord, offre un certain décalage selon qu'il s'agisse du document de la C.C.I. ou de l'État :

« Il plaide donc pour un scénario de maîtrise reposant sur la mise en œuvre de politiques publiques suffisamment volontaristes. Toutefois cette approche reste générale et mérite d'être complétée par la prise en compte plus précise des évolutions démographiques ».

Comme nous le signalions précédemment, le léger décalage contenu dans la seconde phrase nous semble tenir à la nature des documents : le document de la C.C.I. repose sur une anticipation prospective, elle reste générale. Tandis que le document de l'État repose sur une anticipation programmatique : son champ d'intervention est plus précis mais peut-être plus restreint. Cette différence est perceptible dans la conception même des documents : alors que les thèmes évoqués sont développés pour le document de la C.C.I. dans l'ensemble du document, l'ajustement à ces thèmes par l'État ne se fait que sur deux pages (6 et 7). La partie la plus développée dans le document de l'État est celle programmatique relative à Sophia « II ».

**– Le second type de coordination avec les projets de S.D.A.U. permet une configuration du réseau projet d'autoroute-projets d'aménagement :**

A la différence de l'accord avec le document de la C.C.I. qui partagent la nécessité d'un scénario volontariste mais dont le support est essentiellement le partage d'un même diagnostic, cette deuxième coordination est plus « équipée » : le projet Sophia « II » s'étend géographiquement par une relation de proximité, d'autre part il se connecte à certains projets et se déconnecte à d'autres, enfin il se connecte au projet d'autoroute (et ses extensions). Tout cela fait une configuration.

**L'expansion géographique**

Le projet d'extension concerne sept communes voisines de la ville de Valbonne hôte actuel de Sophia I : il s'agit des communes d'Opio, Valbonne, Roquefort les Pins, Biot, Villeneuve Loubet, La Colle sur Loup. Cela porterait l'ensemble du complexe 4 600 hectares (alors que la commune de Valbonne s'étend sur 1 900 hectares) : le projet s'étend géographiquement.

**La connexion avec d'autres projets de « pôles »**

Entre Sophia I et Sophia II des espaces urbanisés assureront la jonction : la notion de « trait d'union » dans le document indique une première coordination spatiale entre les deux entités Sophia I et II) une deuxième coordination est faite par les infrastructures de transports (essentiellement routières et autoroutières)<sup>(51)</sup> chargées de desservir ces futures réalisations (mais nous reviendrons sur ce point ultérieurement) :

« Au Nord du parc, dans le secteur de Peijan à Valbonne, un nouveau pôle d'urbanisation jouera le rôle de centre pour un quartier aujourd'hui éloigné des villages. Il servira de trait d'union entre le parc actuel et les secteurs clés d'extension : la Bégude et le Gros Collet – à Opio et Roquefort les Pins qui offrent d'importantes superficies, facilement aménageables à proximité immédiate d'un échangeur de la future autoroute A8 bis. Dans ces espaces, à côté des activités « Sôphipolitaines » prioritaires, le bois d'Opio sera préservé et ouvert au public et le golf existant pourra être restructuré » (...)<sup>(52)</sup>

Sophia I et II s'insèrent dans un dispositif régional : une route des hautes technologies. A ce titre Sophia serait une « tête de réseau ».

« Par son avance, sa notoriété Sophia Antipolis a vocation à être une « tête de réseau » dans le programme régional dit « Routes des hautes technologies » dont l'État est partenaire au titre du contrat de plan. »

D'autre part, le projet d'extension de Sophia permet une mise en relation avec d'autres projets de « pôles » : le premier dans la vallée de la Siagne, le second dans la vallée du Var. Ces projets sont des projets communaux, ils font partie des élaborations des S.D.A.U., tout en étant intégrés au projet « Routes des hautes technologies ». Il y a une mise en relation entre le projet Etat-Région, le projet de doublement de Sophia, et les projets de « pôles ». Cette mise en relation permet de définir une première configuration de « l'action qui convient » : la maîtrise de l'urbanisation.

**La connexion avec les projets autoroutiers**

La mise en relation entre Sophia I et II ainsi que les autres projets de pôles va se réaliser aussi grâce à la réalisation d'infrastructures desservant ces projets. L'extension de Sophia est reliée aux autres

« pôles » (vallée de la Siagne, vallée du Var) par la future autoroute A8 bis et ses « extensions » : 202 bis et pénétrantes Nord Sud. La coordination des actions projets d'autoroute et projets de « pôles » se ferait par la réalisation de pénétrantes Nord-Sud dont l'une serait départementale (ou autoroutière), l'autre autoroutière (R.N. 202 doublée 202 bis).

#### *La configuration de la clôture*

La coordination des projets de pôles et des projets autoroutiers est bouclée par la configuration suivante : les pénétrantes desservant les projets-pôles et connectées dans un premier temps à l'actuelle autoroute A8 présentent une configuration en « peigne » ; tandis que le bouclage total assurant à la fois la desserte des projets de « pôles » et la connexion à l'autoroute A8 bis présentera une configuration en « échelle » assurant provisoirement une clôture entre les projets d'urbanisation et d'infrastructures. Cette configuration en « peigne » puis en « échelle » permet un second type d'irréversibilisation : après avoir fait coïncider le scénario moyen à la partie médiane du projet autoroutier, l'articulation avec des transversales Nord-Sud dessine un projet en peigne et contribue à une irréversibilisation plus dure que celle déjà analysée ci-dessus. Une fois « le peigne » réalisé le bouclage des projets ne pourra se faire que par une configuration en « échelle » à l'intérieur de l'échelle sont nichés les projets d'urbanisation.

Ainsi aux deux qualifications précédentes de résorption du trafic, d'aménagement du territoire, le projet devient « un outil de maîtrise de l'urbanisation » : mais cette nouvelle qualification est l'objet d'une nouvelle controverse, dont nous donnerons quelques éléments d'analyse en deuxième partie de l'article.

### **5. Une deuxième concrétisation-adaptation**

Les S.D.A.U. fournissent des hypothèses de croissance économique utiles pour les prévisions de trafic. Ce sont les S.D.A.U. (Dupuy)<sup>(55)</sup> qui ont remplacé les « facteurs de croissance » abandonnés pour la réalisation des modèles car trop conjoncturels, ils ne permettaient qu'une extrapolation sur une période de cinq ans. Pour autant la nécessité de fonder les raisons d'un accroissement de trafic dans les zones d'origines et de destinations des déplacements reste entière : les S.D.A.U. ont pris la relève en fournissant la localisation des emplois et des logements intégrés dans les modèles de prévision.

L'étude de trafic de l'autoroute A8 bis s'appuie sur les hypothèses de S.D.A.U. afin de locali-

ser les « raisons de la croissance »<sup>(55)</sup> qui fournissent ainsi une localisation des estimations relatives à l'évolution des populations et de l'emploi et des logements. L'étude de trafic reprend les hypothèses d'évolution des populations des Alpes Maritimes estimées selon les S.D.A.U. à une moyenne de 1 % par an, dont respectivement 1,1 % pour le S.D.A.U. Cannes-Grasse-Antibes contre 1 % pour le S.D.A.U. de l'agglomération de Nice.<sup>(56)</sup>

Ces données localisées par les S.D.A.U. fournissant des accroissements de population peu compatibles avec l'espace disponible, l'étude de trafic va ajuster les orientations des S.D.A.U. en leur appliquant des correcteurs au vu des estimations antérieures, soit 0,68 de croissance de la population par an, et 0,69 % d'emplois, ces ajustements sont ensuite intégrés dans des matrices permettant les évaluations en terme domicile-travail, et autres déplacements qui ne sont pas motivés par des déplacements professionnels.

On retrouve dans l'estimation de trafic une mise en corrélation de la population active (0,58) et des emplois, avec les trafics tandis que l'estimation du coût généralisé du voyage va être inversement proportionnel aux données précédentes<sup>(57)</sup>. Les estimations de trafic permettent en retour un calibrage des routes et autoroutes (Dupuy, 1975).

Ainsi les hypothèses relatives à la population et aux emplois fournies par les S.D.A.U. participent à la constitution du projet autoroutier, ou pour reprendre l'idée d'un milieu associé, elles conditionnent en partie le projet.

#### **Les éléments de consolidation**

Le projet d'extension de Sophia Antipolis permet une association de projets d'urbanisme et de transports autoroutiers : une action de « concrétisation-adaptation »<sup>(58)</sup> qui précisera et limitera le projet autoroutier dans sa fonction de desserte des projets d'aménagement. D'autre part l'espace, le milieu associé va être adapté une nouvelle fois pour permettre le passage du projet : s'il y a une forte croissance sur la Côte d'Azur et un risque d'urbanisation « tous azimuts », le projet d'autoroute en s'insérant dans le réseau de projets d'aménagement devient l'armature susceptible de limiter la croissance de l'urbanisation dans le moyen pays.

Les modèles de trafic sont le complément des projets d'urbanisme : ou pour reprendre la métaphore du « milieu », ils permettent en adaptant les données démographiques et économiques des S.D.A.U. un conditionnement du futur objet technique en intériorisant des éléments externes au projet.

## II. La fragilisation du projet par la déliaison avec son milieu associé

Dans cette deuxième partie de l'article consacré à la « déliaison » du projet et de son milieu associé, nous nous intéresserons à un deuxième type de controverse : l'autoroute accélère-t-elle ou contraint-elle l'urbanisation en maîtrisant l'espace ? L'autoroute est-elle ou n'est-elle pas l'action qui convient pour maîtriser l'urbanisation, ainsi pourrait-on qualifier l'enjeu de cette nouvelle controverse. Les objets mobilisés pour étayer les conflits montrent la connaissance qu'ont les contestataires des processus d'association entre les projets d'urbanisation et les projets d'autoroute.

Nous aborderons les points suivants : d'où vient la controverse ? Que fait-elle ? Comment le fait-elle ?

### 1. D'où vient la controverse ?

Pour comprendre cette deuxième controverse, nous nous intéresserons au nouveau lieu à partir duquel elle est formulée. La contestation du projet va se faire à partir d'un réseau constitué d'élus et d'associations, réseau modeste à ses débuts et qui va s'étendre géographiquement pour représenter une entité « Moyen Pays ». Le réseau met en place un dispositif de contestation : un ralentissement des processus de réalisation des S.D.A.U. couplé avec une critique du projet et des prévisions de trafic. Ce réseau fragile va casser le lien du projet avec son milieu associé. Ainsi formulée à partir du Moyen Pays, la question aurait pu se clôturer dans un débat de type « Moyen Pays contre le Littoral » « Eux/Nous » or si cette dimension existe dans la controverse, elle n'est pas que cela. L'enjeu de l'autoroute va devenir un débat de société : l'autoroute freine-t-elle ou accélère-t-elle l'urbanisation ? Que veut-on faire de la Côte d'Azur ? Ainsi s'exprime le maire de Vence, un des principaux opposants élu :

« L'opposition de la ville de Vence c'est qu'on est une petite entité géographique, culturelle, historique, on est le pays vençois, qui n'a rien à voir avec le Comté de Nice qui a des liens certes économiques sociaux avec le reste du Département, mais qui s'en différencie par un certain nombre de choses. (...) Alors il s'agit de savoir si on doit envisager l'avenir de ce canton, de ce petit lieu que représente Vence et les villages environnants, comme quelque chose qui doit se raccrocher complètement à une agglomération de 1,5 millions d'habitants ou bien si on doit souhaiter, espérer, vouloir, puisque c'est aussi un acte de volonté, que ça reste une entité avec son autonomie, sa vie propre. En gros : ou bien une évo-

lution « banlieue » ou une évolution « pays », pays de Vence ou bien banlieue niçoise. »

### a. La diffusion de la contestation à partir de Vence

Le projet va être contesté très tôt dans son processus : c'est en effet au niveau des études préliminaires<sup>(59)</sup> que les contestations vont débiter. La connaissance précoce du projet est due en partie à sa conception : le passage du projet dans des zones habitées, et qui plus est par des célébrités notamment Saint Paul de Vence<sup>(60)</sup>, va nécessiter des études très fines pour cette partie du projet, les techniciens vont travailler pour certains passages à des échelles au 1/5000<sup>e</sup>, d'autres au 1/25000 alors qu'en études préliminaires les projets sont dégrossis sur des fuseaux de 1000 mètres ou 500 mètres ce qui nécessite des échelle dix fois moins précises. Le projet selon les techniciens n'est pas orthodoxe par rapport à une chronologie classique des études préliminaires : certains passages du projet sont traités en « avant-projet-sommaire » tandis que d'autres en études préliminaires. Ce travail sur des échelles fines va avoir une incidence fondamentale : il va contribuer à diffuser les impacts de l'autoroute à un niveau précoce du projet. C'est donc un premier élément d'amplification de la contestation.

Cette contestation, va s'ancrer à Vence. Comment passe-t-elle du syndicat « Cannes-Grasse-Antibes » à Vence ? Le responsable de la réalisation du S.D.A.U. de Cannes-Grasse-Antibes mais vit à Vence, ville dans laquelle il a des responsabilités politiques. Sa double appartenance le met dans une situation délicate : en tant que technicien il est informé de la révision de S.D.A.U. Cannes-Grasse-Antibes et donc de la continuation de l'autoroute à l'Est dans le moyen pays niçois, en tant qu'homme politique, il est directement concerné par cette autoroute. Il fera un choix : son appartenance à la ville de Vence. Il diffusera l'information du projet d'autoroute notamment en créant avec le maire de Vence, « Vence Demain », très opposé à l'autoroute, mais du coup il démissionnera de la D.D.E. des Alpes Maritimes. C'est à partir de « Vence demain » que l'information sur le projet va pouvoir être connue à Vence, commune qui fait partie du S.I.E.P.A.N.<sup>(61)</sup> chargé de la réalisation du S.D.A.U. de Nice et ses environs et concerné par le projet d'autoroute dans sa partie Est.

### b. La création d'un réseau d'élus et d'associations

Une autre association va se créer, l'association des sept communes qui va élargir la connaissance et la contestation aux communes voisines de Vence : elle regroupe des habitants des communes autour

de Vence, (Vence, Saint Paul, Tournettes sur Loup, La Colle sur Loup, Saint Jeannet, Gattières, La Gaude). Une association qui va se constituer sur des liens de proximité :

« C'étaient les sept communes qui entouraient Vence, ce sont les voisins qui vont jusqu'au Var et en fait on retrouve le moyen pays, on retrouve tout ce qui est entre ici et les Baous mais ça c'est fait naturellement. »

En relation avec cette association se crée le syndicat intercommunal du Pays de Vence composé d'élus, et qui recoupe les mêmes communes. Ces deux structures vont travailler en étroite collaboration elles préfigurent un réseau élus-associations : les actions de ce réseau associations-élus vont permettre à la contestation de ne pas se limiter au seul projet autoroutier.

### **c. La structuration des réseaux associatifs-élus**

Le projet A8 bis est donc présenté officiellement le 13 février 1990 : les associations et les élus découvrent le projet sur une maquette exposée dans le hall. La présentation du projet comporte des ajustements : le réajustement des échelles pour faire coïncider le projet à une étape « Etudes préliminaires », des erreurs d'impression, d'information (le Plan de Grasse figurant un passage du projet en tunnel alors que le projet plus traumatisant était une « tranchée couverte »), tout cela va susciter une méfiance de la part des personnes présentes.

« On nous avait édité une superbe maquette de la A8 bis et cette photo là (en fin de plaquette) est particulièrement révélatrice de la manière dont ils travaillaient : on monte une photo et on montre en maquette un tout petit d'autoroute qui apparaît dans le malvent, or si on regarde la maquette dans ce sens là on s'aperçoit que ça c'est une baisse et que l'autoroute continue là derrière et qu'elle apparaît bien plus longtemps. A Vence on nous montrait que ce petit bout alors qu'un tout petit peu plus loin, il y avait un viaduc qui passe devant les remparts. Et ça on nous les montrait pas. Il y a eu aussi une manière de présenter l'autoroute comme devant être enterrée à certains endroits où elle ne pouvait pas l'être : par exemple, ici on est à Mouans Sartoux on est en aérien, là on est au plan de Grasse, on est en enterré, là on passe sur la colline des Aspres on est en aérien : or là et là on est plus haut que là alors comment on fait pour passer en enterré ? On s'est méfié ».

La découverte en maquette suscite une émotion chez ceux dont la maison est directement concernée :

« Là dessus il y avait quelqu'un, monsieur R qui assistait à la réunion qui voit la maquette et qui dit tiens là comment ça se passe ? On lui répond : « bon ben là c'est une tranchée couverte, mais ça veut dire que la maison qui est en dessous elle saute, eh bien oui... » Et monsieur R qui était président de Grasse Environnement répond « la maison qui est là c'est la mienne »

A partir de ce moment, les associations vont constituer une fédération composée d'une trentaine d'associations : La Coordination contre la A8 bis. La Coordination va avoir la particularité d'étendre et consolider le réseau associatif : les associations adhérentes sont à la fois domiciliées dans le moyen pays Niçois (Vence et ses alentours), elle regroupe les associations du moyen pays de Grasse (Grasse, Valbonne, Mouans Sartoux), et enfin elle est connectée avec celles du moyen pays varois (situées autour de Fayence-Tourettes).

Elle travaille dans un premier temps du moins, en étroite collaboration avec les élus opposés au projet, maires des sept communes du SIVOM de Vence ainsi que les trois communes de Grasse, Mouans-Sartoux, Valbonne<sup>(62)</sup>. Si la controverse est menée à partir du Moyen Pays et si elle peut être qualifiée de riveraine à ses débuts, nous nous intéresserons à comprendre ce passage d'une question riveraine à une controverse beaucoup plus large.

## **2. La construction de la controverse**

Nous nous intéresserons à ce que fait la controverse, et sur quels objets elle va s'appuyer pour mettre à l'épreuve le projet. La controverse va s'appuyer sur le dispositif suivant : ralentissement de la révision du S.D.A.U. de Cannes-Grasse-Antibes, blocage de celui des environs de Nice, couplés avec la réalisation d'une contre étude, l'Alternative.

Si la localisation du projet au Sud de Grasse semble acquise, permettant ainsi une première stabilisation du projet, la stabilisation de son milieu associé ne l'est pas : les syndicats intercommunaux mis en place respectivement en 1985 (Cannes-Grasse-Antibes) et 1986 (S.I.E.P.A.N.) sont dissout de plein droit, cinq ans se sont passés sans qu'un projet de S.D.A.U. ne puisse sortir à cause de la controverse sur l'autoroute A8 bis. Les deux syndicats reconstitués respectivement en 1990 et 1991 vont relancer la procédure de révision : mais cette révision va devoir compter avec le réseau élus-associations du moyen pays qui s'est constitué dans l'intervalle de temps. Les actions de ce réseau vont se concentrer essentiellement sur la partie « Cannes-Grasse-Antibes », partie stratégique pour le projet, le S.D.A.U. des environs de Nice partie Est du projet étant lui bien moins avancé.

### **a. Le ralentissement du processus de révision du S.D.A.U. de Cannes-Grasse-Antibes**

A titre d'exemple de ce ralentissement nous analyserons trois moments qui nous semblent significatifs des actions entreprises autour du S.D.A.U. :

il s'agit de ceux relatifs à la relance de la révision du schéma directeur en Juin 1991, l'arrêt des grandes orientations en 1992, enfin au vote d'avril 1994. Chacun de ces moments met en évidence que le syndicat intercommunal n'est pas le seul lieu de discussion du projet : la discussion a aussi lieu à l'extérieur, par le réseau associations-élus. D'autre part, les actions de ralentissement sont à la fois internes au syndicat et externes.

#### *La relance de la révision du schéma directeur*

Les premières réunions du syndicat auront lieu après la remise du rapport Bourges : il est question de voter le principe du tracé d'autoroute dans le projet de S.D.A.U. D'une part ce vote conditionne la relance du (deuxième) processus de révision du projet de schéma directeur, d'autre part l'inscription du projet autoroutier dans le S.D.A.U. permettrait de continuer les études techniques du projet. La discussion a lieu à l'extérieur tout autant qu'à l'intérieur du cadre de la réunion syndicale. Une première réunion de vote avait été prévue en Février 1991 mais il faudra attendre Juin de la même année pour que le vote se fasse. Les élus ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la façon de voter (à main levée ou à bulletin secret), le vote se fera finalement à bulletin secret mais n'est pas unanime. C'est en nous intéressant à ce qu'il se passe à l'extérieur du forum que l'on peut comprendre ce premier ralentissement. Les réunions vont être l'occasion d'actions de la part des associations et du S.I.V.O.M. de Vence. Dès les premières réunions la Coordination va demander à pouvoir assister au déroulement des réunions du syndicat, les élus du syndicat refusent et préfèrent se réunir à huis clos.

« Le 22 février prochain, les 25 maires du syndicat d'études et de programmation de l'agglomération Grasse-Cannes-Antibes doivent se réunir au Cannet. Ils doivent décider de leur position finale sur le projet A8 bis. Or leur vote est capital car ce secteur est la clef de voûte de la réalisation ou non de ce projet. Il semble que certains maires soient encore hésitants par suite des intolérables pressions qu'ils subissent. C'est pourquoi à la demande de certains d'entre eux nous avons décidé de leur apporter notre soutien en venant le plus massivement possible les aider à justifier leur position hostile à ce projet ».

A la suite du refus des maires, les associations de la Coordination demanderont à être reçues pour exprimer leur position :

« Cette rencontre entre les membres du S.I.E.P. présidé par Pierre Bachelet député maire du Cannet et les opposants de l'A8 bis emmenés par Mr Gérard Angel président de la coordination s'est déroulée dans le calme. Elle a permis de faire le point sur les arguments qui refusent le tracé sud de l'autoroute ce qui équivaut, l'option nord n'ayant pas été retenue, à l'abandon du projet de doublement de l'autoroute. Mais surtout la coordination a élevé le débat au-delà

de la simple construction d'une nouvelle voie routière à haut débit. « Nous avons demandé explique Mr Jaune, que pendant les sept à douze mois nécessaires pour la mise en place du S.D.A.U., il puisse se tenir une réunion générale sur le devenir de la Côte d'Azur et la maîtrise de l'urbanisme. L'A8 bis en fait n'est qu'un des éléments d'un problème beaucoup plus général »<sup>(63)</sup>.

Par ailleurs les élus du pays de Vence suivent de très près le déroulement des séances du syndicat voisin, et envoient une lettre au S.I.E.P. Cannes-Grasse-Antibes :

« Vous allez dans quelques jours vous prononcer par un vote sur le principe d'une voie autoroutière destinée à doubler l'autoroute existante. Les projets actuels qu'ils soient baptisés A8 bis ou voie structurante Est-Ouest qu'ils soient au Nord ou au Sud aboutissent tout au cœur du pays Vénçois. Les populations que nous représentons ont choisi d'habiter cet espace pour échapper à la concentration urbaine du littoral. Elles nous ont élu pour défendre un environnement incomparable apprécié du monde entier. Elles ne comprendraient pas que l'on sacrifie cet environnement pour régler un problème de circulation du littoral. C'est pourquoi nous nous opposons fermement au passage d'un itinéraire autoroutier sur le territoire vénçois. Nous sommes conscients de l'importance du devenir économique de ce département et des aspirations qui sont les vôtres mais nous souhaitons que cette réflexion d'avenir nous la fassions tous ensemble, notamment par la réunion des trois schéma directeurs avec le Conseil Général. Le 29 Mars un vote favorable à l'A8 bis engagerait un processus destiné à terme à transformer le moyen pays en banlieue banalisée. La Côte d'Azur y perdrait son âme. Nous sommes convaincus que ce n'est pas ce que vous souhaitez et qu'avant de prendre une décision aussi importante nous pourrions engager ensemble la nécessaire réflexion sur les grands problèmes de structure du département »<sup>(64)</sup>.

Les discussions du projet de S.D.A.U. ont donc lieu dans plusieurs arènes. Les actions du réseau consistent donc à une étroite surveillance, voire un ralentissement du processus de révision des schémas directeurs. Ainsi la relance du processus de révision du SDAU impliquant au minimum la désignation du bureau d'études chargé de sa définition ne sera possible qu'à l'issue du vote de principe sur l'autoroute en Juin 1991, soit quatre mois après les premières réunions du syndicat intercommunal...

Le processus de révision du S.D.A.U. est relancé, les grandes orientations du schéma directeur vont être votées en Décembre 1992. Les associations élaborent des critiques du S.D.A.U. qu'elles formulent dans un document adressé lors de la consultation, au président du syndicat intercommunal. Nous en reprendrons quelques extraits<sup>(65)</sup> :

« L'ensemble du schéma directeur est bâti sur deux exigences, qui se justifient et se conditionnent

mutuellement : une croissance de la population de 100 000 habitants (soit 35 % d'augmentation sur 25 ans) et la réalisation de l'A8 Bis et son cortège de voies d'accompagnement. A/ Croissance de la population de 100 000 habitants : Retenir une telle perspective de croissance, c'est accepter une croissance nettement supérieure au taux de croissance national ; on ne peut présenter une telle croissance (1,1 % par an) comme une croissance raisonnable par rapport à une croissance antérieure forte (1,65 %), c'est une croissance qui succède à une croissance catastrophique. (...) Les conséquences prévisibles du développement planifié par ce schéma Directeur sont les suivantes : -Densification massive du littoral par des restructurations urbaines ; - Report sur le moyen pays du schéma d'urbanisation du littoral par les zones de structurations : « cette structuration tend vers un rééquilibrage des poids entre la zone agglomérée dense du littoral et le moyen pays (p. 78 document de présentation du S.D.A.U.) ; - Disparition à terme de l'activité agricole mise en concurrence avec l'urbanisation sans aucune protection ; - Accélération de la spéculation foncière par la rareté des surfaces constructibles et la volonté de satisfaire une demande forte. (...) - Conséquence ultime de cette absence de contrôle du marché foncier : l'aggravation de la situation du secteur du logement aidé (6,5 % du parc de logement contre 15 % de moyenne nationale) pour lequel le schéma se borne à décrire : « Aucune élément ne dessine aujourd'hui une évolution vers une production de logements aidés plus fortes qu'aujourd'hui (...) Pour se résumer en matière d'équipements, seule d'A8 bis et ses barreaux d'accompagnement ont à ce jour fait l'objet d'études précises, tous les autres équipements sont réduits dans le document à l'énumération de recommandations ou de vœux et n'ont fait dans la pratique, l'objet que de bien peu d'études réelles ; les conséquences de l'urbanisation en matière d'équipements sont abordées de manière très insuffisante si ce n'est en matière de transports et encore réduisant cette exigence à sa seule traduction autoroutière ; largement contestée par tous ; le seul équipement pour lequel des études sérieuses ont été faites c'est l'A8 bis et ses barreaux autoroutiers, nous refusons ces équipements. »

Le vote du projet de schéma directeur a lieu le 29 avril 1994 :

Malgré une ultime action de la part des élus contestataires, le schéma directeur est voté mais avec une motion contre la A8 Bis !...Les élus opposés au projet, en faisant voter cette motion espèrent retarder le processus anticipant un recours possible (des associations) en annulation pour non conformité du projet. Cette tentative échoue, le vote du projet de S.D.A.U. malgré la motion, est considéré comme acquis.

### **b. Le blocage du S.I.E.P.A.N.**

Les opposants élus du Moyen Pays sont plus nombreux dans le S.D.A.U. de Nice qui corres-

pond à la partie Est du projet autoroutier. Bien que leur nombre reste relativement restreint (7 communes sur 37), elles sont directement concernées par le tracé, elles ont un pouvoir de pression sur son inscription éventuelle dans le document de planification.

Dans la partie Est le projet de S.D.A.U. est bloqué : un premier projet prêt en 1987 ne sera pas voté par les élus. Les élus du S.D.A.U. restent en attente des différents événements autour de l'autoroute et du S.D.A.U. voisin. Un nouveau document est prêt en Février 1995 : il s'agit du projet des grandes orientations du S.D.A.U. étape qui marque la première phase de révision du S.D.A.U. Si cette étape est votée, le S.D.A.U. pourra entrer dans une seconde phase de programmation.

Cette première phase de réalisation va être l'objet de débats dont l'essentiel est composé des projets autoroutiers : un projet A8 bis modifié dans sa partie Est<sup>(66)</sup>, le projet de doublement de la route nationale 202 bis, le projet de Médiane<sup>(67)</sup>. Le vote des grandes orientations devait avoir lieu lors de la réunion du 14 avril 1995 : cependant l'approche des élections municipales impliquant un renouvellement des membres élus du syndicat va ajourner le vote, les élus préférant attendre la reconstitution du syndicat. En septembre 95 ont lieu de nouvelles élections, deux camps opposés se présentent : les tenants d'un projet A8 bis (Notamment l'ancien président de la CCI, actuellement élu de Nice), parmi les opposants figurent un élu à Saint Paul de Vence (M.Laffitte) et le maire de Gattières, ce dernier est opposé au projet A8 bis et autres configurations autoroutières par le Nord, tandis que la position du premier serait plutôt favorable à un projet autoroutier « axe alpin ». Là encore les discours prononcés par les candidats portent essentiellement sur la réalisation de l'autoroute A8 bis et autres projets autoroutiers. Au premier tour les deux candidats représentant l'opposition à l'autoroute vont obtenir chacun une belle proportion de voix, le désistement du maire de Gattières et le report de ses voix sur la candidature de M. Laffitte permettra à celui-ci de devenir président.

En élisant M.Laffitte, les élus du S.I.E.P.A.N. expriment leur rejet du projet A8 bis et par ailleurs reporte le vote sur le schéma des grandes orientations.

### **c. Les incidences sur le projet autoroutier**

Le ralentissement du processus de révision du S.D.A.U. va avoir un effet sur l'urbanisation : ce n'est qu'en 1992 que certaines autorisations de construction peuvent être délivrées par le préfet en

anticipation pour le S.D.A.U. de Cannes-Grasse-Antibes. Le S.D.A.U. du syndicat de « l'agglomération » niçoise étant bloqué au niveau du diagnostic, il n'y a pas de possibilité de réaliser de nouveaux projets impliquant un changement de destination des sols. Les seuls S.D.A.U. en vigueur restent celui voté en 1976 pour la partie Niçoise, pour Cannes-Grasse-Antibes c'est celui de 1977 en vigueur jusqu'en 1992. Ainsi le projet de plateau Tercier pour la partie niçoise ne peut être réalisé, pour la partie de Cannes-Grasse-Antibes, le projet doublement de Sophia Antipolis et ses extensions vont être bloqués jusqu'en 1992, en empêchant la réalisation des projets, l'autoroute perd ses alliés.

D'autre part la procédure du projet autoroutier est bloquée : n'étant inscrit que dans le S.D.A.U. de Cannes-Grasse-Antibes, il ne peut passer à la deuxième phase de l'avant projet sommaire. Bien qu'une étude du C.E.T.E. ait été réalisée, à la demande de la Direction des Routes, en vue d'un éventuel recours à une Procédure d'Intérêt Général (P.I.G.) permettant l'inscription automatique du projet dans les S.D.A.U., l'Etat n'utilisera pas cette possibilité. Le projet restera au niveau des études préliminaires et les réservations foncières seront impossibles.

### 3. La production de la contre étude « L'Alternative »

La contre étude représente une étape pour les opposants : c'est l'occasion de relancer le mouvement, cette relance va contribuer à faire basculer la contestation d'un registre d'actions contestataires dans un registre de propositions (Lascoumes, 1994) <sup>(68)</sup>.

« Un sursaut est arrivé nous nous sommes dits que nous ne devons pas être seulement des destructeurs mais des constructeurs. Et nous avons créé, financée par quelques petites villes, villages ce projet qui s'appelle une contre-étude. On a proposé à l'administration pour un coût de 500 000 F financé par les communes, une solution à l'administration, une solution alternative (avec montage vidéo) que nous avons projetée dans les communes : elle a reçu un accueil très favorable si bien que l'administration a été obligée d'en tenir compte et aujourd'hui nous avons pu obtenir – et c'est là la concertation – une étude sur le terrain de la part du ministre de l'équipement Bianco, de la part du conseil régional, un comité de pilotage qui va plus loin que cela puisqu'il s'agit d'une contre-expertise » <sup>(69)</sup>.

Mais avant de rentrer dans l'analyse de la critique apportée par la contre étude nous nous intéresserons à la structure qui va contribuer à la financer : non seulement elle concrétise les relations

existantes entre élus et associations du moyen pays (élargi au moyen pays varois) mais elle est une manière de poser le problème à partir d'un nouveau lieu de formulation.

#### a. Le GEFIDA : un lieu de formulation du problème à partir du moyen pays

Le financement de l'étude va être fait par le « Groupe d'Etude et de Financement de l'Alternative » (GEFIDA), elle regroupe à la fois des élus représentants leurs communes et des associations. Le GEFIDA est une structure de financement de l'étude, mais elle n'est pas que cela : les communes adhérentes configurent un territoire de contestation. Les communes telles que Grasse, Mouans Sartoux et Valbonne (principales opposantes) sont adhérentes au S.D.A.U. de Grasse-Cannes-Antibes, celles comme le Bar sur Loup, Gattières, La Gaude, Roquefort les Pins, Saint Jeannet, Saint Paul de Vence, Tourrettes sur Loup et Vence sont des communes adhérentes au SIEPAN. D'autre part les communes du SIVOM de Fayence c'est à dire les communes contestataires dans le Var vont apporter leur soutien financier au projet. Ce « lieu » (rhétorique et géographique) a la particularité de ne pas recouper les S.D.A.U. : en pointant les communes sur une carte on peut s'apercevoir qu'elles s'étalent d'Est en Ouest et figurent un moyen pays (du Var au moyen pays niçois), tandis que les S.D.A.U. sont découpés en longitudinales Nord-Sud.

Le financement de la contre étude par ces communes est déjà une manière de poser le problème : c'est à partir du moyen pays que le projet et les propositions d'Alternative vont être faites (en opposition au projet d'autoroute proposé initialement par les communes littorales des S.D.A.U.). Ce « lieu » moyen pays permet une reformulation du projet.

D'autre part le GEFIDA est un mixte d'élus et d'associations : la contestation du projet dans sa partie technique s'appuie sur le même réseau qui a permis le blocage des S.D.A.U.

#### b. L'Alternative (Juin 1992-1993)

Pour réaliser l'Alternative, le GEFIDA va avoir recours à un cabinet anglo-italien : cela traduit une méfiance du groupement à l'égard des cabinets français. Certains sont des prestataires de services occasionnels du ministère de l'équipement, ils sont moins indépendants que les cabinets étrangers <sup>(70)</sup>. Le recours à des cabinets d'études étrangers est une pratique que l'on retrouve pour le conflit du T.G.V. Méditerranée <sup>(71)</sup>. Cette similitude d'actions s'explique, dans un premier temps du moins, par les contacts que la Coordination entretient avec une des associations contestataires du projet T.G.V.



Méditerranée, la FARE SUD<sup>(72)</sup>. Cet apprentissage des actions contre un projet d'infrastructure est un apport principal des associations.

C'est donc un cabinet anglais, le S.D.G.<sup>(73)</sup>, en collaboration avec le S.G.S.<sup>(74)</sup> de Bologne qui réaliseront l'étude. Le S.D.G. va se charger de vérifier les données techniques et d'établir des propositions, tandis que la partie graphique sera réalisée par le cabinet italien. La collaboration des deux équipes sera orchestrée par une personne qui va assurer la légitimité technique du document, il s'agit de Mr Giovanni Salizzoni, Professeur à l'Université de Bologne, membre de la Commission Technique du Plan Général des Transports en Italie.

### c. Un souci de justification des arguments

L'Alternative n'utilise pas seulement un argumentaire technique : elle s'appuie aussi sur un registre médiatique, la présentation de la contre étude est faite sur une plaquette en quadrichromie, papier glacé et dont les dimensions sont imposantes<sup>(75)</sup>. Par ailleurs elle propose une représentation graphique du projet comme une déchirure (ce qui ne manquera pas d'avoir un impact auprès des techniciens) : ce n'est donc pas une « feuille de chou » ronéotypée. L'Alternative convient au souci de légitimation et de justification de la contestation : une grande partie des arguments critiques et techniques sont déjà en place dès 1991, mais ils sont l'objet d'un mémoire interne propre aux membres de l'association lequel circulera mais pas de façon officielle. La présentation publique de la contestation nécessite une reprise des arguments mais dans des formes légitimes : l'Alternative représente un travail de mise en forme des contre arguments au projet, le souci de ne pas enfermer les contestations dans une évaluation qui les réduirait au registre des « écolos barbus » ou bien NIMBY.

### d. L'étayage technique de l'argumentation

L'étayage technique de l'argumentation n'est pas fourni seulement par la contre-étude il est présent tôt dans la contestation (à partir de 1990-91) grâce à deux personnes familières de la culture des projets d'infrastructures de transport. L'une, dont la connaissance technique du projet, son lien à l'urbanisme (et à la vie politique locale) vont permettre de déclencher la contestation, mais qui va quitter assez tôt le mouvement. L'autre, ingénieur civil des Ponts et Chaussées qui connaît bien le monde de l'équipement. Il va permettre de déconstruire l'argumentaire technique du projet. Le fait d'avoir été formé dans cette « famille » des Ponts lui permet de développer une critique non seulement technique, mais aussi domestique<sup>(76)</sup>. Il critique « l'imaginaire

disciplinaire »<sup>(77)</sup> des Ponts, le raisonnement en « tuyaux » dont il attribue la paternité à l'excès de modélisation mathématique. La critique porte sur les méthodes employées par « l'expert dont l'oeil reste rivé sur les tableaux de chiffres », mais c'est une critique de « l'intérieur », celle d'un proche mais qui a choisi de ne pas rester dans les rangs. Sa critique participe d'une connaissance intime de cette formation : cela permet un ton bienveillant, non dénué d'humour<sup>(78)</sup>, mais aussi une critique technique du projet. Cette analyse critique fera l'objet d'un mémoire contre la A8 bis<sup>(79)</sup>, qui témoigne d'un travail de mobilisation de ressources intellectuelles.

### e. La (dé)qualification légitime du projet

La critique technique du projet circule déjà dans l'association dès 1991, elle permet aux adhérents de rentrer un peu dans la boîte noire du projet et d'avoir du « répondant » face au porteur de projet :

« Vejo nous a fait ressortir certaines choses notamment dans l'étude de trafic, il nous a montré que dans l'étude de trafic tous les jours il rentrait 300 000 véhicules par jour à Nice et seulement 150 000 qui en sortaient, ce qui faisait un « bénéfice » de 150 000. Et à la fin ça devait poser un certain nombre de problèmes de carcasses de voitures en ville ! C'était énorme mais nous on l'avait pas vu ! Et par contre lui il a vu. Et c'est une des premières questions qu'on a posé au DDE de Nice, qui nous a répondu oh il faut pas le prendre comme ça vous savez, c'est de « l'évasion naturelle ».

Cependant ces arguments font l'objet de documents internes tels celui de Décembre 1991, essentiellement adressés aux membres associatifs. Le passage à la justification publique nécessite l'abandon du registre familial, la nécessité de convaincre avec des arguments détachant la contestation d'une critique « ad hominem » fait appel à de nouveaux objets dont l'Alternative.

### 1. L'évaluation socio-technique du projet

#### Un projet d'intérêt local

Dans le document de 1991 :

« (...) 1.1 Un projet d'intérêt local<sup>(80)</sup> : La description de l'avant projet est contenue dans le dossier de Concertation de l'Equipement daté de Décembre 1989. Ce document définit les objectifs et la justification de l'ouvrage. Il s'agit d'une voie d'intérêt local<sup>(81)</sup> de 100 km de longueur environ : elle parcourt le Moyen pays de Fayence, de Grasse, de Valbonne, de Vence selon un tracé parallèle à l'autoroute La Provençale à 6 ou 10 km de distance. Elle franchit le fleuve Var à 7 km de l'embouchure ; à l'Est du Var le tracé est mal défini : il franchit les montagnes niçoises et le Paillon à 2 ou 3 km de l'autoroute actuelle et aboutit à la Turbie. (...) Faisons un premier constat : le projet n'emprunte aucune voie naturelle, il ne relie aucune ville à une autre : il s'agit d'une nouvelle voie médiane Est Ouest. (...) »

L'apport de l'Alternative (par rapport au document de 1991) va être de contextualiser le projet au moyen d'une représentation graphique de celui-ci en page 7 du document. En page de droite se trouve la mise en situation géographique faite par l'Alternative, explication pédagogique d'un graphique de l'Equipement plus abstrait qui représente les flux de trafic sous forme de traits dont l'élargissement à certains passages correspond à l'accroissement du trafic. Une explication pédagogique qui permet de localiser le projet et qui a pour appui les arguments du document de l'Equipement.

« (...) Les diagrammes de trafic journalier moyen annuel (TMJA) montrent clairement que les flux les plus intenses sont concentrés le long de la Côte et en particulier à l'Ouest immédiat de Nice (passage du fleuve Var). Le restant du réseau routier échappe enore à une situation de crise. (Document de l'Administration) » (...).

La requalification du projet en voie d'intérêt local, permet une déqualification de sa maîtrise d'ouvrage : l'Etat a en charge les projets d'intérêt national et international dont la vocation est la résorption du trafic de transit. La prise en charge par l'Etat et le financement par les concessions autoroutières font qu'un tel projet est automatiquement autoroutier<sup>(82)</sup>. La localisation du projet permet l'attribution d'un tel projet non pas sous la responsabilité de l'Etat mais sous celle d'une collectivité locale (Département ou Commune selon les cas), l'attribution de la maîtrise d'ouvrage requalifie le projet au niveau technique : il n'est pas nécessaire qu'il soit autoroutier.

#### *La critique des prévisions de trafic*

Dans le document de 1991 :

##### **(...)« 1.1 Une justification purement technique :**

Quels sont les objectifs visés par cet ouvrage ?

– délester l'autoroute A8 menacée de saturation ;

– desservir les pôles majeurs du pays : Nice-Sophia

Antipolis-Grasse ; – Contribuer au maillage routier

Ce projet ne mesure pas l'impact sur l'environnement, il se borne à évoquer « l'insertion du tracé ».

Quand à ses conséquences à long terme sur l'urbanisme et le caractère culturel du pays, elles sont tout simplement ignorées. Des trois objectifs ci-dessus,

seul le premier a fait l'objet d'une étude, dans les annexes du Dossier. Comment a-t-on procédé ? On a considéré les 3 « coupures » suivantes : – le passage du Var ; – le franchissement de l'Estérel ; – la

frontière Italienne. En ces trois points, on a dressé le tableau des trafics routiers des années passées (1974-1987) on a élaboré une formule mathématique, qui tente de reproduire les trafics passés en fonction de 3 paramètres économiques : La population des Alpes Maritimes ; La prospérité générale du pays (PIB) ; Le prix du carburant. Avec cette formule, l'Equipement croit détenir les ressorts secrets de la croissance du trafic. Alors on l'extrapole hardiment dans le futur et l'on croit prédire avec assuran-

ce la circulation qui règnera dans 10 ou 20 ans. Il y a cependant un certain embarras. On ne connaît pas avec exactitude les paramètres économiques du futur. Quelle sera la population ? A quel prix sera fixé le carburant ? Alors on fait des hypothèses à « fourchette » : une valeur basse, une valeur moyenne, une valeur haute. Et l'on applique la formule ; que donne-t-elle ? Hélas elle fournit des résultats bien déroutants, selon les valeurs basses, moyennes, ou hautes des paramètres, le trafic routier de l'an 2010 pourrait : soit augmenter de moitié ; soit doubler ; soit quasiment tripler. Une telle dispersion est bien troublante. Comment trancher ? Sans trop de commentaires, les prévisionnistes déclarent : « les hypothèses extrêmes sont peu probables, il faut retenir l'hypothèse moyenne ». Et voilà comment on aboutit à la notion d'un DOUBLEMENT GÉNÉRAL DES TRAFICS À L'HORIZON 2010. Ainsi au franchissement du Var, le trafic total des voies actuelles qui était de 160 000 véhicules/ jour en 1987 passerait à 320 000 véhicules/ jour en 2010. Chiffre prodigieux ! A raison de 1,5 passager moyen par véhicule, cela représente 480 000 passagers/jour à la seule entrée Ouest de Nice soit plus que toute la ville à cette époque. Si cette prévision s'avérait juste cela impliquerait que les trois voies actuelles, A8, RN7 et RN98 seraient saturées à bloc et qu'il y aurait même un DÉBIT EXCÉDENTAIRE refusé de 90 000 véhicules/ jour »

L'Alternative reprend le même type d'arguments (p. 7), mais à la différence du document de 1991 elle est destinée à être lue d'un public plus large que le précédent, cette contrainte de légitimation publique élimine des expressions trop familières du registre domestique : ainsi les mots comme « hardiment », une dispersion troublante » seront écartés au profit d'une argumentation plus équipée sur des objets appartenant au monde des études techniques (les estimations du CREDOC, les estimations de la DRE, SETEC etc.)

(...) « La population de la région est en train de croître. Cette croissance est censée continuer avec une prévision d'augmentation de 15 % entre 1990 et 2010 dans les Alpes Maritimes. (cf. Une autoroute pour la Côte d'Azur », DRE 1989.) En ce qui concerne le trafic, la D.R.E. envisage trois scénarios de croissance : faible, moyenne, élevée, en fonction des paramètres socio-économique qui régissent la croissance même. Parmi les scénarios possibles, la SETEC et le CREDOC qui ont mené, à la demande de l'administration, des études sur le trafic retiennent les prévisions de croissance dites « moyenne à élevée ». Dans le cas d'une croissance moyenne, les niveaux de trafic doubleraient en l'an 2010. Dans le cas d'une croissance élevée ils tripleraient en l'an 2010. Ce sont ces données qui ont conduit l'Equipement à présenter des prévisions de trafic à partir de modèles basés sur trois variables clés (Population, PIB, et prix du carburant). La validité de ces modèles est discutable. »

L'Alternative forme des critiques sur l'évaluation financière du projet, la non-prise en compte de

l'effet d'induction. Là encore elle perfectionne le dossier de 1991 avec les mêmes contraintes public/interne.

## 2) L'évaluation du projet sur des registres émotionnels

Le projet est évalué non pas seulement au moyen d'arguments techniques et socio-économiques, l'évaluation est aussi basée sur l'émotion qu'il provoque : une blessure, une « balafre » (en majuscule dans le texte) du projet dans le Moyen pays.

Dans le document de 1991 le thème de la blessure est évoqué à plusieurs reprises :

« (...) Un ouvrage de 100 km de long qui sabre les collines et les vallons qui perce des montagnes qui franchit un fleuve et plusieurs rivières, qui blesse des forêts entières, qui heurte la volonté de plusieurs rivières cela ne se fera pas sans mal ? ». Un projet cruel : ce pays n'est pas un morne plaine. Sa beauté légendaire n'est pas seulement sa fierté : c'est aussi son gagne-pain. La première autoroute, la Provençale évidemment nécessaire a déjà meurtri. Faut-il dont être dénué de toute sensibilité pour ignorer qu'une deuxième BALAFRE à quelques km de distance avec de multiples liaisons va le défigurer à jamais ! Le tracé retenu semble d'ailleurs s'acharner sur les plus beaux sites du Moyen-Pas : l'Abbaye de Sainte Roselin ; le biotope de Fondurane ; le lac Saint Cassien ; le site prestigieux de Saint Paul et de la Colle ; les forêts du Tanneron, de Peygros, de Valbonne, de Roquefort les Pins sont mutilées. Dix zones naturelles d'intérêt faunistique et floristiques sont isolées malgré leur statut légal. »

Ce registre de l'émotion s'il concerne un collectif est une évaluation qui appartient à un régime de familiarité commun aux membres de l'association. Le passage à la justification publique est un exercice délicat pour ce type d'évaluation, selon Laurent Thévenot (Thévenot, 1995, 151-152)<sup>(83)</sup>

« Ces régimes du public nécessitent de ne pas glisser dans la critique ad hominem et dans le rapport agonistique qui l'accompagne : s'orienter vers des formes générales d'évaluation vise à suspendre l'inquiétude sur les mauvaises intentions d'autres agents. Mais ces contraintes pragmatiques n'interdisent pas tout mouvement émotionnel, et il y a lieu d'examiner de plus près la dynamique émotionnelle de ces évaluations et réévaluations publiques. »

L'expression d'une émotion sera aussi présente dans le document de l'Alternative (p 2) mais elle se conformera à la contrainte de justification publique : elle va figurer sur une carte géographique une déchirure du papier. Cette déchirure de la carte suit le tracé de l'autoroute A8 bis. Ainsi l'expression de la « balafre » ou de la blessure devient sur le document public de la contestation une déchirure sur le papier. La déchirure sur la carte

pour représenter le projet autoroutier provoquera un choc en retour dans le monde des techniciens moins sensibles aux arguments techniques développés dans la contre étude qu'à son impact médiatique :

« Il y a un groupement qui a fait l'Alternative, c'est un document très creux en terme de propositions, mais qui par contre en terme de médiatisation est remarquable. La déchirure dans un paysage ça c'est très fort : il faut voir comment ils traitent une étude de trafic et comment on les traite »

## 3. L'évaluation : la création de l'autoroute n'est pas l'action qui convient pour maîtriser l'urbanisation

Si le document de l'Alternative s'accorde aux estimations de l'Etat telles que :

« La Côte d'Azur grâce à son climat et ses paysages uniques, est devenue depuis un siècle, un lieu touristique privilégié avec un développement d'activités professionnelles diversifiées. Cet environnement est aujourd'hui menacé par de profondes mutations qui risquent, dans un proche avenir, de rendre la région semblable aux grands complexes anonymes avec toutes les nuisances que cela comporte. Une croissance démographique élevée stimulée par la grande attraction que ce territoire exerce. L'implantation de nouveaux bassins d'emplois et de zones d'activités (Sophia Antipolis, plaine du Var, La Bocca Mandelieu). Un revenu moyen plus élevé que le reste de la France. La présence de nombreux investisseurs extérieurs »

Il exprime un premier désaccord sur la localisation du problème qui est littoral et non comme dans les documents de l'Etat ou ceux de la CCI, un « effet de métropolisation étendu à l'ensemble des Alpes Maritimes » :

« Le résultat est la poussée d'une véritable métropole côtière caractérisée par un fort développement de l'habitat et par la congestion du trafic essentiellement en bord de mer ».

De la même façon l'Alternative en s'ajustant aux arguments développés en 1991, exprime un désaccord profond sur les effets de l'autoroute : à la différence des évaluations de la CCI et de l'Etat, l'autoroute n'est pas « l'action qui convient » pour contrôler le phénomène d'urbanisation.

« On se retrouverait ainsi devant une situation encore déséquilibrée et potentiellement à risques : un corridor côtier congestionné et étranglé par un flux de véhicules bien plus élevé qu'aujourd'hui ; une nouvelle autoroute sous-utilisée traversant le Moyen Pays impliquant pour sa justification, une urbanisation forcée. »

## f. La déliaison du projet et de son milieu associé

La contestation du projet dont le dispositif est le blocage des schémas d'aménagement et d'urbanis-

me ainsi que la contre expertise technique permet une dissociation du projet et de son milieu associé : le blocage des anticipations des S.D.A.U. va faire perdre au projet ses alliés naturels que sont les projets d'urbanisation, d'autre part elle ouvre d'autres propositions en cassant le lien établi par les prévisions de trafic.

## Conclusion : à la recherche d'un nouveau milieu associé ?

Depuis 1976, date de sa première parution, le projet A8 bis en est toujours au stade des études préliminaires, il risque de ne pas voir le jour. D'autres événements que nous ne détaillerons pas dans cet article participent de ce constat : la croissance « zéro », non prévue dans les anticipations jette un doute sur l'extension de Sophia Antipolis pourtant décidée par un C.I.A.T du 5 Novembre 90. Du coup la croissance en matière de trafic ne sera

pas aussi forte que prévue. Les inondations de la vallée de la Siagne (autre grosse « locomotive » du projet) ont suspendu le projet de zone d'activité sur le site de la Siagne. Le projet sera l'objet d'une seconde mission d'expert : la mission Lacaze qui rendra son rapport en Octobre 94 devant une salle déserte. Les élus et les associations traduisent par cette action une déception de leurs attentes vis-à-vis d'un collègue d'experts trop encadré techniquement<sup>(84)</sup> et qui n'a pas fait de concertation. Actuellement le projet d'autoroute a du mal à s'implanter localement, tout se passe comme si l'adéquation projet/ milieu associé n'était pas résolue : l'insertion du projet dans une nouvelle configuration autoroutière de type international, le connectera avec une logique de trafic Nord Sud (et non plus Est Ouest) à ce titre il s'appellerait « A58 » pour rappeler sa relation à l'autoroute « A51 » (Grenoble-Sisteron). Pour autant cette nouvelle configuration du projet n'est pas encore assurée : les contestations du projet s'organisent aussi selon un dispositif international. Le projet recherche-t-il un nouveau milieu associé ?

## NOTES

<sup>(1)</sup> Cet article est issu d'une recherche en cours intitulée « Contestations et formes d'apprentissage des projets autoroutiers ». Décision d'aide à la recherche n° 94 MT 0023 DRAST CNRS.

<sup>(2)</sup> Gilbert Simondon : « Du mode d'existence des objets techniques », p 57, éd. Aubier, 1989 (1ère édition : 1958).

<sup>(3)</sup> Simondon op.cit., p 55.

<sup>(4)</sup> Madeleine Akrich : « Les objets techniques et leurs utilisateurs », dans « Raisons pratiques » n° 4, 1993, « Les objets dans l'action », p. 35-37.

<sup>(5)</sup> Gabriel Dupuy : « Une technique de planification au service de l'automobile : Les modèles de trafic urbain », Document de travail, Action concertée de recherches urbaines, 1975.

<sup>(6)</sup> Sauf si l'Etat y oppose une procédure d'intérêt général ce qui ne va pas être le cas dans ce projet.

<sup>(7)</sup> « A8 bis voie verte » Etude préliminaire d'opportunité, Ministère de l'Équipement, CETE Aix-en-Provence, 1976.

<sup>(8)</sup> Suite à la décentralisation et à la répartition des compétences Etat/ collectivités locales en matière d'urbanisme, trois S.D.A.U subsisteront : celui de Nice, celui de Grasse-Cannes-Antibes, celui de Menton. La partie varoise plus rurale optera pour une planification à l'échelle des P.O.S.

<sup>(9)</sup> cf page 2 de l'étude préliminaire CETE 1976.

<sup>(10)</sup> Le S.D.A.U de Draguignan est composé des communes suivantes : Draguignan, Montferrat, Bargemont, Claviers, Callas, la Motte, Trans en Provence, Le Muy, Flayosc, Chateaudouble, Ampus, Le Plan, Robouillon, Lantier, Le Mitan, Les Arcs, Lorques, Taradeau, les Bastides.

Le SDAU de Grasse- Cannes- Antibes est composé des communes suivantes :

- littoral Ouest : Mandelieu, Théoule sur Mer

- littoral Est : Cannes, Vallauris, Antibes, Le Cannet, Mougins, La Roquette sur Siagne.

- moyen pays Ouest : Saint Vallier de Thiey, Saint Cézaire, Spéracèdes, Cabris, Peynemade, Le Tignet, Auribeau sur Siagne, Pegomas, Mouans Sartoux, Grasse.

- moyen pays Est : Bar Sur Loup, Chateaufort de Grasse, Le Rouret, Opio, Roquefort les Pins, Biot, Valbonne.

<sup>(11)</sup> Les 37 communes du SDAU de Nice sont :

- la partie Ouest du littoral : Villeneuve-Loubet, Cagnes sur Mer, St Laurent du Var.

- la partie Est littoral : Nice, Villefranche, St Jean Cap Ferrat, Beaulieu sur Mer.

- le moyen pays ouest : Tourrettes sur Loup, Vence, St Jeannet, La Colle sur Loup, St Paul de Vence, La Gaude, Carros, Gattières, Le Broc.

- le moyen pays est : Castagniers, Colomars, Aspremont, St Blaise, St Martin du Var, La Roquette sur Var, Levens, Tourrette-Levens, Falicon, St André, La Trinité, Drap, Cantaron, Contes, Chateaufort-Villevieille, Bendejun, Berre-les-Alpes, Blausasc, Peillon, L'Escarène, Touët de l'Escarène.

<sup>(12)</sup> Etude CETE, 1976, p2 : « la section Le Puget-sur-Argens-Cannes n'a pas été prévue élargissable lors de sa construction ».

<sup>(13)</sup> p. 33 de l'étude CETE 1976.

<sup>(14)</sup> Akrich Madeleine : « L'analyse socio-technique » (p. 358) dans « L'art de l'intéressement », Akrich, Callon, Latour, « Gérer et comprendre », N° 11, Juin 1988.

<sup>(15)</sup> Les périmètres initiaux sont gardés pour les S.D.A.U. de Nice et Cannes-Grasse-Antibes tandis que le Var de composante plus rurale, optera pour une planification à l'échelle des P.O.S.

Les autoroutes comme outils d'aménagement du territoire est un argument qui semble faire partie d'un mouvement géné-

ral : cf. Le rapport de Cour des Comptes « La politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national » rapport au Président de la République, Mai 1992.

<sup>(18)</sup> Madeleine Akrich : Comment sortir de la dichotomie technique/société, présentation des diverses sociologies de la technique, p. 105 à 132, dans « De la préhistoire aux missiles balistiques, l'intelligence sociale des techniques », sous la direction de Bruno Latour et Pierre Lemonnier, éditions La Découverte, Paris, 1994.

<sup>(19)</sup> Qui reprend sensiblement le projet de « Voie verte » de 1976.

<sup>(20)</sup> Cette variante reprend le tracé du projet de 1976 de la « famille n° 2 ».

<sup>(21)</sup> Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation Cannes-Grasse-Antibes : « schéma directeur, rapport de présentation », DDE des Alpes Maritimes, Décembre 1988, p. 93.

<sup>(22)</sup> L'analyse de Dupuy selon laquelle « Il est logique d'envisager une modification des hypothèses d'urbanisation par exemple en réduisant le nombre de logements du grand ensemble, ou en implantant à proximité des emplois susceptibles de diminuer les flux de pointe vers l'extérieur. En fait cette procédure n'a été que rarement utilisée et il semble que l'on ait le plus souvent cherché à réduire les incohérences uniquement par augmentation de la capacité du réseau » : (op. cit. p. 121), reste nous semble-t-il tout à fait pertinente.

<sup>(23)</sup> Extrait de la note du Préfet des Alpes Maritimes envoyée au président du syndicat intercommunal d'études et de programmation de Cannes-Grasse-Antibes, Nice le 28 avril 1989.

<sup>(24)</sup> Cela permet un « premier pliage » de la boîte noire au sens de Bruno Latour (Bruno Latour : « Pourquoi le modèle d'action-négociation ne peut tenir lieu de théorie sociologique », contribution au séminaire du CEPEL « Construction et négociation des politiques publiques » Dir. Jean-Pierre Gaudin, Montpellier Octobre 1993-Juin 1994, séance du 21 Juin 1994).

<sup>(25)</sup> Idem.

<sup>(26)</sup> Mais aussi sa connaissance officieuse : cf deuxième partie de l'article dans la mesure où nous ne pouvons pas trop détailler ce passage pour des raisons de place.

<sup>(27)</sup> Cependant ce refus du projet A8 bis s'il mécontente la commune de Draguignan lui laisse à terme une autre opportunité : celle d'un passage d'une autoroute non pas d'Est en Ouest mais du Nord au Sud, en référence à « l'axe alpin » qui devrait relier Gap, Sisteron, Grenoble, Digne et Nice. Une position amenée par Mr Bertrand élu qui permet de contenter le maire de Draguignan tout en permettant un refus du président Arreckx dans l'immédiat.

<sup>(28)</sup> Extraits de la conclusion du rapport de mission « Autoroute A8 bis » sous la dir. de Maurice Bourges, Octobre 1990.

<sup>(29)</sup> Gilbert Simondon, op. cit. p. 47.

<sup>(30)</sup> Gabriel Dupuy : « Une technique de planification au service de l'automobile : Les modèles de trafic urbain », Document de travail, Action concertée de recherches urbaines, 1975.

<sup>(31)</sup> Latour, op. cit.

<sup>(32)</sup> « L'aménagement futur de la Côte d'Azur ». Contribution de l'Etat. Document provisoire. Préfecture des Alpes, DDE 06, Décembre 1991.

<sup>(33)</sup> Sur un ensemble de 23 000 étudiants pour l'ensemble de l'Université Nice-Sophia Antipolis.

<sup>(34)</sup> Luc Boltanski et Laurent Thévenot : « De la justification, les économies de la grandeur », Gallimard 1991.

<sup>(35)</sup> Mais cette fragilité reparait lors de la décision du doublement de Sophia Antipolis : une innovation réussie est-elle reproductible ? Les réactions défavorables au projet de doublement tant de la part du maire de Valbonne dont la commune supporte l'essentiel de Sophia Antipolis I, que de celle du concepteur Laffitte témoignent d'une inquiétude.

<sup>(36)</sup> Mais comme nous le verrons en comparaison avec le document de la CCI, il est plus proche d'un document de programmation.

<sup>(37)</sup> « L'aménagement de la Côte », Op. Cit. p. 11.

<sup>(38)</sup> Soubeyran Olivier : « Comment se fabrique un territoire de la prospective », Espaces et Sociétés n° 74-75 p. 137 à 166.

<sup>(39)</sup> En m'excusant du caractère très réducteur que j'en donne.

<sup>(40)</sup> Offner Jean Marc : « les effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique », l'espace géographique N° 3, p. 233-242, 1993.

<sup>(41)</sup> Op. Cit.

<sup>(42)</sup> Bruno Latour : « Aramis ou l'amour des techniques », La découverte, 1992, p. 63.

<sup>(43)</sup> Laurent Thévenot « L'action qui convient », Raisons Pratiques, 1990, 1, Les formes de l'action, pp. 39-69.

<sup>(44)</sup> L'action qui convient op. cit. p. 45

<sup>(45)</sup> L'action qui convient op. cit. p. 46

<sup>(46)</sup> L'action qui convient op. cit. p. 47

<sup>(47)</sup> De Certeau dans « L'invention du quotidien ».

<sup>(48)</sup> A8 bis voie verte, étude préliminaire d'opportunité, CETE Aix en Provence 1978, p. 33.

<sup>(49)</sup> Laurent Thévenot « L'action qui convient », Raisons Pratiques, 1990, 1, Les formes de l'action, pp. 39-69.

<sup>(50)</sup> Cf. notre étude en cours plus détaillée p. 80.

<sup>(51)</sup> Il semble en effet que les solutions de transport envisagées dans un avenir relativement proche soient essentiellement routiers : confère le tableau p. 59 du document présentant une programmation des projets dans laquelle les transports en commun dont la réalisation ne se ferait qu'à l'horizon 2015 tandis que les projets routiers et autoroutiers seraient en partie réalisés en 2000 pour être finis 2015.

<sup>(52)</sup> Souligné par nous, op. cit. p. 33.

<sup>(53)</sup> Gabriel Dupuy : « Une technique de planification au service de l'automobile : les modèles de trafic urbain », Document de travail, Action concertée de recherches urbaines, 1975, (p27s. ainsi que 121s.)

<sup>(54)</sup> « Autoroute A8 bis, section Siagne-vallée du Var, étude préliminaire d'avant projet sommaire, étude de trafic », CETE Méditerranée, Janvier 1992.

<sup>(55)</sup> Autoroute A8 bis, étude préliminaire, op. cit. p. 49 et s.

<sup>(56)</sup> Cf. étude préliminaire, op. cit. p. 30.

<sup>(57)</sup> Cela donne par exemple pour l'estimation des déplacements domicile-travail, la formule suivante :

$$T_{ij} = 28,3 \frac{0,58 \quad 0,69}{\frac{PA \times E}{i \quad j}} = \frac{2,77}{(C_{ij} + 10)}$$

<sup>(58)</sup> C. Simondon, op. cit. p. 53 et 55

<sup>(59)</sup> Alors qu'habituellement les contestations sur l'utilité du projet se font au niveau des enquêtes publiques : lorsque les usagers « découvrent » le projet, il est souvent trop tard pour évoquer son utilité. (cf. Rapport Bouchardeau sur la procédure des enquêtes publiques, Décembre 93.)

<sup>(60)</sup> Un bruit courait qu'Yves Montand allait faire une chanson contre la A8 bis : ce qui allait sérieusement inquiéter les techniciens.

<sup>(61)</sup> « Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Nîmoise » cf la composition des communes en page 3 de cet article.

<sup>(62)</sup> Ce rapprochement des actions sera l'occasion en 1994 de la création d'une communauté de communes « Provence-Côte d'Azur » regroupant une grosse partie des communes contestataires.

<sup>(63)</sup> Extrait d'un article de Nice Matin.

<sup>(64)</sup> Lettre des maires du SIVOM « le pays Vençois » aux maires du schéma directeur de Cannes-Grasse-Antibes, faite à Vence le 21 Mars 1991

<sup>(65)</sup> D'après document produit par les associations en Septembre 93 : « Schéma directeur de Cannes Grasse Antibes mise à disposition du public. l'avis des associations du pays Grassois », envoyé au président du SIEP Mr Bachelet en Octobre 93. (document ronéotypé).

<sup>(66)</sup> Le projet A8 bis comporte un tracé modifié dans sa partie Est : il passe au-dessus de Saint Paul de Vence, se relie à la R.N. 202 entre Colomas et Gattières, le projet continue par Cantaron et aboutit à Drap, il propose ainsi une évitement de Nice mais avec un tracé qui remonte plus au Nord que le précédent. Le contournement de Nice plus rapproché n'est plus

réalisé par l'autoroute A8bis, mais par le nouveau projet de « Médiane » ; un projet que l'on voit apparaître lors de la contre étude.

<sup>(67)</sup> cf. séance du 11 avril 1994 Comité Syndical du SIEPAN.

<sup>(68)</sup> « L'éco-pouvoir, environnements et politiques » Pierre Lascoumes ; éditions de la découverte 1994

<sup>(69)</sup> Extrait du discours du maire de Mouans Sartoux, au colloque réalisé par FARE SUD et Le gaminante sur « Les Percées alpines » à Cuneo, Avril 1993.

<sup>(70)</sup> Ils font de même lors du conflit du TGV Méditerranée : les associations exigent un recours où il sera fait appel à un cabinet d'étude anglais « OVE-ARUP » pour réaliser la contre-expertise. cf. Jacques Lolive : « Les contestations du TGV Méditerranée » rapport en cours CERTÉ Université Montpellier I, commande INRETS.

<sup>(71)</sup> Entretien Mr Turquoise, maire de Mouans Sartoux.

<sup>(72)</sup> cf Thèse en cours sur les contestations du TGV Méditerranée, Jacques Lolive op. cit. Cependant, cette collaboration, malgré l'adhésion ultérieure de la coordination, à la FARE SUD dans la mesure où cette dernière est une fédération, ne pourra se structurer lors de la mise en place du Collège d'Experts de la mission Lacaze, le choix de représentants de la FARE SUD dans le comité de pilotage de l'étude va être repoussé par le Préfet.

<sup>(73)</sup> Steever Davies Gleave : sous la direction de Peter Twelftree et Fred Beltrandi, Londres.

<sup>(74)</sup> Sous la direction de : Giovanni Sallizoni, Guiseppo Cornelio et Cosimo Damiano Pipoli (Bologne).

<sup>(75)</sup> Un format de 40 x 60 cm afin qu'il ne passe pas de suite à la poubelle (entretien Mr Jaune ancien président de la Coordination).

<sup>(76)</sup> Luc Boltanski et Laurent Thévenot : « De la justification, les

économies de la grandeur », p. 206, 207 et 303, Gallimard, 1991.

<sup>(77)</sup> Selon l'expression d'Olivier Soubeyran « Imaginaire, science et discipline, aux fondements de la géographie humaine et de l'aménagement au tournant du siècle dernier » Thèse doctorat à paraître chez l'Harmattan.

<sup>(78)</sup> L'humour est une attitude que nous retrouverons chez d'autres interlocuteurs de la Coordination, après l'émotion du tracé, il y a cette dimension qui marque une prise de distance vis-à-vis des événements.

<sup>(79)</sup> cf Mémoire sur le projet A8 bis, décembre 1991, Coordination contre le projet A8 bis et ses conséquences, Villa ALexandrine, Place du Grand Jardin 06140 Vence.

<sup>(80)</sup> Tous les caractères en gras et soulignés sont ceux du texte initial.

<sup>(81)</sup> souligné dans le texte.

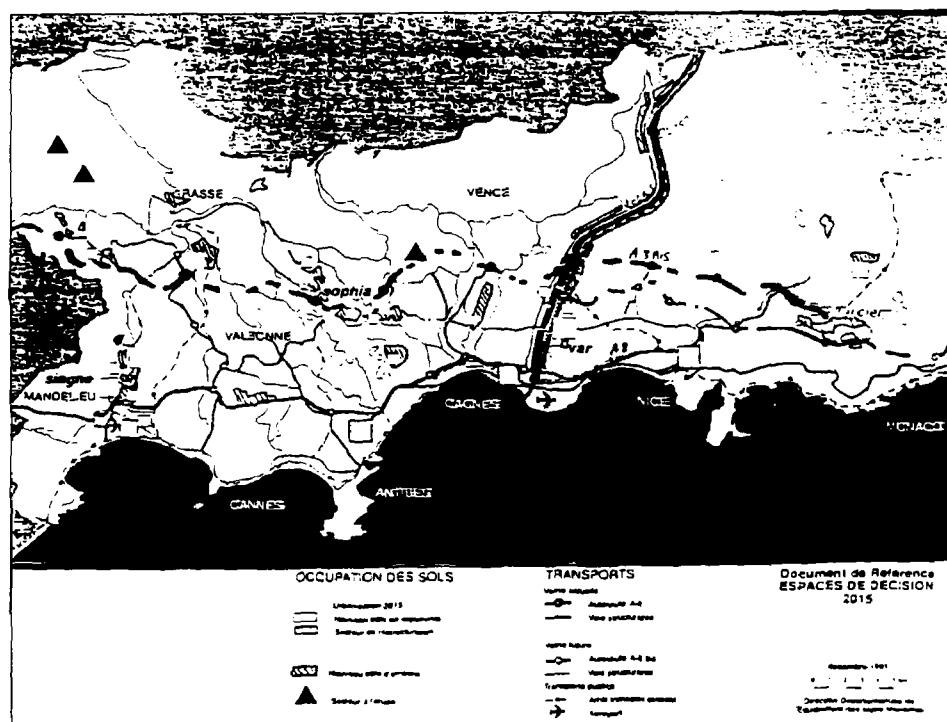
<sup>(82)</sup> Cf Rapport de la Cour des Comptes (dit « rapport Dreyfus ») : « La politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national », Rapport au président de la République, Mai 1992.

<sup>(83)</sup> Laurent Thévenot : « ...motions et évaluations », in « La couleur des pensées », sous la dir. P. Paperman et R. Ogien, Paris, EHESS, 1995, p 145-174, « Raisons pratiques » n° 6.

<sup>(84)</sup> La désignation des experts à la différence du collège pour le T.G.V. Méditerranée n'a pas été faite en collaboration avec le comité de pilotage, à l'initiative exclusive du ministère de l'équipement, aucun expert proche des associations n'a pu participer au collège : ce boycott semble traduire une déception des attentes des associations et des élus vis-à-vis de cette procédure de concertation. Une analyse approfondie du travail du collège d'experts sera fournie dans notre rapport.

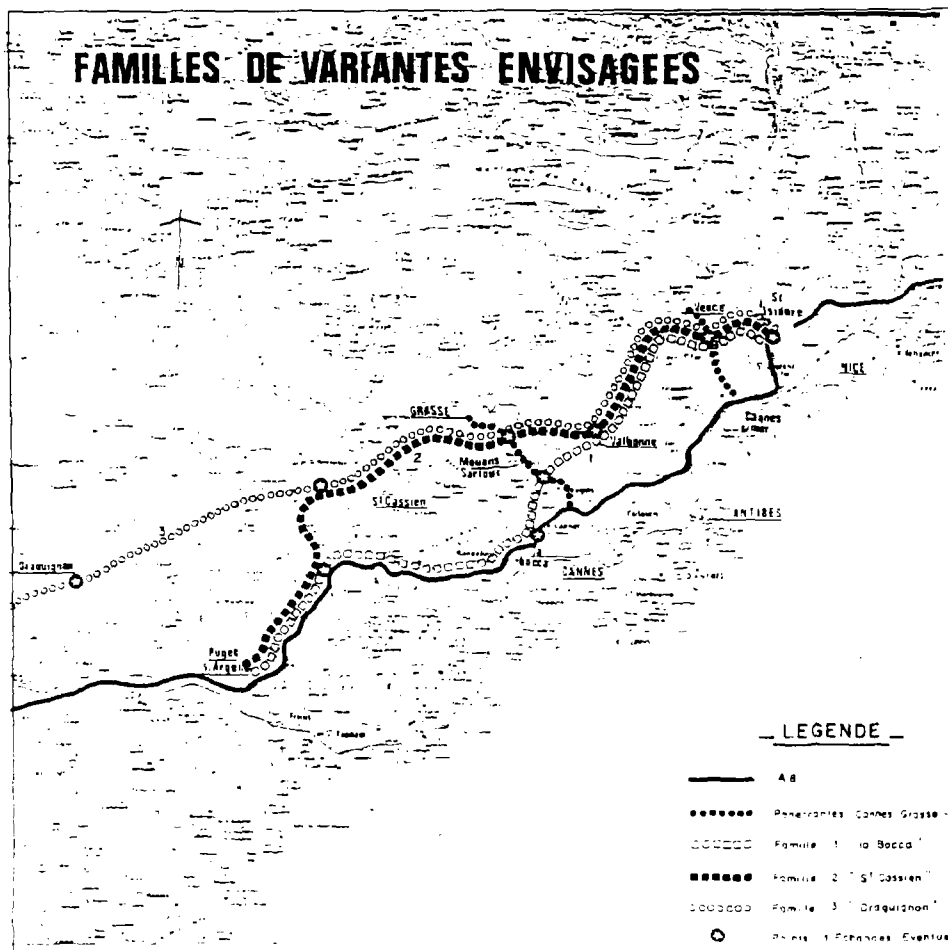
**Configuration  
du réseau projet  
d'autoroute  
projet d'aménagement**

Source :  
« L'aménagement futur de la  
Côte d'Azur », contribution de  
l'Etat, Document provisoire,  
décembre 1991.



**Projet  
« A8 Bis Voie Verte »**

Source :  
Etude préliminaire  
d'opportunité, ministère de  
l'Equipement, CETE Aix-en-  
Provence, 1976.





# Essai de méthodologie de résolution des conflits liés à la réalisation d'une grande implantation infrastructurelle

Jean Ollivro

Université de Haute Bretagne, Département de géographie. Rennes II

## Résumé

De plus en plus, en opposant les décideurs et exploitants aux riverains, des conflits se font jour lors des implantations infrastructurelles. Même si résoudre ces conflits est une tâche extrêmement redoutable, l'ambition de cet article, à l'aide d'une thèse réalisée sur le TGV Méditerranée et d'observations opérées sur le projet TGV Bretagne-Pays de Loire, est de contribuer à la résolution de ces heurts existant fréquemment lors de la réalisation des grands projets. Ainsi, différentes solutions sont évoquées, plus ou moins radicales suivant que l'on accepte ou non dans sa globalité le processus décisionnel en cours. Elles mènent à la présentation d'un modèle géographique simple permettant peut-être de mieux comprendre le processus d'implantation et qui invite à des questionnements sur les difficultés politiques de créer une méthodologie cohérente de l'implantation.

Les processus d'implantation d'infrastructures à caractère linéaire (voies de chemin de fer et autoroutes notamment) engendrent des conflits toujours plus violents, principalement au droit des espaces simplement traversés qui subissent les stigmates de l'implantation (emprises, nuisances, effets coupures, déterritorialisation) sans en retirer des avantages conséquents. Certes, ce phénomène de rejet d'une infrastructure qui n'est opérante qu'à ses extrémités n'est pas nouveau et L.-J. Gras mentionne déjà lors de l'implantation d'une des premières lignes à chemin de fer en France inaugurée le 1<sup>er</sup> mars 1832 (voie Saint-Etienne-Lyon construite par

les frères Seguin) que le tracé au début « excita la malveillance. Sur les ponts, des mains courantes furent brisées, des parapets détruits, des pièces de bois entamées à la scie ou à coups de hache. On chercha à enlever des rails. Le sous-préfet ordonna des patrouilles de gendarmerie et recommanda aux maires de redoubler de vigilance (22 mars 1832) »<sup>(1)</sup>.

Le phénomène de rejet est donc ancien. Certes, les conflits peuvent être paradoxalement perçus comme un signe que la démocratie fonctionne et comme le souligne un rapport de l'INRETS, les associations de défense jouent un rôle pour faire appliquer les lois<sup>(2)</sup> (1994). Toutefois, les implantations contemporaines se heurtent à des riverains toujours plus organisés et vindicatifs. Et il est patent que du tunnel du Somport au TGV Méditerranée la contestation a pris aujourd'hui une ampleur inédite et suscite des conflits parfois très âpres ou violents. Il n'est pas abusif, notamment, de souligner que l'affaire du TGV Méditerranée, avec un projet finalement déclaré d'utilité publique en juin 1994 et dont la mise en service est prévue en 1999 a créé un réel syndrome chez les responsables techniques et les décideurs politiques<sup>(3)</sup>. Il est à l'origine d'une prise de conscience pour trouver des solutions permettant de réduire les différents conflits capables d'entraîner des situations de « blocking » particulièrement défavorables au bon déroulement des projets. Ainsi, le traumatisme du TGV Méditerranée est directement à l'origine de missions de conciliation destinées à éteindre le feu de la maison méditerranéenne (Mission Querrien à

partir d'août 1990, le Collège des Experts mis en place pour favoriser la transparence du projet en amont de l'enquête publique). Plus radicalement, ce projet est directement à l'origine de la circulaire Bianco du 15 décembre 1992 dont l'objet, à l'amont de toute procédure, est de susciter un débat préalable pour favoriser la transparence et désamorcer les contestations.

En quoi ces différentes mesures sont-elles bénéfiques pour résoudre des conflits contre lesquels l'administration et l'exploitant semblent parfois désarmés, alors que la dimension territoriale des projets est essentielle pour comprendre et restreindre ces différents conflits ? A l'aide d'une thèse de géographie réalisée sur le TGV Méditerranée<sup>(4)</sup>, peut-on envisager différentes propositions de refontes, plus ou moins radicales, d'un processus décisionnel qui n'a certes pas été dans le cas du TGV Méditerranée « un modèle de ce qu'il ne faut pas faire »<sup>(5)</sup>, mais a toutefois engendré différents conflits préjudiciables à tous ? Même s'il demeure particulièrement délicat de proposer une solution « idéale » permettant de résoudre complètement les différents conflits, cette démarche permet peu à peu de glisser vers un modèle géographique relativement simple qui aide à la compréhension, et peut-être en partie à la résolution, de ces difficultés d'implantation infrastructurelles.

## La quête d'améliorations ponctuelles

La grille de lecture du TGV Méditerranée permet tout d'abord de proposer différentes mesures ponctuelles permettant d'amender le système décisionnel en cours sans en changer radicalement le déroulement.

En effet, il faut rappeler que le mode de diffusion hiérarchique est pour lors une permanence de la politique d'implantation infrastructurelle en France, avec notamment l'individualisation de quatre étapes établissant un couplage très fort entre le rang politique et le degré décisionnel de l'implantation spatiale.

Ainsi, comme le rappelle très clairement Jean-Michel Fourniau<sup>(6)</sup>, la première étape concerne l'échelon national et consiste en l'élaboration d'un schéma directeur, sur lequel les Conseils régionaux donnent leur avis avant qu'il ne soit approuvé par décret par le C.I.A.T. (Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire). Ensuite, à l'échelon régional, les études préliminaires isolent en concertation avec les grands élus une zone d'étude large de 10 à 20 kilomètres puis un fuseau d'environ

1 kilomètre bientôt retenu par décision interministérielle. Troisièmement, toujours en suivant la hiérarchie des pouvoirs politiques, l'avant-projet sommaire établit en collaboration avec les maires concernés différentes variantes au sein du fuseau retenu. Enfin, le peuple donne finalement son avis sur le tracé retenu avec un périmètre d'utilité s'étendant sur 300 mètres.

Aujourd'hui, malgré les décisions Bianco qui créent en amont de la deuxième étape un « débat préalable » à l'implantation, ce mode décisionnel dans l'ensemble se maintient. Il associe donc au degré de responsabilité politique l'échelle de la décision spatiale du projet. Ce sont les organismes politiques les plus vastes qui décident des grandes options de tracés, avant que le peuple ne donne son avis sur une frange géographique finalement très ténue.

Si l'on admet globalement ce mode décisionnel, diverses possibilités d'améliorations sont toutefois possibles.

### Une politique de communication partiellement inadaptée sur un sujet sensible

Tout d'abord, pour tout exploitant cherchant à s'implanter, il est crucial de respecter scrupuleusement le calendrier imposé et de ne pas chercher à « brûler les étapes » du processus décisionnel. Dans le cadre du TGV Méditerranée en effet, contrairement à ses habitudes, la SNCF a initialement établi le tracé avec une précision qui contraste avec les procédures usuellement envisagées, que ce soit au plan autoroutier ou ferroviaire.

Au plan autoroutier par exemple, c'est le principe de la relation entre deux villes ou deux régions qui est acquis et à ce stade, aucun tracé n'est élaboré puisque la relation consiste sur la carte en un « trait à la règle » à partir duquel on évalue des coûts approximatifs. Ici, le tracé a été établi dès 1989 au 1/25000. Peut-être pour prendre de l'avance en ce qui concerne l'implantation future. Peut-être aussi par excès de zèle, comme le sous-entend le Conseil National des Transports, afin d'évaluer avec une précision inédite les coûts de construction. Quoi qu'il en soit cette démarche a eu un effet catastrophique puisque comme le souligne le C.N.T lui-même : « lorsque commencent les premières consultations et concertations, la SNCF a déjà bel et bien un tracé, et les différents partenaires (élus, associations de défense, etc...) le ressentent comme imposé, même s'il est clair qu'il ne s'agit en rien d'un tracé définitif et que de nombreuses variantes seront étudiées ».

Etablir un tracé de manière trop précoce est donc indiscutablement une méthodologie à risque. En effet, comme le souligne V. Passas, « l'idée émise par l'entreprise nationale des chemins de fer : « le tracé pourrait être cela » a été interprétée par l'opinion publique comme : « voici le tracé »<sup>(8)</sup>. Ainsi, l'ambiguïté de ce qui n'est qu'un projet, puisque 80 % de ce tracé initial sera finalement abandonné, conduit aux quiproquos et aux incidents. Surtout, cette option conduit à une territorialisation accrue de l'infrastructure, à déplacer les esprits de l'idée de l'implantation à la réalité de l'emprise, alors que c'est cette dernière qui pose surtout problème lors de toute implantation infrastructurelle.

De fait, il semble que les décideurs ne doivent jamais jouer d'un excès de confiance. Or, le projet TGV Méditerranée éclôt alors que le « système TGV » selon l'expression de J. Dupuy, entre dans une dynamique de succès. Comme le prouve Jean-Michel Fourniau, après le succès fantastique du TGV Sud-Est « on passe avec la diffusion de ce système d'une logique de l'offre à une logique de demande »<sup>(9)</sup>. Dès lors, comment imaginer que le TGV Méditerranée, inscrit dès le 31 janvier 1989 en tête de liste des priorités par le schéma directeur, puisse ne pas voir le jour ? Contrairement au TGV Est, le TGV Méditerranée est un projet pour lequel existe une coïncidence parfaite entre les intérêts de l'Etat, plus orientés vers l'aménagement territorial, et ceux de la SNCF plus soucieuse de rentabilité. De même, avec un projet rentable (le taux de rentabilité interne est initialement estimé à 12 %), la réalisation est opportune pour constituer une nouvelle vitrine de l'avance technologique française et la promouvoir vers le sud de l'Europe. Enfin, même si les contestations ont existé sur les projets précédents, elles ont été assez facilement canalisées et l'on n'imagine pas qu'une région puisse repousser cette prouesse technologique alors très courue. Et l'on comprend dès lors le relatif manque de gant pris par la SNCF pour demander la région méditerranéenne en mariage. Ici, contrairement aux projets de TGV Est ou Languedoc-Roussillon, la Société Nationale n'a pas laissé se développer une réelle dynamique d'appel du TGV. Ainsi, la première association pour le TGV, « P.A.C.A pour le TGV » n'émerge que le 27 novembre 1989 lorsque le projet est d'ores et déjà engagé puisque les premières négociations avec les grands élus ont commencé en juillet. Les partisans n'ont donc pas eu véritablement le temps de constituer un lobby puissant et de favoriser le développement d'une opinion en faveur du rail. De même, dans une région où les politiques sont très soucieux de leurs prérogatives et de leur autonomie, le projet a très longtemps été envisagé

comme un simple « prolongement » du TGV Sud-Est. En réalité, et ce jusqu'à l'enquête publique au titre révélateur<sup>(10)</sup>, le projet a pu paraître à certains parachuté sans que la région méditerranéenne – à la personnalité culturelle si affirmée – n'exprime une réelle volonté en sa faveur. Le projet a donc paru être un projet national ou un projet d'entreprise, alors que ce dernier, considéré stricto sensu, était le premier projet à grande vitesse développé sans qu'une branche ne parte directement de Paris. Il semble donc qu'il serait préférable avant tout lancement de laisser enfler – ou de favoriser – l'émergence d'une dynamique politico-économique favorable à l'implantation. Ici, l'empressement de bien faire, l'excès de confiance, le désir d'étendre rapidement le réseau a conduit à des erreurs de méthodologie et, au sens large, de communication.

#### Un manque de clarté sur le processus décisionnel

De même, il est patent qu'un manque de clarté sur le processus décisionnel, souligné par le Collège des Experts ou par la Commission d'enquête, a été préjudiciable. En effet, cette carence en critères de choix très clairement définis a laissé la voie libre aux accusations de parti pris politique. Certes, si l'on accepte le schéma décisionnel en cours, en liaison avec les préfets qui sont les rouages essentiels entre l'Etat et les collectivités territoriales, il est logique que les élus, représentants du peuple, soient des interlocuteurs privilégiés. Encore faut-il que le peuple sache « qui décide quoi » et dans quelle direction est employé le pouvoir qu'il a délégué. Cette absence de retour en ce qui concerne de nombreuses décisions cruciales (notamment les décisions Delebarre d'août 1990 qui ont largement contribué à fixer le tracé définitif) est une carence prioritaire qui prête le flanc à toutes les accusations de technocratie ou de tracé politique. Et seule l'élimination de ces zones d'ombre permettrait une avancée considérable vers une démarche plus démocratique et cohérente. Comme en Suisse – et bien que le processus décisionnel soit là-bas finalement assez peu différent que celui que l'on rencontre en France – il faudrait peut-être une rigueur accrue pour définir et mentionner précisément qui sont les décideurs, pour cibler exactement – en amont du projet – les « supporters » du projet et les opposants éventuels, pour tenter ensuite de développer des stratégies interactives entre les différents acteurs<sup>(11)</sup>. A ce propos, dans le cadre du projet TGV Méditerranée, il faut toutefois souligner combien les différentes missions de conciliation ont eu pour effet d'éclaircir le processus décisionnel. Ainsi, la Mission Querrien nommée en août 1990, qui a joué le rôle de pont entre le ministère et le maître d'ouvrage, a sur certains points apporté des éclaircissements quant à la

démarche employée, en précisant certains critères de choix. De même le collège des experts, nommé en amont de la phase d'enquête publique par le ministre des Transports Jean-Louis Bianco, a joué indiscutablement un rôle bénéfique en clarifiant le débat (par exemple en encourageant à la publication de certains documents tel le rapport SECTOR) et, en tant que conciliateur ou « d'intercesseur » entre les partisans et les opposants, en apaisant les esprits. Ainsi, même si leur nombre a été fort réduit et que leur rôle est délicat, ces arbitres ont indiscutablement « calmé le jeu » en parvenant parfois à éclaircir ou formaliser le processus décisionnel.

#### **Les lacunes de « détail » aux différents stades du processus décisionnel**

Enfin, si l'on s'attache encore plus aux détails, il faut souligner que des lacunes somme toute importantes existent aux différentes étapes du processus décisionnel, dont certaines sont relativement simples à corriger. Deux exemples pris en amont du processus décisionnel et lors de la phase d'enquête publique sont à ce propos significatifs.

Tout d'abord, dès la phase amont de concertation, on a évolué vers une territorialisation toujours plus poussée de l'infrastructure. En effet, pour corriger son erreur initiale d'un tracé trop défini et satisfaire les élus très soucieux de leur pouvoir, la SNCF a proposé très vite différentes variantes pour bien prouver aux acteurs que rien n'était décidé. De fait, les premières variantes apparaissent au nord de Marseille dès le début de l'année 1990 et bientôt tout au long du trajet puisque en tout plus de 1 200 kilomètres de variantes sont proposés au public pour 292,8 kilomètres de tracé. Or, contrairement à son attente, en liaison avec le syndrome « nimby » (not in my backyard) cette stratégie a eu pour effet de multiplier le nombre des riverains potentiels s'alarmant d'un tracé risquant de passer « dans leur jardin ». En somme, la SNCF a assimilé l'ampleur de la concertation au nombre de variantes qu'elle proposait. Plus elle voulait prouver sa bonne foi, plus elle multipliait les variantes alors que, contrairement à ses attentes, ce sont ces variantes mêmes qui multipliaient la contestation. Parallèlement, la SNCF a beaucoup parlé de l'Europe et de la France, alors que les opposants s'intéressaient à la réalité des impacts et aux menaces pesant sur leur cadre de vie. Si d'un côté on parle de l'Europe et des « effets structurants » de l'infrastructure : de l'autre on s'interroge uniquement sur les impacts dans les espaces traversés. Dès lors, comme l'exprime I. Miachon-Murat dans son étude dans la Drôme, « deux mondes » sont en présence. « deux mondes qui ne peuvent plus se comprendre, car ils ne s'écoutent plus »<sup>12</sup>. Lors du

printemps 1990, sommet indiscutable de la crise, tout le sud s'embrase. La révolte s'apparente à que l'on appelle au plan théâtral la tragédie, et est l'expression d'une incommunicabilité de fonds entre des êtres pourtant concernés par des événements communs.

Ensuite, ces carences de « détail » sont également perceptibles lors de la phase d'enquête publique. Certaines ont été relevées dans le rapport qu'Huguette Bouchardeau, en janvier 1994, remet au Ministre de l'Environnement M. Barnier. Par exemple, si l'accès à l'enquête publique n'a pas ici posé problème, il en va de même de son contenu qui semble parfois insuffisant. En effet, il est dommageable que le projet proposé au peuple soit incomplet, alors que des redites sont au contraire perceptibles. Malgré une présentation somptueuse de l'enquête proposée avec un packaging, des documents et illustrations irréprochables, certaines réalisations annexes (mais associées de façon directes au projet) ne sont pas mentionnées. L'information est notamment très lacunaire en ce qui concerne les gares qui bénéficient d'enquêtes publiques spécifiques plus tardives, ce qui conduit à ne pas parler d'une des symboliques fortes du rail puisque les gares sont les éléments forts du réseau et un de ses aménagements le plus attendu. Ainsi, il est étonnant que la SNCF présente un tracé presque sans train, sans gare. Sans chef de gare, sans une photo d'ouvrier travaillant sur le chantier, sans vie. Adopter une image plus humaine concernant le projet serait à l'évidence préférable puisque la carence en information est ici préjudiciable pour tous.

De même, en suspendant leurs travaux pendant près d'un mois à partir du 8 décembre 1992, les commissaires enquêteurs ont fortement dénoncé leurs conditions de travail. Après plusieurs quêtes « pacifiques » pour obtenir des pouvoirs et des indemnités accrus, ils ont profité de la vitrine médiatique du TGV Méditerranée pour faire entendre leurs voix. Mais l'on comprend leurs revendications quand l'on sait la modicité de leurs avantages pécuniaires – leur tâche s'apparente presque à du bénévolat puisque, tout en ayant des frais importants (téléphone, correspondance...), ils ont touché 9 600 F pour un travail de plus de 600 heures, soit 16 F de l'heure – et la difficulté de maîtriser correctement un sujet de cette ampleur. Le problème de « la professionnalisation » des commissaires enquêteurs, déjà évoqué par M. Prieur<sup>13</sup> puis par C. Broussard<sup>14</sup> se fait donc toujours plus impérieux. De plus, alors que la loi Bouchardeau a prévu expressément l'appel à des actifs, ce qui n'est d'ailleurs pas toujours le cas, C. Broussard se

demande comment un professionnel, par exemple un architecte, « peut donner un avis défavorable sur un dossier lorsqu'il sait que professionnellement, il retrouvera le maître d'ouvrage ou la collectivité territoriale »<sup>(15)</sup>. Dès lors, se pose le problème de l'indépendance de ces hommes souvent informés de façon beaucoup plus complète par le maître d'ouvrage qui dispose de plus de moyens, d'ingénieurs et de techniciens spécialisés que par les opposants. Toutefois, il faut souligner que des progrès ont été réalisés puisqu'il n'y a pas si longtemps les commissaires qui donnaient un avis négatif au projet n'étaient souvent pas repris. Quoi qu'il en soit, la liste des carences n'étant pas exhaustive, de très nombreux vices de forme entachent cette procédure d'enquête dont le pouvoir final est d'ailleurs fortement discuté.

Les recommandations de détail sont donc nombreuses. Elles ne transforment pas radicalement le processus décisionnel mais elles invitent à une politique territoriale neuve, essayant d'informer sans affoler. De même, on peut arguer que des améliorations ponctuelles très concrètes ont parfois plus d'efficacité que de grandes théories demeurant sans effet. Dostoïevski soulignait qu'avant de changer la vie il fallait changer « de la vie », un morceau de vie. De même, la théorie du chaos enseigne que de très petites erreurs peuvent être parfois extrêmement lourdes de conséquences. Ici, par exemple, la définition initiale du projet à grande échelle a été un des battements d'aile entraînant l'ouragan, puisque la SNCF a répondu à ce malaise en démultipliant les tracés alors que ce sont ces derniers qui entraînaient la contestation. Ainsi, ces carences de « détail », loin d'être innocentes, peuvent être parfois capitales puisque J. Gleick explique très bien comment « une succession d'événements peut atteindre un point critique au-delà duquel une petite perturbation peut prendre des proportions gigantesques »<sup>(16)</sup>. Toutefois, au delà de ces toutes ces énumérations relatant, au sens large, les carences d'une politique de communication adaptée pour évoquer le projet, une autre possibilité d'intervention plus radicale consiste en une *réorganisation* du système, ce qui peut progressivement mener à une proposition de remise en cause plus globale.

## Une remise en cause plus radicale ?

Cette remise en cause plus radicale est d'ores et déjà engagée par l'Etat. Ainsi, le projet méditerranéen est directement à l'origine de la circulaire Bianco du 15 décembre 1992 qui apporte semble-t-il des résultats favorables, quoique limités, dans différents domaines. De plus, il semble que les mis-

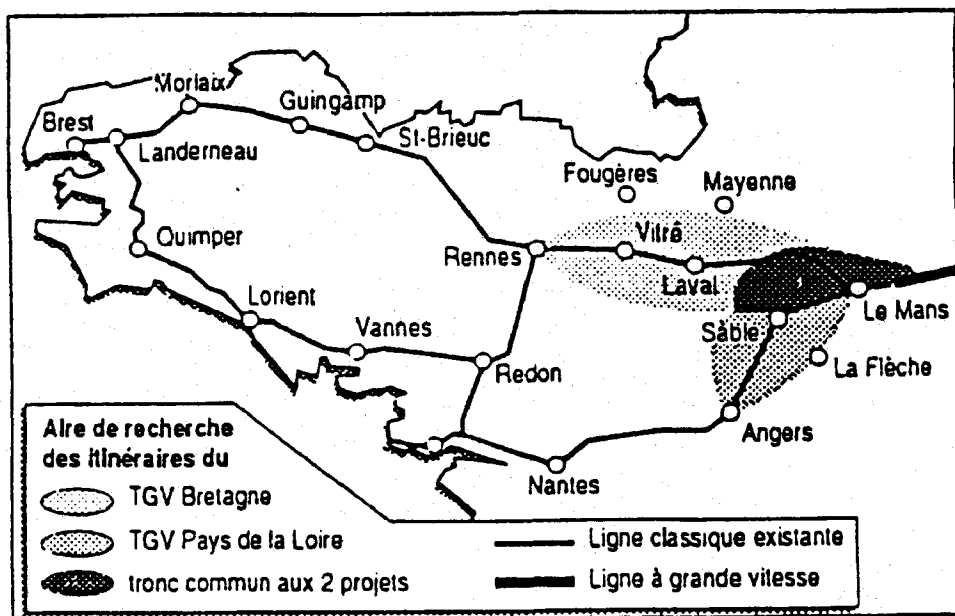
sions d'expertise réalisées dans le cadre du TGV Méditerranée risquent de devenir plus fréquentes, ce qui semble également positif. Enfin, différents intervenants s'interrogent sur la pertinence d'une solution référendum dont l'application concrète n'irait pas sans soulever différents problèmes.

### La circulaire Bianco, ses atouts et ses limites

Tout d'abord, le projet méditerranéen est directement à l'origine de la circulaire Bianco du 15 décembre 1992, destinée à restreindre les conflits en créant, en amont du processus d'implantation, un grand « débat préalable ». Certes, la procédure d'application est aujourd'hui trop précoce pour pouvoir juger de son efficacité réelle et la circulaire risque de ne pas résoudre tous les problèmes liés à l'implantation. Ainsi, en commentant les premières applications du processus décisionnel, J-M Fourniau constate que cette procédure apparaît souvent « comme une étape de plus »<sup>(17)</sup> dans le processus d'implantation et son effet est donc limité. Toutefois, à la lecture du TGV Bretagne-Pays de Loire, il apparaît que cette étape apporte aussi différents bénéfices.

Tout d'abord, cette étape établit indiscutablement un réel débat au cours duquel les différents intervenants peuvent exposer librement leur position et leur point de vue. On a été frappé, lors des réunions préalables en Bretagne, de la réelle ouverture d'esprit et de la liberté qu'ont les différents intervenants pour exposer, sans réelle limite, leur point de vue. De plus, cette phase amont existe sans réel processus de territorialisation de l'emprise. Dans le cas du TGV Bretagne-Pays de Loire, seules quelques très vagues « aires de recherche des itinéraires » ont été définies à ce stade préalable de la concertation (figure 1). La procédure utilisée a donc pour effet de repousser le stade de la territorialisation de l'infrastructure, qui est le cap décisif engendrant différents problèmes. Au contraire cette étape, au moins pour le projet TGV Bretagne-Pays de Loire, a permis de dégager – sans parler de tracé – une sorte de consensus général d'acceptation en faveur du projet. Certes, différentes réserves existent, notamment au nord de la Mayenne. Mais ces dernières expriment plus la quête de l'infrastructure (volonté d'obtenir une gare au nord de Laval) que le rejet de cette dernière. Ainsi, ce dialogue général sur le tracé développe une dynamique d'ensemble des acteurs voulant s'accaparer les bienfaits du rail. En entraînant ces discours retransmis dans la presse, ce débat, loin de toute évocation de tracé, permet à l'opinion publique de se rendre compte que les différents acteurs font tout pour attirer à eux les haltes. Psychologiquement, il se dégage donc de

**Figure 1 - Les aires de recherche des itinéraires pour le TGV Bretagne-Pays de Loire**



Source :

SNCF. TGV Bretagne-Pays de Loire. Ouvrez la voie ! Le débat préalable.  
Dossier d'information, 1994, p. 5.

ce débat l'impression d'ensemble que le TGV est un élément favorable pour l'ensemble de la région et une opinion générale en faveur du projet. Et l'on a même entendu certains maires de communes pourtant éloignées des arrêts, prendre position « en faveur du TGV » en espérant que grâce à la compatibilité, la démultiplication du fait TGV dans l'espace engendre quelques effets structurants sur leur commune pourtant bien lointaine<sup>(18)</sup>.

De plus, ce débat minimise un reproche très vif ayant été évoqué dans l'affaire méditerranéenne. Dans le cas du TGV Méditerranée, l'absence de ce débat a suscité une levée de bouclier des élus des communes parcourues (Solidarité 13, Union des maires) qui avaient l'impression, quand ils étaient contactés, qu'on leur imposait un tracé une fois que tout était décidé. Ils retiraient l'impression des négociations préalables avec les grands élus que ces derniers s'étaient partagés les bénéfices du rail

-notamment les gares- et ne leur laissaient que les miettes d'un tracé apportant certains effets destructurants dans les communes traversées. Selon eux, les « premiers intéressés » étaient donc les « derniers prévenus » et le tracé avait été établi « dans le dos » des communes concernées.

Désormais, comme ce débat préalable a été réalisé, il sera beaucoup plus difficile aux maires ruraux des communes traversées de s'inscrire en butte au projet. Certes, ces maires sont peu nombreux à la concertation car l'aire de recherche des itinéraires étant très vaste, aucun d'entre eux n' imagine spontanément que le rail risque de traverser sa commune. Toutefois, grâce à la circulaire Bianco, lorsque les tracés prendront une réalité territoriale et qu'alors ces maires se manifesteront pour défendre leur commune, les décideurs pourront leur rétorquer qu'ils n'avaient qu'à, « tant qu'il en était encore temps », prendre le « train en marche » ; et

que rien ne les empêchait d'assister à ce débat préalable ayant entraîné des décisions cruciales. Dans le cas du TGV Bretagne-Pays de Loire, il est somme toute frappant de voir la faible participation de ces maires ruraux, peu organisés pour l'instant. Et cette absence de mobilisation révèle en simultané l'égoïsme spatial des intervenants (qui ne se mobilisent que si leur commune est concernée) et, pour l'instant, leur manque criant de compréhension des enjeux liés à la réalisation d'une grande implantation infrastructurelle.

Cette première innovation dans le processus décisionnel semble donc bénéfique, même si elle ne résout qu'imparfaitement la démocratisation réelle du processus décisionnel. En effet, son défaut principal est pour l'instant de ne pas associer systématiquement au débat toutes les parties prenantes. Les maires ruraux ne s'inquiètent pas du tracé qui passera pourtant bel et bien dans les communes de certains d'entre eux et ne participent pas réellement à un projet qui pourtant les concernera directement. Par manque d'organisation, d'information et de précaution, ils sont en train d'échapper à un débat crucial qui risque donc en quelque sorte de les placer devant «le fait accompli».

#### **Le développement des missions d'expertises.**

Au delà de cette première innovation, qui loin d'être un simple débat de plus dans le processus décisionnel apporte donc un bonus méthodologique indéniable, il semble que le TGV Méditerranée a joué aussi un rôle innovant fondamental en instituant différents « intercesseurs » entre les responsables du projet et les opposants. En liaison avec les Préfets qui sont apparus comme des rouages essentiels pour organiser la mission, en association aussi avec M. Ponton (Ingénieur Général des Ponts-et-chaussées) et M. Rochette (ingénieur Général du Génie Rural, des Eaux et Forêts), la mission Querrien a rencontré les différents acteurs pour créer un réel débat sur le projet. Les rencontres se déroulaient fréquemment selon l'ordre suivant : rencontre avec les services extérieurs de l'Etat, les parlementaires, les Elus, les organisations professionnelles, puis les associations. Cette méthodologie de débat, réalisée dans tous les départements concernés, a eu pour bénéfice d'ouvrir un dialogue associant tous les acteurs intéressés par le projet. Surtout, en descendant à l'échelon départemental, cette stratégie a permis de dialoguer directement avec les riverains sur ce qui les intéressait et les motivait : la restriction des différents impacts à l'échelle locale. Enfin, des visites sur le terrain ont été réalisées pour négocier au mieux le passage de la LGV et résoudre les problèmes liés aux effets déstructurants du rail. Ainsi dans la Drôme, sur le

tracé pourtant fixé de Saint-Marcel à Crest, « il a été reconnu possible de réduire l'importance du remblai à la traversée de la vallée de la Drôme en modifiant le profil en long dans la traversée de la commune d'Eurre, et en coupant ce remblai par des ponts de franchissement des voies »<sup>(19)</sup>. Loin d'être une amélioration imperceptible, cette bonification améliore grandement le passage sur le terrain et est une reprise de la recommandation d'un Conseiller général, celui de Crest-Nord, qui avait attiré le 9 septembre l'attention de la mission sur « le caractère inacceptable d'un viaduc-butte de 17 m dans la vallée de la Drôme »<sup>(20)</sup>. Loin des évocations abstraites, des plates-formes multimodales ou de la conjecture des T.R.I on aborde enfin, dans le cadre d'un tracé « fixé » par le ministre Delebarre, ces problèmes locaux qui sont justement les plus ressentis et sources de mobilisation. Ces mesures très concrètes, en contradiction avec un discours éthéré sur l'Europe, ont donc réellement permis de faire avancer le dialogue; d'autant que la Mission Querrien, représentant l'Etat, est apparue comme le garant d'une certaine neutralité entre l'exploitant et les opposants.

Dans le même ordre d'idées, le Collège des Experts a fortement contribué à bonifier une situation qui était explosive. En regroupant des acteurs délégués par les opposants ou les partisans du rail, des géographes, des chercheurs, elle a amplement clarifié le discours sur l'implantation. Grâce à ce Collège qui intervient de juin à septembre 1992 en amont de l'enquête publique, le maître d'ouvrage n'est plus l'interlocuteur numéro 1 des opposants et le discours sur les impacts liés à l'implantation s'en trouvent considérablement éclairci. Ainsi, le recours à des cabinets plus indépendants (Ove-Arup notamment) a permis d'obtenir un discours plus équilibré sur la réalité de l'implantation, bien plus complexe que ne l'affirmaient certaines études de la SNCF (rapport SETEC sur les effets structurants du rail notamment, qui n'envisage en réalité que les impacts bénéfiques engendrés par l'infrastructure). Enfin, et surtout, le Collège a pesé pour que la ligne nouvelle joue d'une très étroite complémentarité avec le réseau classique. Loin des liaisons directes Avignon-Montpellier ou Paris-Marseille, cet effort a permis aux citoyens de se rendre compte que le rail, en liaison avec une amélioration des transports régionaux, pouvait être plus proche de la population qu'il ne le paraissait de prime abord.

Enfin, il faut souligner que des mesures très concrètes prises par la SNCF ont également apaisé les esprits. Ainsi, les mesures Izard prises au début octobre 1992 autorisent « tous les gens qui habitent



à moins de 150 m de l'axe du projet » à demander à la SNCF « de racheter leur propriété, et ceci jusqu'à ce que la ligne soit mise en service et même au delà, trois ans après la mise en service, ce qui leur permettra de prendre leurs décisions en toute connaissance de cause »<sup>(21)</sup>. Parallèlement, la SNCF réalise alors des études de terrain parfois remarquables par leurs précision et cohérence et s'attache à résoudre des impacts accusés en liaison avec la spécificité géographique et culturelle du sud. Ainsi, un programme antibruit d'un montant de 50 millions de francs est décidé pour résoudre des impacts accrus dans une région où, pendant la belle saison, il est de coutume de vivre à l'extérieur ou de laisser les fenêtres ouvertes, ce qui engendre des nuisances sonores plus accusées qu'ailleurs. De même, de nouveaux tunnels sont octroyés, comme aux Pennes-Mirabeau à l'entrée de Marseille ; ou des rétablissements de réseaux locaux sont assurés dans le Comtat pour restreindre les effets coupures (notamment les réseaux en eau, ici essentiels, qui assurent par les roubines, filioles ou réals l'irrigation et le drainage des parcelles). Ces mesures très locales, sans supprimer toutes les oppositions, permettent de progresser sur les voies du dialogue car, loin d'un parachutage étatique, elles placent la société à l'écoute de riverains conscients de la spécificité de leur cadre de vie et du particularisme de leur terroir. Par des mesures prises à l'écoute des populations, la SNCF a ainsi modifié l'image qu'on lui accolait d'un organisme étatique un peu froid ne prenant pas en compte l'identité culturelle locale.

Toutefois, même si ces missions de conciliation et ces mesures prises par l'exploitant apparaissent bénéfiques, il est clair que le pouvoir de ces missions ne pouvait aboutir à des modifications conséquentes d'un tracé d'ores et déjà préétabli. Certes, la mission Querrien avait le loisir « de faire toutes suggestions utiles pour la bonne insertion de la ligne nouvelle, et de proposer le tracé le plus favorable là où des options subsistent »<sup>(22)</sup>. Toutefois, elle s'est bien gardée de proposer des variantes s'écartant trop du couloir initialement choisi de crainte d'affoler de nouveaux riverains. De même, le collège des experts ne devait pas dans sa mission émettre un avis sur les différents tracés en présence. De fait, pour le choix des tracés, la SNCF, quoique guidée par des décisions gouvernementales ou politiques, apparaît à la fois juge et partie et le processus décisionnel créant le choix du tracé demeure peu explicite. Toutefois, ces missions d'expertise risquent fort de voir leur pouvoir s'étoffer en étant des sortes de « sages » contrôlant le processus décisionnel de l'amont (débat préalable) jusqu'à l'aval (comité de suivi) de la procédure. Ils pourront ainsi jouer le rôle de tampons entre l'ex-

ploitant et le grand public, plus ou moins favorable au tracé.

Il semble donc aujourd'hui que l'on s'oriente vers cette solution pour éclaircir le processus décisionnel, bien que son problème soit toujours de circonscrire la capacité décisionnelle aux mains d'une élite dont la neutralité, aux vues des intérêts énormes des projets, peut-être d'ailleurs assez fortement atténuée. Dès lors, certains chercheurs ou intervenants – sans parfois envisager toutes les difficultés de l'opération – envisagent la solution référendum comme étant une solution d'avenir permettant de résoudre les différents problèmes liés à l'implantation.

Cette solution référendum peut a priori sembler bénéfique ; même si sur cette participation populaire les avis sont très partagés. René Bourny, qui a dirigé la commission d'enquête sur le TGV Méditerranée est contre pour trois raisons : « parce que nos règles de démocratie participative, liée à une démocratie électorale, me conviennent ; que la faible représentation populaire constatée au cours de telles consultations ne m'apparaît pas significative et que je crois l'opinion quelque peu versatile et assez facilement manœuvrable »<sup>(23)</sup>. Toutefois, à l'encontre de cette idée, René Hostiou opte implicitement pour cette solution quand il affirme que la procédure actuelle de l'enquête « demeure une procédure d'information et de consultation, d'aide à la décision publique, sans pouvoir décisionnel conféré au public »<sup>(24)</sup>.

En fait l'idée du référendum serait positive si on savait à quel stade et surtout à quelle échelle appliquer ce scrutin. En effet, appliquer le scrutin à l'échelle locale – par exemple le long des communes concernées – entraînerait certainement un refus, comme l'a prouvé dans le cas du TGV Méditerranée les pourcentages d'opposants relevés le long des communes traversées dans les registres d'utilité publique (on compte près de 100 % d'opposants à Caumont-sur-Durance). On a en effet prouvé dans le cas du TGV Méditerranée que les opposants étaient très majoritairement les riverains inquiets de la déstructuration spatiale apportée à leur cadre de vie, de la dévalorisation foncière éventuelle créée sur leur habitation. Par contre un vote réalisé par la SNCF à l'échelle régionale mènerait apparemment à une acceptation si un scrutin se réalisait puisque l'on compte au minimum 66 % de partisans en septembre 1990, au maximum 77 % en septembre 1993. Toutefois, pour pouvoir appliquer ce référendum, il faudrait tout d'abord être sûr que les partisans du rail se mobilisent. Or, rien n'est moins sûr puisqu'un rele-

vé sur les registres d'enquête publique réalisé à Avignon, qui pourtant possède une gare, donnait près de 80 % d'opposants. Le problème, c'est que les partisans du rail se mobilisent peu en faveur du tracé et le considèrent comme un dû, alors que les opposants – fortement mobilisés puisque leurs propriétés sont très souvent en jeu – s'activent jour et nuit et parfois se déplacent pour écrire leur doléances dans des communes différentes.

On risquerait donc d'obtenir un résultat en partie biaisé, évoquant bien plus la motivation des uns que l'acceptation de principe des autres. De plus, le problème de la question serait crucial. Si on pose, à l'échelle nationale ou régionale (par exemple pour le schéma directeur), une question du style : « Êtes-vous pour le projet TGV en question ? », la réponse risque fort d'être oui. Et le référendum peut être alors considéré comme une stratégie permettant de faire passer différents projets puisqu'il sera alors beaucoup plus délicat pour une commune ayant accepté librement l'infrastructure de la repousser ensuite si elle apprend qu'elle doit recevoir le tracé. La stratégie aurait donc pour avantage de révéler l'individualisme des opposants pouvant difficilement se soulever *a posteriori* contre une infrastructure qu'ils ont auparavant librement déclarée d'utilité publique. Elle évacuerait les critiques concernant le « parachutage » des projets qui conduit aujourd'hui à des accusations de technocratie de la part d'une population pour lors trop peu informée et avertie lorsque tout semble bouclé. Par contre, réaliser une question plus ouverte du style « Souhaitez-vous un projet X pour la France (ou pour la région) tout en sachant que certaines personnes devront en subir les nuisances », serait plus délicate. La plupart des votants n'imaginant pas une seule seconde que le tracé puisse les concerner, elle recevrait peut-être l'adhésion... Mais encore faudrait-il que les partisans du rail se mobilisent, et l'on risquerait par exemple de voir l'opposition ville-campagne resurgir dans les scrutins. Dès lors, faudrait-il dès cette étape définir précisément les lieux exacts des haltes et du passage des lignes ? Si « oui », on risque de se heurter à une formidable coalition de riverains, fortement mobilisés pour condamner un projet qui les menace directement. Si « non », on frise la malhonnêteté bien qu'en restreignant les opinions versatiles, cette stratégie pourrait être payante pour restreindre les différents conflits lors de la phase d'implantation, et se persuader que l'on a « fait fonctionner la démocratie ».

En résumé, la solution référendum mène à des ambiguïtés lourdes de conséquences en ce qui concerne l'échelle de la définition du projet, ou le choix de la question à poser. Actuellement, en cas

de conflit, les décideurs ont donc plutôt recours à des experts ou à des missions de conciliation qui apportent parfois un éclairage important sur le processus décisionnel. Enfin, en liaison avec ce glissement vers la solution expertise, et même si le bilan définitif des mesures Bianco est encore délicat à établir, le débat préalable semble positif pour développer un dialogue et faire émerger un relatif consensus au moins *en amont* de toute création infrastructurelle.

## Des mesures plus novatrices ?

Dans toutes les recommandations traditionnelles, hormis – sous certaines conditions – dans le cas du référendum, il est frappant d'observer que la concertation est toujours entrevue par les différents auteurs comme devant glisser de la macrostructure à la microstructure, c'est-à-dire de l'échelle nationale à l'échelle locale. C'est bien entendu le cas avec le processus d'implantation classique où le couplage entre l'échelle de l'inscription spatiale du phénomène et l'échelle de la décision politique est impressionnant. C'est bien évidemment encore le cas par exemple avec la LOTI qui vise avant tout à réguler la cohérence du processus décisionnel à l'échelon national. C'est enfin caractéristique du nouveau processus décisionnel mis en place par la circulaire Bianco, toujours plus long et complexe pour l'exploitant, dans lequel la phase amont de « transparence » ne rompt pas réellement le processus décisionnel hiérarchique.

Toutes les considérations précédentes s'accordent donc sur le fait que le principe doit précéder l'application et l'on envisage toujours le problème suivant un certain *prisme scalaire*. Or, le problème primordial, c'est que le rail a des impacts contraires suivant l'échelle d'observation du phénomène. Dans ces conditions, un modèle géographique d'implantation ferroviaire – peut-être valable pour les autres infrastructures linéaires – est proposé. Il permet de comprendre, sinon de limiter, les carences actuelles du processus de décision contemporain.

## Un modèle géographique d'implantation

La difficulté méthodologique de l'implantation n'est que le transfert conceptuel des contrastes de l'implantation du rail en fonction de son échelle d'observation. Pour lors les propriétés du rail sont mal connues alors qu'elles sont en fait contraires suivant l'échelle d'observation. Ainsi, plus on envi-

sage le rail à petite échelle (échelle européenne, échelle nationale) plus son bénéfice apparaît important car il est alors un lien entre les espaces et, dans une optique saint-simonienne, permet de mieux relier les hommes. Par contre, plus on envisage le rail à l'échelle locale, notamment les lignes ferroviaires (puisque les gares ne créent de réelles nuisances que lors du temps des travaux), plus le rail apparaît néfaste pour l'espace simplement traversé en consommant de l'espace sans l'aménager. Cet antagonisme scalaire ne peut être résolu par la méthodologie actuelle d'implantation puisque la réalité des impacts est envisagée uniquement au stade final de l'implantation. C'est donc ce stade ultime de la recherche d'un tracé qui pose le plus problème, puisque les riverains se rendent compte qu'un processus décisionnel auquel ils n'ont pas été associés risquent de bouleverser leur vie et de déstructurer leur espace traditionnel. Pour résoudre ce problème, il faut considérer le rail comme une entité. En effet, à l'image du rail, les infrastructures à caractère linéaire possèdent une propriété spatiale unique dont la spécificité même est d'avoir des propriétés spatiales multiples. Cette vérité peut-être exprimée par un modèle que l'on a qualifié « d'axio-latéral » et dont la connaissance permet d'évoquer quelques refontes méthodologiques pour tenter de bonifier le processus décisionnel.

Ce modèle axio-latéral se base sur deux concepts : celui de lien et celui de nuisance.

D'un côté le rail c'est le lien, et le lien possède trois états (figure 2).

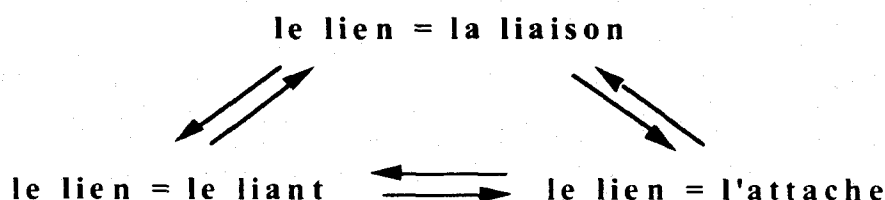
Tout d'abord le lien c'est le liant, ce qui relie, unit. Il s'agit des lignes ferroviaires et, pour prendre un exemple concret, c'est la ligne tendue entre deux clochers que le funambule doit franchir. Ensuite, de façon différente, le lien c'est le point d'attache. Il s'agit des gares. Ce sont les deux nœuds que réalisent le funambule pour attacher sa corde. Enfin, le lien c'est la liaison. Ce sont les flux ferroviaires des usagers, c'est-à-dire le parcours que va effectuer le funambule sur sa corde.

Ce système peut-être détaillé (figure 3) : il croise une dimension spatiale statique, rigide (le liant, les attaches) et une dimension évolutive dynamique allant de la liaison projetée à la liaison effective. Tous les aspects positifs du rail, envisagés autour de la dimension du lien, possèdent une certaine qualité, faisabilité et quantité, que l'on peut observer et quantifier grâce à l'analyse systémique sur tel ou tel projet.

La deuxième réalité du rail, à l'échelle locale, peut être regroupée autour du concept de nuisance (figure 4) et croise aussi une dimension statique (nuisance des points lignes, nuisance des points haltes qui s'exercent uniquement lors du temps des travaux) et une dimension dynamique allant des nuisances projetées – souvent très importantes chez les riverains s'angoissant de l'arrivée du rail – aux

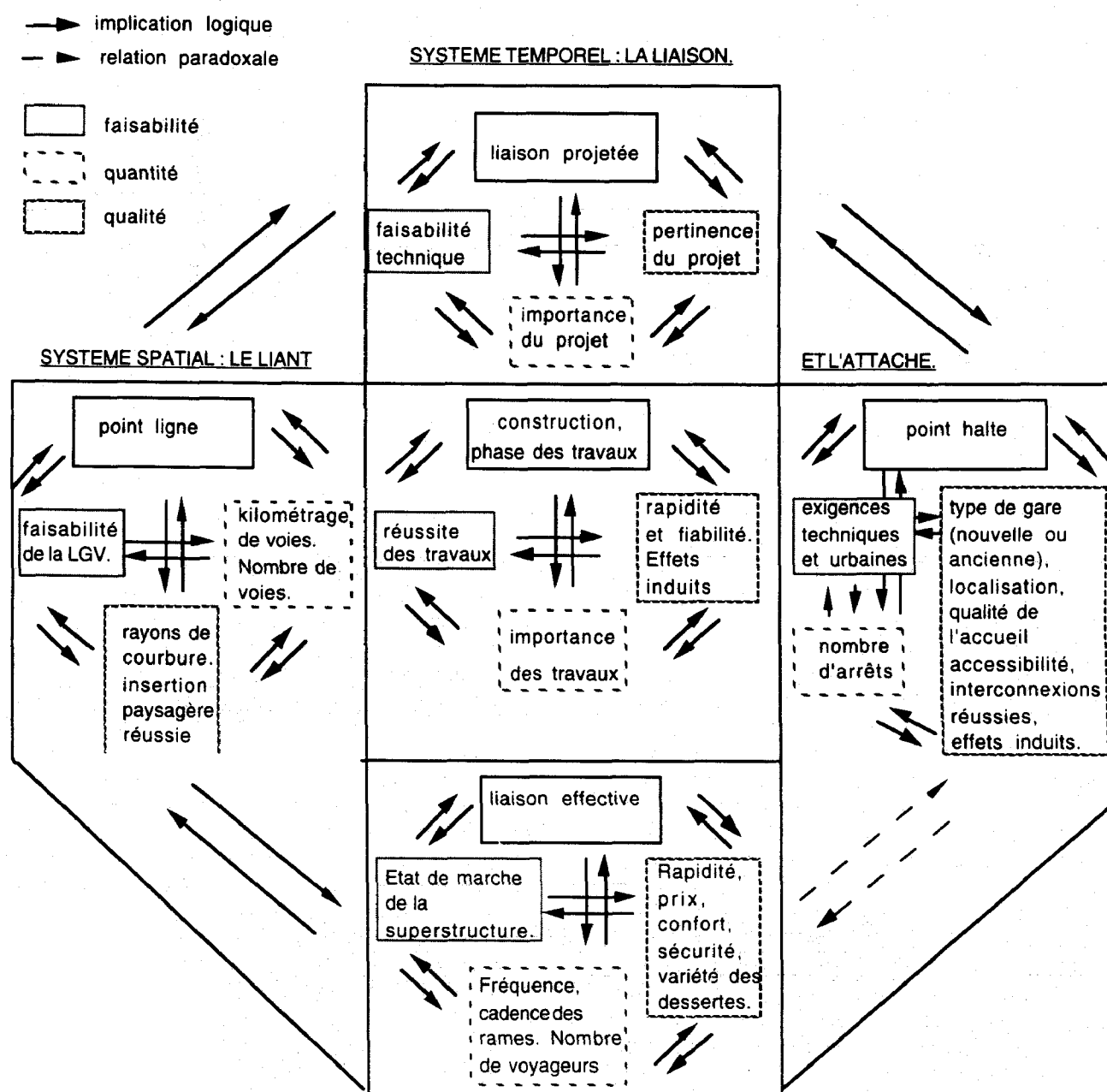
Figure 2 :

### Le système liant



Source : J. Ollivro

Figure 3 :

**Le système lien**

Source : J. Ollivro

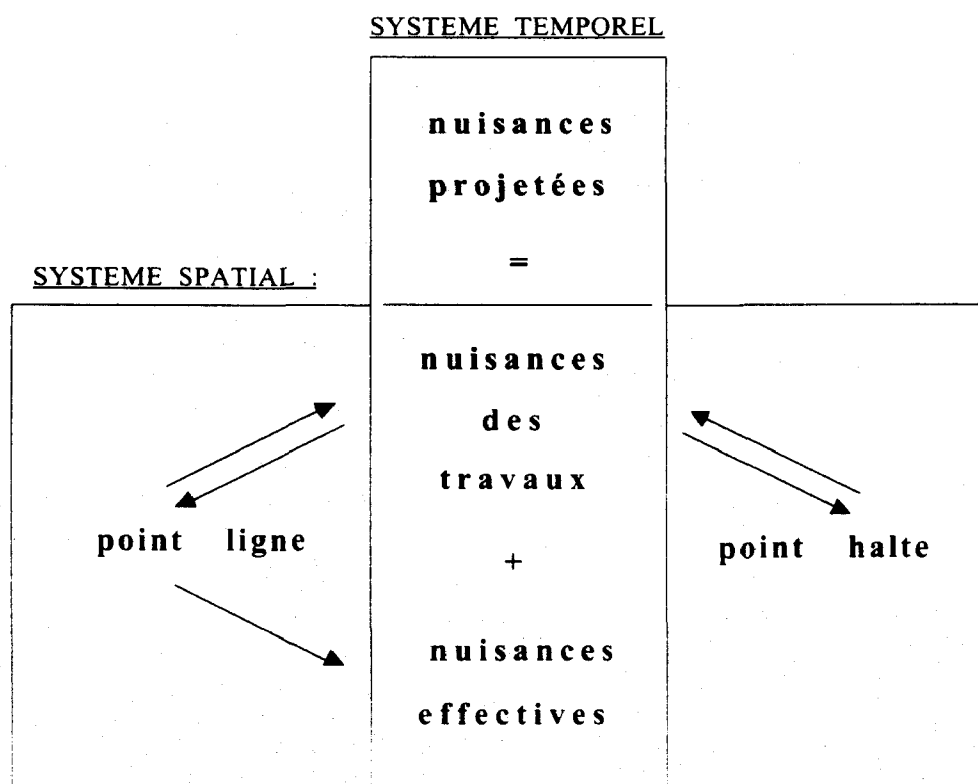
nuisances effectives une fois que la voie est construite. Ces nuisances peuvent être détaillées et approfondies grâce aux matrices d'impact qui existent déjà, telle celle de A. Monzon de Cacérés et al.<sup>(25)</sup> ou celle plus behavioriste d'Appleyard<sup>(26)</sup>.

Ces deux concepts enfin s'associent. La réalité de l'implantation géographique du rail peut-être finalement déterminée par une interaction associant L, défini comme l'ensemble des liens apportés par la voie; et N, envisagé comme l'ensemble des nuisances que cette dernière génère. Certes cette interaction définie sur un plan mathématique est

approximative. Elle le sera éternellement car il sera toujours quelque part impossible de comparer L et N, les liens prodigués aux usagers avec les nuisances apportées aux riverains, ou encore les impacts agricoles avec les relations neuves permises par une entreprise grâce à la contraction spatio-temporelle du réseau. Toutefois des choix sont effectués. On décide ou non de construire le TGV Atlantique, le TGV Bretagne-Pays de Loire. Et les méthodologies usuellement employées (analyses multicritères, bilans coût-avantage) ne combleront pas un réel vide méthodologique et sont loin d'être explicites.

Figure 4 :

### Le système des nuisances

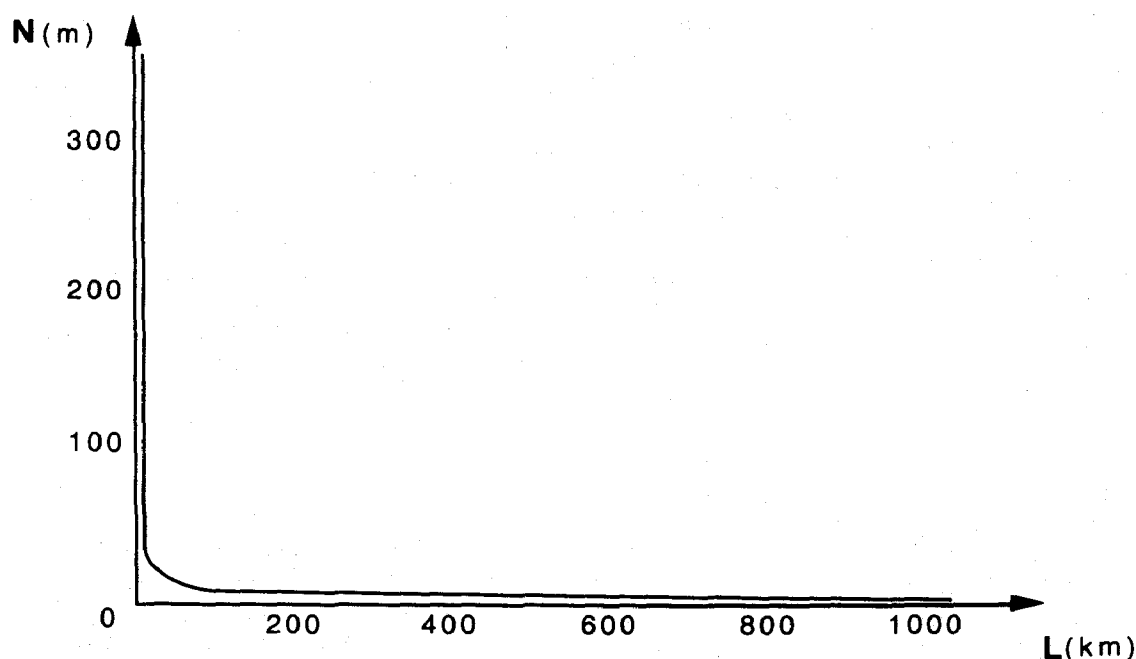


Source : J. Ollivro

Dès lors, l'approximation proposée permet l'obtention d'une courbe axio-latérale (figure 5). Dans une perspective axiale, plus on envisage le rail à petite échelle, plus le lien est fort et par exemple un TGV direct allant de Lille à Lyon est applaudi par tout un chacun. Par contre, plus on

envisage le rail à grande échelle et dans une optique latérale, face à la voie, plus son implantation apparaît maléfique, et à la limite être en position de traverser sur la voie c'est risquer sa vie. La nuisance est infinie face à un L inexistant.

Figure 5



Source : J. Ollivro

Enfin, pour que le modèle soit complet (figure 6), il faut prendre en compte la nuisance effective globale, somme des nuisances exercées au droit de chaque point ligne. Celle-ci est fonction de la longueur de lignes mises en service et donc proportionnelle à L. Avec une emprise et un couloir de nuisance relativement constants, la somme des nuisances est proportionnelle à la longueur du lien réalisé.

Finalement toute la réalité de l'implantation du rail se résume à un point, 3 droites et une courbe.

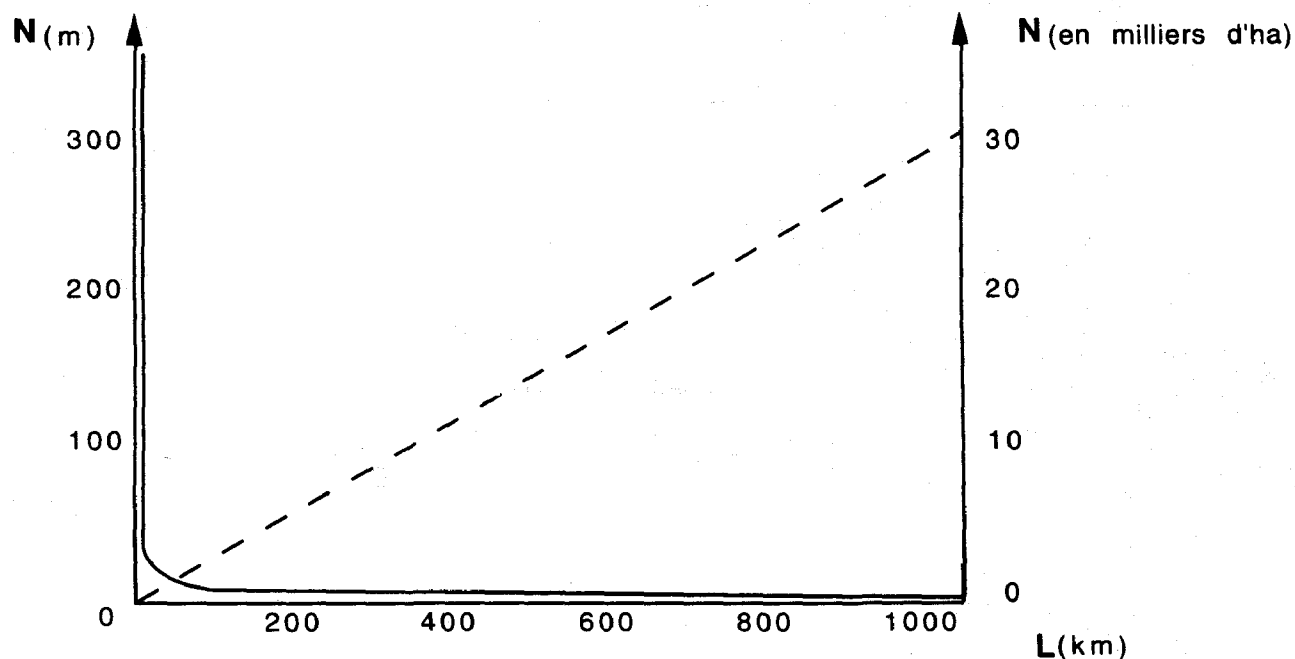
$L=N=0$ . Ce sont les points haltes, les gares, puisque le lien trouve paradoxalement sa concrétisation lorsqu'il n'est plus assuré.

Les deux axes des abscisses et des ordonnées. L'axe des ordonnées correspond à un N infini pour un L inexistant, et à une situation de panne ou de grève. L'axe des abscisses correspond à un L infini pour un N inexistant ce qui correspondrait à un trajet de type métro, effectué totalement en tunnel et qui limite très largement les nuisances de surface.

Si L et N diffèrent de 0, une courbe et une droite expriment la variété de l'interaction suivant l'échelle d'observation du phénomène rail.

Enfin, il faut souligner que le modèle à une portée dynamique (figure 7). Pour prendre un seul exemple, un petit changement de N au droit de

Figure 6

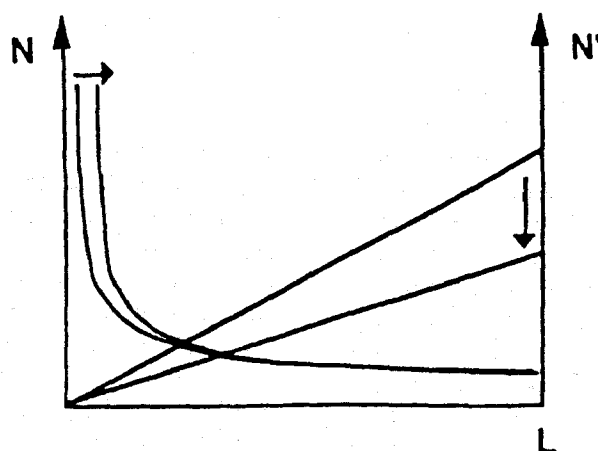


Source : J. Ollivro

chaque point ligne implique une grande variation de la nuisance cumulée. D'où l'intérêt par exemple de la recherche anti-bruit qui est apparue comme un élément central du Congrès mondial ferroviaire de Paris en novembre 1994.

Ce modèle présenté ci-dessous de façon très simple permet tout d'abord de bien cibler les différents acteurs qui sont en faveur ou en défaveur du rail. Il est donc une grille de lecture permettant, comme le conseillait L. Vodoz, d'identifier les dif-

Figure 7



Source : J. Ollivro



férents acteurs, de comprendre leurs discours respectifs et donc d'éclaircir le processus décisionnel puisque ce dernier met en relation trois groupes bien différenciés (figure 8).

Tout d'abord le groupe des partisans du rail. Même si ce groupe est dans le détail hétérogène, sa spécificité est d'envisager le réseau dans une perspective futuriste et de parler avant tout du rail à petite échelle. Les membres de ce groupe considèrent donc L sans évoquer N. Et dans le cas du TGV Méditerranée, ce constat est une grille de lecture étonnante du discours des différents intervenants puisque plus les partisans veulent argumenter en faveur du projet, plus l'on s'aperçoit qu'ils parlent de l'Europe, ou de l'arc méditerranéen.

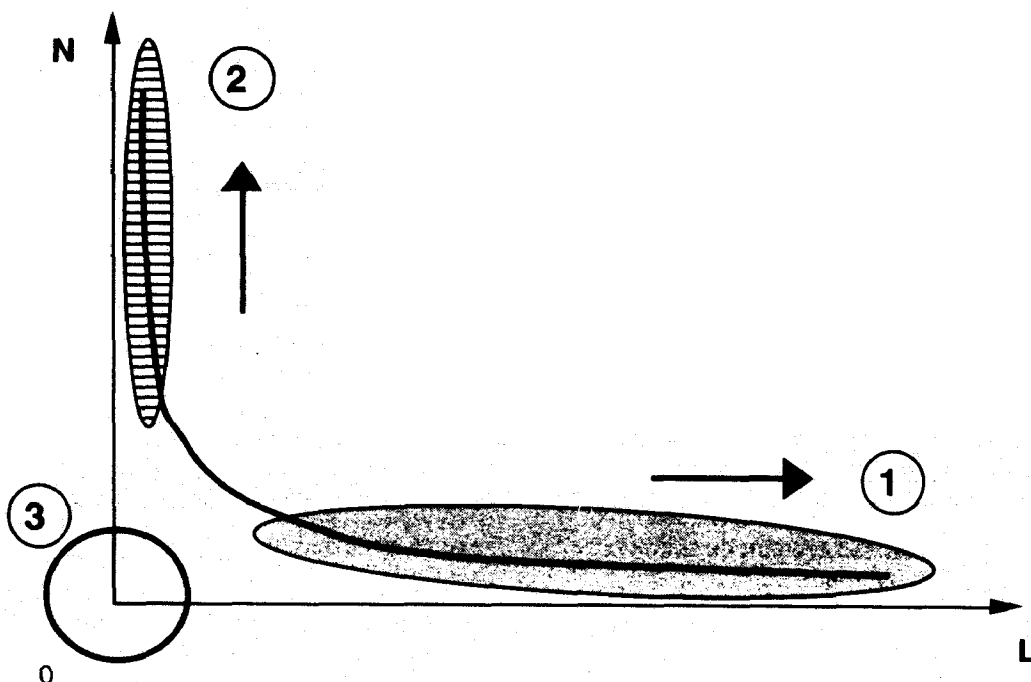
Ils s'opposent ainsi aux opposants du rail constitués très majoritairement par les riverains. Ceux-ci raisonnent au contraire dans une optique latérale et ne parlent que du « saccage » de la Provence, en oubliant tout l'apport que réalise le rail à petite échelle. Leur argument se fonde ainsi

spontanément sur une perception extrêmement localisée et territorialisée des problèmes.

Enfin, le groupe versatile de ceux qui escomptent l'arrêt. Par exemple à Avignon (ce qui rappelle l'attitude d'Amiens), le maire était initialement contre le projet car il passait en grand triangle autour de la ville... avant de devenir un farouche partisan du rail dès qu'il a appris qu'Avignon obtenait une desserte. Ce groupe d'urbains est donc sur le qui vive jusqu'à ce qu'il obtienne ou non une desserte. Lorsque la décision est prise, il est capable de rejoindre très vite les opposants ou les partisans du rail.

Dès lors, alors que le propre de la réalité du rail est son unicité multiscalaire définie par la courbe axio-latérale, le point frappant est que deux principaux groupes d'acteurs s'opposent. Et la tendance spontanée, hormis chez certains décideurs ou négociateurs, est souvent de percevoir le projet selon un certain prisme scalaire correspondant le plus à son intérêt. Le dialogue n'est dès lors plus possible

Figure 8



Source : J. Ollivro

puisque – alors que la courbe est une unique – chacun tient la réalité qui l'arrange par une extrémité sans considération de la réalité multiscalaire du rail expliquant les différences quant à son interprétation. Ainsi, pour le TGV Méditerranée, le dialogue a initialement été impossible puisque d'un côté on parlait de l'Europe alors que de l'autre on parlait d'un brin d'herbe. Et on comprend mieux qu'il n'a été possible que lorsque chacun a décidé de décaler sa position pour parler le langage spatial de l'autre. Pour les opposants, le discours mène ainsi à « une globalisation des objectifs »<sup>(27)</sup> alors que l'exploitant pour être entendu se doit avant tout de parler concrètement de la résolution des impacts, le seul point intéressant les riverains.

Cette analyse offre ainsi différentes stratégies de résolution des difficultés liées à l'implantation. Pour l'exploitant, deux stratégies essentielles sont possibles. Elles sont d'ailleurs en partie employées dans le cadre de la politique de communication de la SNCF. Tout d'abord, il est loisible avec le grand public d'avoir un discours éthéré sur L et de parler des « effets structurants » du rail. Et finalement, le débat préalable, réalisé à l'échelle régionale ou départementale, à l'avantage de parler généralement du rail sans évoquer le tracé. De même, à cette échelle, il est possible d'insister au maximum sur les effets réseaux, puisque le déficit L/N de certains projets futurs ne pourra être rattrapé qu'en tirant la corde vers les L voisins que ce projet met en communication. Par contre ; avec les opposants qui sont souvent très bien informés, ces arguments ne sont pas porteurs. La SNCF se doit au contraire pour toute réalisation infrastructurelle future, de l'enserrer au maximum dans un concept d'interconnexion et de jonction afin que L puisse trouver une réalité au plan local. Parallèlement, dès que les options de tracé sont formulées, elle se doit d'avoir une politique de communication particulièrement adaptée à la réalité du tissu local concerné. Il faut donc un discours très concret et adapté sur N, avec un dialogue « atomisé » qui doit se réaliser à l'échelle de chaque commune concernée, voire de chaque parcelle touchée. Pour le TGV Méditerranée, lorsque la SNCF a tenu ce discours très ciblé, les opposants – même parmi les plus irrésolus – ont accepté de négocier. Par contre toute affirmation – quoique justifiée – comparant les faibles impacts relatifs du rail avec ceux d'une autoroute ont peu de poids face à des opposants qui n'ont pas à choisir entre ces deux infrastructures mais s'attendent au contraire à un dialogue personnalisé et à des mesures très adaptées.

De même, il faut souligner que ce modèle donne des arguments aux opposants. Pour lors, en

suivant la logique de rentabilité à laquelle on lui demandait de se soumettre, la SNCF a avant tout réalisé les trajets les plus bénéfiques, ceux où L l'emportait sans conteste sur N. Par exemple, la ligne TGV Sud-Est était à l'évidence un bon projet avec un N très faible (faiblesse relative des nuisances en liaison avec la traversée d'un « no man's land » humain entre deux grandes métropoles) et un L très fort (importance du liant de 427 kilomètres, ampleur impressionnante des deux attaches ce qui permet, en correspondance avec le modèle gravitaire, d'assurer un nombre de liaisons et des flux d'usagers impressionnants). Toutefois, ici comme pour le TGV Atlantique, on a réalisé cette ligne porteuse sans souci de réalisation du barreau d'interconnexion sud, pourtant indispensable au bon fonctionnement du réseau. Or, en passant dans un espace périurbain, ce tronçon possède stricto sensu un L très faible au regard d'un N important ce qui explique d'ailleurs qu'il ait déjà été repoussé une fois<sup>(28)</sup>. Loin des effets réseaux et en s'en tenant au seul tronçon, les opposants peuvent donc profiter d'un schéma directeur réalisé par tranche pour dénoncer la faiblesse du taux de rentabilité de certains projets. Ainsi, tout en *atomisant* au maximum l'information populaire sur les conséquences les plus locales, il leur est juridiquement possible de dénoncer la faible utilité publique du projet sur son manque de cohérence propre.

On le voit, ne serait-ce qu'avec ces quelques remarques, la connaissance du modèle axio-latéral donne effectivement, et malheureusement, des pistes nombreuses pour comprendre et réaliser de la propagande en faveur ou en défaveur du rail.

Toutefois, le modèle est également utilisable par tous. A savoir qu'il permet également de déceler immédiatement et de contrer certains arguments malhonnêtes ou fallacieux. La première utilité du modèle, de par l'unicité de la contrainte, est d'appeler à la *vigilance*. Sa connaissance permet de lutter contre une exploitation abusive du phénomène rail dans une optique ou dans une autre; et peut-être de résoudre les conflits souvent sinistres ayant lieu lors des créations infrastructurelles. Les deux réalités précédentes évoquant L ou N que l'on peut envisager de façon séparée sont en réalité étroitement associées. De manière *permanente*, il est totalement faux de parler d'un rail « criminel » sans en évoquer les atouts ou d'idéaliser le lien en « oubliant » les nuisances qui lui sont associées. Le modèle aide ainsi à déceler la propagande, les analyses partielles et les argumentations mensongères. Or, il est évident qu'avant l'ouverture du dialogue, ces analyses partielles ont largement « pollué » le débat dans le cadre du TGV Méditerranée. Au

début, personne ne parlait de la même chose. Ou plutôt tout le monde parlait du même sujet mais en l'envisageant différemment. Cette incompréhension initiale n'a pas permis l'établissement d'un dialogue constructif.

Dès lors, le deuxième bénéfice, si l'on en connaît la réalité et la globalité, est d'inviter à la *tolérance* et au respect d'autrui. Chacun sait que différentes perceptions du phénomène rail sont légitimes. Chacun, suivant son prisme spatial d'observation, sait désormais qu'il peut voyager en tout point de la courbe proposée et parfois même, suivant l'angle de vue qu'il choisit, se retrouver tour à tour en faveur ou en défaveur du rail.

Ainsi, en troisième point, le modèle peut encourager à une intensification et un éclaircissement du *dialogue*. Il peut être une base consensuelle permettant le départ d'un dialogue fécond et acceptable par les diverses parties en présence. Sa compréhension permet d'éclaircir le débat en éliminant nombre de malentendus dommageables, de discussions équivoques ou d'analyses trop partielles. En tant qu'entité, il peut être la plus petite acceptation commune pour l'instauration d'une méthodologie active de résolution des différents problèmes se posant suivant l'échelle d'observation. Ainsi, lors de l'enquête publique, beaucoup ont dénoncé la lourdeur du dossier (de près de 16 kilos) et l'absence de plan réel et cohérent. Il manquait une méthodologie claire permettant de faire rapidement le point; sans doute une « note de synthèse » comme le remarque la commission d'enquête. Peut être aussi des dossiers gigognes, numérotés par exemple de 1 à 5 ; reprenant un plan identique, mais de plus en plus épais suivant le temps que l'on peut consacrer à l'étude. Ainsi, un citoyen voulant passer 10 minutes sur le dossier y trouverait son compte tout comme celui désirant y passer 10 jours. L'information publique doit pouvoir être à géométrie variable. Dans ce contexte, on peut se demander si un tableau synoptique expliquant l'unicité de la contrainte, puis présentant clairement L puis N ne serait pas bénéfique; puisqu'il permettrait à différentes échelles de voir nettement les atouts et les désavantages de la solution proposée. Le modèle, même si la solution idéale n'existe pas, serait ainsi une aide précieuse permettant de voir le bilan L/N de l'ensemble de l'opération, puis des différentes variantes en confrontation.

Dès lors, en quatrième point, le modèle peut inciter à une nouvelle *pratique méthodologique*. Notre attention tend spontanément à se focaliser suivant un prisme scalaire et, pour tout dire, à choisir la réalité du rail correspondant le mieux à notre

échelle d'intérêt. Or, l'important, c'est de raisonner suivant un prisme multiscalair. Le problème clé, c'est que l'on est mentalement, politiquement, économiquement, géographiquement enfermé dans des schémas monoscalaires alors que la réalité est fondamentalement multiscalair. Par exemple, l'acceptation des schémas directeurs à l'échelle européenne ou nationale ne pose évidemment pas de problème puisque l'on raisonne quasi-uniquement sur L. Tout le monde applaudit au rail qui va assurer des liens forts entre les différents espaces. Toutefois, le rail devra tôt ou tard sculpter par sa présence des espaces qu'il ne fera parfois que traverser. La méthodologie employée revient ainsi à repousser une réalité qui de toute façon adviendra, alors que le rail, sur de nombreux points, est paradoxalement mieux équipé que la route pour l'affronter. Le modèle incite ainsi non seulement à une refonte méthodologique mais encore à une refonte d'un *mode de pensée*. Il entre en coïncidence avec les postulats proposés par l'INRETS et Jean-Michel Fourniau pour qui il est nécessaire d'établir « une vision plus analytique du processus de décision qui ne recoupe pas nécessairement la hiérarchie fonctionnelle des échelons politiques (du national ou de l'Europe au local) »<sup>(29)</sup>. Les construits humains, échellisés, ne correspondent pas à la réalité qui s'inscrit en continuum. C'est donc la base méthodologique de notre mode de pensée qu'il faut refondre. En réalité, l'on vit dans un mode de décision spatial erroné qui ne correspond à aucune division spatiale concrète. La plupart des construits humains, et notamment le construit ferroviaire, se basent sur des raisonnements qui sont géographiquement faux et ne peuvent donc mener qu'à des conflits sociaux et spatiaux. Ainsi, le ferroviaire révèle l'espace. Et l'espace conduit à des remises en question qui dépassent largement le cadre strict du ferroviaire. Toutefois, la compréhension est amorcée de solution. Le problème étant défini, il reste à le résoudre. S'il ne sert à rien de se battre, bloqué sur un prisme scalaire, en affirmant le tout L ou en dénonçant le tout N ; il est désormais loisible : en premier lieu, de peser le projet dans son unicité (soit avec des experts, soit par référendum même si cette seconde solution est équivoque) ce qui conduit ou non à son acceptation. En second lieu, si le projet est accepté, aux décideurs et aux citoyens concernés de s'installer désormais à la même table – en parlant le même langage – pour tenter de résoudre les différents problèmes liés à cette implantation, et notamment le casse-tête de son implantation spatiale.

Certes, la difficulté d'obtenir un tracé idéal sera toujours de mise. En effet, en ce qui concerne L, il existe un bon tracé politique, un bon tracé agricole,

un bon tracé financier, un bon tracé technique, un bon tracé temporel (la ligne droite), un bon tracé environnemental... Aucuns ne se recoupent. Au contraire, le plus souvent, ils s'excluent puisque l'emprise consommée est relativement constante (environ 7 hectares au kilomètre). De même, en quelle mesure peut-on comparer l'impact sur le vignoble avec la destruction d'un site archéologique ou le passage dans une réserve naturelle au regard d'expropriations ? D'ores et déjà, toutes les variantes sont d'une certaine façon incomparables car elles concernent des espaces locaux dont la spécificité est leur unicité. La guerre des tracés, c'est aussi l'affirmation d'une réalité locale qui ne se laissera jamais réduire, ne serait-ce qu'à une comparaison. Le propre des variantes est donc de proposer des solutions contrastées qui conduisent nécessairement à un choix ayant une résultante sacrificielle. De plus, comme les différents espaces sont solidarisés par la structure en réseau, la variante considérée la meilleure à grande échelle peut devenir la plus mauvaise à une échelle plus petite. La rigidité infrastructurelle, l'étalement en longueur ou en latitude des projets, met en communication une mosaïque d'espaces souvent fortement différenciés. Il n'existe donc pas de tracé idéal. Et il est illusoire d'espérer en trouver un contentant tout le monde.

Toutefois, sans prétendre obtenir une solution miracle, différentes réflexions d'ordre méthodologique peuvent restreindre les conflits. Tout d'abord, le volet systémique du modèle pourrait peut-être apporter quelques aides pour réaliser une bonne implantation géographique. En effet, réaliser le bon choix spatial c'est augmenter L et minimiser N. Maximiser L revient à amplifier le liant, la liaison et l'attache, tout en sachant que les termes liaisons et attaches ont entre eux des relations paradoxales. Dès lors, ce trinôme doit être optimisé au niveau de la faisabilité, de la qualité et de la quantité, ce qui passe notamment par toute une série de mesures exerçant souvent entre elles des relations presque toujours *synergétiques*. Ainsi, le bon accueil peut favoriser la qualité de l'interconnexion et donner le sentiment d'avoir passé un bon voyage, ce qui peut être raconté aux voisins et voisines et renforcer la fréquentation, ce qui offre à son tour plus d'argent pour améliorer la qualité des services et par exemple celle de l'accueil. C'est un exemple entre mille. L'important est de créer une dynamique de succès entre ces éléments exerçant entre eux une alchimie féconde. Par exemple, la baisse des services de correspondance est certainement un très mauvais calcul puisqu'il induit une boucle de rétroaction défavorable au sein du système des transports. Dès lors, il est également frappant qu'un L

mal assuré se transforme en N et qu'un service défaillant pollue l'ensemble du système évoqué. L'interdépendance entre les différents éléments du monde rail mène ainsi « naturellement » à la quête d'un L qui doit reposer impérativement sur trois socles, ce de façon parfaitement équilibrée à moins de chavirer. Toute politique excessive sur le liant, l'attache ou les liaisons peut ainsi mener à la catastrophe. On peut ainsi se demander si les efforts portant sur la qualité et la célérité des liaisons, au détriment notamment d'une politique portant sur la dilution à partir des attaches, n'ont pas mené aux diverses fêlures ayant attaqué un des soubassements les plus importants et symboliques du rail : la gare. Parallèlement, il faut remarquer que L est avant tout effectif quand il est opérationnel. Cette lapalissade, au plan temporel, en appelle si possible à restreindre les temps du L projeté et du L des travaux. Le L projeté est notamment assez médiocre. Par exemple, il est évident que les attermoissements concernant le lancement d'Eurotunnel sont dans l'ensemble mal perçus, que ce soit par les actionnaires ou les particuliers ; et encore ici N était, de par la solution technique en tunnel, quasiment inexistant. Dans le cas du TGV Méditerranée, il a également été préjudiciable d'annoncer la réalisation de façon trop précoce, puisque le message a plus stimulé les opposants du rail que mobilisé les énergies de ceux qui étaient en sa faveur.

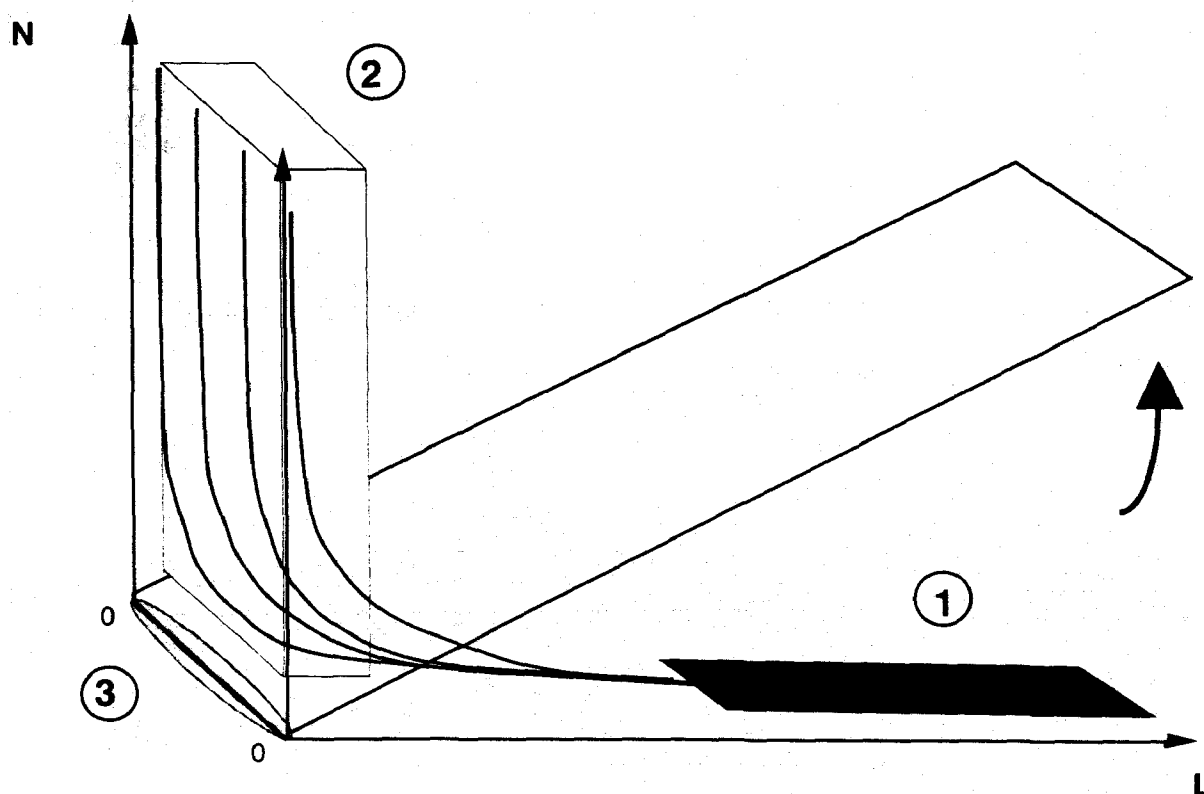
Cette réflexion concernant L est également de mise pour N. En effet, le temps de la nuisance projetée est une période extraordinairement défavorable. Paradoxalement, c'est la période la plus facile à contrer puisque toutes les nuisances n'existent alors que dans la tête de ceux qui les imaginent. Pour les limiter, il faut tout d'abord impérativement restreindre le nombre des variantes proposées. En effet, le modèle prouve que la multiplication des variantes amplifie la composante latérale du rail et finalement démultiplie N pour un L inchangé (figure 9). Certes, cela ne signifie en rien qu'il faille exercer un diktat en imposant une seule possibilité de tracé. Toutefois, comme cela a été réalisé sur la branche Languedoc-Roussillon, il faut clairement distinguer les simples opportunités de passage des variantes. Les premières présentent des passages souvent farfelus ou visiblement moins bons : elles ne doivent pas prendre consistance, avoir une réalité officielle, cartographiée. Au maximum, seuls deux ou trois tracés doivent prendre le statut de variante, c'est-à-dire commencer à avoir une contenance spatiale concrète. Cela n'a servi à rien d'affoler tout le nord de la ville d'Orange avec près de dix tracés virtuels, dont certains étaient impensables. De même, on peut se demander si le débat préalable concernant le TGV Bretagne-Pays de

Loire n'a pas été trop « entendu ». Il mène en effet à la présentation par la SNCF de six tracés, ce qui va inmanquablement conduire à une territorialisation accrue des impacts et à l'inquiétude de riverains potentiels plus nombreux, ou encore au gel des investissements des communes contraintes à l'attentisme en attendant de savoir si elles seront réellement concernées par le projet. Toutefois, ce dernier débat semble largement mieux engagé même s'il est patent, en Bretagne comme en Méditerranée, qu'un discours très axé sur les impacts économiques locaux et sur la spécificité culturelle et paysagère du bocage sera indispensable pour « faire passer » la voie. Dans ces conditions, il faut rappeler combien la politique du *détail* s'avère payante pour réduire les différents dommages. En effet, un décalage spatial d'ampleur est très souvent perceptible entre l'échelle des mesures

environnementales et l'échelle des impacts. Dès lors, il paraît essentiel que l'information circule à l'échelle des mesures qui sont effectivement prises. Dans ce contexte, seules les visites sur le terrain, à l'écoute des terroirs, ont dans le cas du TGV Méditerranée calmé les populations. Pour le tracé, le dialogue sur N ne peut se faire qu'à l'échelle de la parcelle alors que celui-ci, pour l'instant, n'arrive fréquemment qu'en phase terminale. Le public a donc l'impression qu'on ne lui parle pas des vrais problèmes et qu'on se moque de lui, car au début seules les échelles favorables (européennes, nationales, régionales) sont évoquées. Le problème du décalage des impacts suivant l'échelle de l'implantation apparaît ainsi permanent. Et il est amplifié par la méthodologie échellisée de l'implantation qui entre en contradiction avec un projet caractérisé avant tout par son unicité.

Figure 9 :

### Les variantes démultiplient le nombre des opposants potentiels



Source : J. Ollivro

En conclusion, à l'aide d'une analyse spatiale, différents stades de refonte du processus décisionnel peuvent être ainsi envisagés et présentent des atouts, des problèmes et des difficultés de mise en œuvre différenciés. Les améliorations ponctuelles ne sont pas du tout négligeables et poussent à une clarification du processus décisionnel. De même, les refontes en cours apparaissent largement positives pour rompre la procédure trop hiérarchique qui était encore il y a peu la norme. Enfin, le modèle proposé prête à discussion, même s'il apparaît opérationnel sur le TGV Méditerranée. Il semble offrir une triple grille de lecture de la réalité de l'implantation, des différences quant aux interprétations et de l'histoire du projet. Ce modèle est sans

aucun doute à affiner, à compléter. Toutefois, il entre en coïncidence avec la prise de conscience par les dirigeants contemporains des carences actuelles du processus d'implantation, même si cette clarification ne pourra se réaliser que par l'association de chercheurs venant d'horizons différents (économistes, politologues, géographes...). Il est dans ces conditions très bénéfique d'observer en France cette avancée démocratique, puisque les réformes actuelles illustrent finalement une société qui glisse peu à peu du questionnement central posé par Platon : « Qui doit avoir le pouvoir ? » à celui préconisé par Karl Popper : « Comment faire fonctionner la démocratie ? ».

#### NOTES

<sup>(1)</sup> L.-J. Gras, *Histoire des premiers chemins de fer français et du premier tramway de France*, Imprimerie Théolier, 1824, p. 101.

<sup>(2)</sup> J. Lolive, J.-M. Fourniau, A. Donzel, *Les contestations du TGV Méditerranée : mise en perspective historique et analyse des conflits en région Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon*, Rapport de première étape, INRETS, juillet 1994, 116p.

<sup>(3)</sup> Le décret d'utilité publique, en date du 31 mai 1994, est publié au Journal Officiel le 2 juin 1994. Il faut souligner que des enquêtes complémentaires se poursuivent. Elles concernent les gares et le passage près de la centrale de Tricastin. Dans ce dernier cas, les atterroissements n'en finissent pas puisque la deuxième commission d'enquête nommée le 3 octobre 1994 pour étudier la validité du tracé alternatif retenu en septembre 1993, vient d'émettre un avis défavorable à ce nouveau projet. Il reste à connaître l'avis du Conseil d'Etat puis la position du gouvernement pour savoir où passera finalement le tracé dans ce secteur en situation frontalière entre la Drôme et le Vaucluse.

<sup>(4)</sup> J. Ollivro, *Essai de modélisation d'une implantation ferroviaire. L'exemple du TGV Méditerranée*, Université de Haute Bretagne, Rennes, octobre 1994, 870 p.

<sup>(5)</sup> Cette formule est employée par le Collège de la prévention des risques technologiques, créé à l'origine par M. Rocard, qui s'exprimera en octobre 1992 contre le passage à proximité de Tricastin (voir à ce propos : Selon un collège d'experts, le tracé du TGV présente des risques technologiques, *Le Monde*, 15 mai 1992) puis par différents journalistes, par exemple sur France Inter, le 8 octobre 1992, 6h.

<sup>(6)</sup> J.-M. Fourniau, *Rendre la décision plus transparente. Evolutions récentes des pratiques de conduite des grands projets d'infrastructure de transport mises en œuvre en France*, Papier présenté au séminaire de recherche : analyse et évaluation des politiques de transport 30 septembre 1994, article dactylographié, pp. 2-3.

<sup>(7)</sup> Conseil National des Transports, *Rapport sur le projet de schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse*, 12 novembre 1990, pp. 32-33.

<sup>(8)</sup> V. Passas, *Le TGV Méditerranée : une ligne controversée*, Op.cit, p. 59.

<sup>(9)</sup> J.-M. Fourniau, Intervention, in F. Jacq (sous la direction de), *Séminaire sur le statut donné à la philosophie par la pratique et l'efficacité pratique de la philosophie. Pères et fils d'une innovation globale : le TGV*, Collège International de Philosophie, janvier-mars 1993.

<sup>(10)</sup> SNCF, *TGV Méditerranée. Prolongement de la ligne TGV Sud-Est de Valence jusqu'à Marseille et Montpellier. Dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique*, volumes multiples, 1992, environ 8 000 p.

<sup>(11)</sup> Si la procédure décisionnelle en Suisse n'est pas totalement différente de celle employée en France, il est notable que certains instituts chargés de prévenir les conflits liés à une implantation structurelle difficile définissent avec une très grande rigueur une stratégie qui s'établit en 5 étapes. 1) l'identification des enjeux. 2) l'identification des acteurs. 3) l'identification du pouvoir d'arbitrage (pouvoirs politiques et judiciaires). 4) la recherche des modalités permettant l'association entre les différents acteurs. Ce n'est qu'après ces quatre étapes que l'échéancier du projet se construit; échéancier au cours duquel on formalise les règles du jeu avant de s'attacher à la transparence politique et décisionnelle du projet (par exemple avec la formation de groupes d'études régionaux composés d'acteurs représentant le maître d'ouvrage et d'experts, de représentants communaux, de membres associatifs et de groupements d'intérêts socio-professionnels). L. Vodoz (Communauté d'études pour l'aménagement du territoire, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne), *Intervention au séminaire de recherche : Analyse et évaluation des politiques de transport*, Séance du 13 octobre 1994 : Conflit, contestation, négociation dans l'évaluation des politiques publiques : expériences nationales (Suisse et Québec).

<sup>(12)</sup> I. Miachon-Murat, *Le TGV Méditerranée dans le département de la Drôme et le Nord Vaucluse*, T.E.R de géographie

sous la direction de M.Lasserre, M.Montes. Université Lumière Lyon II, année 1990-1991, 123 p. + cartes.

<sup>(13)</sup> M. Prieur (sous la direction de), Les enquêtes publiques; quel avenir? Environnement et information des citoyens. *Notes et études documentaires*, n° 4910, 1990, 136 p., p. 67.

<sup>(14)</sup> C. Broussard, Professionnaliser les commissaires-enquêteurs. *Etudes Foncières*, n° 58, mars 1993, pp. 35-42.

<sup>(15)</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>(16)</sup> J. Gleick, *La théorie du Chaos. vers une nouvelle science*, Flammarion, 1991, p. 41.

<sup>(17)</sup> J.-M. Fourniau, *Intervention du 30 septembre 1994*, Séminaire de recherche sur les dispositifs de participation dans les politiques d'aménagement, *Op. cit.*

<sup>(18)</sup> TGV Bretagne, le débat préalable. *Réunion du 16 décembre 1994*, Ecole Supérieure de Commerce, Rennes.

<sup>(19)</sup> Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, *Le tracé du TGV Méditerranée. Rapport de mission (dit « Rapport Querrien »)*, décembre 1990, p. 30.

<sup>(20)</sup> Mission TGV Méditerranée, *Département de la Drôme. Rencontre avec le Conseil général*. Compte rendu de la réunion du jeudi 6 septembre 1991, 11h (p. 7).

<sup>(21)</sup> P. Izard, RMC, *Journal*, le 7 octobre 1992, 12h.

<sup>(22)</sup> M. Delebarre, *Lettre de nomination à Max Querrien*, en date du 2 août 1990.

<sup>(23)</sup> R. Bourny, Les enquêtes publiques et la démocratie. *Etudes Foncières*, n° 61, décembre 1993, p. 18.

<sup>(24)</sup> R. Hostiou, Enquête publique et démocratie, *Etudes Foncières*, n° 58, mars 1993, p. 58.

<sup>(25)</sup> A. Monzon De Caceres, C. Gomar, E. Rey, Método de ponderación de la traza para la evaluación de impactos ambientales de carreteras. *Estudios geográficos*, tomo LIII, n° 209, octobre-diciembre 1992, pp. 609-636.

<sup>(26)</sup> D. Appleyard, Evaluating the social and environmental impacts of transport investment, in D. A. Hensher, P. R. Stopher, *Behavioural Travel Modelling*, Croom Helm, London, 1979, pp. 797-814.

<sup>(27)</sup> C. Lafaye, L. Thevenot, Les conflits dans l'aménagement de la nature, *Revue française de Sociologie*, Volume 34, n° 4, octobre-décembre 1993, pp. 495-523.

<sup>(28)</sup> Voir par exemple P. Desavie, Essonne : mobilisation des élus face aux projets de la SNCF. *Le Monde*, 24-25 octobre 1993, ou M. Chlastacz, Interconnexion TGV : adieu au barreau sud. *La Vie du rail*, n° 2418, 3-9 novembre 1993, p. 5.

<sup>(29)</sup> J.-M. Fourniau, Rendre la décision plus transparente... *Op. cit.*, p. 13.

## BIBLIOGRAPHIE COMPLÉMENTAIRE

- BONNAFOUS (Alain). Les effets économiques indirects du TGV, *Le Courrier du CNRS*, n°42, octobre 1981, pp.25-33.
- HARVEY (David W.). Pattern, process and the scale problem in geographical research, *Transaction of institute of british geographers*, n°45, 1968, pp.71-78.
- LEFAIX (Stéphane). Méthode d'évaluation économique du projet TGV : le cas du TGV Atlantique, *Cahiers économiques de Bretagne*, n°1, mars 1993, pp.39-49.
- MINISTÈRE DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT, DES TRANSPORTS ET DE LA MER. *Le tracé du TGV Méditerranée. Rapport de Mission (dit «Rapport Querrien»)*, décembre 1990, 63p. + 29p. d'annexes.
- OFFNER (Jean-Marc). Les «effets structurants» du transport : mythe politique, mystification scientifique. *L'espace géographique*, n°3, 1993, pp.233-242.
- OLLIVRO (Jean). *Essai de modélisation d'une implantation ferroviaire. L'exemple du TGV Méditerranée*, Université de Haute Bretagne, Rennes 2, 1994, 870p.
- PLASSARD (François). Le train à grande vitesse : trafic, activités, centralités, *Cahiers économiques de Bretagne*, n°3, 1989, 16p.
- PLASSARD (François). L'impact territorial des réseaux à grande vitesse, in DERYCKE (Pierre-Henri) (sous la direction de). *Espaces et dynamiques territoriales*, Economica, Paris, 1992, pp.243-262.
- PORTEOUS (Douglas J.). Topocide, the annihilation of space, in EYLES (John), SMITH (David M.). *Qualitative methods in human geography*, Basic Blackwell, Oxford, 1981, pp.75-93.
- REYNAUD (Christian). Les réseaux à grande vitesse et les conditions de leur développement, *Transport*, n°350, décembre 1991, pp.359-381.
- SNCF. CETE. *Les effets sur l'environnement de la ligne nouvelle Paris-Sud-Est, principaux enseignements*, SNCF, CETE, 1983, 63p.
- SNCF. TGV MEDITERRANEE. *Provence-Côte d'Azur, Languedoc, Rapport d'étape (dit «rapport Izard»)*, juillet 1990, 99p. + 18p. d'annexes.
- REYNOLDS (David R.). Political geography : thinking globally and locally, *Progress in human geography*, volume 16, n°3, 1992, pp.393-405.



## Conclusion

**M. GIBLIN**

Directeur de la DRAST

*Est-on en train de reconstruire une méthode pour faire émerger le bien commun, l'intérêt général, l'utilité publique ? Il me semble que oui et que cela se fait de manière très pragmatique. Nous avons la circulaire Bianco et c'est un cadre utile. Même s'il est limité, il nous montre la voie d'une méthode un peu nouvelle. Mais il me semble que les approches sur le terrain restent très pragmatiques et que l'intervention personnelle de certains acteurs reste déterminante. MM. Poulit et Denis ont beaucoup fait pour la crédibilité des démarches entreprises alors même qu'ils se trouvaient placés dans des situations où la circulaire ne pouvait s'appliquer à la lettre.*

*Autre point qui m'a beaucoup plu, c'est la « vraie fausse enquête publique ». Cette capacité d'adaptation de pragmatisme, ce refus de se figer dans des procédures formelles me semble faire partie de ces nouvelles méthodes que j'évoquais en commençant.*

*Ceci dit, pourra-t-on, maintenant que l'on a tiré les leçons du TGV Méditerranée et d'autres projets de ce genre, anticiper et se situer toujours à l'amont ? J'en doute. Je pense que nous risquons toujours d'être surpris par les événements ; mais un progrès collectif est en route. Ce progrès me semble être à mi-chemin de l'expertise et de la médiation. Peut-être assistons nous à une revalorisation de l'expertise mais sous une forme modifiée : davantage de pluralisme, une plus grande place laissée au débat. De ce point de vue, il est sans doute vrai que l'enquête publique n'est pas un vrai lieu de débat mais plutôt un lieu de vérification du consensus, car elle arrive en fin de processus d'élaboration des projets.*

*Nous sommes actuellement dans une phase d'apprentissage et d'acculturation de nouvelles méthodes, et cette journée était conçue dans l'optique d'une confrontation entre les chercheurs et les praticiens ; mais les associations et les élus locaux n'étaient pas présents ; or il serait souhaitable que tous les acteurs puissent progresser dans cette démarche. Dans un Ministère comme le nôtre, nous pouvons capitaliser un peu l'expérience, mais les associations bien souvent naissent à l'occasion d'un projet et les élus locaux ne sont pas tous les jours confrontés à un grand projet. Donc je me pose la question du comment progresser ensemble, car ces questions concernent tous les acteurs et pas seulement l'Administration.*

*Deux questions pour terminer :*

*– Les problèmes de risques évoqués par P. Warin apparaissent très fortement dans beaucoup de débats, ils ont été très présents, par exemple, dans la controverse sur le TGV Méditerranée. La mise en doute de la parole de l'expert atteint là des sommets car nous sommes dans des sujets très difficiles et très monopolisés par un petit nombre de spécialistes. C'est un problème difficile à gérer et je ne vois pas très bien comment évoluer dans ce domaine.*

*– le positionnement de l'Etat : j'ai été frappé par ce qui a été dit à propos du TGV Méditerranée. D'un côté il y a cet effacement de l'Etat et de l'autre, l'Etat qui « mouille sa chemise » ; l'Etat arbitre et juge et l'Etat hors de la mêlée, qui finalement dit le droit après avoir entendu toutes les parties en présence. Ce n'est pas très simple et il y a peut-être des voies de progrès à trouver. Nous avons l'habitude d'être à la fois maître d'ouvrage et maître d'œuvre et ce sont des positionnements difficiles à distinguer.*

*Comme vous le savez cette journée comportera une suite (le 22 mai) lors de laquelle nous inviterons des étrangers qui pourront nous éclairer sur la manière dont d'autres cultures envisagent ces mêmes questions.*

*Enfin, le programme de recherches sur l'aménagement qui sera lancé prochainement comportera un volet relatif aux processus de négociation.*

## **Dossiers déjà parus**

- Numéro 1 : Territoires, techniques et sociétés  
Juin 1987 (épuisé)
- Numéro 2 : Flux, réseaux, territoires  
Septembre 1987 (épuisé)
- Numéro 3 : Les sciences sociales et l'art de la médiation : le cas du logement  
Décembre 1987 (épuisé)
- Numéro 4 : L'aménagement du territoire et la colonie  
Mars 1988 (épuisé)
- Numéro 5/6 : Mémoire des lieux : une histoire des taudis  
Décembre 1988
- Numéro 7 : Sécurité, risques, insécurité  
Mai 1989
- Numéro 8/9 : Techniques et territoires : lieux et liens  
Septembre 1989
- Numéro 10 : Les territoires du patrimoine  
Janvier 1990
- Numéro 11/12 : Cultures professionnelles dans l'urbanisme  
Mars 1990
- Numéro 13 : Commerces et commerçants étrangers dans la ville  
Novembre 1990
- Numéro 14 : La production symbolique des lieux exemplaires  
Février 1991
- Numéro 15/16 : L'envers des métiers  
Octobre 1991
- Numéro 17 : Regards de chercheurs sur une catastrophe (Nîmes)  
Décembre 1991
- Numéro 18/19 : Les écologistes en politique  
Septembre 1992
- Numéro 20/21 : Quels dess(e)ins pour les villes ?  
De quelques objets de planification pour l'urbanisme de l'entre-deux-guerres  
Octobre 1992
- Numéro 22/23 : L'argument écologique et l'aménagement  
Juin 1993
- Numéro 24/25 : La production de l'assentiment dans les politiques publiques  
Juillet 1993
- Numéro 26 : Acteurs publics, acteurs privés dans l'aménagement  
Janvier 1994
- Numéro 27 : Acteurs privés et acteurs publics : Une histoire de partage des rôles  
Juin 1994
- Numéro 28 : Actes d'expertise et responsabilité : le risque en montagne  
Janvier 1995
- Numéro 29 : L'Équipement, modes d'emplois : Insertion et développement local  
Juillet 1995
- Numéro 30 : Le développement durable urbain en débat :  
réflexions à partir de l'exemple canadien  
Novembre 1995

### **Pour tous renseignements et diffusion :**

adresser votre demande à : Monique Cavagnara

DRAST/CPVS, Tour Pascal B 92055 Paris La Défense Cedex 04

Tél. : 16 (1) 40 81 63 12 ou 16 (1) 40 81 63 23