

# L'expertise associative issue de la contestation des grandes infrastructures publiques de transport en France

Jacques Lolive and Anne Tricot

Volume 45, Number 125, 2001

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/022976ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/022976ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de géographie de l'Université Laval

ISSN

0007-9766 (print)

1708-8968 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Lolive, J. & Tricot, A. (2001). L'expertise associative issue de la contestation des grandes infrastructures publiques de transport en France. *Cahiers de géographie du Québec*, 45(125), 245–267. <https://doi.org/10.7202/022976ar>

Article abstract

Our research is about the meaning of conflicts over public transport infrastructures. We will analyse these protests as the resistible constitution of an associative network expertise. The associations try to develop a counter-assessment strategy in the field of transports. This expert strategy is improved by a more pragmatic one, seizure of environmental opportunities.

---

# L'expertise associative issue de la contestation des grandes infrastructures publiques de transport en France

Jacques Lolive et Anne Tricot<sup>1</sup>

Laboratoire SET

Domaine Universitaire

64 000 PAU France

jacques.lolive@univ-pau.fr

## Résumé

Notre recherche porte sur la signification des conflits concernant les grandes infrastructures publiques de transport en France. Nous analysons ces contestations comme la résistible constitution d'un réseau d'expertise associative. Les associations tentent de développer une stratégie de contre-expertise (au sens large) dans le champ des transports. Cette stratégie experte est enrichie par une seconde, plus pragmatique, de saisie d'opportunités environnementales.

**Mots-clés :** associations de défense de l'environnement, infrastructure de transport, politiques à boîte noire, montée en généralité, mobilisation territoriale, milieu associé, dispositif de participation, contre-expertise associative, saisie d'occasions.

## Abstract

**The Associative Expertise Coming from Protests Against Large Transport Infrastructures in France**

Our research is about the meaning of conflicts over public transport infrastructures. We will analyse these protests as the resistible constitution of an associative network expertise. The associations try to develop a counter-assessment strategy in the field of transports. This expert strategy is improved by a more pragmatic one, seizure of environmental opportunities.

**Key Words:** Environmental protection associations, transport infrastructures, black box policies, Increasing generalisation, territorial mobilisation, associated space, participatory device, counter-assessment by associations, seizure of opportunities.

---

## INTRODUCTION

Notre recherche porte sur la signification des conflits concernant les grandes infrastructures publiques de transport (TGV Méditerranée, Autoroutes A 58, A 51, Nice-Cuneo) en France. Nous analysons ces contestations comme la résistible constitution d'un réseau d'expertise associative. Les associations tentent de développer une stratégie de contre-expertise dans le champ des transports. Cette stratégie est enrichie par une seconde, plus pragmatique, de saisie d'occasions environnementales. Dans cet article, pour illustrer la formation de cette expertise associative, nous nous appuyons essentiellement sur la controverse suscitée par l'autoroute A 58 (anciennement A 8bis). Nous analyserons comment la mobilisation durable des associations contre un grand projet public d'infrastructure de transport impose souvent la mise en œuvre d'une procédure concertée où l'utilité publique du projet est débattue, ce qui favorise alors la maturation d'une expertise associative opposée à l'expertise des institutions de transport qui fondait le projet combattu.

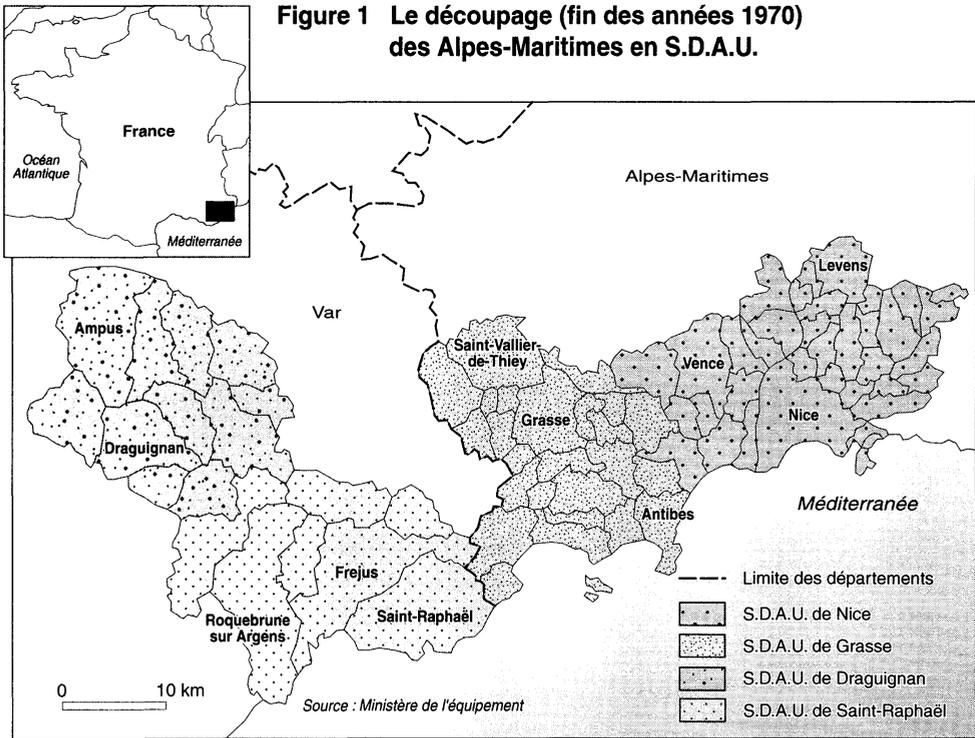
## L'INDISPENSABLE MOBILISATION

Après avoir présenté brièvement le déroulement du conflit (d'après Tricot, 1998) qui nous servira d'exemple, nous en tirerons les principaux enseignements. Face à une politique technocratique et centralisée, le blocage des projets constitue l'objectif central de la mobilisation associative.

## CHRONOLOGIE DU CONFLIT ÉTUDIÉ

### L'échec des premiers projets SDAU et d'autoroute dans l'agglomération niçoise

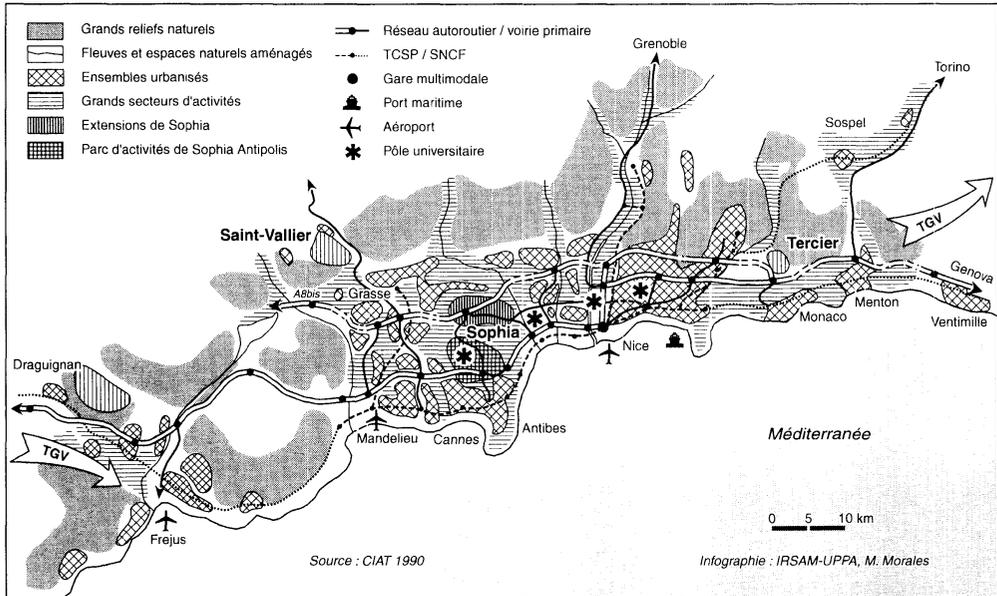
Le blocage de la planification urbaine dans les agglomérations de Nice et de Cannes-Grasse-Antibes remonte au milieu des années 1970. En effet, dès cette époque, des contestations se nouent autour de la définition du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) de Nice. Dès le début, un premier conflit est soulevé par les élus des communes du moyen pays (Vence, Saint-Jeannet, Gattières, le Broc, etc.). Il porte très directement sur les modes de contrôle du domaine foncier local, très différent du littoral niçois. Ce projet de SDAU, avancé dans le cadre du syndicat intercommunal de l'agglomération niçoise, est proposé par la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) des Alpes-Maritimes (figure 1) : le découpage des Alpes-Maritimes SDAU. Les acteurs locaux ressentent l'intégration des communes du moyen pays dans le projet comme une absorption pure et simple de ces communes dans la conurbation niçoise. D'emblée, ces communes entrent en guerre contre le SDAU. Même s'il est approuvé par l'État, elles refusent de l'inscrire dans leurs plans d'occupation des sols (POS). Très tôt s'organise ainsi une forme de résistance locale qui se manifeste dans l'élaboration des documents d'urbanisme (mise en évidence par Barel, 1981). Les SDAU ne sont pas inscrits dans les POS, non plus que le doublement de l'autoroute A 8, à l'époque nommée *Voie verte*. Ces projets retournent « dans leur carton » et ne ressurgiront qu'à la faveur de la révision du SDAU de l'agglomération de Cannes-Grasse-Antibes, mais dans un contexte très différent puisque, avec les lois sur la décentralisation<sup>2</sup>, la procédure relative aux SDAU relève désormais des élus, et que les communes concernées ont connu une forte poussée de l'urbanisation.



### Le rebondissement du conflit sur Cannes-Grasse-Antibes

Au milieu des années 1980, les projets de révision des SDAU sont relancés à partir du découpage défini durant les années 1970 (figure 2 : le SDAU de Cannes-Grasse-Antibes défini en 1988 pour l'an 2010). Un nouveau conflit se manifeste autour du passage de l'autoroute A 8bis (nouvelle appellation de la Voie verte) au Sud ou au Nord de Grasse. Les modalités de ce conflit diffèrent de celles des années 1970 : les projets sont portés par les communes, la controverse s'exprime désormais à l'ouest, au sein du syndicat de Cannes-Grasse-Antibes. Ces communes s'opposent à l'État essentiellement représenté par le Préfet et le ministère de l'Équipement. Dans ce conflit se nouent des logiques riveraines - le projet d'autoroute passerait au Plan de Grasse, dans un secteur désormais plus urbanisé que dans les années 1970 -, mais également des options d'aménagement. En effet, le tracé de la future autoroute ne dessert pas les projets d'aménagement des communes responsables du SDAU (urbanisation du plateau de Saint-Vallier et extension de Sophia-Antipolis). Ainsi, les communes de l'ouest s'opposent au passage de l'infrastructure autoroutière au nom des projets d'aménagement contenus dans les SDAU. Sur ce point, leur position diffère de celle des élus de l'agglomération niçoise qui se lancent avec réticence dans le processus de révision de leur SDAU. Cette controverse est « résolue » par l'envoi d'une première mission d'experts (Mission Bourges, juillet 1990) qui préconisera le passage du projet autoroutier au sud de Grasse, conformément aux attentes de l'État et au grand dam des communes les plus directement concernées (Grasse, Mouans-Sartoux).

Figure 2 Le SDAU de Cannes - Grasse - Antibes défini en 1988 pour l'an 2010



### L'entrée des associations dans le conflit

Vers la fin des années 1980, les associations prennent part au conflit. Elles développent une ligne d'action originale inspirée directement du conflit suscité par le TGV Méditerranée (Lolive, 1999) et s'appuyant sur des liens spécifiques qu'elles entretiennent avec certains maires du syndicat. Fonctionnant en réseau, la *Coordination des Alpes-Maritimes contre le projet A 8bis* regroupe les associations des communes de Grasse et des environs ainsi que celles du moyen pays varois (Tourettes et Fayence). Elle travaille également avec les élus opposés au projet. L'asymétrie suscitée par le monopole que détenaient jusqu'alors les administrations d'État en matière d'expertise se résorbe du fait que les responsables associatifs contestataires acquièrent peu à peu une certaine expertise en matière de transport à la faveur d'un long conflit et que certains membres de ces associations sont des ingénieurs civils des Ponts et Chaussées. Cette fédération débouche sur des actions complémentaires : blocage des SDAU et mise en œuvre d'une contre-expertise sur le projet autoroutier nommée *L'Alternative*, dont les travaux sont réalisés par deux cabinets d'études indépendants italien et anglais. Le recours à des cabinets étrangers permet aux associations de s'affranchir du monopole d'expertise dont dispose l'administration de l'Équipement. Cette contre-expertise est financée par un regroupement de communes du moyen pays, le *GEFIDA* (Groupement pour l'Étude et le Financement du Dossier Alternatif). Les associations de défense de l'environnement, notamment, s'appuient sur ce dispositif pour coordonner leur action. L'émergence de cette contre-expertise combinée au blocage des SDAU permet d'ouvrir un débat public sur la finalité de l'aménagement de la Côte d'Azur, qui devrait subir les effets d'une immense conurbation de Nice à Cannes ou organiser un développement plus respectueux des spécificités territoriales, en particulier du moyen pays.

---

## Le rejet du projet autoroutier et l'annulation du SDAU de Cannes-Grasse-Antibes

Pour dénouer ce nouveau conflit, une seconde mission d'experts est nommée en 1994. Présidée par Jean-Paul Lacaze, elle déçoit les attentes des acteurs locaux. En effet, très encadrée par le ministère de l'Équipement, elle ne tient pas compte du travail réalisé dans le cadre de la contre-expertise, pas plus que de la polémique sur les SDAU. La réunion finale de restitution est boycottée par la quasi-totalité des acteurs (élus, associations locales). En réaffirmant l'utilité publique du doublement de l'autoroute, la mission devait permettre la relance des études relatives au projet d'infrastructure ainsi que celle des projets d'aménagement des SDAU. Mais à la faveur des inondations d'automne 1994 au cours desquelles le Var quitte son lit et produit une crue que l'on croyait ne devoir se reproduire que tous les mille ans, les associations obtiennent l'annulation du SDAU de Cannes-Grasse-Antibes auprès du tribunal administratif de Grasse. Le syndicat est à nouveau dissous et le projet de SDAU devra repartir de zéro. Le SDAU voisin, celui de l'agglomération niçoise, tourne quant à lui au ralenti.

En novembre 1995, Bernard Pons, alors ministre de l'Équipement, lance la procédure d'intérêt général pour l'autoroute A 8bis. Après le changement de gouvernement, cette procédure est suspendue en août 1997 par les ministres Gayssot et Voynet. « Des propositions alternatives ayant été présentées à l'État par des élus et des associations », les deux ministres souhaitent engager une réflexion sur les transports dans les Alpes-Maritimes dans une optique multimodale. Un projet de *Directive Territoriale d'Aménagement (DTA)* est en cours; piloté par le préfet des Alpes-Maritimes, il constituera le cadre procédural des réorientations en cours.

### UNE POLITIQUE DURCIE PAR L'EXPERTISE ET LES PROJETS

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

Les politiques de transport sont des politiques à boîte noire (Lolive, 1999). Ce sont des politiques publiques singulières dont le référentiel – les principes essentiels et les choix stratégiques – s'inscrit dans les dispositifs techniques et l'expertise qui les sous-tendent. C'est pourquoi les options premières des politiques de transport tendent à échapper aux débats politiques traditionnels, comme l'illustre la politique autoroutière. Ainsi, les choix stratégiques effectués en France dans les années cinquante – à savoir la priorité accordée à l'automobile, le soutien à la productivité nationale, les modes de financement par concession, etc. – sont devenus peu à peu irréversibles en s'inscrivant – sous forme d'évaluations microéconomiques, de contraintes financières, de modèles mathématiques, etc. – dans les études de trafic qui constituent le cœur de l'expertise déployée par le secteur du transport (Tricot, 1998). Ces options font donc appel à une certaine formulation du problème à résoudre (Schön, 1983) qui laisse apparaître la solution technique autoroutière comme une évidence et une nécessité. L'autoroute se présente alors comme l'unique et la meilleure solution au problème. L'expertise « formate » le projet et lui transmet des normes déjà éprouvées, rendant progressivement toute formulation nouvelle difficile.

---

Cette irréversibilité des projets freine ainsi lourdement la remise en cause de la politique autoroutière. Elle découle du fait que cette politique a pour objet la constitution, sur une longue période, d'un réseau de transport et de communication. Les segments d'infrastructure, les tronçons réalisés au fil des circonstances, rendent progressivement inévitables le projet global de la grande ligne ou du réseau. Cette stratégie peut s'expliquer de différentes manières :

- 1) L'existence d'un projet a une intensité variable : chaque étape parcourue (inscription sur une carte, dans un scénario prospectif, réservation des emprises, inscription au budget, etc.), chaque palier franchi est un point d'appui qui rapproche le projet de sa réalisation.
- 2) La réalisation de chaque composante d'un tracé plus grand favorise les autres. Trois exemples : on peut réaliser les dessertes avant l'axe principal; la réalisation de la RN 202bis favoriserait celle de l'A 58 ou du tunnel de la Lombarde, et réciproquement; pour chaque projet, l'étude de trafic du projet A (la nature et la quantité du trafic prévu et donc la rentabilité attendue de A) comprend la réalisation de B et C (qui fournissent une partie du trafic de A).
- 3) Chaque projet du programme (auto)routier occupe le terrain : il consomme des financements, des terrains favorables et fait peser sur des projets alternatifs des contraintes renforcées d'ordre spatial, budgétaire, concurrentiel, technique ou de compatibilité, etc.

Compte tenu du contexte socio-technique que nous venons de définir, compte tenu également de l'hégémonie du Corps des Ponts et Chaussées sur le ministère de l'Équipement (Thoenig, 1987) et les politiques de transport, la seule façon de faire émerger des alternatives est la mobilisation et le conflit.

## LE BLOCAGE DES PROJETS ROUVRE LE CHAMP DES POSSIBLES

Le blocage des grands projets azuréens (A 58, RN 202bis), en affaiblissant les contraintes spatiales et budgétaires qui permettaient de tout structurer autour de ces projets, a permis de rouvrir un champ de possibles. Nous examinerons les caractéristiques de la mobilisation qui a permis ce blocage.

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

La coordination des associations locales initiales se fait grâce à l'infrastructure : la constitution de la Coordination des Alpes-Maritimes contre le projet A 8bis en témoigne. C'est la mise bout à bout d'associations ayant des sensibilités différentes (associations de riverains, associations de communes riveraines, syndicats agricoles, etc.) mais qui sont concernées par les impacts du tracé. Ce type de coordination permet d'agir sur plusieurs fronts :

- éviter le « saucissonnage des projets » pour avoir une vision d'ensemble des infrastructures programmées sur un même territoire;
- surveiller les procédures, notamment celles qui rattachent le projet à ses territoires d'implantation. C'est l'exemple du projet de RN 202bis pour lequel l'ouverture des travaux décidée par le Préfet à la suite de la Déclaration d'Utilité Publique

---

va être annulée pour le motif du non-respect de la loi sur l'eau, car cet aménagement se serait fait sur les rives du Var;

- ralentir, voire bloquer des projets non souhaités : ce moratoire favorise la mise en place de procédures et d'actions plus favorables aux contestataires. Ainsi, le blocage de l'autoroute A 8bis et l'annulation du schéma directeur de Cannes-Grasse-Antibes ont permis l'instauration d'une nouvelle procédure, la Directive Territoriale d'aménagement.

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

Dans un second temps, il peut se produire un regroupement interrégional autour de plusieurs projets. Ainsi, la Coordination contre l'A 8bis s'est intégrée à une structure fédérative plus large, de niveau interrégional : le Collectif Jura-Alpes-Méditerranée (COJAM). Créé en 1996, le COJAM regroupe les associations contestataires de Rhône-Alpes, celles des Alpes-Maritimes et du Jura. Avec le COJAM, les acteurs associatifs peuvent rétablir la logique de réseau qui associe des projets souvent présentés comme des tronçons isolés. Il permet également de surveiller l'évolution des projets, au stade de leur planification.

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

L'efficacité de la mobilisation dépend également de la prise en compte des dimensions spatiales du conflit. Le conflit soulevé par l'A 8bis a permis de révéler les liens indissociables qui existent entre les projets autoroutiers et les projets des SDAU (doublement de Sophia-Antipolis, urbanisation de Saint-Vallier, etc.). Le blocage des SDAU par les élus qui soutenaient la lutte des associations a abouti à un blocage des anticipations (croissance d'emploi et de population) qui fondaient le projet autoroutier et finalement à un ralentissement de ce projet. Le blocage réciproque des deux procédures a permis en fin de compte d'ouvrir un débat concernant le type de développement souhaité par les communes du Moyen Pays. Ainsi, le syndicat des communes constitué autour de Vence pour lutter contre le projet d'autoroute définit actuellement des projets de développement qui pourraient constituer le noyau d'un « Pays de Vence ». Paradoxalement, le conflit autoroutier a permis la structuration de ces communes autour d'un projet de développement local.

Cette mobilisation territoriale (Lolive, 1997) constitue une figure répandue d'extension des intérêts personnels. Elle marque le passage de la mobilisation d'un groupe restreint de riverains à celle des habitants d'une petite région. L'extension du bien commun défendu par les associations passe par la constitution d'un nouveau territoire qui trouve son unité et son identité dans la contestation d'un projet perturbateur. Les associations opèrent un changement d'échelle, une montée en généralité (Boltanski et Thévenot, 1991) passant de la défense des intérêts riverains

à la lutte pour un développement harmonieux du Moyen Pays. Par ailleurs, la controverse déclenchée par les associations a permis de pousser plus avant l'analyse du dispositif technique. À l'origine, la contestation portait sur l'infrastructure de transport, mais elle a progressivement débordé sur le milieu associé<sup>3</sup> (Simondon, 1989 : 50-60 ; Tricot, 2000) du projet : les schémas directeurs de planification urbaine (les SDAU de Cannes-Grasse-Antibes et Nice). La stratégie des associations s'attaque au projet en détruisant progressivement le milieu associé qui permettait sa réalisation.

## COMMENT PARTICIPER SANS PROCÉDURE SPÉCIFIQUE?

Nous analyserons comment les associations utilisent une procédure d'aménagement, la directive territoriale d'aménagement (DTA), pour la convertir en dispositif de participation.

### LA DTA DES ALPES-MARITIMES : UNE PROCÉDURE DE PLANIFICATION CONCERTÉE

À la faveur du changement gouvernemental de 1997, le projet d'autoroute est suspendu en août de la même année, au profit d'une réflexion globale sur les déplacements dans les Alpes-Maritimes. Dans ce nouveau contexte, la DTA est lancée en novembre 1997. Elle est réclamée par les associations.

#### Planifier un territoire sous pression

Définies par la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire du 4 février 1995, les DTA sont des outils de planification auxquels la loi assigne trois objectifs spécifiques : fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires; fixer les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages; préciser éventuellement, pour les territoires concernés, les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme (dont la loi Littoral et la loi Montagne) adaptées aux particularités géographiques locales. Les POS et les SDAU doivent être compatibles avec la DTA. Les territoires concernés par les DTA sont des territoires sous pression (Miscopein, 1995) où les objectifs de protection des milieux naturels, des paysages et l'inscription des infrastructures sont à mettre en cohérence entre eux et se trouvent en contradiction avec une consommation de l'espace non maîtrisée. Ainsi la DTA peut se comprendre comme une tentative de l'État de donner une nouvelle impulsion aux objectifs de planification là où les processus en cours sont en panne, et ce n'est certes pas un hasard si les agglomérations de Nice et de Cannes-Grasse-Antibes font partie des terrains expérimentaux.

Les orientations de la DTA des Alpes Maritimes contenues dans la lettre de mission sont de trois ordres : 1) conforter le positionnement de la Côte d'Azur sur la façade méditerranéenne, 2) maîtriser le développement urbain, 3) préserver et valoriser un cadre patrimonial exceptionnel. La DTA rouvre un espace de négociation. Elle apparaît auprès des services déconcentrés de l'équipement comme un outil « vert »

---

intégrant prioritairement des objectifs de développement durable : les alliances ont changé et la DTA trouve sa traduction dans de nouveaux enjeux. Elle bouscule les routines, puisque les logiques de planification se sont jusqu'ici résumées à l'addition d'équipements (Gaudin, 1979). Ainsi la DTA, dans son volet transports, a pour objet d'établir une cohérence des systèmes de transport. Cette cohérence devrait être définie dans une approche multimodale (route, fer, air et mer) et privilégier les modes répondant au mieux aux objectifs d'un développement durable. Une étude intermodale permettra d'examiner des solutions alternatives au projet autoroutier A 58 et de proposer des mesures visant à favoriser des modes de transport alternatifs sur les axes les plus saturés. Le financement et le pilotage de l'étude sont assurés par le ministère de l'Équipement

### **La DTA ouvre une fenêtre de participation**

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

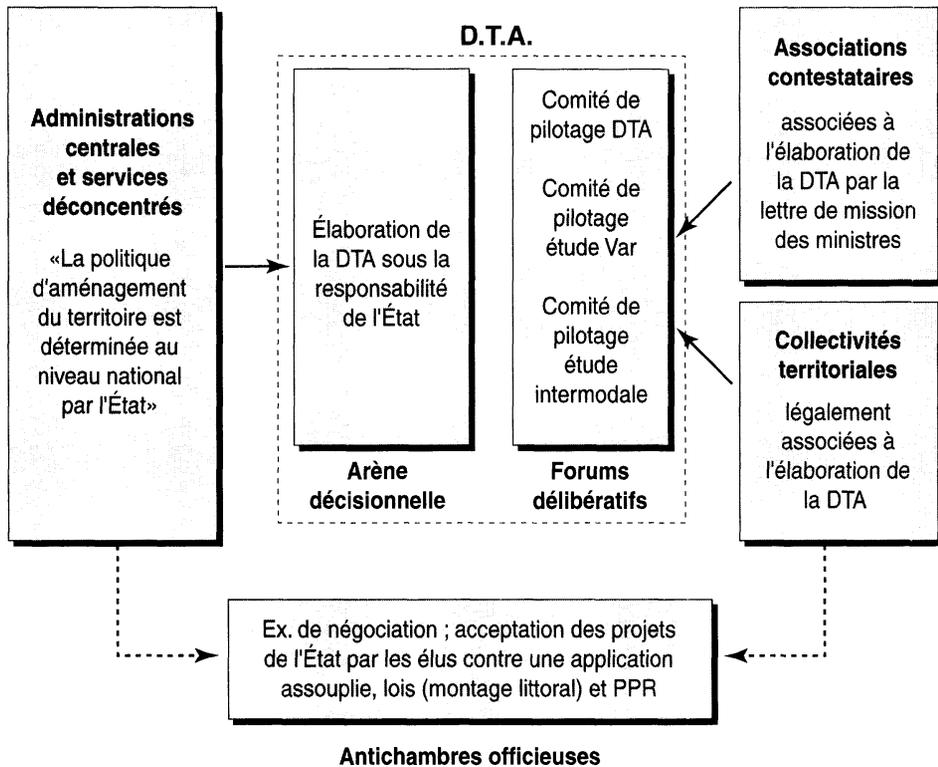
Le changement gouvernemental de 1997 modifie cela. Une fois achevée la première phase d'études préalables de la DTA, le préfet reçoit une lettre de mission pour engager la phase d'élaboration associée, le 12 novembre 1997. Cette lettre signée par les nouveaux ministres de l'Équipement et de l'Aménagement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

Comment se déroule la concertation au sein des comités de pilotage? Par exemple, le comité de pilotage de l'étude intermodale comprend 36 membres de droit : 6 représentants de l'État, 18 grands élus, 6 responsables associatifs et 6 entreprises et organismes socioprofessionnels. La présidence du comité de pilotage est assurée par le préfet ou son représentant, le directeur départemental de l'Équipement. De prime abord, les représentants associatifs ne pèsent pas lourd devant les élus, majoritaires, ou l'administration de l'équipement qui pilote, finance et préside le comité. Nous examinerons dans la chapitre suivant comment les associations, bien que minoritaires, ont pu influencer sur le processus de décision.

### **LE DISPOSITIF DE PARTICIPATION**

Bien qu'il s'y déroule des exercices de participation, la DTA est avant tout une procédure d'aménagement. Elle n'a pas suscité de procédure spécifique consacrée à la participation. Comment qualifier une situation de participation trop peu institutionnalisée pour être une procédure et trop hétérogène pour être un processus? Nous utiliserons la notion de dispositif de participation (figure 3).

**Figure 3 La DTA comme dispositif de participation : arènes, forums et antichambres**



### Dispositif

Examinons la définition du terme dispositif dans le dictionnaire (Robert) : « manière dont sont disposés les pièces, les organes d'un appareil, le mécanisme lui-même; ensemble des moyens disposés conformément à un plan (dispositif d'attaque, de défense); plan suivant lequel une chose est établie ». À l'usage, nous verrons que ce terme présente un double avantage préfiguré par sa définition : d'abord il rend compte du caractère composite du mécanisme de participation, agencement hétérogène où les projets jouent un rôle aussi important que les acteurs; ensuite, il associe l'efficacité stratégique de la participation - sa disposition conformément à un plan - à ce même caractère composite.

Comment rendre compte d'une expérience de participation qui ne se situe pas dans le cadre d'une procédure? Nous distinguerons les arènes formelles de décision des forums de débat et de controverse : les *arènes* (Jobert, 1992) qui se ferment sur le cercle des décideurs soudés par une procédure institutionnelle et des territoires de compétence, mais aussi sur des formes de reconnaissance réciproque; les forums (*idem*) qui s'ouvrent plus largement sur des citoyens, des leaders d'opinion, des médias, contribuant à la mise en discussion des règles existantes et à l'exploration de normes d'action nouvelles. Le dispositif de participation qui anime la DTA est

---

diffus, éclaté entre des arènes institutionnelles (et leurs antichambres officieuses), où les associations ne sont pas admises, et les forums de débat et de controverse d'où elles font pression sur ces arènes. Du coup, la question du fonctionnement du dispositif devient celle de l'articulation des arènes et des forums et donc celle du rôle des *passeurs* (Marié, 1989), les médiateurs humains qui participent à des arènes/forums divers obéissant chacun à des logiques d'action différentes.

### **Arènes, forums et antichambres**

Le dispositif de participation comprend d'abord une arène décisionnelle : le noyau procédural de la DTA. Des fonctionnaires travaillent sous la direction du préfet et du directeur départemental de l'Équipement pour définir un nouvel outil de planification territoriale et urbaine. Conçue pour lever les différents obstacles qui s'étaient dressés lors des conflits antérieurs et relancer les grands projets qui étaient en panne avec les SDAU, la DTA intègre aussi des objectifs de développement durable et des représentants associatifs. Les responsables de la DTA semblent tiraillés entre ces deux injonctions gouvernementales contradictoires. La phase d'élaboration devra déboucher prochainement sur des décisions concernant, notamment, le choix et la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements. L'examen des projets (la nature des projets choisis, la part du transport collectif, le poids de l'amélioration de l'existant...) permettra d'apprécier l'ampleur de la rectification verte de la DTA.

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

L'importance stratégique du comité de pilotage de l'étude intermodale de transports se confirme, puisque c'est là que s'évaluent les propositions alternatives présentées par les élus et les associations opposées aux grands projets, et que s'élaborent les arguments qui vont légitimer ou discréditer les grands projets initiaux et les projets alternatifs.

Le comité de pilotage de l'étude refondatrice est destiné à préciser les risques d'inondation venant du fleuve Var et des vallons adjacents (compte tenu de la crue spectaculaire de 1994), pour redéfinir complètement la gestion du fleuve et les principes d'aménagement de la vallée du Var. Les associations s'y intéressent dans la mesure où cette étude évalue également les risques liés aux grands projets situés sur les rives du fleuve. En rive droite, la RN 202bis est un projet d'infrastructure très contesté par les agriculteurs riverains, tout comme les projets d'urbanisation nouvelle de Nice en rive gauche. Ces projets augmenteraient les risques d'inondation en renforçant le « corsetage » du fleuve et l'isolement des écoulements adjacents.

Le comité de pilotage de la DTA, où tous les partenaires sont représentés, pourrait jouer un rôle important lorsqu'il y aura des décisions à prendre qui nécessiteront des arbitrages.

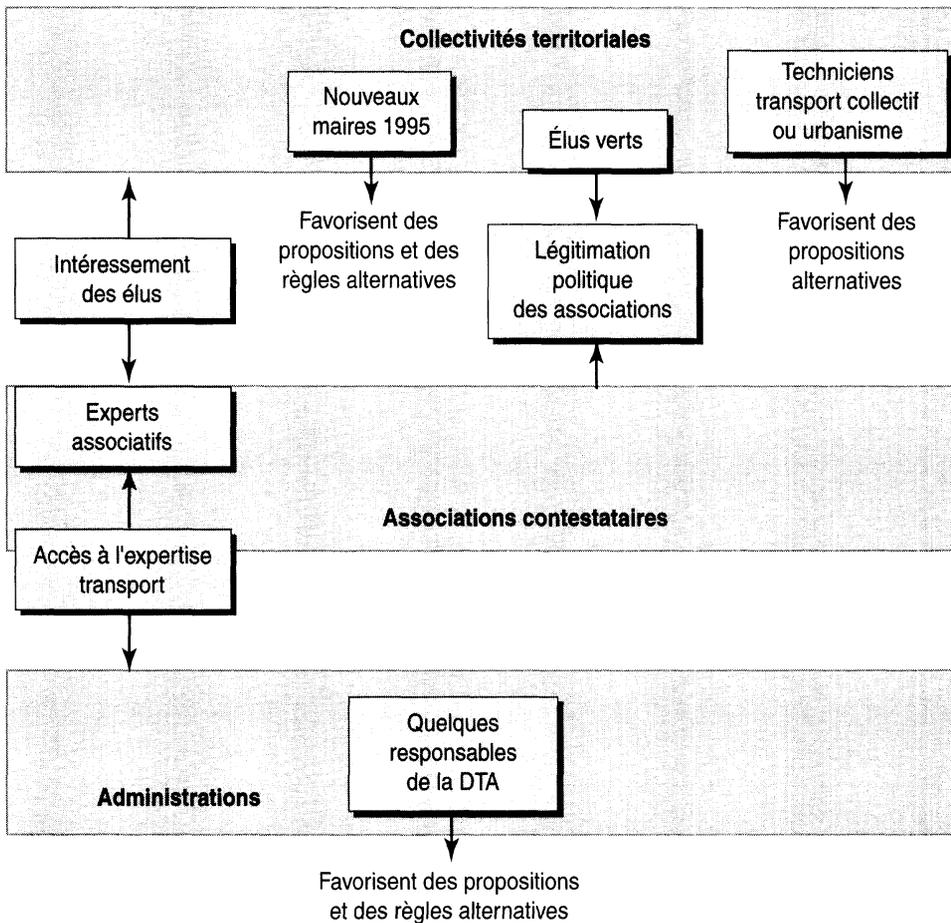
L'arène décisionnelle se prolonge de plusieurs antichambres officieuses où se déroulent des négociations plus discrètes. L'une de ces interfaces nous intéresse parce qu'elle a des incidences indirectes sur les enjeux de transport. Dans le cadre des travaux de la DTA sur les modalités d'application des lois, des négociations se déroulent entre les élus et les services de l'État. Une d'entre elles porterait sur

l'acceptation par les élus concernés des projets de l'État, et particulièrement ceux de l'Équipement (la 202bis, une infrastructure autoroutière Est-Ouest type A 58, l'aménagement de la basse vallée du Var) en échange d'un assouplissement des lois Montagne et Littoral et des Plans de Prévention des Risques (PPR) qui favoriserait leurs propres projets d'aménagement. Plusieurs de nos interlocuteurs le mentionnent sans qu'il soit possible de vérifier leurs dires<sup>4</sup>.

### Passeurs et personnalités émergentes

Ce dispositif éclaté en arènes/forums/antichambres renforce le rôle des passeurs qui contribuent à reconstruire les problèmes en connectant différentes arènes (figure 4).

**Figure 4 La DTA comme dispositif de participation : passeurs et personnalités émergentes**



---

Il y a d'abord les experts associatifs, deux ingénieurs civils<sup>5</sup> des Ponts et Chaussées. Ce sont eux qui élaborent la composante technique de l'argumentaire critique et les contre-propositions des associations et des élus contestataires. Ouvrant l'accès des associations à la communauté épistémique (Haas, 1992) des transports, ces experts associatifs sont un peu les porte-parole de l'expertise en matière de transport, notamment l'expertise routière pouvant exister au sein des associations; ils amorcent la dynamique d'apprentissage du mouvement. Étant membres, pour l'un, du GEFIDA (Groupement pour l'Étude et le Financement du Dossier Alternatif), pour l'autre, de la Coordination des Alpes-Maritimes contre le projet A 8bis, ils assurent également, par leurs propositions, la connexion entre les élus contestataires et les associations.

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

Enfin, il faut signaler d'autres acteurs-clés du dispositif de participation; il s'agit des personnalités émergentes qui changent les règles du jeu au sein d'une arène. Le premier exemple concerne l'arène décisionnelle centrale : si la Direction départementale de l'équipement est omniprésente dans la procédure, les spécialistes du transport routier demeurent au second plan. Le fonctionnaire qui est chargé du suivi et de la coordination de la DTA appartient au service d'urbanisme de la DDE; l'ingénieur en chef des ponts et chaussées qui pilote l'étude intermodale est un spécialiste du transport aérien et non du transport routier. Ils sont plus consensuels et moins directement impliqués dans les grands projets initiaux que ne l'aurait été un employé du service des infrastructures par exemple. Le second exemple concerne les arènes des collectivités territoriales : parmi les nouveaux élus issus des élections de 1995, le nouveau maire de Cagnes-sur-Mer, qui intègre les associations au sein de l'Agence des Déplacements des Alpes-Maritimes qu'il préside. Le troisième exemple concerne les techniciens en transport collectif (ou urbanistes) des collectivités territoriales. Leur rôle de médiateur passerait presque inaperçu et pourtant! Certains d'entre eux partagent une partie des préoccupations associatives en matière de transport collectif. Ces techniciens sont directement intéressés par le succès de certaines propositions alternatives. Si leur fonction les oblige à une certaine réserve, ils saisissent des occasions comme la DTA pour faire ressurgir des préoccupations urbanistiques, exhumer des tiroirs des projets de transport et d'aménagement urbains et faire évoluer leurs élus.

## LES ENJEUX D'EXPERTISE

Dans la mesure où les associations se confrontent à une politique durcie par l'expertise et les projets, la transformation de cette politique passera par l'émergence d'une nouvelle expertise faisant contrepoids à l'expertise en transport. Cependant, l'opportunisme des associations assouplira cette stratégie en évitant qu'elle soit trop systématique.

---

## S'OPPOSER À L'EXPERTISE-TRANSPORT

### L'expertise-réseau (définition)

Le réseau associatif serait un véritable forum hybride (Callon, 1997) au sein duquel pourraient se constituer de nouvelles compétences et des formes d'évaluations qui ne sont pas actuellement prises en compte par l'expertise en transport traditionnelle. Dans un forum hybride, les frontières entre le monde de la recherche et le monde sociopolitique sont floues. Le forum se caractérise par la grande diversité des acteurs qui interagissent et débattent ensemble. Des réseaux d'alliances y traversent organisations et institutions pour se nouer, se défaire en fonction des problèmes rencontrés et des argumentaires échangés. Ce forum, par le type d'actions qu'il produit, nous conduit à l'hypothèse de la constitution d'une nouvelle expertise. Nous ne centrerons pas notre analyse sur le rôle de l'expert, car l'expertise dont il serait question ici n'est pas stabilisée; il s'agit davantage d'analyser le processus de constitution d'une expertise. Callon et Rip (1992) considèrent l'expertise en constitution comme un assemblage d'éléments hétérogènes, un réseau tissé entre trois pôles (figure 5) :

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

L'expertise doit établir un compromis, une régulation entre les exigences et les contraintes issues des trois pôles. Elle aboutit à un assemblage d'éléments hétérogènes considérés comme suffisamment robustes pour avoir une certaine stabilité : ce que l'on sait (ou croit savoir) et ce que l'on décide (ou croit décider) se trouve aligné et se renforce mutuellement.

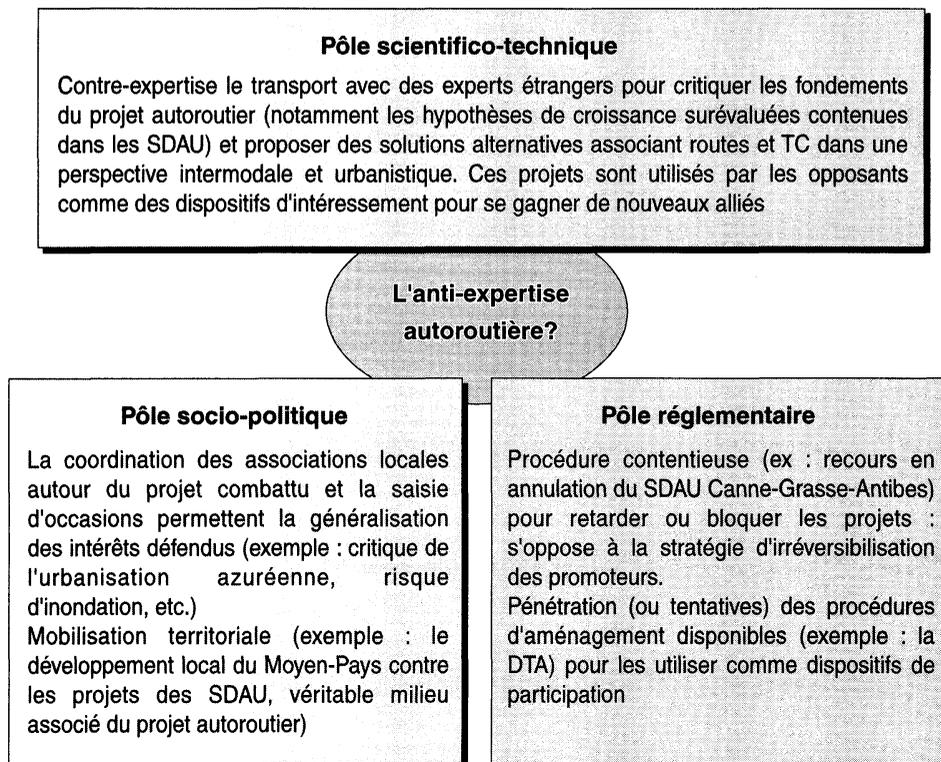
### L'ébauche d'une nouvelle expertise-réseau?

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

#### *Les procédures visant à cadrer les actions*

Le pôle procédural détermine pour une bonne part le registre d'action des associations, plus précisément la combinaison de participation et d'opposition (Lascoumes, 1994) qui le caractérise. La connaissance des procédures dans lesquelles elles sont impliquées fournit aux associations des occasions de recours juridiques auprès du Tribunal Administratif de Nice. C'est une menace qu'elles peuvent agiter pour améliorer le fonctionnement du dispositif ou c'est un moyen utilisé pour ralentir,

Figure 5 L'anti-expertise autoroutière?



voire bloquer des projets non souhaités. Elles sollicitent en particulier deux ressources réglementaires et procédurales. Il s'agit d'abord de la lettre de mandat des ministres Voynet et Gayssot, qui fixe les nouvelles orientations de la DTA intégrant prioritairement des objectifs de développement durable. Et ensuite de la *Loi sur l'eau* du 3 janvier 1992, qui permet de combattre le projet de RN 202bis au nom des risques d'inondation qu'il fait peser sur les riverains du Var.

Le président adjoint du Tribunal Administratif de Nice utilise ces recours pour tenter d'étendre son contrôle préventif dans le cadre de cette même *Loi*. Saisi d'une requête dirigée contre l'arrêté du préfet des Alpes-Maritimes du 2 septembre 1996 qui autorisait les travaux nécessaires à la création de RN 202bis le long du Var, le Tribunal, dans son jugement du 19 juin 1997, annule cet arrêté pour vice de procédure lié à l'absence de consultation préalable de la mission déléguée du bassin Rhône-Méditerranée-Corse. Il prescrit également une expertise contradictoire diligentée par un collège de trois experts. L'État fait appel de ce jugement. La Cour administrative d'appel de Marseille, dans son arrêt du 30 juin 1998, confirme le jugement du tribunal administratif de Nice annulant l'arrêté d'autorisation des travaux. Cependant, elle annule l'expertise pour le motif « qu'elle n'avait pas pour objet d'éclairer le tribunal mais d'imposer à l'État une formalité supplémentaire non prévue par les textes applicables ». Ce second arrêt a fait l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil

---

d'État de la part des plaignants (Chambre d'Agriculture, Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles, Association de défense de la RN 202bis). Par-delà les avatars d'une guérilla administrative menée par les opposants au projet de RN 202bis, il s'agit d'établir si le juge administratif dispose, dans le cadre de la Loi sur l'eau<sup>6</sup>, de pouvoirs très étendus lui permettant d'exercer, avant toute catastrophe ou tout renouvellement de catastrophe, une véritable fonction indépendante de contrôle de la prévention des risques naturels, jusque-là du seul ressort des administrations. Si cette évolution de la jurisprudence se confirmait, le contrôle préventif du juge administratif permettrait d'éviter le recours exclusif au juge pénal pour réguler les dysfonctionnements apparus ces dernières années en matière de prévention des risques naturels (Calderaro, 1999).

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

### *Les artefacts pour élargir les alliances*

La contre-expertise élaborée par les associations s'est appuyée sur l'existence d'une liaison autoroute-SDAU révélée lors du conflit. Elle critique ainsi les hypothèses de croissance quantifiées en matière de population et d'emploi contenues dans les SDAU et sur lesquelles s'appuyaient les grands projets d'aménagement (A 8bis, doublement de la technopole...). Ces hypothèses seraient surévaluées par extrapolation de la croissance des années 1960 ou 1980, dans le meilleur des cas. La rentabilité du projet autoroutier se trouve donc affaiblie et au lieu d'une voie unique (A 8bis) censée régler tous les problèmes de trafic, la contre-expertise propose une gamme de plusieurs projets, chacun adapté à des trafics spécifiques. Ces projets de l'Alternative constituent un dispositif d'intéressement et les exemples qui suivent vont nous permettre de décrire les tentatives des associations pour élargir les soutiens dont elles disposent pour défendre leur cause.

Nous avons été surpris de l'importance du transport routier dans le programme alternatif présenté par le GEFIDA (Groupement pour l'Étude et le Financement du Dossier Alternatif) et la Coordination des Alpes-Maritimes contre le projet A 8bis. Mais c'est l'ambivalence du programme qui le rend consensuel. En effet, la présence des projets de transport collectif reflète bien la préoccupation d'ordre environnemental qui s'exprime dans les discours d'une large partie de la population. Mais la domination des projets routiers reflète l'attachement de cette même population à la voiture.

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

---

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

La réouverture de la ligne ferroviaire Cannes-Grasse est attrayante pour les élus régionaux parce que c'est une opération limitée, d'un coût moyen (200 millions de Francs) qui peut s'inaugurer rapidement (2 ans de travaux) à l'intérieur d'un mandat. Et c'est un alibi pour masquer les hésitations, les réticences devant un projet ferroviaire plus ambitieux, la 3<sup>e</sup> voie sur la ligne littorale, qui ne sera sans doute pas inscrit dans le XII<sup>e</sup> Plan, faute de temps et de moyens financiers.

### **Qu'en est-il de la décision politique?**

Les négociations de la DTA des Alpes-Maritimes vont durer sans doute jusqu'au printemps 2001. Il ne nous est donc pas possible d'évaluer avec précision les débouchés décisionnels du dispositif de participation. Nous nous contenterons d'évoquer les rumeurs qui circulent sur les projets retenus dans la DTA afin d'apprécier l'ampleur de la rectification verte consignée dans la DTA.

#### *Les transports collectifs*

Le déplacement des investissements publics des routes vers les transports collectifs devrait constituer la grande nouveauté de cette DTA. Les investissements prioritaires se feront dans le transport urbain de l'agglomération littorale où il existe un fort potentiel de développement. Nice a pris en charge ce problème avec son projet de tramway. Pour Cannes-Le Cannet-Mandelieu, la réflexion a démarré plus tard, elle semble plus cohérente, mais leur projet de transport collectif en site propre (trolleybus ou bus en site propre?) se heurte à un problème de coopération intercommunale. Dans l'interurbain, les possibilités de développement sont réduites parce que l'habitat est diffus. Cependant, la desserte du Moyen Pays pourrait cependant devenir une priorité d'ici dix ans, une fois que les retards dans les transports urbains auront été comblés. Quant à la réalisation d'une troisième voie de chemin de fer sur la ligne littorale entre Cannes et Nice, le projet peut s'appuyer sur un potentiel de trafic très important, entièrement urbain, qui peut être traité par ce mode de transport collectif lourd; cependant ce projet coûte cher et risque de défigurer le littoral. C'est pourquoi il faudrait d'abord étudier à fond tout ce qu'il serait possible de faire en utilisant les voies existantes.

#### *Les transports routiers*

Malgré ce qui vient d'être dit, il est peu probable que l'Équipement accepte un scénario de transport collectif exclusif sans les grandes infrastructures routières qu'il défend : la RN 202bis et une grande infrastructure Est-Ouest. Malgré les difficultés d'ordre juridique et hydraulique, la RN 202bis sera certainement retenue dans la DTA, car elle peut s'appuyer sur sa Déclaration d'Utilité Publique. C'est au plan de la liaison Est-Ouest surtout que les décisions de la DTA seront difficiles à prendre.

---

Quelle option choisira-t-on? Les associations ont gagné leur combat contre l'A 58. Elle ne se fera pas. Un des projets alternatifs proposé par les élus contestataires, une voie souterraine reliant Biot à Nice, a été évalué dans le cadre de la DTA par un bureau d'étude, le SETEC, critiqué par les associations pour sa partialité. L'étude concluait que ce projet alternatif ne captait pas assez de trafic pour délester l'A 8. À l'issue de cette étude, l'Équipement souhaite l'écarter. Puisque l'on abandonne ces deux voies, il reste une troisième infrastructure qui s'appelle la Médiane, partant du centre de Nice et arrivant vers Villeneuve-Loubet et à proximité des extensions de Sophia-Antipolis. Elle est assez consensuelle parce qu'elle reprend un projet proposé naguère par les élus. Cette voie serait intéressante sur le plan de la desserte locale, mais elle concurrencerait les projets de transports collectifs (elle serait parallèle au tramway Nice-Villeneuve-Loubet ou à la Voie littorale). Le problème de son financement et de sa maîtrise d'ouvrage se pose de façon aiguë, car la Médiane est aussi très chère et ce ne serait pas une voie à péage, et risque en outre de poser des problèmes d'insertion dans l'environnement.

### **Sous l'emprise du projet combattu?**

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

Utilisée à l'exclusion de toute autre, cette stratégie de contre-expertise au sens large semble vouée à l'échec. Ainsi, l'Alternative à l'A 58 a été fortement critiquée par les experts du SETEC chargés de l'évaluer dans le cadre de l'étude intermodale de la DTA. Plutôt que de combattre l'administration ou l'opérateur de transport sur le terrain des transports, là où réside son monopole d'expertise, les contestataires pourraient déplacer l'expertise sur le terrain de l'environnement pour prendre à contre-pied les experts des administrations.

---

## « FAIRE FLÈCHE DE TOUT BOIS »

Les conflits nationaux étudiés dans cette première partie de l'étude vont nous fournir un premier exemple de prise en compte de l'environnement : une saisie opportuniste où les associations utilisent « ce qui leur tombe sous la main » dans le territoire d'implantation du projet pour renforcer leur argumentaire.

### La saisie d'occasions

La saisie d'occasions s'appuie sur certains des lieux qui composent le territoire d'implantation du projet. Ces lieux sont à la fois des terrains de conflit et des éléments de l'argumentation (Lolive, 1999). Non seulement chaque lieu d'impact mobilise des forces (les riverains et les personnes concernées), mais il fournit un registre d'argumentation utilisable contre le projet. Pour justifier leur lutte, c'est-à-dire pour construire un intérêt général opposable à la justification du maître d'ouvrage, les responsables associatifs se constituent un portefeuille de lieux-arguments. La génération progressive de l'action associative passe alors par cette addition des forces et ce chaînage d'arguments. Par exemple, de fin 1992 à 1994, lors des actions tardives des opposants du TGV Méditerranée, l'argumentation de la Coordination Associative Régionale de Défense de l'Environnement (CARDE) s'organise autour du portefeuille suivant de lieux dans le département des Bouches-du-Rhône : zone inondable à Mallemort; impact paysager du viaduc à Cazan-Vernègues-Alleins; protection de l'Aigle de Bonelli à La Barben; mauvais choix pour l'aménagement du territoire (projet de technopole) à l'Arbois et combat pour un passage du TGV en tunnel sous les Pennes-Mirabeau. Ainsi, le dispositif associe des ressources, hétéroclites à différents arguments, la collection des lieux permettant l'addition des forces et la fabrication d'une argumentation. Ce dispositif est d'abord utilisé lors de l'enquête publique où il se moule dans la théorie du bilan. La collection des arguments vise à additionner les inconvénients du projet pour les mettre en balance avec ses avantages et à montrer que l'opération ne présente pas, par elle-même, une utilité publique. Il permet en outre d'appuyer les recours juridiques contre le projet. Enfin, il exprime parfois le passage d'une opposition globale à la volonté de négocier pour trouver des arrangements locaux.

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

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

Nous définirons l'environnement comme ce qui a été externalisé par les aménageurs et leurs expertises; la question environnementale correspondra donc ici au retour des externalisés (Latour, 1999; Lolive et Tricot, 2000). Elle se manifeste lorsque de nouveaux actants, humains ou non humains, font irruption dans le cours de l'action publique d'une manière inattendue. Ainsi, la crue spectaculaire du Var le 5 novembre 1994 ramène sur le devant de la scène une entité qui avait été externalisée auparavant dans l'aménagement urbain des Alpes-Maritimes : le fleuve Var. Cette crue, qui provoque l'inondation partielle de l'aéroport, de la cité administrative, du quartier de Nice-Ouest, la rupture de la voie sur berge d'accès à l'aéroport, etc. fragilise les démarches d'aménagement pour ce territoire. Elle rappelle la présence

---

dans l'agglomération niçoise d'un fleuve dont le régime climatique montagnard et méditerranéen présente de sérieux risques pour l'urbanisation. En général, la question environnementale a partie liée avec le risque. La résurgence de ce risque remet en question l'idée de maîtrise de la nature. L'inondation de 1994 provoque en effet la remise en question tant de la gestion du fleuve que des mesures de crues qui servaient de fondement à cette gestion. Suffira-t-il d'augmenter la hauteur des digues pour urbaniser sans risques le lit majeur comme le préconisent les aménageurs, DDE et Ville de Nice en tête? Faut-il poursuivre l'artificialisation du Var ou le reconnecter progressivement avec ses milieux annexes : les nappes et les rivières? Comment décider en l'absence de connaissances, de certitudes scientifiquement établies?

Les associations contestant les grandes infrastructures ont très vite compris l'intérêt d'utiliser cette occasion du risque. Même si l'événement est au premier abord sans rapport avec le conflit, les associations l'intègrent à leur argumentaire où il jouera un rôle central. C'est à la faveur des inondations du Var que les projets A 58 et RN 202bis seront stoppés; l'A 51 subira un blocage comparable à la suite d'un glissement de terrain. D'où provient l'efficacité de cette utilisation du risque? C'est qu'elle opère un déplacement d'expertise et permet de mieux justifier les recours auprès des tribunaux administratifs.

Ainsi, la crue du Var justifie le recours à une expertise complémentaire pour évaluer les projets d'infrastructure de transport (A 58 et RN 202bis) : l'expertise hydraulique. Celle-ci semble moins irréversible que l'expertise-transport : il s'agirait plutôt d'un ensemble d'expertises partielles (hydrologie, modélisation hydraulique, sédimentologie, géomorphologie, écologie, aménagement, cyndinique, etc.) qui convergent ou s'affrontent sur les questions hydrauliques. Le surcodage (Sfez, 1981) qui résulte de la composition ou du conflit entre ces différentes rationalités disciplinaires introduit une dimension aléatoire dans le processus de décision. Il déstabilise l'expertise-transport et favorise les remises à plat des problématiques d'aménagement. Dans le conflit qui nous intéresse ici, le déplacement d'expertise débouche sur un affrontement entre les logiques routières et des logiques hydrauliques défendues notamment par des responsables de l'Agence de l'Eau au nom du fonctionnement physique du Var :

Donc les logiques routières ... c'est de dire « nous on veut un lit du Var qui soit complètement calé, donc on fait des seuils super durs, des digues super dures et tout ça, la 202bis nous aide à le faire et à le financer puisque avec la 202bis, on reconstruit les seuils et les digues ». En gros c'était ça le schéma, nous là-dedans on arrive en étant sur ce rôle de perturbateur du système en disant il faut aller dans le sens d'un rétablissement du fonctionnement naturel du Var, avec tout le côté aléatoire que ça peut représenter... On sort d'une logique pure et dure pour rentrer dans une logique « on va laisser faire la nature, on voit comment ça se passe et l'on s'adapte ».

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

---

C'est pourquoi la principale efficacité de l'utilisation du risque réside dans la possibilité de justifier les recours auprès du Tribunal administratif sous un motif d'annulation au nom du principe de précaution (voire de tenter de faire sanctionner les aménageurs devant le Tribunal pénal pour délit de risque causé à autrui.). L'annulation du SDAU de Canne-Grasse-Antibes pour la non-prise en compte du risque d'inondation qui entraîne la suspension du projet d'autoroute en août 1997 le confirme amplement. Encore actuellement, le principal obstacle pour les projets des aménageurs (notamment la RN 202 bis et les projets niçois d'urbanisation de la rive gauche du Var) réside dans cette question environnementale étayée par le risque. Aujourd'hui encore, ces projets d'aménagement et de transport sont en panne.

## CONCLUSION

Que nous apprend cette investigation sur l'expertise associative issue de la contestation des grands projets publics d'infrastructure en France? Les cas étudiés permettent de dégager quelques traits communs :

Compte tenu du caractère technocratique des politiques de transport en France, l'expertise que les associations tentent de développer apparaît comme une ébauche antisymétrique de l'expertise-transport. Considérée isolément, cette stratégie de contre-expertise (au sens large) dans le champ des transports est souvent vouée à l'échec parce que les associations ne disposent pas d'un anti-laboratoire (Latour, 1989 : 123-149) pour s'opposer au monopole d'expertise de l'administration.

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

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

Cependant, ce diagnostic peut changer rapidement. En effet, le suivi sur dix ans de plusieurs conflits nous révèle un apprentissage par les contestataires. Un effet mémoire commence à se transmettre d'un projet à l'autre concernant les procédures de conduite des projets et les moyens de les combattre. La transmission de cette mémoire s'effectue par les responsables associatifs qui suivent différents dossiers; par les passeurs qui recomposent les problèmes en connectant différentes arènes et par l'appartenance des acteurs à différents réseaux associatifs locaux, interrégionaux et internationaux.

---

## NOTES

- 1 Chercheurs au laboratoire SET (CNRS/Université de Pau).
- 2 Depuis les lois dites de décentralisation (loi du 2 mars 1982 et textes suivants) qui instaurent une nouvelle répartition des compétences entre État et collectivités territoriales, ces dernières : région, département, commune, disposent d'une liberté d'administration dans le cadre des lois de l'État, selon un système qui, sous contrôle étatique, remet des pouvoirs décisionnels à des organes élus afin qu'ils s'administrent eux-mêmes, en les dotant d'une personnalité juridique (personne morale de droit public) et de ressources.
- 3 Pour le philosophe des techniques Gilbert Simondon, l'objet technique se fabrique en même temps que son environnement. La notion de *milieu associé* désigne le milieu (à la fois technique et naturel) qui rend possible le fonctionnement de l'objet technique.
- 4 Sur cette topologie, voir la figure 3 : la DTA comme dispositif de participation : arènes, forum et antichambres.
- 5 Ils sont qualifiés de civils parce que leur carrière s'est déroulée dans le secteur privé, alors que la plupart des ingénieurs des Ponts et Chaussées font carrière dans l'administration.
- 6 La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 prévoit que les décisions administratives prises en son application peuvent être déferées à la juridiction administrative et soumises à un contrôle de pleine juridiction. Le contentieux de pleine juridiction permet non seulement au juge administratif un contrôle complet de légalité sur l'acte administratif en litige, mais aussi lui offre la faculté d'accorder l'autorisation refusée par l'administration ou d'assortir l'autorisation accordée de prescriptions nouvelles.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BAREL, Yves (1981) Modernité, code, territoire, *Les annales de la recherche urbaine*, 10/11 : 22-54
- BOLTANSKI, Luc et THÉVENOT, Laurent (1991) *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard, 483 p.
- CALDERARO, Norbert (1999) Le juge administratif et la prévention des risques naturels, *La Gazette*, 26 avril : 44-52.
- CALLON, Michel et RIP, Arie (1992) Humains, non-humains : morale d'une coexistence, *Autrement*, (Série Sciences en société n°1), janvier : 140-156.
- CALLON, Michel (1997) Information, consultation, expérimentation : les activités et les formes d'organisation au sein des forums hybrides, dans séminaire du CNRS *Risques collectifs, situations de crise, complexité et responsabilité*, Gilbert, Claude, dir., séance du 12 juin, École Nationale Supérieure des Mines de Paris.
- GAUDIN, Jean-Pierre. (1979) *L'aménagement de la société. La production de l'espace aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*. Paris, Anthropos, 425 p.
- HAAS, Peter (1992) Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organization*, 41 : 1-35.
- JOBERT, Bruno (1992) Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques *Revue française de science politique* 42 (2) : 219-235.

- 
- LASCOUMES, Pierre (1994), *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*. Paris, La Découverte, 320 p.
- LATOUR, Bruno (1989) *La science en action*. Paris, La Découverte, 452 p.
- (1999) *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*. Paris, La Découverte, 384 p.
- LOLIVE, Jacques (1997), La montée en généralité pour sortir du Nimby : la mobilisation associative contre le TGV Méditerranée, *Politix*, 39 (3) : 109-131.
- (1999) *Les contestations du TGV Méditerranée : projet, controverse et espace public*, préface LATOUR B. Paris, L'Harmattan, 314 p.
- LOLIVE, Jacques et TRICOT, Anne (2000) Les barbares dans la cité : quand la question environnementale perturbe l'aménagement... Dans Augustin, Jean-Pierre, dir., *Aménager et gérer dans l'urgence : les innovations socio-culturelles au secours de la ville*, Actes du séminaire franco-québécois des 9 et 10 décembre 1999, Publication de la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, à paraître.
- MARIÉ, Michel (1989) *Les terres et les mots*. Paris, Méridiens Klincksieck, 214 p.
- MISCOPEIN, Pierre (1995) La loi Pasqua. Les Directives territoriales d'aménagement, *Études foncières*, 66, mars : 9-12.
- SCHÖN, Donald (1983) *The Reflective Practitioner (How Professionals Think in Action)*. New York, Basic Books, 374 p.
- SFEZ, Lucien (1981) *Critique de la décision*. Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 3<sup>e</sup> éd. revue et corrigée.
- SIMONDON, Gilbert (1989) *Du mode d'existence des objets techniques*, Aubier, 3<sup>e</sup> éd., 336 p.
- THOENIG, Jean-Claude (1987) *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 2<sup>e</sup> éd., 318 p.
- TRICOT, Anne (1998) *L'Empire du milieu : quand les controverses environnementales interrogent la conception et la conduite d'un projet autoroutier*, Université de Pau, thèse de géographie et d'aménagement, non publiée, 410 p.
- (2001) *L'Empire du Milieu ou Comment sortir de la tautologie du conflit comme réaction?*, *Espaces et Sociétés*, à paraître.