



Action anti 4x4 organisée par l'association Agir pour l'environnement et le Réseau Action Climat France

# L'intérêt général : de nouvelles exigences

Débat autour d'une autoroute

Gilles Novarina

Lorsqu'ils évoquent la préservation de l'intérêt général pour justifier le bien fondé d'un tracé autoroutier ou routier, de l'implantation d'une ligne de TGV ou d'un aéroport, les pouvoirs publics affublent du vocable de *Nimby* (*not in my backyard*) les comportements des opposants.

Cette évocation leur permet de tracer une frontière entre ce qui relève de l'intérêt général et ce qui relève d'intérêts locaux. L'intérêt local est celui d'une partie de la société, qui peut correspondre soit à un territoire particulier – un parallèle peut être établi ici avec la notion d'affaires locales qui, dans le droit administratif français, sert à définir les compétences des municipalités – soit à un secteur d'activités – l'on parle alors de corporatisme économique – soit à une catégorie sociale particulière – il n'est pas rare d'employer à ce propos le terme de *lobby* – soit enfin à une situation résidentielle – et l'on invente pour caractériser les nouvelles attitudes de la population le terme de défense de son bout de jardin<sup>1</sup>.

Ces intérêts locaux doivent s'effacer devant l'intérêt général parce que celui-ci possède un caractère transcendantal, renoue avec une rationalité économique ou sociale supérieure. Il faut souligner que, par opposition à l'intérêt général qui a une signification positive, les mots qui servent à qualifier les intérêts particuliers, qu'il s'agisse de « local », de « lobby », de « corporatisme » ou de « *Nimby* », possèdent dans la langue française une connotation péjorative.

C'est à cette conception des rapports entre le public et le privé, entre le global et le local que les élus, les responsables administratifs et les professionnels de l'urbanisme se réfèrent quand ils ont besoin de justifier des choix. Cette conception suffit-elle à légitimer les actions qui concourent à l'aménagement du territoire ? N'entre-t-elle pas en concurrence avec d'autres façon d'envisager les rapports entre le général et le particulier dans les controverses qui ont trait à l'implantation d'infrastructures de transports, voire à des projets d'urbanisme ? Est-il encore possible d'invoquer l'intérêt général pour obtenir l'accord des différentes parties prenantes ?

## Controverses à propos d'une autoroute et de ses tracés

La décision d'aménager une nouvelle liaison routière (l'A51) entre Grenoble et Sisteron fait l'objet, depuis le milieu des années 1970, de débats et de conflits qui portent sur la nature de l'infrastructure à construire (autoroute, voie rapide, aménagement des routes nationales existantes) et sur le tracé le plus adapté (tracé ouest, passant par le col de Lus la Croix-Haute, plus court et donc moins onéreux, ou tracé plus long, desservant Gap et les principaux pôles touristiques des Alpes du Sud).

Les acteurs engagés dans cette controverse sont nombreux : maires, conseillers régionaux, conseillers généraux, ingénieurs du ministère de l'Équipement, responsables des sociétés concessionnaires, syndicalistes agricoles, dirigeants des Chambres de Commerce et d'Industrie, militants écologistes des associations de protection de la nature ou de défense des transports collectifs.

Lorsqu'on prend un peu de temps pour écouter et décrypter les arguments avancés par ces différents acteurs, force est de constater que les positions en présence ne se résument pas à un affrontement entre tenants de l'intérêt général et porteurs d'intérêts particuliers. À partir des propos individuels nombreux et variés, il est possible d'identifier trois grands types de position qui font, chacun, appel à une pluralité de registres de légitimation (Duarte P., Novarina G., 2001).

## Le désenclavement grâce à l'autoroute

Le principal défenseur de la solution autoroutière est le maire centriste de Gap. Il est soutenu non seulement par la

1. C'est la traduction française de *not in my backyard* que je retiendrai dans cet article.



Les deux trajets autoroutiers en débat

AEBK, 1996, fond en relief Digital Wisdom 1995

majorité des élus locaux hauts-alpins et par les Chambres de Commerce et d'Industrie, mais aussi par la société concessionnaire, par les élus de droite du département de l'Isère et par le président socialiste du conseil régional Provence-Alpes Côte-d'Azur. La réalisation d'une autoroute qui passe par Gap est justifiée par la nécessité de désenclaver le département des Hautes-Alpes, son chef-lieu appelé à jouer un rôle de « petite métropole » pour l'ensemble des Alpes du Sud et ses stations de sports d'hiver. Et l'argumentation qui sert à justifier une telle position apparaît plus riche que la simple évocation de l'autoroute comme facteur de développement économique. Le premier argument avancé est celui de la justice territoriale. L'autoroute est présentée comme le moyen de réparer l'injustice faite depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle aux Hautes-Alpes, qui sont l'oubliée des schémas nationaux d'infrastructures, que ceux-ci portent sur le réseau ferré ou les voies routières à grande circulation. Il convient donc de revenir à un aménagement du territoire plus équilibré et la solution par l'ouest, si elle coupe au plus court, évite les pôles les plus

dynamiques. La population locale a droit à un accès aisé aux services et aux équipements publics, c'est là une condition du retour au pays des jeunes diplômés des universités.

Le deuxième argument est de nature économique. Les autorités nationales cherchent depuis de longues années à confiner le département dans un statut de parc naturel. Et le maire de Gap d'employer à ce propos les images de réserve d'indiens voire d'« espace de détente pour les surchauffés des laboratoires ». La construction de l'autoroute permettra de connecter Gap et les stations du Champsaur et du Dévoluy à Marseille comme à Grenoble et à Turin, mettant ainsi les Hautes-Alpes en contact avec quelques-unes des régions les plus dynamiques d'Europe.

Le troisième argument renvoie à une critique de la technocratie d'État : au nom d'une solution technique préconçue, les ingénieurs des Ponts et Chaussées, parce qu'ils ignorent tout des réalités territoriales, retiennent le tracé qui évite les pôles de développement et n'est donc pas à même de garantir une gestion financière équilibrée de la future autoroute. L'ancrage dans la communauté locale est présenté comme une garantie de bon sens.

### La route plutôt que l'autoroute

Le monde des opposants à la solution autoroutière est extrêmement divers. Il rassemble des comités de défense locaux (parfois proches des revendications des propriétaires concernés par d'éventuelles expropriations), des associations de protection de la nature, des fédérations d'usagers de transports, des élus locaux, des militants des partis de gauche et des responsables de partis écologistes, avec parfois le soutien discret de membres des administrations régionales ou centrales. Pour se faire admettre comme des interlocuteurs par les pouvoirs publics, ces associations ont dû procéder à un long travail d'unification autour de thèmes communs et se démarquer des revendications ayant un caractère trop localiste. Cette « montée en généralité » s'est appuyée sur le recours à l'expertise technique et les militants sont devenus progressivement de véritables spécialistes des déplacements. Ils ont proposé des alternatives à l'autoroute et sont désormais les défenseurs d'une solution qui passe par le col de Lus la Croix-Haute et qui est fondée sur l'aménagement de la voirie existante (passage de la route nationale à trois voies ou à 2x2 voies). Pour justifier cette prise de position, les opposants avancent trois arguments.

Le premier est de nature économique : c'est la critique du gaspillage des fonds publics que ne manquerait pas d'entraîner la réalisation d'une autoroute qui passe par Gap. En effet, l'allongement du tracé et la nécessité de réaliser de nombreux ouvrages d'art, difficiles à ancrer, étant donné la nature géologique des sols traversés, entraînent une augmentation des coûts. De plus la gestion des sociétés concessionnaires n'est équilibrée que parce qu'elles bénéficient

ficient d'exonérations d'impôts sur leurs bénéficiaires lorsqu'elles les réinvestissent dans la construction de nouveaux tronçons d'autoroutes. Il existe là une incitation à des nouveaux programmes de travaux qui ne sont pas toujours justifiés économiquement.

Le deuxième s'interroge sur l'efficacité fonctionnelle du modèle autoroutier. L'autoroute se justifie lorsqu'il s'agit de capter des flux importants entre deux points éloignés géographiquement. À la différence de la voie rapide, elle ne garantit pas une irrigation capillaire des territoires traversés et produit de nombreux effets de coupure. L'autoroute est au service d'un modèle de développement qui ignore les réalités économiques et sociales des régions traversées. Les opposants appellent de leurs vœux un modèle alternatif qu'ils se gardent bien de définir (tout au plus parlent-ils de la nécessité de maintien de l'activité agricole).

Le troisième met l'accent sur les impacts paysagers. L'autoroute serait en effet un « long ruban de béton omniprésent » qui contribuerait à dégrader la nature et porterait atteinte à l'authenticité de cette région préservée que reste le Trièves. La dénonciation porte sur les effets sur le paysage perçus plus que sur les impacts sur l'environnement. Malgré la présence de militants écologistes dans le collectif des opposants, il est peu fait appel à l'écologie (en tant que science des milieux naturels) pour évaluer ces impacts.

### **L'autoroute comme égout à voitures : un modèle en crise**

L'autoroute a, pendant de longues années, été pensée par les techniciens comme un « égout à voitures », les réseaux routier puis autoroutier étant assimilés aux réseaux souterrains par lesquels transitent des fluides (eau potable, eaux usées, électricité, téléphone). D'après les raisonnements utilisés notamment en matière d'hydraulique, l'estimation de l'importance des flux transportés d'un point à un autre permet de dimensionner la taille des tuyaux et il convient de minimiser les entrées et les sorties de manière à éviter les fuites.

Si l'on applique ce raisonnement à la circulation automobile, l'on calcule la taille des routes à partir du trafic attendu et les interconnexions sont le plus souvent créatrices de difficultés. Selon cette conception, le réseau autoroutier, dont l'objectif est de relier des grandes villes éloignées les unes des autres, doit être indépendant du réseau routier existant pour le laisser intact. Il s'y superpose et entretient avec lui le moins possible de relations, ce qui permet de réduire les coûts. En ce qui concerne l'A51, les ingénieurs de l'Équipement préconisaient à l'origine de « tailler court » et donc de relier Grenoble à Sisteron en passant par Lus la Croix-Haute et ce par une autoroute.

Ce modèle autoroutier entre aujourd'hui en crise.

Autant il apparaissait adapté lorsqu'il s'agissait de définir le tracé de l'autoroute reliant Paris à la côte méditerranéenne en passant par Lyon et la vallée du Rhône, autant il pose problème lorsqu'il concerne des régions dont l'armature urbaine est composée de nombreuses villes moyennes et petites. La traversée des agglomérations est toujours une chose délicate et les dispositifs mis en place (contournements, rocade, tunnels) s'avèrent rapidement saturés, ce qui donne lieu aux périodes de pointe à de nombreux bouchons.

L'autoroute A51 soulève d'autres questions : tant qu'elle ne sera pas reliée au réseau européen (ce qui suppose la construction d'un barreau entre Ambérieu et Bourgoin-Jallieu), elle ne permettra pas d'écouler un trafic de transit élevé, d'où l'importance de capter la circulation régionale ou locale. Et dans ce cas, est remise en cause l'idée même d'une indépendance des réseaux routier et autoroutier.

Au modèle de l'« égout à voitures », ou du « tube », l'on peut opposer celui de l'« éponge », autrement dit celui de la percolation à travers des corps filtrants : *La mobilità, in alcune parti del territorio, si svolge per percolazione, come entro una spugna, che rinvia all'idraulica dei corpi filtranti piuttosto che a quella di una reti dei tubi gerarchicamente ordinati...La spugna è un sistema che si auto-regola : se un vaso si ostruisce, il fluido cerca un percorso alternativo. Il tubo si blocca. La spugna si dilata, il tubo è rigido* (Secchi B., 2000). Le modèle de l'éponge, c'est celui de l'irrigation fine du territoire par une diversité d'infrastructures (autoroute, voie rapide, route nationale, chemin départemental ou vicinal, réseau ferré et, à l'intérieur des villes, sites propres de transports en commun, pistes cyclables et chemins piétons). Il existe donc non plus une solution unique mais une pluralité de solutions aux problèmes complexes de circulation qui concernent à la fois les échelles européenne, nationale, régionale et locale.

Les multiples débats, qui ont lieu au sein même du ministère de l'Équipement depuis une trentaine d'années à propos de l'A51 et de ses tracés, illustrent l'embaras de cette administration comme les doutes qui saisissent les ingénieurs à propos des solutions techniques qu'ils plébiscitaient jusque-là. La rédaction, par le Corps des Ponts et Chaussées, à la demande du ministre de l'Équipement, d'un rapport sur les transports dans les Alpes françaises (Brossier C., Blanchet J.-D., Gérard M., 1998), témoigne de ces incertitudes. Le rapport conclut, en ce qui concerne l'A51, à la nécessité d'étudier, le plus à fond possible, les alternatives à l'autoroute que sont l'aménagement des routes nationales existantes ou la réalisation de voies rapides.

### **Stratégies de légitimation des décisions et des projets**

L'exemple développé ci-dessus montre que les controverses à propos d'une éventuelle autoroute entre Grenoble





Autoroute de la vallée d'Aoste

et Sisteron et de ses possibles tracés ne peuvent être ramenées à un conflit entre l'intérêt général et des intérêts particuliers ou locaux. Il n'existe pas en effet une définition de l'intérêt général qui fasse consensus entre les différents acteurs publics et privés et aucun de ceux-ci ne se laisse enfermer dans un comportement de stricte défense d'un intérêt particulier.

La définition de l'intérêt général, qui a fait flores dans la France républicaine, remonte à la philosophie morale du XVIII<sup>e</sup> siècle, plus précisément à Jean-Jacques Rousseau ; elle a été qualifiée de conception « civique » de l'intérêt général (Boltanski L., Thévenot L., 1991). L'intérêt général transcenderait les intérêts particuliers. Il ne résulte donc pas d'un simple rapprochement entre des points de vue différents, mais suppose une égalité de traitement de tous les citoyens quels que soient leurs niveaux de richesse, d'éducation ou de culture. Il suppose la recherche d'un juste équilibre entre riches et pauvres, comme entre villes et campagnes.

Cette conception « civique » de l'intérêt général est à l'origine des politiques routières menées dans la France de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle : chacune des trente-six mille communes françaises a droit à une desserte par des voies carrossables quelles que soient sa taille et sa situation géographique. Un parallèle peut être établi à ce propos avec le plan orthogonal préconisé par I. Cerdà à Barcelone, plan dont la principale qualité est de garantir à tous les points du

territoire une égale accessibilité aux services et aux équipements publics (Cerdà I., 1979). Dans une telle perspective, le recours à l'intérêt général suffit aux ingénieurs routiers pour justifier leurs projets vis-à-vis d'éventuels opposants.

Le modèle autoroutier est fondé sur une autre conception de l'aménagement. Il ne vise plus à irriguer l'ensemble du territoire mais à desservir prioritairement quelques pôles jugés stratégiques du point de vue du développement économique et social. La justification des décisions et des projets se fait en référence à une pluralité de registres de légitimité et non plus au seul intérêt général civique. Elle résulte d'un savant assemblage entre des exigences d'efficacité technique (le tube comme instrument le plus approprié pour faciliter l'écoulement de la circulation), des impératifs économiques (la construction d'une économie moderne fondée sur l'urbanisation, la grande industrie et le tourisme de masse) et une conception de l'État Nation dont les intérêts s'imposent aux territoires locaux. Et le processus de justification fonctionne d'autant mieux que l'État Providence garantit une redistribution des richesses et qu'il n'y a pas discussion de la rationalité qui conduit à l'établissement des choix techniques. Or ces deux conditions sont de moins en moins réunies depuis le début des années 1970.

Face à l'administration, les acteurs privés ne se présentent plus comme de simples porteurs d'intérêts particuliers. Le collectif des opposants, qui réunit élus, associations et militants écologistes, affirme sa volonté de se démarquer

des attitudes « pas d'autoroute dans mon jardin » et, en construisant des alternatives à la solution autoroutière, se positionne comme un « lobby d'intérêt général ». Les partisans de la solution autoroutière par Gap élaborent tout un argumentaire sur l'obligation qui incombe à l'État de réparer une injustice faite, depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, au département des Hautes-Alpes. Bien entendu, derrière ces positions, il est possible d'identifier des intérêts, mais ceux-ci sont de nature diverse et s'entremêlent : défense de la propriété, attachement à un coin de territoire, volonté de préserver l'intégrité d'un paysage, défense des terres agricoles d'une part, promotion du développement du tourisme d'hiver, affirmation de l'image d'une ville moyenne et volonté d'asseoir une position politique de l'autre. Et lorsque les représentants de l'administration affirment que ces acteurs locaux ont des comportements *nimby*, ces derniers répondent qu'en tant qu'ingénieurs des Ponts et Chaussées leurs interlocuteurs ont intérêt à la solution autoroutière. Ils passent en effet de postes de responsabilité publique à la direction des sociétés privées concessionnaires. Et de plus, selon certains opposants, une partie de leur rémunération serait liée aux travaux et aux études dont ils assurent la conduite.

Les controverses en matière d'aménagement mettent face à face des individus qui possèdent des appartenances multiples et justifient leurs points de vue sur la base de registres qui associent la préservation du groupe domestique ou de la communauté locale, le développement économique, l'efficacité fonctionnelle et technique des ouvrages à réaliser, la justice territoriale ou l'égalité de traitement des citoyens. Et tous les acteurs, qu'ils aient un statut privé ou public, se trouvent dans l'obligation de faire appel à cette pluralité de registres de légitimité pour justifier leurs actions ou leurs comportements. Le déroulement concret des processus de négociation et de décision n'a rien à voir avec l'opposition entre intérêts particuliers et intérêt général car il n'existe pas une catégorie d'acteurs, même parmi les représentants de l'État, qui soit en mesure de se détacher des circonstances particulières dans lesquelles elle vit pour incarner cette forme transcendante d'intérêt. Une telle attitude aurait quelque chose de surhumain : *Suivant Kant, je ne suis certain de bien agir que si les motifs qui me déterminent tiennent, non aux circonstances particulières dans lesquelles je suis placé, mais à ma qualité d'homme in abstracto. Inversement mon attitude est mauvaise quand elle ne peut se justifier que par ma situation de fortune ou ma condition sociale, par mes intérêts de classe ou de caste, par mes passions. De même, si suivant Rousseau, la volonté générale, qui est la base du contrat social, est infaillible si elle est l'expression de la justice parfaite, c'est qu'elle constitue une sorte de moyenne d'où toutes les considérations individuelles sont éliminées. Ainsi pour l'un et pour l'autre, les seules manières d'agir qui soient morales sont celles qui peuvent convenir à tous les hommes indistinctement, c'est-à-dire qui sont impliquées dans la notion d'homme en général... D'après ces moralistes, le devoir consiste à détourner notre*

*regard de tout ce qui tient à notre individualité empirique, pour rechercher uniquement ce que réclame notre condition d'homme, telle qu'elle est commune à tous nos semblables.* (Durkheim E., 2002).

Le décalage, qui s'accroît dans les sociétés contemporaines, entre une telle exigence morale et la réalité des processus de négociation explique que certains chercheurs en soient venus à parler d'intérêt général procédural.

### Un simple rapprochement d'intérêts particuliers ?

Le recours de plus en plus fréquent à la négociation, d'abord en Suisse ou dans les pays anglo-saxons, puis dans le reste de l'Europe, amène politologues et sociologues à proposer une nouvelle approche de la construction de ce qu'ils continuent à dénommer l'intérêt général. L'*advocacy planning* aux États-Unis (Checkoway B., 1994) assigne aux *planners* un rôle nouveau qui, à l'image de celui des avocats, est d'aider les groupes en présence à formuler leurs demandes, à exprimer leurs points de vue et donc à défendre leurs intérêts. Le processus de construction de l'intérêt général résulte donc d'un rapprochement des points de vue, d'un arbitrage des intérêts. Les demandes sociales s'ajusteraient donc les unes aux autres, à l'image de l'offre et la demande sur un marché de concurrence libre et parfaite.

La notion d'intérêt général procédural n'est pas sans poser problème. Elle suppose en effet que les intérêts sont donnés d'avance, qu'ils sont stables et qu'il est donc relativement facile de les identifier. Or ce présupposé est aujourd'hui largement remis en cause par les développements récents de la sociologie, de la science politique ou de l'urbanisme. Dans les sociétés contemporaines, qui s'apparentent à des « société de minorités », il est de plus en plus difficile d'organiser l'ensemble des demandes sociales en une série de besoins fondamentaux (emploi, logement, services, loisirs). La demande sociale n'est plus une donnée préalable, c'est un « construit » qui est produit par une série d'interactions sociales. Le rôle de l'urbanisme n'est plus seulement d'écouter et de rendre compte, il doit aider à la construction de ces demandes dans le même temps où il formalise un projet collectif, (Secchi B., 1989).

La théorie des régimes urbains propose un dépassement de la conception pluraliste qui était à l'origine de l'*advocacy planning*. Nous ne sommes pas dans un monde où s'opposent des porteurs d'intérêts donnés une fois pour toutes, les « préférences »<sup>2</sup> sont « fluides » et se redéfinissent au cours des interactions. Les acteurs privés comme les acteurs publics se trouvent lorsqu'ils abordent une négociation dans une situation de repli sur leur pré carré, de *narrow cognition*. Les proprié-

2. C. N. Stone utilise le terme de préférences plutôt que celui d'intérêt car il pense que les motivations qui poussent les personnes à agir ne relèvent pas uniquement des préoccupations matérielles.



Raphael Helle / Editing

Manifestants contre le trafic des camions dans le tunnel du Fréjus

taires s'intéressent à la préservation de leurs biens, les habitants veulent continuer à jouir de leur tranquillité, les entrepreneurs sont soucieux de la bonne marche de leur entreprise, les investisseurs tentent de maximiser leurs bénéfices, les fonctionnaires adoptent des comportements routiniers, tandis que l'attitude des élus est fondée sur le maintien du *statu quo*. Dans l'interaction, ils apprennent de leurs interlocuteurs et en viennent progressivement à modifier leurs comportements dans le sens d'une ouverture plus grande aux problèmes sociaux. (Stone C. N., 1993). Tous les acteurs sont donc en mesure de « monter en généralité », (Boltanski L., Thévenot L., 1991).

### S'agit-il vraiment d'un problème d'intérêt ?

Dans la plupart des pays européens, depuis une quinzaine d'années, les procédures de concertation sont en plein développement : référendums d'initiative populaire en Suisse, commissions spécialisées de débat public en France, accords de programme et tables de négociation en Italie, *public examinations* en Grande-Bretagne... Le recours de plus en plus fréquent à de telles procédures ne

peut être expliqué uniquement par une volonté de mieux prendre en compte les intérêts en présence. La négociation met face à face des groupes d'intérêts, c'est une évidence. Mais ce n'est pas pour autant qu'elle se résume à un simple rapprochement d'intérêts particuliers en vue de la construction d'un éventuel intérêt général.

Les processus de décision sont aujourd'hui marqués par une forte incertitude. Cette incertitude est liée moins à la complexité des problèmes à traiter qu'à l'absence de système commun de valeurs à partir duquel il est possible de créer des infrastructures de la cohésion sociale. D'après Charles Tilly, *society is more appropriately thought as a loosely coupled network of interactions than a cohesive unit bound together by common belief*, (cité dans Stone C. N., 1993). La négociation suppose en effet un accord sur un principe supérieur commun qui permette de hiérarchiser les points de vue en présence. Or les sociétés contemporaines peuvent être caractérisées de « sociétés démocratiques ordonnées » au sein desquelles coexistent plusieurs « doctrines compréhensives raisonnables », c'est-à-dire plusieurs représentations possibles du monde dans lequel nous vivons, (Rawls J., 1995). Le consensus social ne découle donc pas de l'adhésion à un système commun de valeurs, à un intérêt général qui résulte d'une conception bonne et juste de la société, mais est le produit de recouvrements de ces doctrines compréhensives. Il n'est pas antérieur mais postérieur à la négociation (« consensus par recouvrement »).

L'enjeu de la concertation n'est pas de contribuer à mieux faire passer un message prédéfini, il n'est pas de rapprocher des intérêts. Il est, pour reprendre la distinction établie par D. A. Schon (cité dans Farreri P., 2000), de passer d'une approche *problem solving* à une approche *problem setting*. Il ne s'agit pas de faire dialoguer les habitants à propos des solutions possibles à un problème posé à l'avance par les élus et les professionnels, mais de permettre aux acteurs en présence d'identifier ensemble les problèmes à traiter. Et cette identification ne peut se faire sur la base des seules connaissances mobilisées par les experts (celles qui sont fondées sur la détention d'un savoir scientifique construit sur la base de raisonnements logiques qui s'appuient sur des déductions). Elle implique une confrontation avec d'autres formes de connaissances : celles des habitants qui sont liées à l'usage du territoire et celles qui naissent au cours même du processus de négociation. L'interaction favorise en effet, par le biais du rapprochement de points de vue, la confrontation de « doctrines compréhensives » et la construction par recouvrement de compromis, plus stables que de simples ajustements d'intérêts, sur les problèmes à traiter et les solutions à apporter. Les objets techniques qui sont produits par recouvrement de ces points de vue sont plus complexes, car ils ne répondent plus de manière univoque à un impératif unique. Si l'on revient quelques instants à l'exemple de la liaison Grenoble Sisteron, force est de constater que la confrontation entre les points de vue de l'administration, des élus locaux et du

collectif des opposants a permis de montrer que le problème à traiter n'était pas uniquement de réduire le temps de déplacement entre l'Europe du Nord et la côte méditerranéenne, mais qu'il était aussi de désenclaver les territoires traversés et de choisir l'infrastructure qui ménage le plus possible le paysage des vallées des Alpes du Sud qu'empruntera la future liaison routière. La solution retenue, au moins jusqu'à ce que le ministre de l'Équipement relance, il y a un peu plus de deux ans, une nouvelle phase de consultation, résidait dans la mise en place d'un système mixte qui préconise, selon les tronçons, un aménagement des routes nationales existantes, la création de voies rapides ou la réalisation d'une autoroute.

Dans les configurations de décision fondées sur le recours à la négociation, l'évocation de l'intérêt général apparaît comme un moyen pour les détenteurs de charges publiques de se dresser dans les plis de leur dignité et de se

placer en quelque sorte au-dessus de la mêlée. Mais il n'y a plus grand monde pour croire qu'élus et fonctionnaires sont absolument étrangers à la défense d'intérêts particuliers. Il est en effet couramment admis de parler du *lobby* autoroutier ou de celui du nucléaire pour expliquer certains choix du gouvernement en matière de politique de transports ou d'énergie. L'enjeu de l'action publique aujourd'hui est sans doute moins la recherche d'un intérêt général toujours plus évanescent que l'instauration de procédures de concertation et de négociation les plus démocratiques et les plus transparentes possibles. Est-ce un hasard si, en comparaison avec ses voisins européens, la France est le pays où à la fois l'on évoque le plus souvent l'impératif de l'intérêt général et où l'on est le plus réticent à l'égard de la concertation et de la négociation ?

**Gilles Novarina**

#### Références bibliographiques

Boltanski L., Thévenot L., (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

Brossier C., Blanchet J.-D., Gérard M., (1998), *La politique française de transports terrestres dans les Alpes*, Paris, La Documentation française.

Cerdà I., (1979), *La théorie générale de l'urbanisation*, Paris, Éditions du Seuil.

Checkoway B. (éd.), (1994), « Paul Davidoff and advocacy planning in retrospect », *Journal of the American Planning Association*, vol. 60, n° 2.

Crosta P. L., (1998), *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Milan, Franco Angeli.

Duarte P., Novarina G., (2001), *Regards associatifs sur la ville et ses territoires*, Cresson, Plan Urbanisme Construction et Architecture.

Durkheim E., (2002), *L'individualisme et les intellectuels*, Paris, Mille et une nuits.

Ferreri P., (2000), « Ralentir. Note sur l'approche participative du point de vue de l'analyse des politiques publiques », in Soderstrom O., Cogato-Lanza E., Roderick J.-L., Barbey G., *L'usage du projet*, Lausanne, Payot.

Gaudin J.-P., Novarina G., (1997), *Politiques publiques et négociation*, Paris, CNRS Éditions.

Healey P., (1997), *Collaborative planning*, Planning-Environment-Cities.

Rawls J., (1995), *Libéralisme politique*, Paris, Presses Universitaires de France.

Secchi B., (1989), « Domanda sociale », *Un progetto per l'urbanistica*, Turin, Einaudi.

Secchi B., (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Rome, Laterza.

Stone C. N., (1993), « Urban regimes and the capacity to govern. A political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n° 1.

#### Biographie

GILLES NOVARINA, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, poursuit des recherches comparées sur les planifications territoriale et urbanistique en Europe. Il a dirigé l'ouvrage *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, paru en 2003 aux Éditions Anthropos.  
[gilles.novarina@free.fr](mailto:gilles.novarina@free.fr)