

publique. La presse et les associations de l'environnement constituent en effet une catégorie d'acteur spécifique, située à un point nodal de la communication. Les « médiateurs » sont à l'origine de la reconstruction permanente de l'espace d'émergence des problèmes environnementaux, et de leur décalage de plus en plus grand avec les déséquilibres *in situ*.

Le positionnement des acteurs oscille selon les différents projets s'inscrivant ainsi dans les principes d'une analyse en termes de « *policies networks* »⁷. Il est cependant également soumis à une lente sédimentation dans l'histoire locale, l'enracinant progressivement, au fur et à mesure des projets « consommés », aux phénomènes de « don et de contre-don »⁸.

Les politiques du littoral varois se caractérisent par un dépassement très rapide, dès les années 60, d'une relation clientéliste préfet-notable au profit d'une régulation locale, associant l'ensemble des différents acteurs.

Une approche liant les concepts de *policies communities* et de *policies networks* s'est révélée indispensable à l'appréhension globale de la complexité des réseaux d'acteurs du littoral varois. La dimension contractuelle des politiques de l'environnement et le positionnement multi-



Le site de Port Grimaud en 1960

forme des acteurs (en groupe, individuel, appartenant à plusieurs groupes, évoluant au cours des projets) en constituent des dimensions incontournables.

Les politiques du littoral varois semblent s'être détachées très tôt, dès les années 60, de l'ascendance de l'État. Elles se sont orientées vers des processus de régulation locale, assurant aux différents acteurs la certitude de leurs connexions sociales et politiques, la maîtrise d'un dosage complexe et opaque, entre motivation personnelle et intérêt collectif. Les politiques locales varoises sont fortement structurées par la valeur foncière de l'espace. Le couple élu local-promoteur immobilier devient, dans ce contexte, le pivot du pouvoir politique local.

La loi de protection et d'aménagement du Littoral de 1986 permet, grâce à l'ambivalence de ses objectifs et à l'impossibilité de son application uniforme sur l'ensemble des littoraux français, au contre-pouvoir associatif de s'exprimer avec plus d'acuité. L'outil de droit se substitue à la règle de droit et rééquilibre le jeu social vers la mise en place d'une gouvernance locale de l'environnement.

La priorité environnementale finit par s'intégrer à toutes les stratégies d'affichage des acteurs locaux. A partir des années 90, les associations de l'environnement sont invitées par les élus locaux à venir réfléchir, autour de tables rondes, aux grands axes de développement et à leurs impacts écologiques. Cette adhésion unanime à la protection de l'environnement masque en réalité l'effondrement de la gouvernance locale en place.

Des consensus multicatégoriels

L'analyse des politiques du littoral varois met en exergue l'existence d'un jeu social local fortement structuré par des logiques d'autoreproduction liant les diverses catégories d'acteurs, en-deçà de la nature des différents projets considérés. Le positionnement des différents acteurs locaux a été notamment analysé au travers de la comparaison de quatre projets d'aménagement :

- mise en place de la station d'épuration de Toulon Ouest à Sicié ;
- mise en place d'un contrat de Baie sur la rade de Toulon ;
- aménagement de Port Grimaud sur la commune de Grimaud ;
- aménagement des Marines d'Aryana sur la commune de Six-Fours.

Le premier projet a été conçu dans le cadre du Programme d'assainissement littoral de la région Provence – Alpes – Côte d'Azur à l'instigation de l'agence de l'Eau. Il a été mené par la Direction Départementale de l'Équipement, le Syndicat intercommunal de l'aire Toulonnaise et la municipalité de la Seyne-sur-Mer, qui réceptionne la station sur

sa commune. Ce projet se caractérise par une très forte polémique par voie de presse et juridique⁹, liée au choix de son implantation en contrebas de la falaise de Sicié. La station s'est implantée, sans doute selon les principes de

6. Muller P., *Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde*, Paris, L'Harmattan, 1995.

7. Barraqué B., « Politiques publiques et environnement entre expertise et débat », Colloque du CRESAL, Paris, L'Harmattan, 1993.

8. Muller P., op. cit.

9. TA de Nice du 14 février 1991 autorisant la station, autorisation ministérielle des travaux en site classé du 17 juin 1991, arrêté du 19 mai 1993 annulant la DUP et le jugement du Tribunal administratif de Nice, Amendement à la loi Littoral du 14 octobre 1993.

« l'inodore, incolore, invisible »¹⁰ sur ce site exceptionnel, le seul d'ailleurs parmi tous les choix possibles sur lequel aucun projet immobilier n'était prévu (site classé). Les différents acteurs locaux, objets d'un processus de manipulation (analysé ci-après), ont fini par adhérer, dans un consensus partagé, au choix de Sicié.

Le deuxième projet en cours, depuis la circulaire de 1991 relative au contrat de Baie, concerne l'éventualité de la mise en place d'un contrat sur la grande rade de Toulon. Cette dernière est soumise à des usages multiples (industrie, commerce, baignade, mytiliculture, aquaculture, plaisance, port militaire, tourisme), sources de pollution chroniques et accidentelles particulièrement préjudiciables à la qualité du milieu marin. L'ensemble des acteurs concernés, à l'exception de la municipalité toulonnaise, semble adhérer au projet. Chacun d'entre eux en fait cependant le réceptacle de sa propre vision politique de l'environnement, lui conférant ainsi une nature « polymorphe » peu compatible avec sa mise en place effective.

Le troisième et le quatrième projets concernent des aménagements de marinas sur des zones marécageuses. Le projet de « Port Grimaud », dont le premier permis a été déposé en 1963, s'est réalisé par tranches successives jusqu'en 1986. Le projet des « Marines d'Aryana » dont le permis a été déposé en 1971 s'est également réalisé par tranches successives, dont les dernières ne se sont concrétisées que très récemment, en 1998. Les différents acteurs locaux concernés par ces deux projets ont été favorables à leur réalisation. Les seuls affrontements constatés s'affichant sous le label de la protection de l'environnement concernaient en réalité les propriétaires des tranches réalisées, désireux de conserver des espaces libres autour de leur propriété, et les futurs propriétaires désireux de s'implanter sur ces mêmes espaces.

L'analyse détaillée de ces quatre projets, ainsi que la comparaison de la presse locale de *Var Matin* et des études scientifiques en aménagement et environnement de 1960 à 1995 révèlent les grands principes du fonctionnement du jeu social. Les processus de prise de décision dépendent sur le littoral varois de deux paramètres principaux : la mise en visibilité ou en invisibilité des projets, l'affichage consensuel ou polémique des différents acteurs à leur égard. Ces deux paramètres sont rattachés à la valeur d'usage des espaces, c'est-à-dire leur potentiel de réappropriation physique ou intellectuelle.

Les projets de la station d'épuration de Sicié et du contrat de Baie de la rade de Toulon, concernant des espaces très convoités, se caractérisent en effet par une importante médiatisation (forte mise en visibilité). Les projets de marinas, concernant à l'inverse des espaces marécageux à faible valeur d'*usus* (dont la valeur écologique n'a été

reconnue du grand public qu'à partir du début des années 80) ont été en revanche très nettement invisibilisées.

Les polémiques importantes ou faibles greffées autour de ces projets présentent les différents acteurs comme des défenseurs de l'environnement. Le concept de l'environnement étant, comme le souligne Pierre Lascoumes, « une



La marina de Port Grimaud aujourd'hui

construction sociale, et en aucun cas un bien préexistant doté d'une essence intemporelle »¹¹, permet aux acteurs de s'essayer à la régulation locale, à la gouvernance. Les intérêts de l'environnement au sens de la protection des écosystèmes et ceux préservant la réserve foncière des espaces naturels se sont notamment affrontés. L'appartenance médiatique des acteurs à l'un ou l'autre de ces secteurs évolue souvent en fonction des coups de cœur de l'opinion publique et permet à certains d'entre eux une meilleure maîtrise du processus décisionnel.

L'analyse des axes de débat médiatisés, confrontant les élus locaux, les associations de l'environnement et les scientifiques de 1960 à 1995, démontre la succession de trois grands moments. Le premier moment, des années 60 à la fin des années 70, oppose les élus locaux confrontés à la « légitime nécessité d'aménager et de domestiquer le littoral » aux associations de protection réclamant l'ouverture des rivages au grand public et la mise en réserve de quelques sites de qualité.

Le deuxième moment s'engage au début des années 80. Il oppose les élus locaux, dont la réponse politique aux difficultés économiques que connaît le littoral s'aff-

10. Aspe C., *Des eaux d'égouts et des couleurs*, Thèse en aménagement, Tours, 1994.

11. Lascoumes P., *L'éco-pouvoir, environnement et politique*, Paris, La Découverte, 1995.

firme de plus en plus comme orientée vers l'aménagement systématique, aux associations de l'environnement qui défendent la réserve foncière des espaces naturels.

Le troisième moment, essentiellement présent à partir des années 90, est beaucoup plus complexe. Les élus s'y présentent, à l'instar des associations de l'environnement, comme de fervents défenseurs de l'environnement, et n'hésitent pas d'ailleurs à afficher les actions de ces dernières comme rattachées à des intérêts de proximité. Les acteurs locaux mettent ainsi en scène l'affrontement médiatique de l'environnement scientifique des écosystèmes (élus, scientifiques associations) à la spéculation foncière urbanistique (élus, promoteurs), ou naturelle (élus, associations), brouillant la lisibilité du jeu social.

La valeur d'usage des espaces

La « littoralisation » varoise est à l'origine de disparités économiques et paysagères entre la frange côtière et l'arrière-pays. La minéralisation progressive des



Les étangs de Villepey, une zone marécageuse non urbanisée

espaces littoraux déstructure progressivement le fonctionnement des écosystèmes et suscite des conflits d'usage de plus en plus poussés.

Le mitage foncier affectant les espaces littoraux à fort potentiel d'usage du Sud de la France a inquiété très tôt l'État qui leur a fait bénéficier de mesures de protections spécifiques. Une Mission interministérielle pour la protection et l'aménagement de l'espace naturel méditerranéen a ainsi été créée en 1973 auprès du Premier ministre, afin d'assurer la protection des espaces naturels des régions PACA, Languedoc-Roussillon et Corse (ainsi que celle des départements limitrophes relevant des mêmes problèmes). Elle souligne les difficultés de gestion et identifie le rôle pernicieux du zonage NA qui, bien que ne conduisant pas à un aménagement immédiat, conduit presque toujours, sous forme concertée avec la municipalité, à des opérations immobilières lourdes. Le statut interministériel de la mission aurait pu lui conférer par le biais de jeux de concurrences entre ministères un poids politique incontestable, mais il semble au contraire à l'origine d'une grande faiblesse. Cette instance coupée du

tissu politique local sur lequel elle enquête, se retrouve très vite en porte-à-faux et, contestée par l'autorité préfectorale, prend fin avec la décentralisation.

Une autre série de mesures de protection spécifiques à la Provence-Côte d'Azur et à la Corse a également été lancée par le décret du 26 juin 1959 (renforçant le pouvoir des préfets). L'arrêté du 30 mars 1960 jette les bases de la notion de « périmètre sensible » dans les départements du Var et des Bouches-du-Rhône. Cette mesure de protection, à la différence de la première, n'essaie pas de modifier les rapports de force sous-jacents à la pression foncière, mais consiste en l'acquisition de zones naturelles menacées. Elle permet ainsi la mise en protection de 552 hectares dans le département du Var.

L'arrêté ministériel du 2 novembre 1975 classe l'ensemble du département varois en périmètre sensible. La loi du 31 décembre 1976 institue la « taxe départementale des espaces verts », permettant de financer, paradoxalement, les acquisitions d'espaces à protéger grâce à des bénéfices réalisés sur les permis de construire. La loi du 18 juillet 1985, répondant aux objectifs de la décentralisation, place la taxe sous la responsabilité des conseils généraux. Le département varois a ainsi acquis 90 000 hectares qu'il a soustrait à l'urbanisation : Ste Maxime, St Raphael, Sanary, St Tropez, Hyères, Carqueiranne, massif de la Ste Baume, étangs de Villepey, massif de la Gaillarde (Roquebrune-sur-Argens), rives du lac de Ste Croix, une partie de la plaine de la Garde.

Un grand nombre d'élus des communes littorales, désireux de se débarrasser de leur rôle d'arbitres entre promoteurs, scientifiques et associations de l'environnement favorisent l'acquisition de certains espaces par le conseil général ou le Conservatoire du littoral. Le Conservatoire du littoral a ainsi fait 62 acquisitions représentant 532 hectares sur l'ensemble du département. La superficie des propriétés situées sur la côte est très souvent inférieure à 1 hectare, cette caractéristique étant liée aux différences de prix des terrains localisés à l'intérieur des terres et de ceux bordant la frange littorale. La gestion de ces espaces est confiée à deux comités. Le premier, ou « comité local des sites », est composé du ou des maires des communes concernées, des représentants des signataires, et des associations d'usagers. La composition de ce comité permet ainsi une réappropriation par les usagers du patrimoine naturel. Le deuxième comité, ou « comité paritaire », se compose du président du conseil régional, du président du conseil général, et du délégué du Conservatoire du littoral.

Les espaces préservés et ceux voués à l'urbanisation se caractérisent très fréquemment par des paysages ou des valeurs écologiques équivalentes. Ces espaces ne se différencient en réalité très souvent que par le degré d'attention que les différents acteurs locaux leur portent. La mobilisation des associations de l'environnement dépend ainsi par exemple très fréquemment des intérêts personnels des membres de leur bureau, liés à « l'usage » des « espaces à protéger » en tant que valeur symbolique de la nature, sites ludiques...

Les espaces à forte valeur d'usage

Le projet de la station d'épuration de Toulon-Ouest et du contrat de Baie de la rade de Toulon se localise sur des espaces à très fort potentiel « d'usage ». Le premier projet se caractérise par l'affichage des divergences d'opinions des différents acteurs concernés. Le deuxième projet laisse apparaître à l'inverse un consensus global en sa faveur.

Les conflits greffés autour de la localisation de la station d'épuration de Toulon Ouest se sont inscrits dans la nouvelle tendance française des années 90 à l'affichage des processus de la négociation. « Offrandes d'une nouvelle démocratie locale », ils se heurtent en réalité à un système de régulation locale en place depuis plusieurs années. La manipulation de l'information, et la mise en scène des associations et des scientifiques par des élus locaux se prévalent des intérêts de proximité, assurent la pérennité de la domination des acteurs forts sur les acteurs faibles.

L'accord de l'ensemble des acteurs locaux en faveur d'un contrat de Baie sur la rade de Toulon, n'a pas moins évité l'échec actuel de ce projet. Car tout se passe comme si le consensus de surface masquait le refus de voir aboutir ce projet. Le syndicat intercommunal de l'aire toulonnaise a pourtant lancé au cours de l'été 1998 un appel d'offre concernant l'étude de sa mise en place. Réelle prise en compte de l'urgence de la situation ou habile tactique permettant d'alimenter le désir environnemental du grand public, tout en se réservant le choix du contenu du projet...

La nouvelle « croyance » quasi « sociétale »¹² dans les valeurs de l'environnement produit un lissage apparent des conflits relatifs à la maîtrise foncière des espaces littoraux. Le nombre de recours devant le Tribunal administratif de Nice pour atteinte à la loi Littoral est en régression. Ce déclin procédural semble lié à la mise en place progressive de commissions extra-municipales de l'environnement. Certains élus locaux du littoral varois ont en effet mis en place ces commissions dans la perspective de convier les associations de l'environnement les plus actives aux différents débats, les « engluant » ainsi progressivement au cœur du processus décisionnel. Les associations de l'environnement disposent par rapport aux autres acteurs représentés autour de ces tables rondes d'une très faible représentativité. Les retombées économiques résultant de la protection de l'environnement ne sont en effet perceptibles qu'à long terme. La restauration de la qualité de l'environnement marin de la rade de Toulon, objet des discussions du contrat de Baie, permettrait ainsi dans un premier temps l'amélioration de la qualité de l'eau de la rade, puis à plus long terme des sédiments marins. Ces derniers fréquemment extraits des fonds de la baie lors des opérations de dragage, pourraient alors être réimmergés directement en haute mer, à moindres frais. Les activités mytilicoles et piscicoles présentes sur une partie de la rade pourraient prospérer, tandis qu'une reconversion de l'ancien site industriel des chantiers navals vers le tourisme nautique et balnéaire pourrait être envisagée. Néanmoins, et malgré les nombreux

fonds d'aides européens à disposition, les élus locaux résistent à ces projections à long terme, desquelles ils se sentent dédagés corrélativement à la durée de leur mandat.

Les commissions extra-municipales de l'environnement présentent en réalité pour les élus locaux le double avantage d'endiguer le potentiel revendicatif des associations de l'environnement et de valoriser les axes d'aménagement retenus, par le « label environnemental ».

L'adhésion des différents acteurs locaux à la protection de l'environnement et l'apparente accalmie des conflits marquent une nouvelle étape dans la redistribution du pouvoir. Le principe de la mise en place de commissions extra-municipales de l'environnement constitue fréquemment une stratégie de désarmement de « l'éco-pouvoir » associatif, mettant à la disposition des élus locaux un nouveau registre de discours plus écologique.

Les espaces à faible valeur d'usage

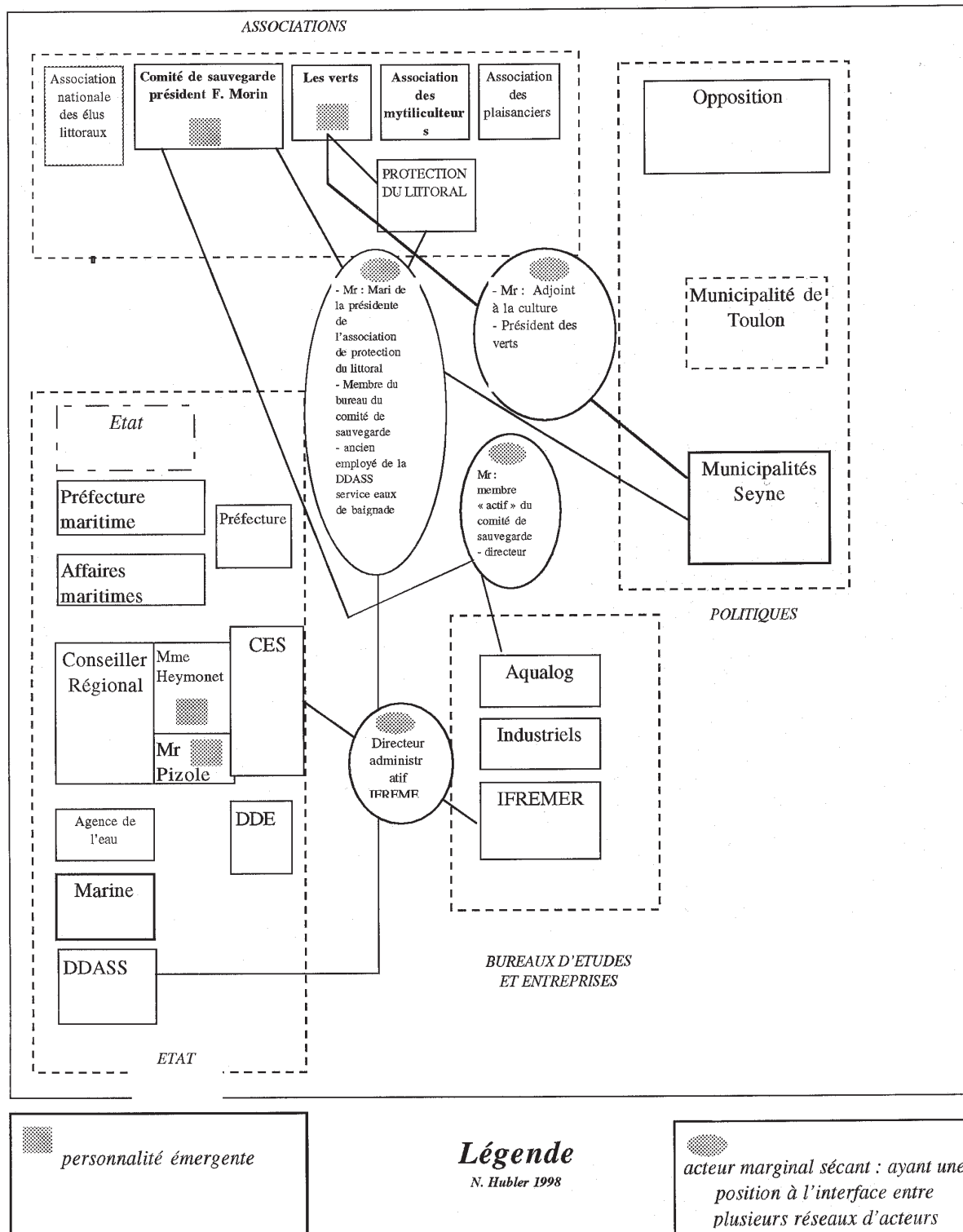
L'aménagement de ces espaces (marécageux pour les deux exemples choisis), quelles que soient ses incidences sur le milieu naturel, regroupe les acteurs locaux dans un processus consensuel en sa faveur. Epicentres de propagations d'épidémies, lieux fantasmagoriques de la sorcellerie, plus usuellement utilisés comme « dépotoirs collectifs », les marécages jouissent d'une image sociale dépréciée, favorisant le processus d'invisibilisation des aménagements s'y étant effectués. L'effacement social de ces espaces aurait ainsi généré leur disparition physique.



Les étangs de Villepey

12. Motte A., « La résurgence des schémas d'aménagement urbain » (1988-1994), CNRS/PIR-Ville/DATAR, 1995.

**SCHÉMA N°1 : LA NATURE SOCIALE DE LA DÉCISION DES PERSONNAGES CHARISMATIQUES
DANS L'EXEMPLE DU CONTRAT DE BAIE (RADE DE TOULON)**



Leur réapparition « soudaine » quinze à vingt ans plus tard, sous forme aménagée et dotée d'une très grande valeur d'usage, ne pouvait ainsi que susciter une adhésion globale des différents acteurs.

Le projet de Port Grimaud conçu il y a trente ans, selon « l'art d'une facture ancienne », semble avoir été créé pour vieillir dans le perfectionnement de la patine des ans, tant d'un point de vue architectural que sociologique. Port Grimaud est devenu un des monuments les plus visités de France. Ce projet aurait pu, par son ampleur et le fait qu'il se soit localisé sur un espace lagunaire, zone de transition entre le milieu marin et terrestre d'une très grande importance pour le fonctionnement de l'écosystème littoral, attirer l'attention des associations de l'environnement, des scientifiques ou de la presse. Le site de Port Grimaud était précédemment aux aménagements effectués par F. Spoerry pour le transformer en une cité de l'eau, utilisé comme décharge collective. Il constituait un espace répulsif s'interposant entre les terres et le front de mer. Ces espaces naturels d'une très grande valeur écologique, très longtemps oubliés des badauds, ont ainsi été dotés de la capacité de se métamorphoser dans le plus grand des silences en décorum artificiel, et ont été écologiquement détruits. Port Grimaud se caractérise par une fréquentation de luxe essentiellement saisonnière et s'intègre avec difficulté au tissu communal, ne nouant que de très faibles relations avec l'ancien noyau villageois. Cet aménagement semblerait ainsi, et ce malgré tous les commentaires les plus élogieux faits à son égard, être à l'origine du fonctionnement bicéphale de la commune de Grimaud, excluant en quelque sorte la population locale du développement économique qu'il suscite. Pastiche provençal, il crée l'illusion, sur un site naturel historiquement déserté, d'un passé symbiotique entre l'homme et l'eau. Il donne à voir enfin l'espace, et lui confère un formidable potentiel d'usages, seuls gages de l'adhésion unanime des acteurs locaux à son égard.

Des personnages charismatiques

La trame du jeu social fractionne le positionnement des différents acteurs en deçà de leur appartenance à des catégories spécifiques. Des oppositions très nettes sont en effet présentes au sein des catégories d'acteurs. Des divergences d'opinions internes partagent également les membres d'une même association de l'environnement, ou d'un même service municipal (oppositions fréquentes, exprimées ouvertement ou non, entre l' élu politique et le responsable administratif).

L'analyse du jeu social, soumis ainsi à de très forts phénomènes de dispersion, s'est orientée autour du positionnement des acteurs par rapport à différents projets ponctuels. Trois types de positionnement principaux ont pu être identifiés : opposé au projet, favorable, position fluctuante en fonction de l'évolution du projet. Ces trois types de positionnement caractérisent très fréquemment les différents acteurs de manière quasi individuelle. Le vécu, l'appartenance corporatiste, institutionnelle, ou

intellectuelle de ces derniers déterminent en effet des rapprochements d'individus à individus. Par ailleurs l'appartenance plurielle de certains acteurs à différentes catégories, des ramifications tacites en liens d'amitié et des phénomènes de « don et de contredon » favorisent également l'émergence de relations interpersonnelles.

La sphère décisionnelle locale est ainsi très restreinte, laissant émerger certains personnages clefs désignés par leurs fonctions ou leur charisme : « les leaders ».



Rade de Toulon

G. Cooper, autodidacte aux connaissances impressionnantes, et N. Vicente, de la fondation Ricard, ont ainsi par exemple fait sortir de l'anonymat social, dès les années 60, le problème des herbiers de posidonies en rade d'Hyères et dans la lagune du Brus. Progressivement, sous la main de ces personnages charismatiques se tracent des espaces à problèmes, se redessine une réalité sociale, lentement naturalisée auprès du grand public. L'importance du rôle de ces personnages se traduit en effet soit par le poids de leur position institutionnalisée dans la prise de décision, soit par leur capacité informelle à l'infléchir. L'importance de leur représentation sociale s'appuie sur leur position à l'interface entre plusieurs réseaux d'acteurs.

Les relations liant les différents leaders se durcissent progressivement, soumises à la lente cristallisation d'une mémoire, d'un vécu collectif. La « passivisation des représentés et la professionnalisation croissante des représentants »¹³ accentuent ce phénomène. Progressivement et quels que soient les projets considérés, des voies relationnelles privilégiées court-circuitent l'apparent partage du pouvoir affiché. Les leaders en concurrence se présentent tous comme des protecteurs de l'environnement.

L'exemple du projet de mise en place d'un contrat de Baie sur la rade de Toulon illustre cette tendance, mettant en évidence l'importance du rôle clef de quatre personnages. (cf. schéma N° 1). Leurs positions à l'interface entre plusieurs catégories d'acteurs leur confère un poten-

13. Barraqué B., « Politiques publiques et environnement entre expertise et débat », colloque du CFESAL, l'Harmattan, 1993.

tiel d'accès et de diffusion de l'information, leur permettant d'infléchir l'évolution du projet.

Par ailleurs, les différents entretiens menés avec les acteurs locaux ont suscité progressivement un accroissement de leur intérêt pour ce projet. Chacun d'entre eux



Site d'implantation de la station d'épuration de Toulon-ouest (avant et après), sur le versant caché*

était en effet désireux de savoir si certaines personnes avaient déjà été interrogées et si elles s'étaient montrées favorables ou réticentes. Au fur et à mesure que la liste des personnes interrogées croissait, et que nous en informions nos interlocuteurs, leur intérêt pour le projet grimpait de façon proportionnelle. Cet exemple illustre l'importance que revêtent les relations sociales dans les processus décisionnels. Il met l'accent sur l'ambiguïté du rôle du chercheur, de l'observateur, dont la présence même induit des modifications des phénomènes sociaux observés.

Les articulations fragiles du tissu social local abritent une catégorie d'acteurs spécifique, les médiateurs. Ces derniers effectuent le décodage des processus de prise de décision, et leur recodage vers le grand public. Source de pouvoir, ce privilège leur confère également un attrait, les soumettant à diverses manipulations. Tour à tour manipulateurs ou manipulés, les « diffuseurs de l'information » se situent au centre du transfert réflexif entre l'échelle nationale et la localité, au point de convergence des différents avis des acteurs locaux.

L'implantation de la station d'épuration de Toulon Ouest sur le site de Sicié reposerait sur les artifices d'une

manipulation du grand public par voie de presse. Cette dernière a consisté à afficher les opposants à ce choix, comme défendant des intérêts de proximité au détriment de l'équilibre écologique côtier. Les services déconcentrés de l'État et les élus locaux à l'origine de ce stratagème de « médisances » pourraient en réalité avoir soutenu le choix de Sicié dans la perspective d'assurer la reproduction de leurs logiques sociales. Cette dernière consisterait en effet en grande partie, pour les services déconcentrés de l'État, à assurer le suivi d'une opération de la plus grande envergure possible. Elle s'articulerait pour les élus locaux autour de la nécessité de préserver la réserve foncière constituée par les deux autres choix d'implantation possibles (Fabrégas, Ollioules). Un projet de marina est en effet à l'étude sur le site de Fabrégas à proximité de Sicié, tandis que la zone d'Ollioules a accueilli un centre commercial. Les services déconcentrés et les élus locaux ont ainsi utilisé à leur profit la mauvaise publicité auprès du grand public de la défense des intérêts de proximité. Ils ont publiquement désigné les opposants à la concrétisation de ce projet sur le site de Sicié (associations, universitaires) comme « réfractaires à la protection de l'écosystème marin ».

La complexité de l'environnement, objet social existant pourtant en deçà de toute représentation, présent inextricablement dans toute action menée sur le milieu, et polymorphe, le destinait tout particulièrement à une réappropriation rapide par la gouvernance locale. L'importance des intérêts en présence a cependant fait rapidement basculer cette amorce de gouvernance vers la reproduction des systèmes de régulation antérieurs. Certaines mécaniques tendant à privilégier le développement économique par rapport à la protection de l'environnement s'épuisent cependant d'elles mêmes. Elles ont en effet produit de vastes zones de « bétonnites » incapables d'attirer à elles la masse touristique, alors que leur entretien coûte de plus en plus cher aux contribuables. Les propriétaires fonciers des tranches déjà réalisés, désireux de canaliser ce phénomène, s'opposent aux propriétaires des tranches en cours de réalisation et se rangent du côté des protecteurs de l'environnement.

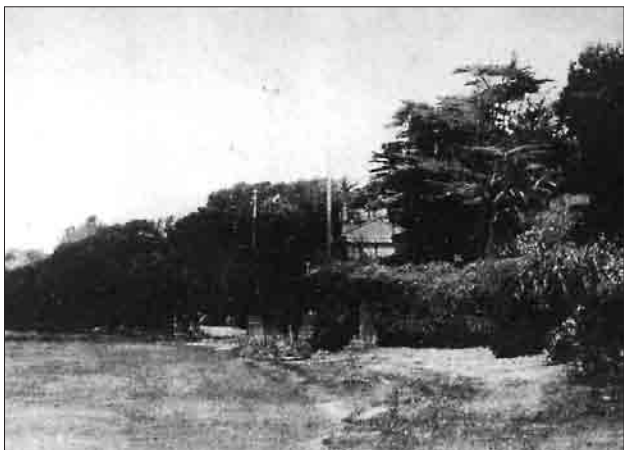
Scénario social des projets

L'analyse des quatre projets sélectionnés révèle des similitudes très importantes dans le passage de la mobilisation des acteurs.

Ces derniers s'inscrivent dans la longue durée de quinze à trente ans, ils sont alternatifs et font se succéder des périodes courtes (un à deux ans) de communication de l'ensemble des acteurs, à de longues périodes de silence

* L'implantation de la station sur ce site : fragilisation de la falaise, traversée par tunnel, tarissement de nappes phréatiques... ; impossibilité de réutiliser les eaux épurées... ; capacité d'extension future de la station limitée. Un choix d'implantation très difficile et très cher, dans l'unique perspective d'invisibilité... sur la façade cachée de la ville.

(blocage du projet : contrat de Baie, station d'épuration de Toulon Ouest ; mise en invisibilité : marines d'Aryana, Port Grimaud).



Site de la Coudouillère (Cap Nègre) : autrefois, des marécages laissés à l'abandon

On constate par ailleurs une transversalité initiale de la mobilisation, liant l'ensemble des différents acteurs. Celle-ci est relayée par un étranglement progressif des différentes catégories d'acteurs représentées et l'élimination du tissu associatif.

Ces différents actes du scénario social se soldent par un basculement de la prise de décision articulé autour d'une mise en scène publique. Il s'agit pour le cas de Sicié de l'affichage de la protection du milieu marin opposée à la protection des intérêts de proximité.

Les aménagements des Marines d'Aryana et de Port Grimaud se présentent comme permettant l'ouverture au public de paysages à haute valeur ajoutée. Ces derniers s'opposent en effet à l'insalubrité initiale des lieux sur lesquels ils se sont implantés (marécages, zones lagunaires). L'importance écologique de ces zones à faible potentiel d'usage est totalement absente du discours de l'ensemble des acteurs locaux concernés. Les espaces marécageux Camarguais, dont la genèse est pourtant largement le fait de l'homme, ont suscité inversement tout l'intérêt des différents acteurs locaux concernés. Leur aspect sauvage et hostile s'harmonise en effet avec le désir social des habitants et des touristes, les uns en quête de tranquillité et d'authenticité, les autres de nature indomptée. Les acteurs locaux du littoral varois désireux pour la plupart que ce dernier puisse enfin accéder à l'appellation labélisée de « côte d'azur » ont une appréhension différente des zones marécageuses, qu'il faut aménager, circonscrire, limiter.

Le projet de contrat de Baie de la rade de Toulon s'est appuyé sur les divergences d'opinion entre experts scientifiques prônant une restauration rapide et artificielle du milieu et ceux défendant une restauration lente et naturelle. Ces deux méthodes présentent des différences de coûts économiques très importantes. La première nécessite en effet l'engagement des acteurs impliqués à ne plus polluer et la nécessité de trouver des financements pour la

restauration du milieu. La deuxième s'appuie principalement sur la nature contractuelle de cet engagement, laissant au milieu naturel et au temps le soin de la restauration de l'écosystème.

L'attrait de ces différents scénarios repose ainsi largement sur l'affrontement interpersonnel des différents acteurs et la création d'images d'elles que les acteurs forts façonnent à leur avantage. L'art de paraître paralyse la rationalité des prises de décision. La « production d'imaginaire, la manipulation de symboles et leur organisation » constituent les éléments fondamentaux de la conservation du pouvoir local¹⁴.

Un pouvoir monopolisé

La fragmentation du pouvoir local et sa dépendance de plus en plus forte des processus de médiatisation sont à l'origine sur le littoral varois de la concentration décisionnelle dans les mains de quelques leaders. Ces derniers disposent d'autant plus de légitimité qu'ils maîtrisent les points nodaux de la communication. Cette particularité est à l'origine de phénomènes de redistribution du pouvoir particulièrement sensibles sur le tissu associatif et la presse locale.

L'outil conceptuel de la gouvernance, à même d'intégrer les fluctuations du système par projet et selon la sédimentation de ces derniers dans la mémoire collective, a permis de tracer quelques pistes exploratoires sur les



Site de la Coudouillère (Cap Nègre) : aujourd'hui, des marinas

diffractions entre les problèmes environnementaux *in situ* et leur retranscription sur la scène publique. Il a souligné l'importance de la notion d'appropriabilité physique ou mentale des espaces dans l'orientation des politiques locales. Celles-ci recourent en effet à des tactiques de mises en invisibilité ou en visibilité des problèmes envi-

14. Le Galès P., Vion A., « Politique et gouvernance urbaine l'exemple de Rennes », revue *Politique et management*, vol. 16, mars 1998.

ronnementaux, orientant ainsi les débats, et créant des images leur permettant d'imposer leur choix en tant que nouvelle réalité sociale partagée.

Le concept «environnemental», complexe et indissociable de toutes les actions menées sur le milieu, se prêtait avec une acuité particulière aux processus de négociations locaux. L'émergence spontanée et très précoce de la régulation du littoral varois a été facilitée par l'importante pression foncière affectant ce territoire depuis son éveil touristique, au début des années 60. Les grandes lois successivement mises en place par l'État se sont en effet révélées impuissantes à endiguer ce phénomène catalysé par la convoitise des différents acteurs locaux. Le relatif succès obtenu par la loi Littoral tiendrait à son statut « d'outil »¹⁵ de la régulation locale et à l'importante mobilisation associative de terrain qu'elle a su solliciter. L'important contentieux qui s'est dégagé

de son application aurait ainsi constitué le premier épisode de la gouvernance locale.

La mise en place de commissions extra-municipales de l'environnement par les élus locaux, en réponse à la question environnementale, constitue cependant très fréquemment une stratégie permettant d'engluer « la veille associative ». L'actuel affichage démocratique de la gestion locale environnementale masquerait-il en réalité le déclin de la gouvernance locale et le retour de la dominance du couple élus locaux/promoteurs ?

Nathalie Hubler

15. Lascoumes P., « Les arbitrages publics et intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois Littoral et Montagne », in *Revue Française de Science Politique*, n° 45, 1995.

BIBLIOGRAPHIE

Barraqué B., « Politiques publiques et environnement entre expertise et débat » in colloque du CRESAL, Paris, L'Harmattan, 1993.

Corbin, *Le territoire du vide. L'Occident et le désir de rivage 1750-1870*, Paris, Flammarion, 1988.

Gaudin J.-P. « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », in *Revue Française de Science Politique* n° 1, 1995, pp 31-56.

Healey P., Khakee A., Motte A., Needham B., *Making strategic spatial plans, « planning and Governance »*, 1997, pp 205-225.

Lascoumes P., *L'écopouvoir, Environnement et politique*, Paris, La Découverte, 1995.

Lascoumes P., « Les arbitrages publics et intérêts légitimes en matière d'environnement l'exemple des lois littoral et montagne », in *Revue française de science politique*, n° 45, 1995.

Le Galès P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de sciences politiques*.

Le Galès P., Thatcher M., *Les réseaux de politiques publiques, débats autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

Mayer M., « Urban governance in the post fordist city in managing cities, the new urban context », John Wiley and Sons Ltd, pp. 231-249.

Mény Y. Thoenig J.-C., *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, Thémis Science Politique, 1989.

Muller P., *Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde*. Paris, L'Harmattan, 1995. (« La construction du sens dans les politiques publiques débat autour de la notion de référentiel »)

Ricordel P., « La gestion publique locale partenariat et performance » in RERU n° 3, 1997.

Vion A., Le Galès P., « Politique culturelle et gouvernance urbaine l'exemple de Rennes », in *revue Politique et management public*, 1998, vol. 16.

Weidner H., « Mediation as policy instrument for resolving environmental disputes » Dente B., *Environmental policy in Search of new instruments*, Kluwer Academic Publishers, 1995, pp. 159-195.

> **Nathalie Hubler** est docteur en Aménagement. Après une licence de biologie des organismes orientée autour du volet marin, elle s'est spécialisée dans le fonctionnement des écosystèmes côtiers méditerranéens. Ses études à l'Institut d'Aménagement régional d'Aix-en-Provence, l'ont amenée à se pencher sur le rôle que jouaient les différents acteurs locaux dans la dégradation des espaces littoraux. Ses recherches portent actuellement sur les processus de la médiation environnementale sur les espaces littoraux des USA et du Japon.