

# PANNES, CONFLITS ET PRATIQUES URBAINES AUTOUR DE NICE<sup>1</sup>

## Les débordements d'un fleuve méditerranéen

En novembre 1994, le fleuve Var déborde. Ce débordement rappelle à la ville de Nice, ancienne « ville du Paillon »<sup>2</sup>, que son étalement au sud-ouest ne sera pas sans dangers pour l'avenir de Nice « ville du Var »<sup>3</sup> (Figure 1) : le centre administratif de Nice, l'aéroport, le marché d'intérêt national, les abords de Saint Laurent-du-Var sont noyés sous les flots. Par chance, l'accident culmine en soirée, il n'y aura pas de victimes<sup>4</sup> (Figure 2)...

Au lendemain de l'inondation, les journaux relatent le fait : il s'agit d'une catastrophe naturelle (entendons ici, une crue exceptionnelle due aux excès météorologiques). Or progressivement, le fait qui avait été annoncé comme naturel devient de plus en plus hybride<sup>5</sup> : à qui (à quoi) doit-on imputer la responsabilité d'un tel événement? Au hasard météorologique? Aux abus d'extractions de graviers du lit de la rivière par les entreprises de BTP (et du défaut de surveillance de ces extractions par les services de l'État)? Aux incendies de forêt qui ont eu lieu dans le massif de l'Estéron? À la déprise agricole? À la nature des sols du bassin versant largement préparés par un été pluvieux? Aux aménagements de seuils en aval pour la fourniture d'électricité? À l'endiguement du fleuve? À l'urbanisation des villes de Nice et de Saint Laurent-du-Var?

Le fait brut évolue vers une controverse, une construction collective : l'explication du phénomène passe de la malédiction quasi-divine<sup>6</sup> à la construction d'une connaissance ou reconnaissance<sup>7</sup>. Elle mobilise des analyses, des mesures, des experts (et leur commanditaire). L'information qui se construit renvoie aux usages de l'espace tout comme aux modèles et aux conceptions de la sécurité qui fondaient ces usages.

La crue du Var du 5 novembre 1994 va avoir d'autres conséquences, moins directes : car à la suite de l'événement, le schéma d'aménagement (S.D.A.U.) de Cannes-Grasse-Antibes est annulé au motif d'une non-prise en compte des risques d'inondation<sup>8</sup>. Cette annulation de mars 1996 entraîne une autre décision : la suspension de la procédure d'intérêt général du projet d'autoroute A8 bis en août 1997<sup>9</sup>. Ces récentes décisions sont venues couronner une dispute vieille de quinze ans sur l'urbanisation de ce territoire des Alpes-

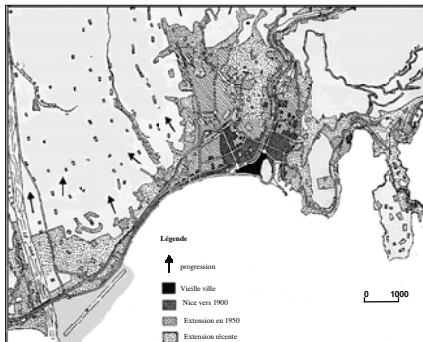


Figure 1 : La progression de l'urbanisation à Nice (source : Dagorne et al.)

1. Cet article fait suite à une conférence donnée le 6 avril 1999 à l'Université de Pau et des pays de l'Adour. Organisée par Prospective et Développement, structure d'interface entre les acteurs de l'urbanisme et les chercheurs, (Direction : Xavier Piolle et Michel Catuhe. Invité discutant : Christian Maudet, agence d'urbanisme de Bordeaux).
2. Le Paillon est un torrent méditerranéen auprès duquel l'expansion de la ville s'est faite au XVIII<sup>e</sup> siècle. Aujourd'hui la ville de Nice souhaite s'étendre plus à l'Ouest côté Var.
3. Selon l'analyse de Dagorne et al., « Nice 06 et son environnement », UMR Espace, 1998, pp. 35 et s. Voir aussi Dauphiné A. « Nice, une Eurocité méditerranéenne », Serre, Nice.
4. En revanche il y aura des dégâts matériels importants : cf. le rapport Glass dont nous parlerons plus loin.
5. Hybride dans le sens où il interfère entre le social et le naturel.
6. Selon Antoine Bailly, l'homme a toujours vécu avec le risque mais la conception du concept a évolué dans le temps. Depuis le Moyen-Age où le risque était le symbole d'une malédiction divine notre rapport actuel témoigne d'une conception différente : elle renvoie à la prise de conscience du lien risque sécurité qui émerge au XVIII<sup>e</sup> siècle et se renforce avec la croyance dans le progrès scientifique au XIX<sup>e</sup> siècle. Voir Bailly Antoine (Dr.), « Risques naturels, risques de sociétés », Economica, 1996, p.1 à 5.
7. Selon l'analyse de B. Latour, une connaissance ne peut être définie seule : seule l'accumulation de connaissances peut l'être. La connaissance ne peut être définie en regard de l'ignorance mais de la capitalisation dans un cycle d'accumulation. Cf. Latour B., *La science en action, La Découverte*, 1988, pp. 357 et s.
8. L'autre motif étant la non-visibility sur le document cartographique du schéma directeur, des espaces réservés à l'agriculture.
9. Tricot A., « L'Empire du Milieu : quand une controverse environnementale interroge la conception et la conduite d'un projet autoroutier », Thèse de géographie et d'aménagement, 410 p., janvier 1998, UPPA.

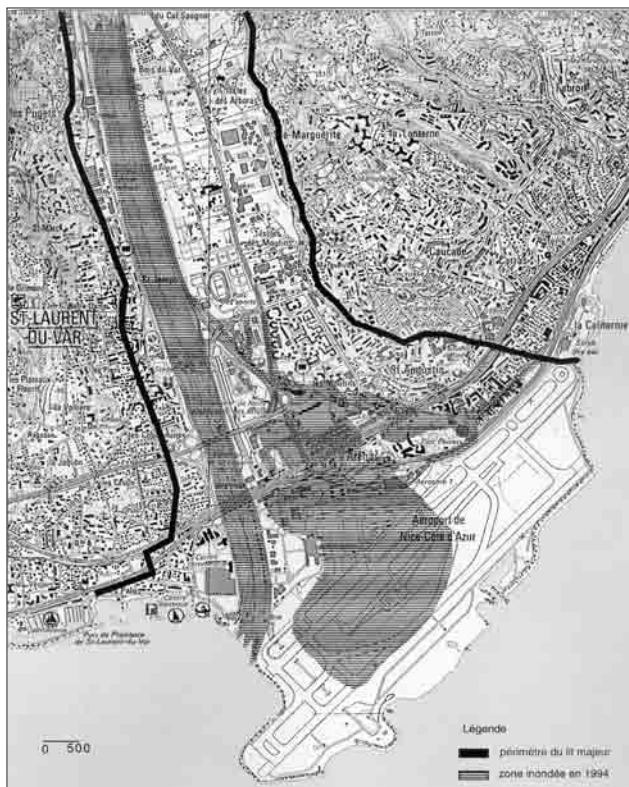


Figure 2 :  
Extension de la crue du 5 novembre 1994,  
(sources : Ministère de l'Environnement,  
Dagame et al.)

Maritimes. En d'autres termes, tout se passe comme si ce débordement hydrique avait également débordé sur le tissu social<sup>10</sup>. Les controverses qui animent aujourd'hui la gestion du risque d'inondation ont pris le relais de celles qui portaient jusqu'ici sur les projets d'urbanisation du territoire.

Aujourd'hui les projets d'aménagement, tout comme ceux de transport, semblent singulièrement en panne. L'idée d'une panne a souvent été exprimée lors des entretiens réalisés : aussi nous l'avons choisie comme fil directeur, comme métaphore tout au long de cet exposé. Les définitions que nous en donnerons s'inspirent largement des analyses d'Anne Cauquelin<sup>11</sup> : dans un premier temps, nous présenterons ce qu'est une panne puis, dans un deuxième temps, nous nous demanderons en quoi ce type de réflexion est intéressant pour comprendre les enjeux actuels de procédures d'aménagement.

## La panne : définition

Pourquoi s'intéresser à la panne ?<sup>12</sup> C'est se dire que le trait commun de toutes les techniques, c'est de tomber en panne ; c'est aussi se demander quelles en sont les procédures de réparation.

La panne représente une rupture, un déséquilibre qui peut procéder dans le cas d'un mécanisme d'un

10. Callon M., « La sociologie peut-elle enrichir l'analyse économique des externalités ? Petit essai sur le cadrage-débordement », *Revue Française de Gestion, Sociologie du Travail*, EHESS.

11. Cauquelin A., « Notes sur la panne », *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 39.

12. Nous développons ici les idées d'Anne Cauquelin, art. cit. Pour une autre application de ces analyses, cf. la notion de territorialisation réactive utilisée dans Lolive J., *Les contestations du TGV Méditerranée*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1999.

mauvais branchement, d'un défaut de transmission etc. Dans le domaine technique, il peut être simple d'en trouver la cause, dans le domaine social comme cela peut être le cas dans l'aménagement, cela est plus complexe. Mais dans les deux cas de figure, technique ou social si tant est qu'ils soient séparés, la panne s'apparente à un événement, elle survient, elle vous tombe dessus et du coup vous tombez en panne.

La question qui vient alors c'est de se dire mais que fait-on lorsque cela survient? Pour cela, il faut qu'en préalable, nous en saisissons deux points essentiels.

Premier point, la panne survient comme une rupture d'un processus : dès lors elle met à jour rétrospectivement les mécanismes forgés par l'habitude. Elle sert d'analyseur des gestes quotidiens, des routines dans la mesure où elle arrête l'automatisme qui fonctionnait jusqu'ici. Elle révèle des comportements qui allaient de soi, des implicites : paradoxalement une panne révèle ce qui fonctionnait avant, par le fait même que cette bonne marche est interrompue. Elle révèle aussi, bien entendu, ce qui ne marche plus.

Deuxième point, la panne implique un processus de remise en route : on ne souhaite pas rester éternellement en panne. Pour réparer, je vais d'une part avoir besoin de savoir ce qui s'est passé ou ce qui n'a pas marché; mais je vais avoir besoin, d'autre part, de me référer à des modèles existants ou à en inventer censés mieux fonctionner. Ceci va me permettre de tisser la forme d'une réparation. Cette réparation va aboutir alors à une forme de consensus : un accord sur ce qu'il convient de faire pour relancer la machine (si l'on reste dans la métaphore technique).

Nous prendrons comme point d'appui ces analyses d'Anne Cauquelin mais nous allons aussi les compléter : car entre le premier point, celui de la panne, et le deuxième point celui de sa réparation, il y a une situation intermédiaire. Il semble en effet qu'il y ait un temps où l'on va tâtonner car on n'a pas de solutions : c'est une phase de bricolages, d'ajustements qui s'imisce entre les deux étapes de l'incident et de la réparation.

## Ce que la panne met à jour

La panne qui survient en 1996-1997, révèle les mécanismes forgés par l'habitude dans les pratiques d'aménagement : des schémas cognitifs, des types d'anticipation qui fondent les projets de planification.

## Panne des schémas de planification urbaine

Dès la fin des années 1970 et dans le droit-fil de la loi d'orientation foncière<sup>13</sup>, le territoire des Alpes-Maritimes a fait l'objet d'un découpage fonctionnel en plusieurs Schémas d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) : dont celui de Cannes-Grasse-Antibes, celui

de Nice et celui de Menton (Figure 3). Chaque périmètre englobait des communes du littoral et de l'intérieur (le Moyen-Pays). Il s'agissait de gérer la croissance urbaine s'étalant considérablement le long des nouvelles stations touristiques littorales<sup>14</sup>.

Ces schémas incorporent un imaginaire opérationnel très en vogue à l'époque, s'illustrant dans les idées d'armature urbaine. Ainsi le SDAU de Nice portait la trace de lourds équipements censés «encadrer» le développement considéré comme anarchique (parce que diffus) des villes du Moyen-Pays. Étaient ainsi projetés : l'extension de l'aéroport de Nice, le transfert du port de commerce au sud de l'aéroport, ainsi que la création d'un réseau routier en échelle. Ce plan prévoyait également un contournement de Nice par l'ouverture d'une nouvelle autoroute appelée la «voie verte», allant de Draguignan à Nice et venant se greffer sur l'autoroute urbaine Nord de la ville<sup>15</sup>. Entre l'autoroute A8 et son doublement «la voie verte» étaient prévus des barreaux de raccordement en échelle qui permettaient de nicher dans les interstices des projets d'urbanisation.

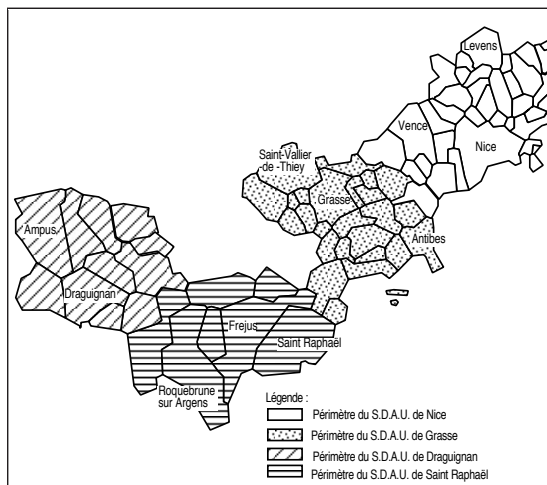


Figure 3 : Le découpage (fin des années 1970) des Alpes-Maritimes en SDAU. (Source : ministère de l'équipement)

13. La Loi d'Orientation Foncière (LOF) du 31 décembre 1967, institue les SDAU et les POS qui vont remplacer les anciens plans directeurs et plans de secteur. La ville devient l'espace de l'urbanisme opérationnel : c'est aussi l'époque de l'instauration des ZUP (zone à urbaniser en priorité) et des ZAC (zone d'activité commerciale).

14. Dauphiné A., *Nice : une Eurocité Méditerranéenne*, Serre, 1990.

15. Dauphiné A., op. cit.

Si l'on se déplace légèrement à l'ouest, du côté de Cannes et de Grasse-Antibes, ce n'est pas l'extension de l'aéroport qui faisait rêver les techniciens mais les projets « High-tech ». Car en 1969, nous sommes au cœur des premières gestations du projet de Sophia-Antipolis qui se concrétisera 5 ans plus tard, avec la décision du CIAT du 13 mars 1974 d'en faire un projet d'intérêt national. Sophia-Antipolis est un des projets phares de la toute nouvelle DATAR. L'objectif assigné à ce projet était de dynamiser les secteurs économiques existants : un secteur tertiaire essentiellement tourné vers l'activité touristique, et l'activité agricole vivant du maraîchage et la floriculture. L'idée étant également de maîtriser l'urbanisation des villes du Moyen-Pays tout en faisant venir une population jeune, diplômée et relativement aisée, venant ainsi redresser la tendance au vieillissement général de ces villes côtières.

Nice avait son aéroport, Cannes-Grasse-Antibes son site « High-Tech », le tout étant desservi par un entrelacs routier et autoroutier encadrant totalement le territoire. L'ensemble aboutissant finalement à une remontée de l'urbanisation du littoral vers les communes intérieures. Voici de manière schématique, les idées principales contenues dans les schémas directeurs.

Ces scénarios ambitieux vont toutefois connaître leurs premiers accros au sein du syndicat intercommunal d'étude et de programmation de l'agglomération niçoise (le SIEPAN). À la fin des années 1970, les communes directement concernées par ce projet d'encadrement du territoire, vont refuser d'inscrire le tracé d'autoroute dans leurs plans d'occupation des sols. Les POS qui étaient conçus, à la suite de la LOF, comme des outils de programmation des SDAU prennent ici une tout autre dimension anthropologique<sup>16</sup>. Ils sont utilisés, par les élus des communes du Moyen-Pays comme des outils de blocage des projets de l'État et des

communes littorales. Ils sont transformés, pour reprendre l'expression d'Yves Barel, en « moyen local de gérer un conflit »<sup>17</sup>. Ce conflit qui éclate au grand jour lors de la réalisation des POS va se cristalliser autour du projet de doublement d'autoroute.

Dix ans plus tard le conflit s'exprime de nouveau à l'occasion cette fois-ci de la révision du SDAU de Cannes-Grasse-Antibes. Se noue alors une histoire complexe évocatrice de certains errements de la décentralisation : car paradoxalement, le nouveau SDAU de Cannes-Grasse-Antibes ne comporte rien de neuf. Il comporte une autoroute nouvelle désormais nommée A8 bis (Figure 4), des projets d'extension de Sophia-Antipolis autour du site existant. Deux nouveautés sont toutefois introduites, marquées toutes deux par une certaine démesure : un immense projet de ZAC au cœur de la basse vallée de la Siagne et un projet de ville nouvelle (20000 habitants) au nord de Grasse sur la commune de Saint-Vallier qui se trouve à quelque 800 mètres d'altitude (Figure 4). Autour du SDAU de Nice, on retrouve également les mêmes projets qu'auparavant. Une longue bataille va être menée d'abord par les élus des communes de l'intérieur, dissidents face aux positions des communes du littoral. Ensuite, mais plus tard vers les années 1988, vont entrer en scène les associations qui vont elles soulever à la faveur de la réaction contre l'autoroute, le problème plus général de l'absence de réflexion en matière de

16. La dimension anthropologique des POS et les logiques de conflits qui s'expriment lors de leur élaboration est tout à fait déroutante et inattendue pour le technicien. Cet aspect a été mis en évidence par Michel Marié « Une approche multiforme de l'usage des sols ou les jeux du code et de la ruse », *Pour*, n° 80, 1981. Voir également Yves Barel « Modernité, codes, territoires », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 10/11, 1988.

17. Barel Y., Arbaret-Schultz C. et Butel A.-M., *Territoires et codes sociaux*, C.R.U., 1981.

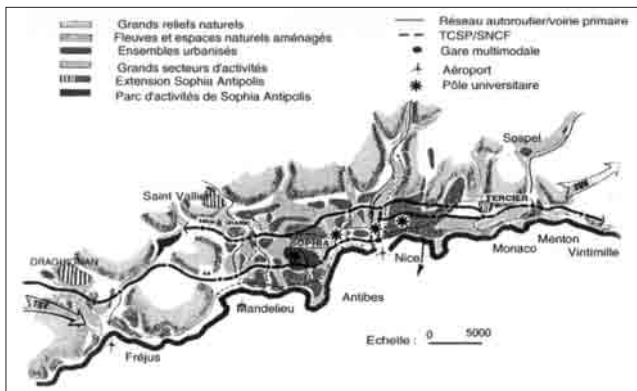


Figure 4 : Le projet A8 bis et les projets d'aménagement, (Défini en 1988 pour l'an 2010, source : CIAT 1990).

déplacements tout comme en matière d'urbanisation. Finalement de contre-expertise en stratégie de ralentissement des projets planifiés, on aboutit à l'annulation du SDAU de Grasse-Cannes-Antibes en 1996, puis à la suspension de l'A8 bis un an après.

## La longue vie des modèles

Le côté pile de la panne, relatif à la planification urbaine, en révèle quelques fragilités fondamentales : les schémas de planification urbaine fonctionnaient jusqu'ici comme une addition d'équipements plutôt qu'une vision à long terme, stratégique d'un territoire. Les extrapolations sur lesquelles ils se fondaient semblaient toujours très optimistes comme si l'on était en situation de plein emploi et d'explosion démographique<sup>18</sup>. Comme si l'État pas plus que les collectivités locales ne connaissaient aucun problème en matière de financement et de justification publique des projets... Enfin et surtout pour le point de vue qui nous intéresse, l'aménagement y était conçu de manière « a-territoriale » la prise en compte de l'environnement étant singulièrement absente de ce type de projection sur trente ans. Ces modèles de planification urbaine ne déparaillaient pas des idées qui présidaient à la planification nationale où l'environnement, après avoir fait une percée significative dans la planification avec les lois de 1964 sur l'eau<sup>19</sup>, a été ensuite relégué en marge des projets. Mis au point durant les années 1950-1960, ces modèles de planification et d'anticipation, bien que fort critiqués restent prégnants dans l'imaginaire des aménageurs de la DDE tout comme dans celui des élus. En d'autres termes, ce que la panne révèle c'est aussi que ces schémas continuent de fonctionner : au moins par inertie.

## Panne des pratiques d'aménagement : la lente artificialisation du Var

Le côté face de la panne porte selon nous, non plus seulement sur les schémas de planification mais sur la concrétisation d'une certaine pensée aménagiste à travers des équipements destinés à la gestion et l'aménagement d'un fleuve.

Le fleuve Var a donc débordé le 5 novembre 94 : la crue a culminé à 3800 m<sup>3</sup>/s en aval du fleuve. Le débit a largement dépassé la limite de 3000 m<sup>3</sup>/s que l'on appréciait en termes de crue millénaire autrement dit en risque peu fréquent. La soudaineté de l'irruption est vécue ici d'autant plus fortement qu'aucun bulletin météo n'avait laissé entrevoir la catastrophe : en effet le bulletin météo du 4 novembre annonçait « un temps très perturbé avec pluies continues du Languedoc à la Côte d'Azur et caractère orageux en fin de journée sur le littoral ». L'irruption soudaine a aussi pour caractéristique la rapidité de la croissance de la crue : estimée à 1500 m<sup>3</sup>/s à 14, elle doublait à 17 h<sup>20</sup>.

Cette irruption soudaine, les nombreux dégâts matériels qu'elle a provoqués, ont réveillé une mémoire : les médias ont rappelé que d'autres inondations avaient eu lieu quelques années auparavant qui auraient pu servir de signes avant-coureurs ; les riverains du fleuve se rappellent que le nom du Var indique qu'il a toujours été un fleuve tumultueux. Le Var tient en effet son nom du latin *varius* qui signifiait fantasque. L'ingénieur Vauban l'appelait lui-même le « fou, le gueux ». Cet effet de mémoire locale réactive également d'autres mémoires d'événements catastrophiques comme les inondations de Nîmes et Vaison-la-Romaine.

C'est dans ce contexte que l'État lance une mission d'évaluation de la gestion des rivières des bassins du Var et du Verdon. La panne appelle ainsi à une reconstitution indiciaire pour comprendre le pourquoi de l'inondation. Elle oblige à une remise à plat des pratiques d'aménagement qui prévalaient pour le Var : elle explicite les pratiques ordinaires, implicites. Cette mission est confiée par le Conseil Général des Ponts et Chaussées à une équipe réunie autour de Bernard Glass<sup>21</sup>, ingénieur du génie rural des eaux et forêts. Le rapport de la mission rappelle les principales étapes de l'artificialisation du Var. L'ancien fleuve frontière entre le Piémont Sardaigne et la Provence a été l'objet de modifications lourdes en un siècle et demi.

Voici quelques dates importantes :

- 1847-1865 : Endiguement de la rive gauche par les Sardes : le fleuve joue d'autant mieux son rôle de frontière qu'il est infesté par le paludisme et constitue un véritable cordon sanitaire<sup>22</sup>...

- 1890-1974 : Endiguement de la rive droite par diverses collectivités pour la défense contre les inondations et pour l'agriculture (installations de casiers de colmatage). Ces endiguements favorisent la concentration de l'écoulement, ce qui entraîne une première érosion linéaire.

Ce corsetage laisse libre l'espace qui autrefois était occupé par le lit majeur : sont construits des ponts de franchissement du fleuve (années 1860), une ligne ferroviaire Digne-Nice (1912) le long du Var. Ces aménagements vont limiter davantage les possibilités d'écoulement des cours d'eau connexes au fleuve.

18. Dupuy G., *Une technique de planification au service de l'automobile*, C.R.U., 1975.

19. Nicolon A et al., « La prise en compte de l'environnement dans la planification française ». Et cet enjeu s'exprime de nouveau aujourd'hui dans le cadre des directives européennes de prise en compte de l'environnement au niveau de la planification des projets (voir projet de Directive Européenne Plan, Programme en cours).

20. L'augmentation de la crue n'a rien du hasard météorologique : elle renvoie à l'action anthropique.

21. Bouttier A., Huet P., Glass B., op. cit.

22. Dagorne et al., op. cit.

- 1946-1980 : Pour les besoins de l'urbanisation une extraction massive des granulats se fait durant cette période (jusqu'à 1,9 millions de tonnes par an pour un apport de 300 000 m<sup>3</sup>/an). On constate un abaissement des nappes latérales (la nappe qui affleurerait en 1965 se trouve à moins 8 mètres en 1967). L'extraction massive va également entraîner un déchaussement des ouvrages d'art et des digues. Les extractions de matériaux, bien que réglementées dès 1968, se sont poursuivies intensivement (urbanisation forte et absence de contrôle des services de l'État)...

- À partir des années 1950 : aux exploitations alluvionnaires, hydrauliques, s'ajoutent celles topographiques pour l'installation des voies de communication routières et enfin la réduction considérable de l'estuaire en aval pour la réalisation du centre commercial Cap 3000 en rive droite et l'extension de l'aéroport de Nice en rive gauche.

- 1968-1980-1986 : L'exondement des terrains consécutifs aux endiguements a permis le développement d'une activité agricole aux portes de Nice<sup>23</sup>, laquelle nécessite beaucoup d'eau. Des pompages vont être faits (irrigation et eau potable) : à partir de 1968, les autorités constatent un abaissement inquiétant du lit du Var.

- 1970 : Un projet d'aménagement est conçu. Il prend en compte la création du projet d'autoroute (A8), l'aéroport, le reprofilage de l'estuaire, et la création de seize seuils de 4 à 6 mètres de chute tous les kilomètres. Dans l'optique de ce projet, il s'agissait ainsi de relever le niveau des nappes, en protégeant les digues et les ouvrages. Les prélèvements des ballastières se poursuivent : les chutes d'eau augmentent, elles se trouvent à 14 mètres pour certains endroits alors que les seuils avaient été construits pour des chutes de 6 mètres : les seuils risquent de s'affaisser.

- 1984-1989 : On assiste à l'installation de micro-centrales en rive gauche sur les seuils pour exploiter les chutes. Elles réduisent les largeurs utiles : des seuils des passes à poisson seront aménagés. Ces barrages, du fait de l'absence d'entretien vont retenir les galets colmatés par des fines argileuses : de véritables îlots vont s'installer dans le cours d'eau le faisant ressembler davantage à la Loire et ses méandres.

Conclusion : la rivière qui autrefois s'écoulait dans une vallée large d'un kilomètre se trouve corsetée et le Var coule désormais dans une vallée de 200 à 300 mètres de large et sa plaine a fait l'objet de nombreux aménagements<sup>24</sup> (Figure 5). L'évolution du lit n'est pourtant pas achevée : la demande d'implantation de zones commerciales, industrielles reste toujours très tendue.

## La panne révèle les vulnérabilités

Les aménagements réalisés au cours d'un siècle et demi montrent les multiples usages de ce type d'es-

pace : ils produisent une situation de risques en cascade qui, lorsqu'ils se configurent, aboutissent à un véritable accident. L'évaluation réalisée par la mission Glass a montré les limites du système, les failles qui ont abouti à l'inondation de 1994<sup>25</sup>. Elle aboutit à la requalification du risque et de sa probabilité de fréquence. Aujourd'hui pour le Var, le débit de 3 000 m<sup>3</sup>/s ne serait plus considéré comme relevant d'une crue millénaire mais comme ayant une probabilité de retour situé entre 50 et 100 ans. On peut être surpris d'un tel écart : il provient en partie d'une meilleure connaissance de l'aléa, car paradoxalement la crue a créé de l'information. En effet, d'autres événements ont eu lieu autour de 1994 : une première crue importante en 1993 et une autre en 1997. Ces récents événements ont permis un meilleur calage des modèles de prévision car l'exercice de simulation a pu se faire sur une période plus rapprochée avec le même type de données<sup>26</sup>.

De plus, pour cette partie du territoire niçois, les données historiques, les archives, la mobilisation de connaissances restaient relativement faibles en matière de crue : la vulnérabilité de l'espace n'était appréciée qu'en regard des activités agricoles y ayant trait. Le Var n'est devenu que très récemment (années 1960) un enjeu d'urbanisation, son artificialisation massive a suivi l'extension de la ville de Nice : ainsi après s'être étendue le long du Paillon au cours du XIXe siècle, la ville de Nice<sup>27</sup> cherche désespérément à s'étendre le long du Var.

La crue a révélé un ensemble de conduites humaines en concurrence et qui rendent désormais l'occurrence du risque plus fréquente. Ce retour de mémoire ne joue pas seulement sur les pratiques mais sur les connaissances : les références sur lesquelles on se basait pour dire que le risque était acceptable et donc pour aménager. Aujourd'hui, suite à la mission Glass et dans le cadre de nouvelles procédures, des études sont lancées afin de redéfinir les références pour la gestion du Var et de fait, l'urbanisation de ce territoire.

23. Dagonne et al., op. cit.

24. Dagonne et al., op. cit.

25. Ce constat rejoint l'analyse d'Olivier Soubeyran selon laquelle la question environnementale (ici sous l'angle du risque) devient le filtre à travers lequel l'on perçoit le mauvais fonctionnement de l'aménagement et la rupture entre la logique planificatrice et sa possibilité de territorialisation. cf. Soubeyran O., « L'écologie urbaine : un cadre pertinent pour l'action publique », Actes du séminaire (juin 1998-novembre 1998), RATP, mai 1999, p. 97-118.

26. Jusqu'ici les données disponibles dataient de la dernière crue de 1957, date à laquelle l'usage des modèles n'était pas en place.

27. La ville de Nice est passée en effet de 60 000 habitants dans les années 50 à 380 000 aujourd'hui.



## Les procédures comme formes possibles de réparation ?

La notion comporte deux sens : le premier se réfère à l'idée d'une remise en bon état, d'une convocation des modèles qui fonctionnaient jusqu'ici. C'est l'idée d'un arrangement sans changer les pratiques. Le second sens est lié à la recherche de nouveaux référents : il implique un changement des pratiques et des modèles qui les justifient. La notion de réparation est donc ambivalente et cette ambivalence nous semble au cœur des enjeux qui se nouent actuellement sur ce territoire de la Côte d'Azur.

Deux procédures ont été lancées en parallèle en 1995 : un « Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux » du Bassin Rhône-Méditerranée-Corse à la suite de l'inondation et une Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) dans le cadre de la loi Pasqua sur l'aménagement du territoire. Cette dernière précède de peu l'annulation du SDAU en 1996 ainsi que l'arrêt du projet A 58 un an plus tard.

### Réparer pour remettre en ordre : le cas de la DTA Côte d'Azur

Suite à ces événements, la Côte d'Azur a été choisie comme un des cinq terrains<sup>28</sup> d'expérimentation de l'élaboration des Directives Territoriales d'Aménagement (DTA). Ces procédures sont des outils de planification introduits par la loi d'orientation et d'aménagement du territoire (LOADT) du 5 février 1995, elles sont gardées avec quelques modifications notables dans le projet de LOADT<sup>29</sup> du ministère Voynet<sup>30</sup>.

L'intérêt de ce type de procédure pourrait être de deux ordres : d'une part, l'enjeu environnemental pourrait ne plus seulement être la déconstruction des modèles classiques de la planification mais la proposition de nouvelles conduites où le développement durable et son principe d'action, le principe de précaution<sup>31</sup>, jouerait un rôle actif dans l'élaboration d'autres modèles pour la planification urbaine et territoriale. D'autre part ce type de procédure est attendu comme dénouement possible du conflit territorial. Dans quelles mesures, ce type d'intention passe l'épreuve de réalité que constitue la mise en œuvre de la procédure ? Ce sont les points que nous allons étudier maintenant.

La DTA Côte d'Azur comporte tout un ensemble d'études chargées de redéfinir le cadre de la planification de ce territoire, ou selon l'expression d'un fonctionnaire de la DDE interrogé, de lever désormais « les goulots d'étranglement ». On trouve ainsi lancées : une étude en matière de déplacements dans un cadre multimodal, une étude sur l'aménagement du fleuve Var, une étude sur l'application des lois montagne et littoral, une étude sur l'aménagement des communes du Moyen-Pays. Il semble donc qu'il y ait une volonté de

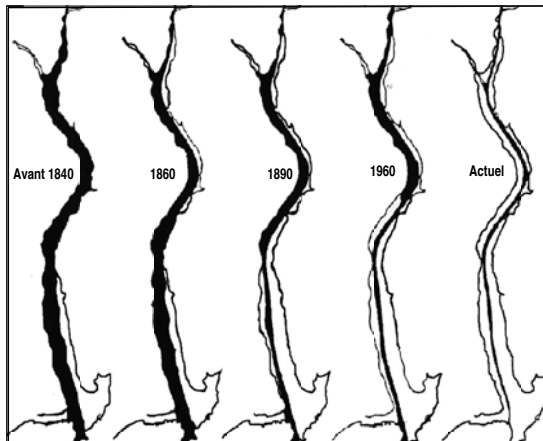


Figure 5 : La lente artificialisation du Var (source Andrée Dagonne et al.).

rouvrir les choix de cette planification urbaine.

L'étude sur les déplacements comporte un ensemble de réflexions sur les transports dans une perspective multimodale. Des projets bouillonnent tels que le tramway pour Nice, une organisation des transports par autocar, la création d'une voie médiane qui traverserait le Var pour résoudre le problème de trafic au droit de Saint-Laurent, voire la mise en place d'une troisième voie ferroviaire sur le littoral. Tout cet ensemble de projets rouvre les choix et l'on peut se dire que les conflits antérieurs ont permis ce type de réflexion : d'une part en bloquant un projet inadapté (A8 bis), d'autre part en proposant des alternatives dont une (la voie médiane) est reprise – quoique modifiée – dans les projets de la DTA.

28. Les autres étant : l'agglomération marseillaise, les Alpes du Nord, l'Estuaire de la Seine, l'Estuaire de la Loire.

29. La LOADT du ministère Voynet est passée en première lecture devant le parlement français en janvier 1999 : dans ce nouveau cadre, les DTA seraient laissées à l'initiative des régions et non plus des préfets comme dans la loi du 5 février dite loi Pasqua. Par ailleurs elle accorde une place importante au développement durable et à une évaluation environnementale des la planification des projets : dans ce cas, les DTA pourraient constituer des ballons d'essai. Enfin on note que, si l'acronyme reste inchangé (LOADT) son sens a lui été modifié : loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire.

30. Pour des raisons de place nous n'en ferons pas ici la présentation juridique voir, Tricot A., « Développement durable et directive territoriale d'aménagement (DTA) : quels enjeux ? », communication proposée au colloque européen « Evaluation des impacts sur l'environnement des Plans et Programmes », les 10 et 11 septembre 1998 à Angers. Organismes : Université d'Angers, ESA d'Angers, CESA de Tours et Université de Nantes. à paraître dans « Aménagement et Nature », n° 133.

31. Soubeyran O., art. cit.

Compte tenu des décisions récentes (suspension du PIG d'août 1997, reprise des DTA dans le cadre de la nouvelle LOADT), le projet A8 bis ne devrait plus être l'épine dorsale de la planification. Cependant, il existe une version moins rose de l'histoire, complexe car elle sort de l'approche sectorielle. Dans le cadre de la DTA, une étude relative à l'aménagement du Var a été lancée à la suite des inondations de 1994. Mais cette étude est également liée à la réalisation d'une infrastructure en rive droite du Var, la route nationale 202 bis (RN 202 bis), qui est aujourd'hui extrêmement contestée<sup>32</sup>. La RN 202 bis endiguera plus étroitement le Var (il y a des empiètements prévus sur le lit mineur de 50 m sur certaines sections), et risque d'isoler davantage les écoulements connexes : ce nouveau projet présente pour le Var une artificialisation d'autant plus forte que de nombreux projets d'urbanisation, de ZAC sont également lancés le long de ses rives.

Ce type de réponses à la crue de 1994 pose le problème des comportements humains analysés par A. Bailly face au risque : « la négation du risque, l'acceptation passive, la volonté de prendre des mesures et la fuite »<sup>33</sup>. La procédure se présente comme une volonté de prendre des mesures, de redéfinir les normes de sécurité, mais il n'est pas certain que sa mise en œuvre, par les schémas cognitifs auxquels elle se réfère, ne relève pas d'une fuite en avant : l'histoire le dira?...

Autre aspect problématique du projet RN 202 bis : il est lui-même lié à des projets d'infrastructure autoroutières telles que l'A 58 (qui n'est autre que le projet controversé de l'autoroute A8 bis<sup>34</sup>), lequel est lui-même relié à une percée alpine sous le Parc du Mercantour (également très controversée<sup>35</sup>). Enfin et surtout ce projet de doublement de la RN 202 contient un atout très fort de négociation : à la clé de sa réalisation serait comprise la restauration de plus de la moitié des digues endommagées lors de la crue... L'aménagement de la route devient un élément de négociation incontournable de la réparation des dégâts de la crue, au risque d'accroître encore les accidents...

On assiste à un recadrage progressif de l'étude par certains de nos interlocuteurs qui ne la présentent plus désormais comme la grande étude stratégique destinée à fonder les choix d'aménagement du Var et les éventuels projets d'urbanisation de son lit majeur, mais plutôt comme une étude de faisabilité destinée à justifier sur le court terme la reconstruction des deux seuils emportés par la crue de 1994. Cette position permettant à l'administration de commencer les travaux de reconstruction des seuils sans demander l'avis des élus de la CLE.

Il semble donc que la DTA telle qu'elle est élaborée aujourd'hui comporte bien des aspects de remise en ordre sans changer les pratiques : la procédure convoque encore et toujours les mêmes modèles aménagistes. C'est la première conception de la réparation évoquée précédemment. On peut résumer cela sim-

plement comme : dans ce modèle, la route est principale, le fleuve est secondaire... Pour autant la partie n'est pas entièrement gagnée, car cette procédure en rencontre désormais une autre.

## La réparation comme action correctrice : la difficile négociation du SAGE

Dans le cadre de la loi sur l'eau (3 janvier 1992) un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Rhône Méditerranée Corse a été approuvé par le préfet coordonnateur. Il a été relayé localement par la mise en place d'un schéma d'aménagement de gestion des eaux (SAGE) dont le périmètre a été approuvé par la commission locale de l'eau (CLE) au 1er trimestre 1997. L'instauration du SAGE a été activée suite aux inondations de 1994. Ce SAGE s'intitule « Nappe et Basse Vallée du Var »<sup>36</sup> : il concerne essentiellement la basse vallée du Var soit 17 communes riveraines.

Un scénario d'aménagement fondé sur les orientations du SDAGE est en cours d'élaboration : en référence au principe de précaution et de développement durable, il s'agit de préserver « les milieux naturels remarquables, de garantir la préservation des ressources notamment d'eau potable, enfin de limiter l'urbanisation en regard des risques réels ». Il prévoit entre autres un retour progressif à une gestion plus équilibrée en retrouvant des espaces de divagation pour le fleuve ainsi que sa reconnection avec les milieux annexes comme les nappes et les rivières. Ce scénario implique une action correctrice du fait même de l'artificialisation ancienne du Var : dans ce modèle, le fleuve est au cœur de l'aménagement, mais dans quelles mesures peut-on revenir sur des choix qui se sont opérés durant un siècle et demi ? L'action correctrice a des limites face à des pratiques irréversibilisées...

32. Elle est contestée par les riverains du Var, la chambre d'Agriculture des Alpes Maritimes, mais également le tribunal administratif de Nice au vue des risques d'inondations qu'une imperméabilisation forte ferait peser sur les habitants en aval du Var.

33. Bailly, op. cit.

34. L'autoroute A 8 bis a été extrêmement controversée durant les années 1980 par les associations regroupées dans « La Coordination des Alpes Maritimes contre la A8 bis », les maires des communes du Moyen Pays situées au Nord des villes de Grasse, Cannes et Nice. Le motif principal était le risque d'urbanisation incontrôlée des communes du Moyen Pays suite à la construction de l'autoroute A 8 bis en doublement de l'autoroute actuelle Estérel-Côte d'Azur. Nous en abordons quelques aspects également dans l'article dans le passage précédent consacré.

35. La réalisation d'une percée sous le Mercantour est liée à la réalisation de la liaison Nice-Cuneo avec percement au col de la Lombarde : projet également très controversé, réactif aujourd'hui avec l'incendie récent (avril 1999) du tunnel du Mont Blanc.

36. Soient 364,5 km<sup>2</sup> sur 2 822 km<sup>2</sup> de l'ensemble du Bassin versant.



Il semble, au premier examen, que le choix de l'officialisation accrue du Var tel qu'il est préconisé dans la DTA s'accorde assez mal avec les orientations du SDAGE. De plus dans le cadre du SAGE, un ensemble d'études ont été lancées, mais dont la visée ni la temporalité ne coïncident forcément avec l'étude sur le Var lancée dans le cadre de la DTA! Il semble même que la DTA ait une certaine avance sur le SAGE : or normalement les orientations de ce dernier s'imposent à la DTA. On peut dès lors se demander quelles seront les modalités d'ajustement des agendas. L'urbanisation en rive droite du Var pourrait bien constituer l'une d'entre elles. D'ailleurs, le président de la CLE est le maire-adjoint de Nice, la commune la plus concernée par ces projets d'urbanisation...

## Vers une logique d'affichage du risque ?

Il reste à examiner si la DTA permet une réelle prise en compte du risque et la négociation de sa gestion<sup>37</sup>. Le volet hydraulique de la DTA, c'est-à-dire pour l'essentiel l'élaboration de l'étude fondatrice du Var, reste dominée par « une logique de l'ouvrage » qui met en scène la sécurité par l'intermédiaire d'ouvrages et de dispositifs de protection. Pour les fonctionnaires de la Mission InterServices de l'Eau (DDE, DDA) qui pilotent cette étude, la RN 202bis va permettre de refaire les endiguements du Var qui vont autoriser les projets aménagements des communes en rive droite du Var, dans le lit majeur. Dans cette optique, le démenti par la crue de 1994 des données de base (maxima de crues, pluviométrie...) qui fondaient les précédents ouvrages de protection ne remet pas en cause le bien fondé des partis d'aménagements précédents, il suffit de redimensionner les ouvrages de protection conformément aux nouvelles données de base pour qu'ils garantissent la sécurité des biens et des personnes. Dans la logique de l'ouvrage, le risque est externalisé, il ne fait pas vraiment l'objet d'un débat. Les interrogations d'un représentant de l'agence de l'Eau ou d'un expert de la DIREN suscitent peu d'écho lors des réunions du comité technique de l'étude Var<sup>38</sup>.

Pourtant, une évolution se dessine vers une autre approche du risque. Pour prévenir une rupture du nouvel endiguement en cas de crue millénaire du Var, les concepteurs ont prévu « l'aménagement de portions de digues déversantes »<sup>39</sup> : il s'agit d'aménager quelques points bas des digues en disposant des enrochements libres, non bétonnés, côté extérieur, là où il peut y avoir déversement. La zone d'expansion des crues « la plus favorable » se situe en rive droite entre Carros et Saint Laurent-du-Var sur environ 250 ha. Ce perfectionnement du dispositif de protection n'est pas passé inaperçu des agriculteurs riverains du Var. L'émoi des acteurs les plus exposés au risque et qui participent à la

CLE pourrait faire basculer la DTA dans une « logique de l'affichage du risque » qui met en scène le risque et non plus la sécurité. Il s'agirait alors de traiter le risque résiduel, celui qui excède les dispositifs de protection. Le débat visibilise les exclus de la protection, les agriculteurs riverains sacrifiés au nom de la protection des aménagements urbains. Le non-dit de l'ouvrage ferait retour dans l'espace public.

Mais en attendant, le risque n'est pas encore devenu un objet de discussion dans la DTA. Faute d'un véritable espace de négociation, les questions relatives à la gestion du risque s'expriment surtout dans le champ juridique.

## La prévention des risques naturels par le juge administratif

Saisi d'une requête dirigée contre l'arrêt du préfet des Alpes-Maritimes du 2 septembre 1996 qui autorisait les travaux nécessaires à la création de la route nationale 202bis le long du Var, le Tribunal administratif de Nice, dans son jugement du 19 juin 1997, a annulé cet arrêt pour vice de procédure lié à l'absence de consultation préalable de la mission déléguée de bassin Rhône-Méditerranée-Corse. Il a également prescrit une expertise contradictoire diligentée par un collège de trois experts. L'État a fait appel de ce jugement.

La cour administrative d'appel de Marseille dans son arrêt du 30 juin 1998, a confirmé le jugement du tribunal administratif de Nice annulant l'arrêt d'autorisation des travaux. Cependant, elle a annulé l'expertise au motif « qu'elle n'avait pas pour objet d'éclairer le tribunal mais d'imposer à l'État une formalité supplémentaire non prévue par les textes applicables ». Ce second arrêt a fait l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État de la part des plaignants (chambre d'Agriculture, FDSEA, Association de défense de la RN 202bis).

Par-delà les avatars d'une guérilla administrative<sup>40</sup> menée par les opposants au projet de RN 202bis, il

37. Nous nous inspirons dans ce chapitre des analyses de Geneviève Decrop et Pierre Vidal-Naquet, avec les notions de logique de l'ouvrage et logique d'affichage. Cf. Decrop G. et Vidal-Naquet P. (1998), Les scènes locales du risque, contribution au séminaire du CNRS Risques collectifs, situations de crise, complexité et responsabilité dir. par C. Gilbert, séance du 19 mars 1998, École Nationale Supérieure des Mines de Paris.

38. Cf. notamment le compte rendu de la réunion du comité technique Var du 7 octobre 1998, très significatif à cet égard.

39. Cf. C. Thirriot, P. Maistre Projet de la RN 202bis entre Baus-Roux et Saint-Isidore. Analyse des aspects hydrauliques, DDE, avril 1998, p. 23-24.

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

s'agit d'établir si le juge administratif dispose dans le cadre de la loi sur l'eau<sup>41</sup> de pouvoirs très étendus lui permettant d'exercer, avant toute catastrophe ou tout renouvellement de catastrophe, une véritable fonction indépendante de contrôle de la prévention des risques naturels, jusque-là du seul ressort des administrations. Si cette évolution de la jurisprudence se confirmait, le contrôle préventif du juge administratif permettrait d'éviter le recours exclusif au juge pénal pour réguler les dysfonctionnements apparus ces dernières années en matière de prévention des risques naturels<sup>42</sup>.

## Une question en suspens

La DTA prise par décret en Conseil d'État et qui est en cours d'élaboration aujourd'hui<sup>43</sup> servira de référence aux futurs SDAU : il s'agit donc d'un outil de planification relevant de l'aménagement. Il devra par ailleurs prendre en compte les orientations du SDAGE et du SAGE qui sont des outils de planification relevant de l'environnement. L'ajustement de ces procédures reste encore très théorique, dans les faits, comme nous l'avons souligné, il est plutôt l'objet d'accrocs, de grincements. La situation de panne génère tout un ensemble de procédures qui pourraient jouer le rôle de recadrage pour une autre planification : la panne appelle à la réparation. De plus, désormais le risque social issu des conflits (blocages) tout comme celui hydrologique de l'inondation sont des contraintes fortes des procédures. Assiste-t-on à l'émergence d'une planification environnementale ?

*Anne Tricot, Jacques Lolive*

41. 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.

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

43. Le premier volet d'études relatives à la DTA devrait être terminé en été 1999.

## LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES UTILISÉS

- S.D.A.U. : schéma d'aménagement et d'urbanisme. Document d'urbanisme ayant pour objet de fixer et d'harmoniser dans l'espace les programmes de l'État et ceux des collectivités territoriales. Issus de la loi d'orientation foncière (L.O.F.) du 30 décembre 1967, ils ont remplacé les plans d'urbanisme directeur. Le S.D.A.U. s'élabore généralement dans le cadre intercommunal sous l'égide d'un établissement public ou d'un syndicat intercommunal.
- P.O.S. : plan d'occupation des sols. Document d'urbanisme qui fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire. Au titre de la L.O.F. ils ont remplacé les anciens plans de secteur. Le P.O.S. met en œuvre les orientations du S.D.A.U. avec lequel il doit être compatible. Il s'élabore à l'échelle d'une commune ou pour tout ou partie d'un ensemble de communes.
- Z.A.C. : zone d'activité commerciale. Outil introduit également par la L.O.F. permettant à des opérateurs privés d'intervenir dans des opérations d'aménagement public.
- S.I.E.P.A.N. : syndicat intercommunal d'étude et de programmation de l'agglomération niçoise. C'est le S.I.E.P.A.N. qui dans le cadre du transfert des compétences à la suite des lois sur la décentralisation du 7 janvier 1983, élabore et définit les orientations du S.D.A.U.
- L.O.A.D.T. « Loi d'orientation et d'aménagement du territoire », loi du 5 février 1995. Cette loi fixe les grandes orientations en matière d'aménagement du territoire : elle en définit les principaux outils de planification ainsi que les territoires (pays et agglomérations). Actuellement en cours de révision, la L.O.A.D.T. s'intitulerait désormais « Loi d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire », soumise en première lecture au parlement en janvier 1999.
- D.T.A. : Directive Territoriale d'Aménagement. Outil de planification territoriale mis en place dans le cadre de la loi du 5 février 1995, la « Loi d'Orientation et d'Aménagement du Territoire » (LOADT). Maintenues dans le cadre de la nouvelle LOADT, les DTA constituent des outils de planification urbaine et territoriale à l'échelle de plusieurs agglomérations. Elle s'applique actuellement à cinq territoires sous pression : la Côte d'Azur, l'agglomération marseillaise, l'estuaire de la Loire, l'estuaire de la Seine et les Alpes du Nord. Leur spécificité actuelle est de préconiser une planification territoriale en regard du Développement durable et du principe de précaution.

**Anne Tricot** est chercheur associé au S.E.T. (Société, Environnement, Territoire UMR CNRS-Université de Pau et des Pays de l'Adour) 5603. Docteur en géographie et aménagement, ses travaux portent principalement sur les interactions entre controverses environnementales et planification territoriale et urbaine. Dans le cadre du S.E.T., elle participera également à une recherche sur la définition et la gestion des risques urbains associés aux résidus des eaux usées.

**Jacques Lolive** est chargé de recherche CNRS au S.E.T. (Société, Environnement, Territoire UMR CNRS-Université de Pau et des Pays de l'Adour) 5603. Docteur en sciences politiques, ses travaux portent actuellement sur l'émergence de la planification environnementale. Il vient de publier à l'Harmattan un ouvrage intitulé *Les contestations du TGV Méditerranée*, coll. *Logiques Politiques*, 1999.