

QAP

Décision

Démocratie délibérative et décisions publiques en Europe :
le cas des déplacements urbains
Exemples européens

Dossier 2001 Plus

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement
Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques

Juin 2002

Gérald ASSOULINE, QAP Décision
Philippe BLANCHER, Economie & Humanisme
Avec la collaboration de Chris WOOD, Transplan

QAP
Décision

Sommaire

<u>1 ENJEUX D'UN DÉBAT SUR L'ORGANISATION DES DÉPLACEMENTS URBAINS</u>	<u>1</u>
1.1 ENJEUX DES POLITIQUES DE DÉPLACEMENTS	1
1.2 PERSPECTIVE ET CONTENU DE CE DOSSIER.....	4
<u>2 LE DÉBAT PUBLIC : POUR QUOI FAIRE ET COMMENT ?.....</u>	<u>6</u>
2.1 LA VALEUR NORMATIVE ATTRIBUÉE AU DÉBAT PUBLIC DIFFÈRE SELON LES CONTEXTES... 7	7
2.2 INTERACTIONS ENTRE DÉBAT ET DÉCISION PUBLICS.....	10
2.3 DÉBAT PUBLIC, FORMES DE SAVOIR ET D'EXPERTISES.....	11
2.4 FORMES DU DÉBAT PUBLIC	14
2.4.1 LES MODES D'INTERVENTION DIRECTE OU NON-INSTITUTIONNELLE.....	14
2.4.2 LES FORMES PROCÉDURALES DE DÉBAT PUBLIC	14
2.4.3 INTERACTIONS ENTRE LES DEUX FORMES	15
2.5 UNE VISION DYNAMIQUE DES INTERACTIONS ENTRE DÉBAT PUBLIC ET DÉCISION DANS LA SPHÈRE PUBLIQUE	16
2.6 CONCLUSIONS.....	18
<u>3 EN FRANCE, LES PLANS DE DÉPLACEMENT URBAINS (PDU) : L'EXEMPLE DE LYON</u>	<u>20</u>
3.1 LES PDU : OPPORTUNITÉ FORTE POUR UN DÉBAT PUBLIC SUR LES DÉPLACEMENTS	20
3.2 ENJEUX ET PROBLÈMES ABORDÉS DANS L'ÉLABORATION DU PDU DE LYON	21
3.3 LES MODALITÉS D'INFORMATION ET DE CONCERTATION MISES EN ŒUVRE À LYON	22
3.3.1 DES GROUPES DE TRAVAIL ET UN FORUM : UNE CONCERTATION INTENSE.....	22
3.3.2 L'ÉLABORATION DES SCÉNARIOS DU SYTRAL ET DE L'ARGUMENTAIRE DE DARLY	23
3.3.3 DÉBAT SUR LES SCÉNARIOS ET INFORMATION DU PUBLIC	23
3.3.4 LA DÉMARCHE D'APPROBATION PAR LES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES	25
3.3.5 L'ENQUÊTE PUBLIQUE	26
3.3.6 CONCERTATION ET CONFLITS DANS L'APRÈS-PDU	26
3.4 RÉSULTATS ET LIMITES DE LA DÉMARCHE DE CONCERTATION ?	27
3.4.1 UN RENOUVELLEMENT DE LA POLITIQUE INSUFFISAMMENT ABOUTI	27
3.4.2 LA CONSTITUTION D'UN NOUVEAU RÉSEAU D'ACTEURS	27

4 LA GRANDE-BRETAGNE : ANTI-ROAD MOVEMENT ET LOCAL TRANSPORT PLANS

29

4.1 DE LA SUBVERSION DES ENQUÊTES PUBLIQUES AUX ACTIONS DIRECTES : LES MOUVEMENTS PROTESTATAIRES	29
4.2 L'OPPOSITION AU PROJET DE BOUCLAGE DU PÉRIPHÉRIQUE INTÉRIEUR DE NORWICH	32
4.2.1 ENJEUX ET PROBLÈMES	32
4.2.2 QUELLES FORMES DE DÉBAT ONT ÉMERGÉ ?	32
4.2.3 QUELS FACTEURS ET QUELS ACTEURS ONT PESÉ DANS LA DÉCISION ?.....	34
4.2.4 QUELS RÉSULTATS ET PROBLÈMES ?.....	35
4.3 UNE PARTICIPATION BIEN ORCHESTRÉE EN APPUI À UNE NOUVELLE POLITIQUE DES TRANSPORTS	36
4.3.1 L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS	36
4.3.2 LA PROCÉDURE DES LOCAL TRANSPORT PLANS.....	37
4.3.3 UNE INGÉNIERIE DE LA CONCERTATION TRÈS ÉLABORÉE	37
4.4 LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DES LTP PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES	39
4.4.1 L'EXPÉRIENCE DE NOTTINGHAM	39
4.4.2 L'EXPÉRIENCE DE LEICESTER	40
4.4.3 GÉNÉRALISATION DES DÉMARCHES DE CONCERTATION ET DIVERSITÉ DES MÉTHODES.....	42
4.5 INTÉRÊT ET LIMITES DE LA PROCÉDURE DES LOCAL TRANSPORT PLANS.....	44
4.5.1 L'INTÉRÊT DES DÉMARCHES MISE EN ŒUVRE	44
4.5.2 DES DÉMARCHES TRÈS INSTRUMENTALES CONÇUES POUR SATISFAIRE LE GOUVERNEMENT CENTRAL	44
4.5.3 LA DIFFICULTÉ DE DÉBATTRE AVEC UN LARGE PUBLIC DE QUESTIONS COMPLEXES.....	45
4.5.4 MANQUE DE MOYENS ET D'ORIENTATIONS.....	46

5 STORBYENS TRAFIK : ATELIER DE RÉFLEXION PROSPECTIVE SUR LES TRANSPORTS EN VILLE À COPENHAGUE.....

5.1 QUELS PROBLÈMES ET ENJEUX ?	48
5.2 QUELLES FORMES DE DÉBAT ONT ÉMERGÉ ET QUELLE MÉTHODE A ÉTÉ MISE EN ŒUVRE ?	50
5.3 QUELS ACTEURS ONT ÉTÉ IMPLIQUÉS DANS L'ÉVÉNEMENT ?	52
5.4 QUELS RÉSULTATS ET PROBLÈMES ONT ÉTÉ SOULIGNÉS PAR QUELS ACTEURS ?	52
5.4.1 LA MÉTHODE	53
5.4.2 L'ÉVÉNEMENT DANS LE TEMPS	53

5.4.3	LES IMPACTS.....	54
-------	------------------	----

6 LE VERKEHRSFORUM D'HEIDELBERG EN ALLEMAGNE..... 56

6.1	QUELS PROBLÈMES ET QUELS ENJEUX ?.....	56
6.2	QUELLES FORMES DE DÉBAT ONT ÉMERGÉ ?.....	57
6.3	QUELS ACTEURS ONT ÉTÉ IMPLIQUÉS DANS LE PROCESSUS ?.....	58
6.4	LA MÉTHODE ET LE CALENDRIER	59
6.5	QUELS RÉSULTATS ET PROBLÈMES ONT ÉTÉ SOULIGNÉS PAR QUELS ACTEURS ?	59
6.5.1	RÉSULTATS IMMÉDIATS	59
6.5.2	RÉSULTATS À TERME.....	61
6.5.3	L'EFFET D'APPRENTISSAGE.....	62

7 ENSEIGNEMENTS POUR L'ORGANISATION DE DÉBATS PUBLICS SUR LA POLITIQUE DES DÉPLACEMENTS 63

7.1	LES ENSEIGNEMENTS À TIRER DES ÉTUDES DE CAS PRÉSENTÉES	63
7.1.1	LE CAS DU PDU DE LYON	63
7.1.2	LES ENSEIGNEMENTS À TIRER DE L'EXEMPLE BRITANNIQUE.....	64
7.1.3	LES CONCLUSIONS DES CAS DANOIS ET ALLEMANDS.....	65
7.2	DES LEÇONS PLUS TRANSVERSALES.....	66

1 ENJEUX D'UN DEBAT SUR L'ORGANISATION DES DEPLACEMENTS URBAINS

1.1 Enjeux des politiques de déplacements

S'il est un phénomène pesant de façon massive sur les transformations des modes et du cadre de vie, c'est bien celui de l'accroissement considérable de la mobilité intra- et inter-urbaine. Dans un rapport dialectique avec l'étalement urbain et l'éclatement des fonctions de centralité, cet accroissement se traduit par d'autres rapports à l'espace, au temps¹, aux autres habitants, d'autres sociabilités. Qui plus est, en la matière, nous n'en sommes sans doute qu'au début de ce qui est une véritable recomposition du fait urbain².

L'action publique en matière de transports et de déplacements s'inscrit donc dans des enjeux écologiques, mais aussi économiques et sociaux, et donc politiques, considérables. Enjeux pour le devenir global d'une ville, la compétitivité de ses entreprises et pour chaque citoyen dans son accès à une meilleure qualité de vie.

Porteur de nombreux bénéfices pour les citoyens, l'accroissement de la mobilité, de par les modes privilégiés, est aussi générateur de coûts, financiers mais aussi écologiques et sociaux : pollutions (air, bruit en particulier), congestion, accidents, allongement des temps des déplacements, et dans certains cas dégradation de leur confort, ségrégation sociale.

A travers l'organisation des transports et la mise en place des infrastructures, la collectivité opère une distribution de ces coûts et avantages. Chaque fois qu'une initiative est prise en matière de déplacements, certains citoyens en perçoivent les coûts sans en percevoir les avantages, aux deux sens du mot percevoir, voir et recevoir. Il y a en effet inégalité dans la répartition ; ainsi, dans certains quartiers d'habitat social, les citoyens les moins mobiles subissent les nuisances de grandes infrastructures de transport. D'autre part, au sein du système urbain, et plus globalement du système économique, les bénéfices peuvent être très indirects, alors que les coûts sont plus directement perceptibles. De plus, la volonté de chacun de maximiser sa situation peut le conduire à accepter les bénéfices en refusant les coûts.

¹ La ville, l'espace et le temps, *Diagonal* n° 115, octobre 1995.

² G. Dubois-Taine et Y. Chalas (sous la direction de), *La ville émergente*, Editions de l'Aube, 1997.

Cette approche par les intérêts n'est pas suffisante, la question des déplacements, comme tout problème d'aménagement de l'espace et de cadre de vie, mêle inextricablement idées, intérêts et passions³.

Il y a là motifs à des mobilisations fréquentes et multiformes : par l'entrée thématique (automobilistes, usagers des transports publics, problèmes liés à une infrastructure, sécurité routière..) et/ou par l'échelle d'intervention (du quartier à l'agglomération, voire au niveau régional et national)⁴. D'où une nécessité de concertation, voire de négociation pour les pouvoirs publics.

De façon plus immédiate, à travers un discours d'existence, certains habitants peuvent revendiquer une organisation des déplacements qui permette de "vivre et circuler en ville"⁵, c'est-à-dire exprimer le besoin et le désir que la facilité donnée à certains de circuler librement et rapidement ne se fasse pas au détriment de la qualité de vie, ou de la vie tout court, de ceux qui habitent les espaces traversés (nuisances vis-à-vis des habitations, et plus généralement des espaces riverains), et de ceux qui utilisent les transports en commun et les "modes doux" (piétons, cyclistes), ou au prix de nuisances plus globales (pollution de l'air). Là encore, ces attentes, qui ne sont parfois ni formulées ni encore moins entendues, appellent des formes d'écoute, de dialogue et de concertation spécifiques.

L'organisation des déplacements est donc un problème extrêmement complexe et évolutif, nécessitant des choix qui peuvent être longs et coûteux à mettre en œuvre, puis qui pèsent dans la durée et peuvent se révéler extrêmement contraignants. D'où le besoin, et le recours, à une expertise de plus en plus pointue⁶, qui se nourrit en particulier de modèles de déplacements. Toutefois, au niveau d'une agglomération, l'aménagement des infrastructures, l'organisation et la gestion au quotidien des déplacements mobilisent de nombreux acteurs publics (collectivités locales et leurs regroupements au sein d'organismes intercommunaux, Etat, entreprises publiques), d'entreprises privées ou de sociétés d'économie mixte, qui doivent prendre leurs décisions, harmoniser leurs actions face aux enjeux évoqués ci-dessus. De plus, la question des déplacements doit être articulée à l'ensemble des politiques urbaines, en particulier celles touchant à l'environnement (comme y invite la Loi sur l'Air de

³ Louvet Nicolas [2001] : « L'élaboration d'une politique publique environnementale - Les temps de la concertation », in *Démocratie et management local*, Quatrièmes rencontres « ville-management », sous la direction de Robert Le Duff, Jena-Jacques Rigal et Géraldine Schmidt Editions Dalloz, Collection Thèmes et Commentaires.

⁴ Voir Blancher Ph., Bourgeois F., *Expression d'intérêts particuliers, construction d'un intérêt collectif : dynamiques associatives et organisation des déplacements urbains*, recherche réalisée par Economie et Humanisme dans le cadre du programme « Dynamiques du cadre de vie et mobilisations associatives » du Ministère du Logement de l'Équipement et des Transports et du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

⁵ Pour reprendre le "slogan" qui a servi, entre autres, de titre à un colloque européen organisé à Bordeaux en 1991, et de nom à un collectif marseillais.

⁶ Voir les trois études réalisées par Eric Baye dans le cadre du PREDIT sur les pratiques professionnelles de l'ingénierie et la planification des transports dans quatre pays (Allemagne, France, Royaume-Uni, Suisse). DRAST, 1995 et 1997.

1996), ou celles relatives à l'aménagement et à l'usage des sols comme y oblige la Loi Solidarité et Rénovation Urbaine.

Aussi, compte tenu des enjeux politiques des choix faits dans ce domaine, ou de ceux qu'il serait souhaitable de faire, le besoin existe de véritables débats publics permettant aux citoyens de bien percevoir ces enjeux et d'influer sur les choix. Et ce pour différentes raisons : le besoin de convaincre et de faire accepter les évolutions⁷ qui, pour certaines, nécessitent une implication des habitants, une transformation de leurs comportements ; l'intérêt de s'appuyer sur l'expérience et les attentes des usagers de la ville et de son système de transport, dans leur diversité ; plus profondément, l'impératif démocratique selon lequel les citoyens devraient pouvoir se prononcer et éclairer la décision des élus face à une question nécessitant des arbitrages entre des intérêts contradictoires.

La notion de débat public peut être considérée comme étant définie par un ensemble d'échanges de points de vues et/ou de confrontations sociales qui peuvent inclure des discussions et des délibérations engagés dans des processus formalisés (Commission Nationale du Débat Public, par exemple) autant qu'informels (protestations, manifestations, action directe, couverture médiatique). Le débat public est donc un processus long qui autorise l'expression et la mise en discussion de différents visions du monde, et qui favorise la compréhension d'enjeux donnés au travers d'un processus d'apprentissage social⁸.

De facto, le débat sur la politique des déplacements peut surgir à l'occasion d'un projet particulier, mais au potentiel symbolique fort ou ayant des impacts importants sur l'organisation du territoire : la création d'une nouvelle infrastructure routière (Tunnel sous la Bastille à Grenoble) et (ou) sa mise en péage (Toulouse et Lyon), l'implantation d'une infrastructure en site propre, avec le choix entre les solutions métro, VAL, tramway (Bordeaux, Rennes, Lyon...), la restriction de l'accès au centre (Strasbourg)... Mais, il est certainement souhaitable de l'aborder dans le cadre de procédure concernant la politique des déplacements dans son ensemble comme celle des *Plans de Déplacements Urbains* (PDU), où la participation des habitants/citoyens est clairement recherchée et organisée. Toutefois, une telle entreprise apparaît difficile compte-tenu de la complexité du sujet, sa technicité, ainsi que des conflits latents. D'où, sous couvert de débat, des pratiques qui souvent relèvent plus de la communication voire du marketing de politique publique.

Face aux termes « débat » et « débat public », les perspectives et réponses peuvent avoir des contenus différents selon le type d'acteurs et leurs stratégies :

⁷ « Ces politiques [liées à l'aménagement et au cadre de vie] ne se légitiment plus seulement en fonction des critères rationnels et légaux, définis *a priori*, mais davantage en fonction de leur réceptivité, définie *a posteriori*. », N. Louvet [2001], op. cit.

⁸ Assouline G., Joly PB, 2001 : Rapport final du projet de recherche européen ADAPTA, Juin 2001, QAP – INRA, Grenoble.

- Pour les pouvoirs publics, soucieux de limiter, contrôler ou éviter les conflits minant la légitimité de la décision publique, mais aussi visant à faire accepter les décisions par le public', il convient de trouver des modes de concertation adéquates ;
- Une autre perspective est de chercher à inventer de nouvelles formes de gouvernance visant à faire du public un acteur participant à la décision publique, par la prise en compte de visions qui peuvent diverger. Cette perspective porte en elle une mise en question du rôle de l'expertise, vue comme outil de légitimation de la décision publique.

1.2 Perspective et contenu de ce dossier

Compte tenu de ces enjeux et difficultés, ce dossier a pour objectif de répondre aux questions suivantes.

- A quelles conditions des processus délibératifs et participatifs peuvent devenir partie prenante des logiques de la décision publique ?
- Avec quels résultats, en particulier quelle influence effective sur la décision politique ?

Pour répondre à ces questions et nourrir la réflexion, nous nous interrogerons tout d'abord sur ce qu'est le débat public pour en monter la diversité des sens donnés, notamment dans l'approche de ses interactions avec la décision publique.

Puis, nous nous appuierons sur l'analyse approfondie d'expériences européennes, diverses par leurs contextes et les méthodes mises en œuvre ; diverses aussi par leurs résultats, sur lesquels d'ailleurs les principaux protagonistes peuvent porter un regard différent :

- La concertation dans le cadre de la mise en œuvre des PDU, à travers l'exemple de Lyon ;
- La concertation et les débats sur les options en matière de déplacement telles qu'ils ont pu se dérouler au cours des quinze dernières années dans différentes villes anglaises ; soit de façon spontanée (Norwich), soit dans le cadre de l'élaboration d'un *Local Transport Plan* (Leicester et Nottingham) ;

Dans ces deux ensembles d'exemples, la nécessité d'une procédure de débat public, distincte des dispositifs d'information et de concertation, avec son propre temps et son (ses) propre(s) lieu(x), organisée selon des règles précises, n'a pas été véritablement reconnue ; d'où l'intérêt d'analyser des démarches plus abouties de ce point de vue :

- La réflexion prospective participative (*Future Search Conference*) sur l'avenir du transport urbain conduite, en mars 1998, dans l'agglomération de Copenhague ;
- Le débat participatif mené à Heidelberg, de 1991 à 1993, sur la politique de transport de la ville.

2 LE DEBAT PUBLIC : POUR QUOI FAIRE ET COMMENT ?

Le cas des transports n'est bien sûr pas isolé, il doit donc être replacé dans un contexte où la liste des questions qui provoquent débats et controverses s'allonge chaque jour : OGM, ESB, déchets nucléaires, téléphones mobiles, lignes à haute tension, retraitement des ordures ménagères, amiante, tabac, thérapie génique, clonage, tests génétiques... On assiste dans tous ces domaines à des débordements et des contestations croissantes, et les cadres institutionnels habituels s'avèrent totalement impuissants à prendre en compte cette montée de diverses manifestations d'inquiétude et de refus : préoccupations et plus grand souci pour son environnement et son cadre de vie ; inquiétudes face aux risques avérés ou potentiels des applications de la science ; réactions face aux incohérences supposées de la décision publique ; volonté de savoir et demande de transparence dans le pourquoi et le comment des décisions ; refus de subir « ce qui vient d'en haut » ; volonté d'être partie prenante des décisions...

Les espaces de développement de ces mobilisations qui génèrent controverses et implication d'un nombre croissant d'acteurs peuvent être totalement locaux¹⁰ (la construction d'une ligne de tramway), nationaux (l'enfouissement des déchets radioactifs) ou mondiaux (OGM). Ils peuvent déboucher sur des revendications pour une démocratie locale s'appuyant sur l'implication des citoyens dans les décisions locales ou pour une participation des citoyens afin de démocratiser la démocratie...

Il apparaît ainsi que les méthodes de gouvernement ou de gestion de ces questions (de problèmes immédiats et locaux, comme les déchets ménagers d'une commune, à des problèmes environnementaux globaux, tel l'effet de serre), doivent radicalement changer, dans la mesure où la légitimité de la décision et de l'action publique n'est plus assurée.

Face à de telles injonctions, les pouvoirs publics ne sont pas restés inactifs et, dans tous les pays européens, ils ont développé des processus de débat et de concertation « justifiés par le fait qu'[ils sont] une mesure d'économie, économie de temps, d'argent et d'énergie, et d'autre part qu'[ils répondent] à une demande des citoyens. »¹¹ Comme le soulignent les auteurs de cette citation, les deux raisons se rejoignent dans le souci de diminuer le nombre des contentieux. Par contre, elles

⁹ Assouline G., Joly PB, 2001 : Rapport final du projet de recherche européen ADAPTA, Juin 2001, QAP – INRA, Grenoble.

¹⁰ Ce qui n'exclut pas, à une échelle plus large, des échanges et des mises en réseau des différents groupes d'acteurs (exemple de la COJAM - *Coordination Jura-Alpes-Méditerranée pour les alternatives aux liaisons autoroutières*), et un débat dépassant les projets et politiques spécifiques (par exemple, sur les financements à accorder aux transports publics, ou sur les mérites respectifs des différentes solutions en site propre), voire le transformation de l'enjeu local en symbole de portée plus large (barrage de Serre de la Fare, traversée de la Vallée de l'Aspe, tunnel du Mont-Blanc).

¹¹ Chambat Pierre, Fourniau Jean-Michel, 2001 : « Débat public et participation démocratique » in Serge Vallemont (sous la direction de) : *Le débat public : une réforme dans l'Etat*, Coll. Systèmes Droit, LGDJ, 2001, Paris, 198 p., p.11.

influent de façon différentes sur les pratiques : le souci d'être efficace à moindre coût n'allant pas toujours de pair avec l'ouverture démocratique.

De plus, comme le soulignent Callon, Lascoumes et Barthe : « Pour contenir ces débordements, il serait vain de vouloir ériger des digues, qui céderaient bien vite les unes après les autres. Il faut d'abord reconnaître que ces débordements ne sont dévastateurs que si l'on s'obstine à vouloir les empêcher. Dès lors qu'on leur donne l'espace dont ils ont besoin, ils révèlent leur fécondité, leur pouvoir fertilisant. »¹². Ceci pose la question de la valeur normative attribuée au débat public.

2.1 La valeur normative attribuée au débat public diffère selon les contextes¹³

Des formes traditionnelles de représentation politique (ou parlementaire) peuvent être considérées comme le canal par lequel l'intérêt général est recherché et l'opinion publique éclairée. Dans une telle perspective, le débat public est plutôt vu comme un recours en terme de gestion ou prévention de crise ou de conflit.

D'un autre côté, les protestations publiques et des formes d'action directe peuvent aussi être considérées comme salutaires au fonctionnement des systèmes démocratiques, dans la mesure où elles peuvent contrebalancer la capture du politique par les bureaucraties et les élites politiques.

Dans les pays d'Europe du Nord, des procédures de participation et de consultation du public institutionnalisées sont considérées comme la principale forme de débat public, et comme des caractéristiques normales de systèmes démocratiques qui s'appuient sur la participation pour construire le consensus.

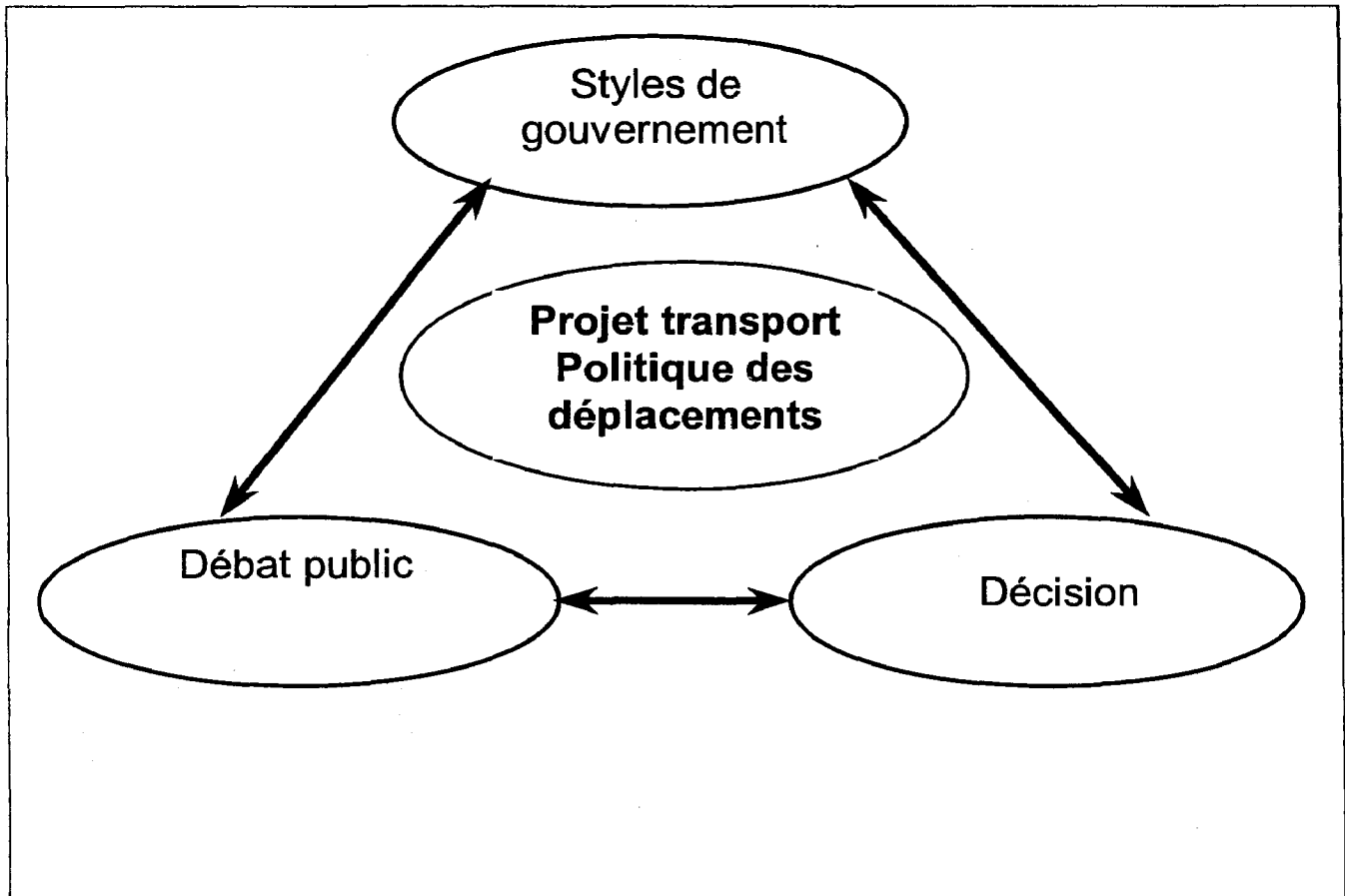
Aussi, la question du débat public ne peut pas être abordée en l'abstrayant d'un système d'interactions que schématise la figure ci-dessous ; système très évolutif, en voie de convergence à l'échelle européenne¹⁴, à partir de systèmes socio-politiques et culturels différents.

¹² Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001 : *Agir dans un monde incertain ; essai sur la démocratie technique*. Paris, Seuil. p. 24

¹³ Joly PB, Assouline G., 2001 : *Assessing public debate and participation in technology assessment in Europe*, Rapport final du projet de recherche européen ADAPTA (Bio 4 – CT 98 0318), Grenoble, juin 2001.

¹⁴ EUROPTA European research project, *Participatory methods in technology assessment and technology decision making*. Danish Board of Technology , Copenhagen, 2000.

Figure 1 : Cadre problématique de la question du débat public



Les flèches à double sens reflètent les interactions entre :

- débat et modalités, contenu de la décision ;
- styles de gouvernement et type, modalités de prise de décision,
- styles de gouvernement et débat, c'est à dire : place du débat dans le style de gouvernement, impact du degré d'ouverture ou de fermeture sur le débat.

Le terme de « style de gouvernement » est emprunté à Olivier Godard, qui mobilise et développe ce concept en le définissant comme processus à mettre en place en fonction de la nature des problèmes et des contextes institutionnels¹⁵. Nous préférons l'usage de ce terme à celui de « mode de gouvernance », qui fait aujourd'hui l'objet d'une utilisation tous azimuts.

¹⁵ Godard Olivier, 1993 : « Stratégies industrielles et convention d'environnement. de l'univers stabilisé aux univers controversés, *INSEE méthode*, Paris.

Selon une critique développée par Jacques Theys¹⁶, le terme de gouvernance d'une part, suppose l'existence d'une « boîte à outils managériale » (fonctionnaliste) d'usage universel, d'autre part, dans une filiation avec la cybernétique, postule la neutralité idéologique du « bon gouvernement ». Pour asseoir sa démonstration, Theys lui oppose les concepts de « gouvernabilité » et de « gouvernementalité ».

La « gouvernabilité » met l'accent sur « la spécificité des situations, et sur la probabilité [ou non], face à des situations plus ou moins complexes, de trouver des solutions à la fois efficaces et acceptables [...]. Solutions [qui] vont fortement dépendre de la nature des problèmes et de la structure des relations existantes entre les différents acteurs ».

La « gouvernementalité », concept développé par Michel Foucault, introduit « la discontinuité historique, la spécificité du pouvoir, et l'importance des visées politiques. Pour [Foucault], nous ne pouvons comprendre les pratiques pragmatiques, les arrangements collectifs, le fonctionnement des outils et des procédures en les isolant des objectifs et des valeurs assignées à l'action publique ; mais surtout, en oubliant les formes de rationalité – ce qu'il appelle lui-même "les régimes de vérité" – qui structurent en profondeur ces pratiques ou ces arrangements. C'est cette combinaison des outils, des objectifs et des systèmes de rationalité qui définit la « gouvernementalité ».

Ce ne sont là que quelques éléments qui invitent à prendre en compte la spécificité des contextes politico-institutionnels, tout comme la spécificité des questions ou problèmes mis à l'agenda par les acteurs de la sphère publique (politiques, associatifs, socio-professionnels...), mais également sous une forme sûrement plus diffuse ou moins immédiatement palpable par les citoyens-usagers-habitants-électeurs¹⁷ en fonction de leurs expériences de vie.

Concernant ce champ de questionnement très riche¹⁸, ce texte se veut pragmatique et renverse en quelque sorte la logique des interrogations. **Plutôt que de partir d'une analyse *in abstracto* de ces styles de gouvernement ou modes de gouvernementalité dans les différents pays européens choisis, il fait de ce point un résultat, une leçon que l'on peut tirer des observations. Selon les pays et les études de cas choisies, il s'attache à caractériser la diversité des styles de gouvernement à l'œuvre ou souhaitables.** De même, la notion de débat public est approchée en se penchant sur sa valeur normative, variable selon les contextes politico-institutionnels, ses modes d'utilisation et les formes d'existence de ce débat public dans nos sociétés.

¹⁶ Theys J., 2000 : « Gouvernance environnementale : entre innovation et impuissance », Séminaire européen sur la gouvernance démocratique, Institut Universitaire Européen, septembre 2000, p. 4 à 9.

¹⁷ Comme le soulignent Chambat et Fourniau dans l'ouvrage cité, la terminologie hésite, fluctue, mais elle n'est pas neutre. Elle exprime à quel titre un individu est admis à prendre la parole, ou prend la parole.

¹⁸ Question sous-jacente du projet de recherche européen « *Public Accountability* », qui a commencé en septembre 2001.

Pour autant, une plus grande précision dans les concepts apparaît nécessaire. Diversité des objets, diversité des approches, des échelles géographiques, des finalités poursuivies, le caractère générique ou universel du terme *débat public* le rend difficile à définir : on le voit partout, tout le monde veut s'en mêler et on a bien du mal à le saisir.

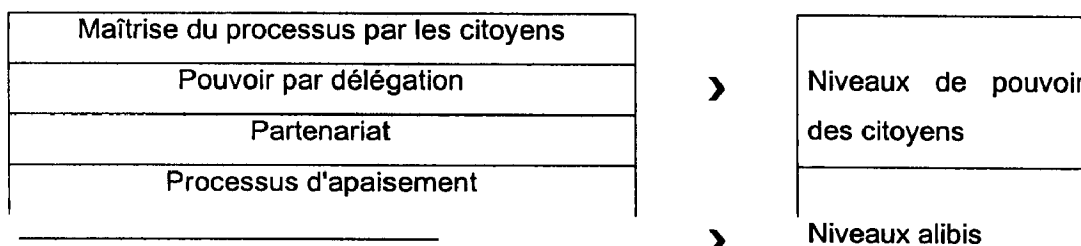
2.2 Interactions entre débat et décision publics

Fourniau et Chambat résument l'évolution des régimes de décision en France par une tendance¹⁹ à la mise en discussion publique des projets en préalable à la décision, et l'ouverture du débat de plus en plus tôt dans le processus de décision ; et ceci, du fait de trois grandes évolutions de l'action publique qui répondent à trois exigences distinctes :

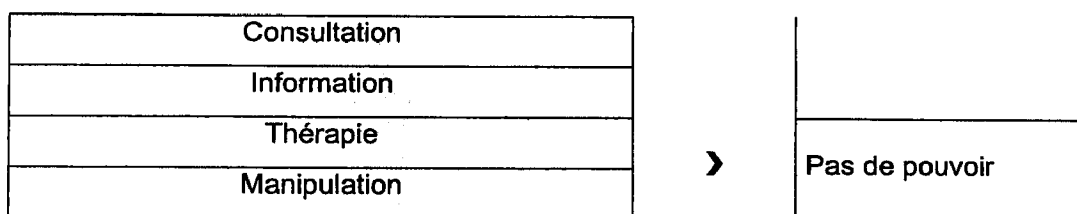
- Les exigences d'information auxquelles répondent les procédures permettant un meilleur accès à l'information, une meilleure diffusion de celle-ci, une plus grande transparence des processus de décision, et des démarches de consultation qui supposent une information à double sens ;
- Les exigences de concertation, exprimées par divers mouvements de contestation, qui conduisent à la mise en œuvre de procédures au cours desquelles le maître d'ouvrage recueille avis et d'objections, émanant en particulier des porteurs d'intérêts. Pour ces auteurs, la question d'un partage du pouvoir de décision, dans ce cadre, reste, en France tout au moins, controversée ;
- Les exigences de participation à l'élaboration des projets et politiques publiques, à la formulation des problèmes et la formation des choix, auxquelles répond la recherche d'un nouveau modèle délibératif, dont les différentes formes de débat public institué constituent des prémisses.

Il est important de voir que chacune de ces exigences a sa légitimité, et qu'il doit y être répondu de façon adaptée. Ceci permet de sortir de ce qu'il y a de réducteur dans l'échelle de la participation de Arnstein, qui considère, de façon très normative, que sans partage du pouvoir, il n'y a que des démarches alibi. Fournir au plus grand nombre une bonne information, non biaisée, n'est pas une tâche évidente et demande une réelle volonté politique ; toutes les pratiques ne sont pas au même niveau d'accomplissement.

Figure 2 : L'échelle de la participation de Arnstein



¹⁹ Fourniau Jean-Michel : "Transparence des décisions et participation des citoyens", in *Dossiers Techniques Territoires et Sociétés* n° 31, "Projets d'infrastructure et débat public", ministère de l'Equipements des Transports et du Logement (DRAST/CPVS), mai 1996, pp. 9-47. Chambat et Fourniau, op. cit., pp. 12 à 19. En les résumant, nous avons bien conscience de simplifier leurs propos .



Source : ARNSTEIN, S. [1969] : "A ladder of citizen participation", *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-24.

Concernant la participation à l'élaboration des projets et politiques publiques, Fourniau et Chambat relèvent une différence significative entre des « lieux de négociation institutionnalisés, dont les modalités de constitution incluent un principe de clôture reposant sur la représentation des groupes d'intérêts, et le débat public qui constitue une scène ouverte, régie par le principe d'équivalence [entre tous les acteurs]. »²⁰. Plus loin, s'appuyant sur les analyses de Bruno Jobert²², les auteurs précisent leur analyse : « La concertation, comme modalité de la négociation entre des porteurs d'intérêts clairement identifiés, permet ainsi la production de normes d'action convergentes entre différents groupes aux intérêts opposés. Ce processus suppose que l'enjeu, le réseau des acteurs, les institutions sont stabilisées. En revanche, dans une situation de construction d'un problème public²³, le réseau des acteurs est de nouveau ouvert, le recours à des ressources intellectuelles diversifiées est nécessaire »²⁴. Compte tenu de cette distinction, Bruno Jobert juge « souhaitable de ne pas postuler la coïncidence entre l'espace de la négociation et celui des débats de politique publique ». Il propose de qualifier le premier d'« arène des politiques publiques », le second de « forum des politiques publiques ».

2.3 Débat public, formes de savoir et d'expertises

Reconnaître la nécessité de lieux de débats publics ouverts contribuant à la construction d'un problème public, c'est aussi reconnaître la pluralité des savoirs et des formes d'expertises. S'interrogeant sur la place des profanes (citoyens de base) dans de tels processus, le sociologue des sciences Michel Callon²⁵ distingue trois modèles de mobilisation du débat public :

- Dans le modèle de l'instruction publique, la connaissance scientifique s'oppose aux croyances irrationnelles d'un public qui doit être éduqué. Le débat public est alors compris comme opération

²⁰ Chambat, Fourniau, 2001, op.cit., p. 22.

²¹ Porcell Gérard, 1998, *Compte rendu du débat public sur le projet de construction d'une ligne à très haute tension entre Boute et Carros*, Paris, CNDP, novembre 1998, p. 7.

²² Jobert Bruno : « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction de normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », in Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 1995, p. 19.

²³ Daniel Cefai, « La construction des problèmes publics. Définition de situations dans des arènes publiques », *Réseaux* n° 75, Paris, 1996, pp. 43-66.

²⁴ Chambat, Fourniau, 2001, op.cit., p. 30.

²⁵ Callon Michel : « Des différentes formes de démocratie technique », in *Les Cahiers de Sécurité Intérieure*, Dossier *Risque et Démocratie*, n° 38, 4^{ème} trimestre 1999.

de communication ou information, menée par les tenants publics ou privés de politiques, stratégies ou décisions, en direction d'un public pouvant les rejeter de façon irrationnelle.

- Dans le modèle du débat public, les profanes sont invités à donner leurs points de vue et à communiquer leurs expériences ; ajoutons : aux côtés ou face à des experts. C'est le modèle qui inspire un nombre croissant d'exercices de consultation et participation du public en Europe.
- Dans celui de la coproduction de savoirs, les profanes participent directement à l'élaboration des connaissances qui les concernent et dont dépendent bien souvent leur bien-être, voire leur identité. Ce modèle s'inspire du rôle de l'*Association Française de Myopathie*, étudiée par ce chercheur, dans sa relation à la recherche médicale, et de celui des malades, en tant que profanes, dont le savoir tacite est indispensable aux chercheurs. Mais des exemples peuvent être trouvés dans le domaine des déplacements, en particulier en ce qui concerne l'usage des modes doux (marche à pied, vélo, rollers...) et la sécurité routière.

Callon s'intéresse au rôle de ces profanes et à la reconnaissance de leur savoir dans les modèles dits de démocratie technique. Il montre comment ces profanes, pour se faire reconnaître en tant que groupe directement ou indirectement concerné, pour exister vis-à-vis de décideurs ou d'experts forts de leur pouvoir de peser sur la décision, s'organisent en collectifs et nourrissent les controverses. Ils se donnent les moyens de faire reconnaître la richesse et la pertinence de leurs savoirs élaborés à partir de leur expérience de vie (de riverain, de malade, de consommateur...) aux côtés du savoir des spécialistes.

Dans le premier modèle, mais aussi parfois/souvent dans le second modèle, le débat public peut avoir une dimension managériale, fonctionnaliste, connectée uniquement à un objectif d'acceptation par le public de décisions déjà prises. On va alors mobiliser des procédures, l'ingénierie du débat ou de la consultation pour que l'initiative soit couronnée de succès. Les sociétés d'ingénierie des déplacements intègrent de plus en plus ces savoir-faire²⁶.

Il y a aujourd'hui des experts en débat public et des outils institutionnels *ad hoc* dans bon nombre de pays européens, à l'image de dispositifs français tels que : l'*Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques*, la *Commission Nationale du Débat Public*, ou, à une autre échelle, les *Conseils de développement* ou les *Conseils de quartier*...

²⁶ Voir : Baye E, « Le nouveau positionnement des experts », Dossier « Déplacements et transports publics : un avenir pour la ville », revue *Economie et Humanisme*, n° 359, décembre 2001, pp. 55 à 58 ; ou l'intervention de Greg Hartshorn, consultant chez *Steer Davies Gleave* : *Innovative public participation in the local transport planning process*, Proceedings of Seminar C "Discovering Local Transport Plans and Road Traffic Reduction", European Transport Conference, September 2000, AET - PTRC, Cambridge, pp. 15-27. Steer

Se pose la question épineuse des critères d'évaluation du succès ou de l'échec de cette approche managériale du débat public. Information du public ? Légitimation de la décision publique ? Remontée d'opinions contradictoires sur la décision ? Le sens et l'évaluation de la portée de ces interventions et outils dépendent fondamentalement des contextes dans lesquels ils se situent, qui sont la combinaison de dimensions politico-institutionnelles, sociales, culturelles, historiques...

2.4 Formes du débat public

Face à de telles typologies qui peuvent donner l'illusion d'une réalité où les choses sont bien tranchées, il convient d'insister sur la diversité des formes du débat public, et, en particulier, de comprendre les interactions entre :

- des modes de canalisation formelle, institutionnelle, de ce débat, contenues dans des procédures qui elles-mêmes peuvent être très variables dans leurs règles et leur format ;
- des modes d'action directe, d'intervention non sollicitée des acteurs sociaux, qui peuvent traduire l'existence d'un débat, d'une controverse, de fortes tensions ou d'une impasse sur une question précise mise à l'agenda (OGM, infrastructures de transport, dioxine, déchets nucléaires...).

2.4.1 Les modes d'intervention directe ou non-institutionnelle

Il s'agit de regrouper dans cette catégorie l'action directe, les expressions diverses de protestation publique, les appels au boycott par des organisations de consommateurs, qui peuvent précéder, accompagner ou suivre la mise en place d'exercices formels de débat participatif. Ils peuvent aussi se développer du fait de l'absence de consultation ou dialogue dans une démocratie, et donc du fait de son caractère *fermé*, limité à quelques lobbies puissants (par exemple, en Grande Bretagne, lors de la mobilisation très forte contre le projet de grand périphérique autoroutier autour de Londres dans les années 1996-1997).

Dans la panoplie d'actions ayant un caractère direct ou résultant de la mobilisation, peuvent figurer le recours à des modes formels tels que jurys ou tribunaux populaires (dans plusieurs Etats du Brésil pour protester contre les OGM par exemple), ou référendums d'initiative populaire, souvent locaux (comme celui organisé dans la Vallée de Chamonix à propos de la réouverture du Tunnel du Mont Blanc, qui a traduit l'opposition à la réouverture du tunnel).

2.4.2 Les formes procédurales de débat public

Les formes procédurales de débat public ont tendance à se développer dans toute l'Europe, depuis une trentaine d'années, avec pour raison d'être d'« Organiser, maîtriser les débordements, sans vouloir pour autant les contenir, les empêcher, les éliminer »²⁷.

²⁷ Callon & al., op. cit. p. 24.

Il s'agit d'exercices participatifs institutionnalisés²⁸, organisés par des acteurs dont c'est *a priori* la mission ou la compétence. Parmi des acteurs, on retrouve les offices parlementaires d'évaluation technologique dans bon nombre de pays d'Europe, la *Commission Nationale du Débat Public* en France, des experts en ingénierie de débat reconnus pour leur compétence en la matière et qui peuvent être requis par un commanditaire²⁹, ou tout autre cadre permettant selon des règles pré-établies l'expression de citoyens et/ou d'experts et/ou autres acteurs représentatifs.

Le développement d'une de ces formes institutionnalisées de dialogue et de participation des citoyens, la conférence de consensus, dont le *Danish Board of Technology (Conseil Danois pour la Technologie)* a été un de pionniers, montre que :

- Quinze citoyens *lambda*, choisis de façon aléatoire, se sentent dépositaires de l'intérêt général et donc, à ce titre, investis de la responsabilité de représenter la société, dans ce qui est une mise en scène du débat public. La question de leur représentativité se trouve ainsi déplacée au profit de leur légitimité.
- Ces citoyens dûment formés sur les dimensions techniques des questions soumises au débat, sont tout à fait en mesure de poser les bonnes questions et d'interpeller les experts et autres acteurs, afin de formuler, au nom de l'intérêt général, des propositions qui s'adressent avant tout aux politiques et décideurs.

Ces instruments peuvent donc avoir une double fonction : organiser le débat et être un cadre au débat. Avec un objectif qui est de faire en sorte que les politiques et décisions soient mises en place, après consultation ou prise en compte dans la décision (selon les pays), des opinions émises lors de ces exercices qui visent à favoriser le dialogue.

2.4.3 Interactions entre les deux formes

Les mobilisations contre des infrastructures de transport (TGV Méditerranée, en particulier) ont abouti à la création de la *Commission National du Débat Public*, sollicitée, le plus souvent, lorsque les oppositions locales sont fortes. On peut considérer que la Conférence de Citoyens sur les OGM, organisée par l'*Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Techniques (OPECST)*, en juin 1998, a été une réponse à l'inquiétude croissante du public sur les OGM, exprimée par des porte-paroles tels que ONG, organisations de consommateurs ou associations de protection de l'environnement. En retour, la dimension forte de légitimation *a posteriori* de décisions publiques « ficelées », a nourri la mobilisation de certains acteurs qui s'est exprimée de façon directe (destruction

²⁸ Le projet de recherche européen EUROPTA a tenté d'en faire un bilan : www.tekno.dk/europta.

²⁹ Ainsi, le *Welsh Health System* en Grande Bretagne a organisé en 1997 un *citizen's jury*, mobilisant des universitaires, pour faire débattre à propos de l'utilisation élargie des tests génétiques dans le système de santé

de parcelles d'OGM, débat sur la mal-bouffe, démontage de MacDo...) ou plus institutionnelle (actions en justice engagées par Ecoropa ou Greenpeace).

2.5 Une vision dynamique des interactions entre débat public et décision dans la sphère publique

Nous avons introduit ci-dessus le débat public, comme expression formalisée ou informelle, d'échanges et de confrontations de visions. Toutefois, il convient de reconnaître, qu'il est plus facile de saisir et de donner un contenu au *débat* qu'au *débat public*. Cette nuance témoigne de la difficulté d'appréhender ce qui est *le public* : qui est-il ? qui en est porte-parole ? dans quel espace se meut-il ?

Pour tenter de répondre à ces questions, le projet de recherche européen ADAPTA³⁰, *Assessing Debate and Participation in Technology Assessment*, a mis en œuvre le **concept d'arène, comme espace symbolique** (non géographique et non organisationnel) **de confrontation qui influence les décisions collectives ou les politiques publiques.**

Le concept d'arène peut être caractérisé par :

- Les règles d'accès à l'arène et le type d'arguments et de ressources (moyens financiers pour l'arène économique, pouvoir pour l'arène politique, expertise et reconnaissance scientifique pour l'arène scientifique...) qui peuvent être mobilisés. Ainsi les arènes sont structurées autour d'acteurs dominants. Mais certains acteurs peuvent avoir une appartenance ou présence multiple. Ainsi dans le débat sur les transports, l'utilisateur sera présent dans l'arène économique ou technique, mais il sera présent comme citoyen dans l'arène politique. Cette multi-présence peut aussi être repérée dans le cas d'experts qui peuvent intervenir en tant que tels dans l'arène technique mais aussi en appui à des acteurs qui sont dans l'arène politique (ONG ou associations...).
- Des référents symboliques, jouant un rôle important dans la nature de la confrontation entre acteurs, leurs interactions avec un public plus large et la façon dont les conflits peuvent être mis à plat voire résolus.

La mobilisation de ce concept³¹ devrait permettre justement de resituer le débat, engagé sur des enjeux technologiques, dans la sphère publique, et ainsi de montrer le continuum pouvant exister entre les formes formalisées et informelles de participation du public sur ces enjeux. Le débat peut être

³⁰ Assouline G., Joly PB, 2001 : Rapport final du projet de recherche européen ADAPTA, Juin 2001, QAP – INRA, Grenoble, p. 13

³¹ Joly PB, Marris C., Marcant O., 2001 : Plantes et aliments transgéniques comme « problème public » : la controverse sur les OGM et ses incidences sur la politique publique aux Etats Unis. Grenoble, INRA ? Rapport pour le Ministère de l'Agriculture , DPEI.

confiné dans des arènes spécialisées ou il peut déborder le cadre d'une arène et se développer par le biais d'intenses interactions trans-arènes qui remettent en question les réseaux socio-techniques dominants.

D'une arène à l'autre et au sein même des arènes, plusieurs perspectives peuvent coexister, différentes dans leurs dimensions :

- cognitive : les visions des acteurs sur telle question ou tel problème.
- normative : les normes ou valeurs devant conditionner les décisions.
- pragmatique : les modalités de prise et de mise en œuvre d'une décision en fonction de ces dimensions cognitives et normatives.

Plusieurs catégories d'arènes et d'acteurs peuvent être identifiés dans le domaine des transports :

- l'arène scientifique et technique : les acteurs de la recherche, de l'expertise et de la compétence technique,
- l'arène réglementaire : les structures en charge des normes et des contrôles,
- l'arène économique : les entreprises (publiques et privées), les usagers,
- l'arène politique : les décideurs, les institutions politiques,
- les médias : journaux, TV et autres caisses de résonance de conflits.

Les représentants de la société civile comme les multiples associations et leurs alliés, en recrutant de nouveaux acteurs et en se mobilisant, ont une capacité de mettre en œuvre des interactions entre arènes. De cette capacité, dépendront leur influence et leur poids dans la décision publique et la possibilité de mettre en place des formes participatives de consultation du public.

Ce cadre conceptuel de l'arène symbolique permet une perspective intéressante sur le débat public en dépassant les clivages apparents entre formes institutionnalisées et directes de débat. Il permet de situer les expériences d'évaluation participative de la technologie dans le cadre des interactions entre arènes et donc du débat public.

2.6 Conclusions

De cette introduction théorique, il est d'ores et déjà possible de tirer quelques enseignements .

Au niveau de l'appréhension du problème, il apparaît que :

- Les débats et controverses, sur les sciences et techniques ou l'environnement, sont devenus une composante structurelle du fonctionnement de nos sociétés ;
- Dès lors qu'ils sont étouffés, ignorés ou détournés, ils deviennent absolument ingérables par les décideurs, qui de toute façon devront à un moment ou un autre s'interroger sur le sens et les enjeux de ces contestations ;

- Dans ces controverses, des groupes se constituent, affirment leur identité de groupe concerné et participent à des processus d'apprentissage collectif qui peuvent déboucher sur des décisions qui prennent en compte d'autres logiques que la logique de l'expert, et qui constituent un enrichissement de la démocratie.

D'autre part, dans la présentation des études de cas choisies et construites, la spécificité des contextes politico-institutionnels d'une part, et des questions mises sur agenda d'autre part, doivent être prises en considération. La controverse publique sur le tunnel sous la Bastille à Grenoble ne peut être mise au même niveau que la *Future Search Conference* sur l'avenir des modes de transport à Copenhague. Les cultures politiques de deux pays aussi différents que le Danemark ou la France ne sont pas les mêmes, la question et les enjeux traités ne sont pas les mêmes, le contexte est différent et les logiques d'acteurs le sont aussi. Il faudra donc être très prudents dans les enseignements qu'il est possible de tirer des études de cas.

Celles-ci sont donc présentées en fonction d'une grille simple³² qui ne fait pas l'impasse sur les combinaisons d'éléments spécifiques :

- quels enjeux et problèmes sont abordés dans le débat ou la controverse ?
- quels acteurs sont impliqués ?
- quelles formes de débat ont émergé ?
- quels résultats et problèmes soulignés par quels acteurs ?

Cette grille va permettre de comparer ces différentes expériences, voire de dégager certaines tendances communes ou proches, qui vont au-delà du « local ». Un second élément de cette comparaison sera d'envisager dans quelle mesure ces cas peuvent nous renseigner sur les styles de gouvernement à l'œuvre dans les pays étudiés et sur leur capacité à articuler débat, participation du public et décision sur la question des transports urbains.

³² Le cas du Royaume-Uni est traité d'une façon un peu plus complexe, dans la mesure où plusieurs cas et deux formes de débat, correspondant à deux époques différentes, sont abordés.

3 EN FRANCE, LES PLANS DE DEPLACEMENT URBAINS (PDU) : L'EXEMPLE DE LYON

La réactivation de la procédure des *Plans des déplacements urbains*³³, avec la *Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie* (LAURE) de 1996 qui la rend obligatoire pour toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants, a nécessité et favorisé, dans de nombreuses agglomérations, la réflexion sur l'organisation des déplacements³⁴ et la mise en œuvre de démarches de concertation plus ou moins poussées.

3.1 Les PDU : opportunité forte pour un débat public sur les déplacements

De fait, pour Nicolas Louvet³⁵ : « [Le PDU] est une procédure qui présente tous les symptômes d'une politique publique en prise avec la concertation : les obligations légales (enquête publique et consultation des associations d'usagers qui en font la demande) ainsi que la méthodologie recommandée [par un guide du CERTU³⁶] déterminent la concertation comme le maillon fort et nécessaire [à son] bon déroulement [...] ; les incohérences institutionnelles (périmètres d'intervention et compétences de l'autorité trop restreints au vu des ambitions allouées à la procédure) incitent les responsables du PDU à travailler en collaboration avec les différents acteurs des déplacements s'ils veulent voir leurs propositions se traduire en actions ; enfin la thématique de l'environnement, insufflée par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE), inscrit le PDU dans une démarche propice au débat. »

Le guide du CERTU, évoqué précédemment, propose une démarche séquentielle d'élaboration d'un PDU en grandes étapes : lancement de la démarche, constitution des comités de pilotage et technique, diagnostic, scénarios, choix du projet, enquête publique, approbation du projet. Au cours de ce processus, deux modes de participation de la population sont proposés : une participation obligatoire en aval, à travers l'enquête publique, et une participation recommandée en amont, en lien, notamment, avec l'élaboration du diagnostic et des scénarios.

En pratique, les diverses autorités organisatrices ayant réalisé un PDU semblent avoir mis en œuvre ces recommandations de façons très différenciées. L'ambition de ce texte n'est pas de proposer un panorama d'ensemble, mais en s'appuyant sur l'exemple du PDU de Lyon de mettre en valeur un certain nombre de questions que soulève la situation française.

³³ Instituée en 1982 par la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), elle n'a connu qu'une application très limitée dans quelques villes au cours des années 1980.

³⁴ "L'élaboration des PDU "booste" la réflexion sur les transports", *Transport Public* n° 988, janvier 2000.

³⁵ LOUVET Nicolas, 2001, op. cit.

³⁶ Par un *Guide des Plans de Déplacements Urbains*, publié par le CERTU en 1996..

3.2 Enjeux et problèmes abordés dans l'élaboration du PDU de Lyon³⁷

La décision de réaliser un PDU a été prise par le Comité syndical du SYTRAL (*Syndicat des Transports de l'Agglomération Lyonnaise*) en novembre 1995, avant même que la Loi sur l'air n'en fasse une obligation pour les grandes agglomérations. Elle s'est appuyée sur les résultats jugés alarmants d'une enquête sur les déplacements des ménages³⁸ qui faisaient apparaître : l'augmentation continue des flux automobiles ; la perte d'attractivité des transports collectifs et la baisse de leur part modale, malgré le développement de l'offre ; corrélativement, l'augmentation des nuisances et des difficultés à assurer une bonne accessibilité à tous les quartiers, ainsi que le creusement du déficit d'exploitation des transports collectifs et le maintien d'un endettement très élevé du SYTRAL.

Au cours du mandat de Michel Noir, des investissements importants avaient été réalisés pour la route (tronçon nord du périphérique et parkings) et pour l'extension du métro. Le PDU a ainsi été conçu comme le moyen d'un retournement de l'action publique dans le domaine des déplacements, le rééquilibrage des parts modales n'étant plus recherché uniquement par une amélioration de l'offre en transports collectifs, mais aussi par l'introduction de contraintes dans l'usage de l'automobile. Plus globalement, le PDU a représenté une tentative, en partie réussie, d'élaboration d'une politique publique cohérente et coordonnée à l'échelle de l'agglomération³⁹. La réalisation d'une telle opération, faisant suite à de nombreuses tentatives avortées dans la décennie passée, a bénéficié d'une « fenêtre d'opportunité » politique, du fait de l'élection d'une nouvelle équipe à la Communauté urbaine.

En effet, l'idée d'infléchir la politique des déplacements et d'en faire une priorité du mandat a été d'autant mieux adoptée par Raymond Barre qu'elle lui permettait de se démarquer de la mandature précédente. Son bras droit et dauphin affiché, Christian Philip, élu à la présidence du SYTRAL, s'est ainsi constitué en véritable « entrepreneur politique »⁴⁰ : mettant en phase le problème des déplacements formulé d'une manière nouvelle et des solutions, puis organisant l'action par la mobilisation des ressources nécessaires. Christian Philip a joué sur le dossier du PDU et des projets de lignes de tramway, qui en seront l'une des principales réalisations, ses chances de se faire élire à la Mairie de Lyon et à la présidence de la Communauté urbaine en 2001.

³⁷ Voir aussi sur ce dossier l'article de Bernard Jouve in « Les politiques de déplacement urbain en quête d'innovations : Genève, Naples, Munich, Stuttgart, Lyon », revue *2001 Plus* n° 58, CPVS/DRAST, ministère de l'Équipement des Transports et du Logement, 2002, pp. 47 à 51.

³⁸ *Enquêtes réalisées en 1986 et 1995 auprès des ménages sur les déplacements dans le périmètre du schéma directeur*, SYTRAL, 1995

³⁹ JOUVE Bernard, PURENNE Anaïk [2000] : *Des politiques locales de déplacements urbains en quête de cohérence et de coordination : Le Plan des Déplacements Urbains de Lyon*, Groupe thématique Recherches Stratégiques, Programme mobilisateur Evaluation – Décision.

LARRAUX Nathalie [1998] : *Dynamiques de coopération et de coordination dans l'élaboration d'une politique publique locale – Le cas du Plan des Déplacements Urbains de l'agglomération lyonnaise*, DEA de Science Politique sous la direction de Richard BALME, Université Lyon II, IEP de Lyon, Centre d'études et de Recherche de l'IEP.

Les déplacements sont ainsi devenus un enjeu politique majeur. Tout en y gagnant en importance, ils se sont ainsi trouvés au centre du jeu politique et de ses turbulences.

Autre changement notable sur la scène politique locale, la création à l'automne 1994 d'une coordination des associations luttant pour une politique des transports accordant moins de place à la voiture : DARLY (*Se déplacer autrement dans l'agglomération lyonnaise*)⁴¹. Regroupant 18 associations ou collectifs, soit en tout 93 associations et comités locaux, DARLY avait et a encore l'ambition de traiter l'ensemble des problèmes de déplacements à l'échelle de la région urbaine.

3.3 Les modalités d'information et de concertation mises en œuvre à Lyon

Bien qu'initiée avant que la Loi sur l'air ne relance la procédure, le PDU de Lyon s'inscrit dans l'esprit de cette loi, déjà en gestation, et met, en partie, en œuvre les recommandations méthodologiques du CERTU, d'autant plus facilement que cet organisme a son siège à Lyon.

L'élaboration du PDU a pris moins de deux ans. Les difficultés du passé, ainsi que le souhait d'avoir une action qui montre ses résultats avant la fin du mandat, ont poussé à cette activation. Il en est résulté une démarche de concertation large mais très encadrée.

3.3.1 Des groupes de travail et un Forum : une concertation intense

De décembre 1995 à mai 1996, dix groupes de travail thématiques se sont réunis, avec pour mission de produire un diagnostic et des propositions. Ils ont rassemblé des représentants des services de l'Etat, des collectivités locales, des milieux économiques, des associations, auxquels se sont ajoutés quelques experts. Chaque groupe comptait entre 15 et 32 personnes ; en tout, 175 personnes ont ainsi été mobilisées sur une période de 6 mois.

Au départ, le président de chaque groupe de travail a eu la latitude d'en choisir les membres et d'organiser la réflexion comme il l'entendait. Les associations ont été représentées de la façon suivante (DARLY et les associations qui en sont membre sont soulignées) :

- Equilibre, solidarité et déplacements : UDAF (trois représentants), *Groupement pour l'Insertion des Personnes Handicapées Physiques*, FONDA Rhône-Alpes et DARLY ;
- Transports collectifs et réseau ferroviaire (il s'agit de deux groupes qui ont décidé de travailler ensemble) : DARLY ;
- Piétons : *Réagir : l'enfant et la rue*, Droits du piéton ;
- Deux roues : Pédaler la ville à vélo, *Lyon vélo*, *Réagir : l'enfant et la rue* ;

⁴⁰ Selon la terminologie de Schneider & Teske, in *Towards a theory of the political entrepreneur : evidence from local government* », *American Political Science Review*, vol 86, n° 3., 1992, reprise dans l'analyse de Nathalie Larraux.

⁴¹ Cf. BLANCHER Ph., BOURGEOIS F. [2001] : *Expression d'intérêts particuliers, construction d'un intérêt collectif : dynamiques associatives et organisation des déplacements urbains - L'exemple de l'agglomération lyonnaise*, recherche pour le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, et le ministère de l'Équipement (Plan Urbanisme Construction et Architecture).

Paradoxalement, aucune association n'a participé au groupe « Environnement, cadre de vie et déplacements », mais celui-ci a auditionné la FRAPNA (*Fédération Rhône-Alpes des Associations de Protection de la Nature*) et le MNLE (*Mouvement National de Lutte pour l'Environnement*).

Les autres groupes de travail - « Activités économiques, grands équipements et déplacements », « Usage de la voirie et régulation » ; « Stationnement » ; « Aspects financiers » - ont essentiellement regroupé des techniciens et des élus des collectivités locales, ainsi que des représentants des entreprises.

Aux dires des différents participants, ces groupes de travail ont généralement bien fonctionné. Ils ont été des lieux d'une expression plurielle et de l'élaboration d'un langage et d'une vision commune. Les différents acteurs de la politique des déplacements ont réussi à prendre du recul par rapport aux dossiers précis sur lesquels ils étaient potentiellement en confrontation. Les associations représentaient une minorité des participants. Mais celles qui étaient présentes, ont eu le sentiment d'être des « élues », parties prenantes d'un temps fort de création collective.

Courant mai 1996, les rapports des groupes ont été présentés au *Comité de pilotage* ; puis, cette phase s'est conclue par un Forum réunissant 400 personnes. A la suite de cette manifestation, les participants aux groupes de travail ont été « remerciés », et n'ont plus sollicités en tant que tels.

3.3.2 L'élaboration des scénarios du SYTRAL et de l'argumentaire de DARLY

Le PDU est alors entré dans une phase de négociation et de réflexion largement prise en main par le SYTRAL. Il semble que c'est au cours de cette période que les responsables de cet organisme ont défini les orientations majeures du plan, développant la réflexion sur les axes forts de transport en commun et confortant le projet de mise en œuvre d'un réseau intermédiaire de type tramway. Dans le même temps, le SYTRAL, en relation avec une agence de communication, a construit sa démarche de communication.

Parallèlement, les membres de DARLY ont analysé les rapports des groupes et rédigé un document composé d'un argumentaire et de propositions, débattu et discuté au sein de la coordination. Ce document a été présenté à la presse courant août. Il a constitué la référence pour l'action de DARLY dans les années qui ont suivi.

3.3.3 Débat sur les scénarios et information du public

Courant septembre 1996, les orientations du projet de PDU ont été présentées au public à travers une exposition en centre-ville. Puis, entre septembre et novembre, des expositions itinérantes, plus réduites, ont été présentées dans les mairies, et 33 réunions-débats ont été organisées dans les différentes communes et arrondissements de Lyon. Les membres de DARLY ont présenté leurs propositions sous forme de panneaux, en marge de l'exposition, et ont participé à plusieurs débats.

L'exposition présentait trois « scénarios contrastés » définissant des options différentes pour le futur :

- Scénario A - « La poursuite des efforts engagés » : scénario au fil de l'eau, correspondant à une non remise en cause des choix pour la voiture et le métro ;
- Scénario B - « Pour une politique cohérente des déplacements » : scénario marquant une inflexion des politiques dans le sens d'une priorité aux transports collectifs;
- Scénario C - « Un nouveau visage pour la cité » : scénario B amélioré et plus volontaire, décrivant une ville sans voiture où piétons et bus se partagent la rue.

A l'issue de l'exposition, il était proposé aux visiteurs de se prononcer sur l'orientation de la politique des déplacements en optant pour l'un des scénarios. La majorité de ceux qui l'ont fait ont opté pour le scénario C, le plus volontariste⁴² Cette méthode a été souvent critiquée et jugée manipulatrice, le caractère caricatural des scénarios étant amplifié par la mise en scène et la musique d'ambiance, en rapport avec le visuel. Il nous paraît intéressant de s'attarder sur cette question qui touche aux possibilités et modalités d'un véritable débat démocratique portant sur une politique urbaine telle que celle des déplacements, et de l'analyser au regard de la position et du comportement de DARLY.

DARLY, dans un communiqué à la presse (*Le Progrès* du 24/9/96), a appelé les habitants à se prononcer, en insistant sur l'aspect démocratique qui présidait à cette démarche. Elle a préconisé un scénario C amélioré, avec : moins d'investissement dans les voiries et plus dans les transports en commun ; un soutien au fer et au tram-train (fortement mis en avant) ; des actions destinées aux vélos et aux piétons. Au passage, DARLY mettait en avant son implication dans cette démarche : « *Nous avons participé aux travaux de cinq groupes du Plan des Déplacements Urbains. Nous avons pu également participer au comité de pilotage du PDU, à titre consultatif.* »

Il est un fait que des scénarios prospectifs sont obligatoirement contrastés et schématiques pour mettre en valeur les choix. Mais, ce qui a empêché une telle démarche d'être véritablement démocratique, comme l'affirme DARLY, c'est l'absence d'un temps de débat sur les scénarios, leur signification, leur validité, leur portée, indispensable avant de pouvoir envisager un vote ou une expression de citoyens éclairés. De ce point de vue, des réactions comme celle du président de l'association *Lyon Métro*, questionnant « le lien entre métro et auto présenté comme une fatalité, dans le scénario A », méritaient un débat.

En fait, ces scénarios se voulaient une pédagogie du PDU, mais révélaient toute la difficulté d'un tel exercice. Le scénario A reprenait ce qui s'était fait jusque là en montrant les impasses. Le scénario B était un scénario d'amélioration minimale, très technique. C traduisait un changement plus profond, qui requérait une implication des citoyens.

Cette fonction pédagogique et le fait qu'elle n'ait pas été véritablement remplie seront reconnus par Mme Maury-Sylland, directrice du SYTRAL, lors d'un séminaire organisé par le CERTU et l'Agence des Villes (CERTU, 2000) : « *L'une des difficultés que nous avons rencontrées, parce que je pense*

que nous sommes en difficulté à Lyon sur le problème des transports et des déplacements, malgré les apparences, [...] c'est qu'il n'y a eu que très récemment un travail en profondeur de l'opinion publique sur le problème des transports en commun et sur ce que voulait dire une politique des déplacements. [...] Nous avons essayé de populariser ces idées dans le PDU, d'expliquer que tout n'était pas possible sans efforts, que les modes étaient concurrents. [...] Je suis absolument persuadée qu'il y a une dimension du temps politique qui nous a manqué. La transition entre deux politiques divergentes a été trop courte ».

Certes, le temps a manqué⁴³. Le simulacre de consultation du public n'était pas très pertinent, voire manipulateur. Mais on peut aussi souligner la rupture entre le processus de concertation avec les différentes organisations présentes dans les groupes de travail, et l'information du public. Le projet de PDU, pour une part objet d'une concertation large, n'a pas été porté, ni relayé par les parties prenantes à cette concertation.

3.3.4 La démarche d'approbation par les collectivités publiques

Suite à cette démarche, de novembre 1996 à janvier 1997, le projet de PDU a été élaboré au sein du SYTRAL et voté lors du comité syndical du 31 janvier 1997. Puis, il a été soumis, pour avis, à l'Etat et aux collectivités locales concernées. Dans leur grande majorité, celles-ci ont donné un avis favorable, non sans discussions et remarques ; il est vrai que le projet restait encore très flou dans ses conséquences pratiques. Seules quelques communes du sud-ouest lyonnais, situées sur l'itinéraire du futur « tronçon ouest du périphérique » (TOP), se sont prononcées contre, du fait de leur opposition à la construction de cette infrastructure ; le PDU réaffirmant la nécessité de l'ouvrage.

Pendant ce temps, les responsables de DARLY s'impatientaient et ne comprenaient pas la suspension de la dynamique de concertation engagée au cours des premiers mois. Ils ont adressé une lettre solennelle aux Présidents du Conseil Régional, du Conseil Général et de la Communauté Urbaine, en date du 18 novembre 1996. Dans cette lettre, DARLY rappelait les différents éléments qui en font un interlocuteur important : nombre des adhérents, diversité des membres qui lui assure une représentativité au titre de la couverture géographique, et à celui de la défense de tous les modes de transport ; participation très active aux groupes de travail ; production de documents qui prouvent son sérieux et sa connaissance du terrain. Puis, elle exprimait ses griefs : absence de réponse à ses propositions détaillées ; des inquiétudes sur la volonté réelle des pouvoirs publics, dans le cadre du PDU, d'utiliser toute la potentialité du réseau ferroviaire, de créer un cabotage périurbain, de réaliser le contournement ferroviaire fret...

La réponse du président du SYTRAL, dans une lettre du 2 janvier 1997, tient en quelques points :

⁴² Sur 40 000 visiteurs (dans une agglomération de 1,2 millions d'habitants), 11 000 ont donné leur avis. Les votes se sont répartis (en chiffres arrondis) de la façon suivante : 5% en faveur du scénario A, 20% pour le B, 70% pour le C.

⁴³ Voir sur la même problématique : J. Yerpez, F. Hernandez : « Les contraintes temporelles dans le processus d'élaboration des PDU – Le cas de Marseille », in Revue RTS (*Recherche Transports Sécurité*), numéro spécial sur les « Plans de déplacements urbains », n° 69, octobre-décembre 2000, pp. 8-18.

- Votre association a été associée étroitement à l'élaboration du PDU et a pu faire valoir son point de vue.
- Les groupes de travail devaient prioritairement définir des stratégies avant de s'attacher à discuter de projets techniques.
- Le plan des déplacements urbains ne représente qu'un moment de la concertation engagée avec les associations ; ce dialogue se poursuivra.

Apparemment, cette réponse n'a pas satisfait pas les responsables de DARLY qui, dans une lettre du 15 janvier 1997, exprimaient plus explicitement leurs revendications. En fait, cet échange fait apparaître l'écart entre la place, qu'à ce stade, le SYTRAL était prêt à accorder à une association, et les attentes et espoirs que la concertation préalable avait suscités chez les responsables de la coordination.

3.3.5 L'enquête publique

En juin-juillet 1997, c'est l'enquête publique : nouvelle occasion de forte mobilisation pour un certain nombre d'associations. DARLY tient une conférence de presse pour exposer publiquement sa position, à savoir un accord d'ensemble, mais une demande de retirer le TOP du PDU. Puis, DARLY remet une volumineuse contribution au commissaire-enquêteur, constituée d'une synthèse des positions et propositions, accompagnée de nombreuses annexes, compilation des prises de position de DARLY et de ses membres sur les différents thèmes du PDU.

Comment cet investissement est-il perçu par les responsables ? La directrice du SYTRAL portera un regard critique sur cette étape : « *C'est une procédure à laquelle la population a été indifférente. Les associations, par contre, ont réagi beaucoup, mais finalement cela fausse probablement l'idée que l'on a sur la maturation des débats.* »⁴⁴.

Quoiqu'il en soit, après l'avis favorable du commissaire-enquêteur (octobre 1997), le Comité syndical du SYTRAL a approuvé la version définitive du PDU. Quelles qu'aient été ses réserves, DARLY va marquer son approbation, d'une part en faisant attribuer au SYTRAL le Prix orange, décerné chaque année par la FNAUT à une collectivité ayant mené une politique innovante dans le domaine des déplacements et, surtout, en apportant son plein soutien à la mise en œuvre de ce Plan.

3.3.6 Concertation et conflits dans l'après-PDU

Pour suivre la mise en œuvre du PDU, un dispositif partenarial de suivi et d'évaluation a été créé : le *Comité des Déplacements Urbains*. DARLY, ainsi que *Lyon Métro* et l'UDAF, y disposent d'un mandat de trois ans. D'entrée de jeu, les trois associations ont signé un courrier en commun, où elles ont demandé : une information permanente sur les études en cours et leur évolution ; une possibilité d'être

⁴⁴ CERTU, Agence des Villes (sous la direction de) [2000] : *Concertation et débat public : l'exemple des PDU*, Actes du débat organisé à Lyon le 14 juin 2000, Débats n° 28, Collections du CERTU, Lyon, p. 53. Lors de cette rencontre, cet avis très négatif sur l'enquête publique était très largement partagé.

consultées sur les projets et orientations avant que les points de non-retour ne soient atteints. Par ailleurs, elles ont exprimé la crainte que le rythme de deux réunions par an soit insuffisant pour atteindre les buts assignés à ce comité, et elles ont souhaité un minimum de quatre réunions. D'autre part, les associations membres du DARLY participent activement aux groupes de travail portant sur l'élaboration des volets piétons et vélos du PDU.

Au-delà de cette participation, c'est sur le terrain, chaque fois qu'elles en ont l'occasion, que les associations rappellent les exigences du PDU, ou plus exactement des composantes du PDU avec lesquelles elles sont d'accord. De fait, pour une association comme DARLY, le PDU est le meilleur point d'appui pour légitimer et donner force à ses propositions.

Ainsi, quelques mois après l'adoption du PDU, le SYTRAL a commencé à hiérarchiser ses priorités, décidant d'investir, dans un premier temps sur la réalisation de deux lignes de tramway. Ces lignes ont été la principale traduction concrète du PDU, et l'occasion d'opposition farouches d'une partie des populations riveraines et d'élus rivaux de l'équipe en place (essentiellement les partisans de Henri Chabert). Le SYTRAL a dû organiser de nombreuses réunions d'information et de concertation, et son action a été très largement relayée par les associations membres du collectif DARLY.

3.4 Résultats et limites de la démarche de concertation ?

3.4.1 *Un renouvellement de la politique insuffisamment abouti*

L'élection d'une nouvelle équipe municipale, après les déboires qu'a connues l'organisation des déplacements sur l'agglomération, a constitué une "fenêtre d'opportunité" pour une nouvelle et véritable politique des déplacements à l'échelle de l'agglomération. Le PDU a été conçu comme une procédure permettant, à la fois, d'élaborer cette politique et de construire un leadership politique et un réseau d'acteurs susceptibles de la porter. Bernard Jouve et Anaïk Purenne ont montré, dans leur recherche, comment, de fait, l'élaboration du PDU et sa mise en œuvre « ont permis de créer, du point de vue des échanges de ressources et de la structuration des réseaux d'acteurs, les conditions d'une coordination intersectorielle accrue », nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une telle politique. Les résultats n'ont pour autant pas été pleinement à la hauteur des attentes, la focalisation sur les lignes de tramway a fait que l'on est resté « cantonné à un débat technico-budgétaire au détriment d'un débat de fond sur l'intermodalité, sur le lien entre déplacements urbains et urbanisme, sur la nécessité de revoir le périmètre de planification et de gestion des déplacements urbains qui ne cadre plus avec un PTU caduque depuis longtemps »⁴⁵. Dans le domaine des deux-roues, malgré un investissement très fort des associations spécialisées, le plan mis en œuvre est resté très limité.

3.4.2 *La constitution d'un nouveau réseau d'acteurs*

Quoiqu'il en soit, l'élaboration du PDU a permis un certain renouvellement des acteurs impliqués dans la politique des déplacements. Ainsi, lorsqu'on interroge les responsables de DARLY, ils reconnaissent

qu'ils n'ont pas eu le pouvoir de peser sur les orientations du PDU, mais que, par contre, le PDU leur a permis de se légitimer et de légitimer leurs actions, tant dans leurs relations avec l'extérieur qu'en interne. L'étude de Jouve et Purenne montre que, dans le réseau d'acteurs, les associations, dont DARLY, marginales en 1995 (à l'égal du patronat !), le sont un peu moins en 1999. Plus récemment, à travers des projets de l'équipe municipale issue des élections de 2001, telles que la réalisation d'un tram-train, les associations ont le sentiment de voir aboutir des combats menés de longue date. De même, dans les groupes de travail sur les modes doux ou les déplacements piétons, techniciens des collectivités locales et représentants des associations ont appris à mieux se connaître et travailler ensemble.

Par contre, l'implication des élus de certaines communes dans la définition des orientations du PDU et leur engagement à le mettre en œuvre ont parfois été insuffisants. Un point que reconnaissent, dans des termes différents, tant la directrice du SYTRAL, pour déplorer leur manque de cohérence, qu'un chercheur, comme Bernard Jouve, qui y voit la non-reconnaissance de l'existence de logiques d'action et de problématiques spécifiques au niveau communal. D'autre part, même si, au cours des dernières années, l'on a beaucoup parlé d'infrastructures de transports sur l'agglomération lyonnaise, une véritable mise en débat des questions au niveau d'un public plus large que celui des associations, est resté très limitée.

Ces forces et ces limites dans la structuration du réseau d'acteurs, dans leur capacité à se forger et à diffuser une vision commune des problèmes, manifestent aujourd'hui leurs effets à travers les plus ou moins grandes difficultés à faire avancer différents dossiers.

⁴⁵ B. Jouve, 2002, op. cit., p. 51.

4 LA GRANDE-BRETAGNE : ANTI-ROAD MOVEMENT ET LOCAL TRANSPORT PLANS⁴⁶

Dans un contexte politique et institutionnel très différent de celui de l'Allemagne et du Danemark, les démarches de concertation et les formes de débat public mises en œuvre en Grande-Bretagne nous paraissent intéressantes à présenter même si elles ne sont pas dépourvues de nombreuses et lourdes ambiguïtés. Les exemples de trois municipalités et comtés seront plus particulièrement développés : Norwich (Comté du Norfolk), Leicester et Nottingham. Toutefois, au delà de ces exemples, l'étude de cas portera sur l'évolution des modalités de débat sur les transports en Grande-Bretagne : des mouvements d'opposition aux routes - *Anti-Road Movement* (§ 5.1) et opposition au bouclage de périphérique de Norwich (§ 5.2) - à la concertation dans le cadre des plans locaux d'organisation des transports, les *Local Transport Plans* (§ 5.3). Dans le premier cas, le débat public émerge comme un débordement, une subversion des formes de concertation institutionnalisées ; dans le deuxième, il est une composante de la mise en œuvre d'une politique publique. Cette transition s'inscrit dans une évolution, plus ou moins affirmée, de la politique des transports.

4.1 De la subversion des enquêtes publiques aux actions directes : les mouvements protestataires

Pendant longtemps, les décisions concernant la politique des transports ont été prises dans le cadre de concertations entre le lobby routier et un ministère des Transports qui lui était favorable, et ceci sans beaucoup de perturbations extérieures. A partir des années 1970, des groupes défendant des politiques alternatives utilisèrent avec un certain succès de nouvelles « arènes »⁴⁷, non sans en perturber les règles de fonctionnement.

Dans les années 1970 et 1980, le plus souvent mais pas toujours, ces groupes ont mené leurs actions dans le cadre de la procédure officielle de consultation, c'est-à-dire, pour les schémas routiers, l'enquête publique⁴⁸. Cette procédure, toutefois, ne leur donnait que très peu d'atouts. En effet, dans le déroulement normal des audiences, seules les modalités de réalisation de l'ouvrage pouvaient être abordées, mais en aucun cas son bien-fondé. Certains militants ont alors entrepris d'utiliser les audiences publiques avant tout comme une tribune et d'en perturber le bon déroulement. Ces oppositions ont amené les pouvoirs publics à aménager le déroulement des enquêtes pour éviter les

⁴⁶ Contribution issue de travaux menés en commun par Philippe Blancher (Economie et Humanisme) et Chris Wood (Transplan) pour le ministère de l'Équipement du Logement et des Transports (DRAST et PUCA) et le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

⁴⁷ Dudley Geoffrey, Jeremy Richardson : "Why does policy change over time? Adversarial policy communities, alternative policy arenas, and British trunk roads policy 1945-95", *Journal of European Public Policy* 3 (1), March 1996, pp.63-83.

Dudley Geoffrey, Jeremy Richardson : "Arenas without Rules and the Policy Change Process : Outsider Groups and British Roads Policy", *Political Studies* 56, 1996, pp.727-747.

⁴⁸ Sur les modalités de cette procédure, cf. *Débat public et infrastructures de transports*, rapport au ministre de l'Environnement de la Cellule de prospective et stratégie, Anne Réocreux et Dominique Dron, Collection des rapports officiels, La Documentation Française, Paris, 1996, pp. 50 et 51.

débordements (concertation préalables, autorisation des télévisions lors de l'audience...), mais aussi à considérer avec circonspection l'engagement de nouveaux projets routiers.

Jusqu'à la fin des années 1980, il en est résulté une paix sociale relative ; prélude à un mouvement de protestation d'une ampleur unique en Europe.

A la fin des années 1980, le gouvernement présenta un ensemble de propositions de développement d'infrastructures routières au niveau de l'ensemble de l'agglomération londonienne : les *London Road Assessment Studies* (Etudes d'évaluation des projets routiers pour l'agglomération londonienne), dont les premières moutures datent de 1988. Cette initiative souleva une telle opposition que les projets durent être retirés en 1990 et qu'une nouvelle approche du problème fut adoptée.

L'ampleur de cette opposition se comprend mieux si on la situe dans le contexte londonien. Dès la fin des années 1960, début des années 1970, capitalisant sur un fort mécontentement du public vis-à-vis des projets routiers, la *London Amenity and Transport Association* (Association londonienne pour le cadre de vie et les transports) était devenue très influente, en particulier auprès du Parti Travilliste. Aussi, quand, en 1981, celui-ci prit le contrôle du *Greater London Council* (Conseil du Grand Londres), il décida immédiatement un moratoire sur l'augmentation de la capacité du réseau routier de la capitale. Au cours de ce mandat, cette collectivité s'est aussi illustrée par différentes mesures « progressistes » dans le domaine des transports publics, telles que : l'introduction de la *London Transport Travelcard* ; une stratégie de réduction des tarifs, *Fares Fair* (la foire aux tarifs, sachant que *fair fares* signifie des prix raisonnables), une politique que le gouvernement conservateur, conduit par Margaret Thatcher, fit déclarer illégale par la *High Court*. En 1986, le gouvernement conservateur décida l'abolition du *Greater London Council*.

Dans le cadre de cette mobilisation, le puissant lobby en faveur des transports publics *Transport 2000* (cf. Encadré 1) réussit à rassembler plus de 150 groupes sur l'ensemble de l'agglomération londonienne. C'est ainsi que fut créé un groupe de coordination et d'appui, connu sous le nom de *All London Against the Roads Menace* (ALARM, Tout Londres contre le menace routière), dont l'objectif déclaré était d'empêcher la construction des routes prévues dans les *Assessment Studies* et de proposer des alternatives.

Entre temps, en 1989, le gouvernement lança un important programme de construction de routes nationales et d'autoroutes dans tout le pays. Reproduisant la démarche initiée sur Londres, ALARM se transforma en structure de mise en réseau à l'échelle nationale, et fut l'un des acteurs majeurs de cet *Anti-road movement* qui contribua à l'abandon d'un grand nombre de projets de routes.

Ce puissant mouvement d'opposition à la construction de routes est donc né dans un contexte urbain, où le débat portait plus largement sur l'organisation des transports (oppositions aux privatisations), et sur la place et l'efficacité des transports publics... Il en est de même d'un exemple que nous allons détailler plus longuement celui du périphérique de Norwich.

Encadré 1 : Un acteur majeur dans le débat sur les déplacements : Transport 2000

Transport 2000 se définit aujourd'hui comme une organisation de protection de l'environnement menant des campagnes pour des politiques visant à un « transport durable ». Parmi les organisations de ce type, c'est certainement, au Royaume-Uni, la plus importante et celle qui a connu les plus grands succès. De fait, son directeur siège au *Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment* (comité consultatif permanent pour l'évaluation des grands projets d'infrastructures routières). Une organisation sœur indépendante existe en Ecosse, *Transform Scotland* (Transforme l'Ecosse). *Transport 2000* a aussi des groupes locaux qui mènent leurs propres campagnes, indépendamment de la coordination nationale.

Il y a inévitablement des conflits au sein d'une organisation aussi importante que *Transport 2000* qui compte parmi ses adhérents et donateurs : plusieurs syndicats, des opérateurs de transports publics, la *Railway Industry Association* (association de l'industrie ferroviaire), l'*Association of Train Operating Companies* (association des opérateurs de transport ferrés) et *Railtrack* (la société chargée de l'infrastructure ferroviaire). De fait, des difficultés ont surgi en raison des critiques (justifiées) adressées à des opérateurs par des groupes locaux de *Transport 2000*. De même, beaucoup au sein du mouvement environnemental mobilisés sur les transports ont été surpris et déçus lorsque *Transport 2000* décida de ne pas s'opposer à la privatisation du rail, décidée par le gouvernement conservateur.

Hamer⁴⁹ considère que *Transport 2000* est très semblable à son adversaire principal, la *British Road Federation*. Toutes deux sont des fédérations dédiées au lobbying et à la coordination d'autres organisations engagées dans ce secteur. *Transport 2000* a toutefois des perspectives plus larges que la *British Road Federation* dont la préoccupation principale est la construction de routes, puisqu'elle s'intéresse aux problèmes de transport public et de circulation routière dans tous leurs aspects.

Au cours du temps, les centres d'intérêt de *Transport 2000* se sont multipliés. La fédération a aussi élargi ses activités, allant du lobbying direct à la mise à disposition d'informations et au renforcement des groupes locaux, tout particulièrement dans la perspective de mobilisations en relation avec des mesures touchant aux déplacements locaux. Dans ce cadre, *Transport 2000* est engagée dans des partenariats, non seulement avec des organisations thématiques et des associations représentant les communautés locales, mais aussi avec les autorités locales en vue de promouvoir un "transport durable" et une véritable participation des communautés locales (voir plus loin l'exemple de Nottingham). *Transport 2000* dispose aussi d'une association caritative associée, *Transport 2000 Trust*, qui réalise des recherches et des actions éducatives sur les impacts sociaux, économiques et environnementaux des politiques de transport.

⁴⁹ Hamer Mick : *Wheels Within Wheels : A study of the road lobby*, Routledge & Kegan Paul, London, 1987.

4.2 L'opposition au projet de bouclage du périphérique intérieur de Norwich⁵⁰

L'opposition au projet de bouclage du périphérique intérieur de Norwich (*Norwich's Inner Ring Phase III* ou I.R.R Phase III) est représentative de la façon dont les tenants d'une autre politique des déplacements peuvent s'appuyer sur l'opposition à un projet d'infrastructure pour initier un débat d'ensemble sur les déplacements en ville. De fait, des groupes de citoyens avaient déjà mené, par le passé, des actions de lobbying contre des projets routiers et pour des politiques de déplacements plus durables : les *Amis de la Terre*, la *Norwich Cycling Campaign* (Campagne pour le vélo à Norwich). Mais ni les uns ni les autres n'avaient été capables de capter le mécontentement de la population à la manière du projet IRR Phase III, et de donner une telle audience à leurs réflexions.

4.2.1 Enjeux et problèmes

Le projet de construire un périphérique intérieur le long des fortifications de la ville médiévale de Norwich, remonte au milieu des années trente ; à l'époque, il s'agissait de faciliter l'accès au centre-ville. Toutefois, ce n'est que fin des années 60, début des années 70, que les tronçons ouest et nord ont été effectivement construits dans le cadre d'un projet d'aménagement d'ensemble, avec un objectif, classique à l'époque, de séparation des flux de déplacements et d'évitement du centre. Par la suite, la construction de la section sud, permettant le bouclage du périphérique, a été régulièrement repoussée du fait de son coût et des difficultés à trouver un itinéraire satisfaisant. Lorsque le projet refait surface entre 85 et 88, il est présenté comme une solution écologique permettant de réduire le trafic.

Ce projet est promu par le *Norfolk County Council*, l'autorité en charge de la planification stratégique et des routes principales, dans le cadre d'un programme à 15 ans. ; avec un investissement très fort du service compétent, le *County's Planning and Transportation Committee*, et de façon très personnalisée du fonctionnaire en charge du projet (le *county surveyor*). Au départ, le *Norwich City Council* soutient le projet, avec quelques réserves sur les itinéraires.

4.2.2 Quelles formes de débat ont émergé ?

Une consultation publique est organisée en août-septembre 1988. Neuf variantes sont proposées. Mais, il s'agit en aucun cas pour le responsable du projet d'engager un débat sur la stratégie d'ensemble.

Le projet reçoit l'approbation de la *Chambre de Commerce et d'Industrie* et de la *Norwich Society* une association de protection du patrimoine, qui s'oppose toutefois, à la traversée du quartier historique de Bracondale.

Rapidement, cependant, des groupes de pression opposés à l'infrastructure se constituent. Les associations de protection de l'environnement et les groupes de résidents opposés à toute

⁵⁰ Ce étude de cas reprend, en grande partie, l'analyse qu'en font John Greenaway et Andrew Grantham, dans l'article « Transport Policy Paradigms At The Local Level: The Norwich Inner Ring Road », *Public*

construction de route se regroupent, en novembre 1988, au sein du *Norwich Road Action Group* (N.R.A.G.). Par contre, d'autres groupes, en particulier la *Bracondale Residents' Association* (association d'habitants du quartier Bracondale) s'inscrivent dans une démarche de type NIMBY, défendant le principe du bouclage du périphérique et soutenant l'un des itinéraires qui évite les quartiers résidentiels riches.

En juin 1989, le *Conseil du Comté* adopte l'un des itinéraires rejetant toute idée d'abandon du projet. Parallèlement, le *County's Planning and Transportation Committee* a commandité l'élaboration d'une stratégie transport pour l'agglomération de Norwich (NATS2). Le travail est confié, à l'été 89, à une société d'ingénierie de trafic, Halcrow Fox. Faisant le constat d'une croissance très importante du trafic domicile-travail, Halcrow Fox préconise une combinaison de mesures de restriction du trafic, de type parkings de dissuasion, et la construction de voies rapides en deuxième couronne ; à noter que dans son étude, Halcrow Fox devait considérer l'IRRIII comme un fait acquis dans toutes ces options.

Quoiqu'il en soit, l'étude NATS 2 a pour effet de maintenir la question des déplacements à l'ordre du jour. NRAG utilise le processus de consultation pour soulever de très nombreuses objections et demander une enquête publique. De plus, les opposants réussissent à convaincre *English Heritage* (agence du gouvernement central responsable de la conservation des bâtiments et des monuments) de s'intéresser au projet et de faire des objections.

En dépit de l'expérience des mouvements anti-routes, le NRAG considère que l'enquête était le seul forum disponible et il en défend le principe. De plus, comme le projet est promu par une collectivité locale, il est soumis à une procédure dans laquelle les enquêtes publiques peuvent être l'occasion de discuter de l'opportunité du projet et d'envisager des stratégies alternatives.

Le Secrétaire d'Etat à l'Environnement demande qu'une enquête publique soit organisée. Cette route n'étant pas un projet du Gouvernement, celui-ci n'a pas d'intérêt particulier à la défendre.

Entre temps, les positions au sein du parti travailliste, majoritaire dans le *City Council*, ont évolué. Tout en continuant à soutenir le projet, le conseil municipal souhaite qu'il soit réalisé d'une manière compatible avec la protection de l'environnement. Un compromis ne pouvant être trouvé avec le Comté, en décembre 1991, le *City Planning Committee* décide d'appointer son propre consultant afin de trouver des alternatives plus « écologiques » à l'IRRIII. La firme Malcom Buchanan produit, en mai 1992, un plan alternatif incluant des parkings de dissuasion, un contrôle du stationnement dans le centre et le bouclage du périphérique extérieur. Au Comté, tant les fonctionnaires que les élus expriment leur mauvaise humeur face à ce revirement. De son côté, le NRAG refuse de soutenir cette proposition.

Pendant l'enquête publique, au cours de l'hiver 91-92, le *City Council* s'oppose au projet d'IRRIII, avec le soutien des agences gouvernementales, *English Heritage* et le *Royal fine art commission*. NRAG, jouant un rôle de coordination de tous les opposants, critique tant le processus de consultation que

l'absence d'une véritable étude des impacts sur l'environnement et l'adoption d'hypothèses biaisées du NATS2, qui n'envisage pas la non-construction de l'IRRIII. Le collectif rassemble des fonds pour commander à un consultant, MTRU (*Metropolitan Transport Research Unit*), l'étude de l'option basée uniquement sur la réduction du trafic via un programme d'autorisation d'accès au centre aux heures de pointe. Ce travail est versé au dossier de l'enquête.

Finalement, le commissaire enquêteur rejette le projet IRR III, arguant : du faible soutien populaire, des dommages que la route aurait créé à la structure de la ville et de l'atteinte à la qualité de vie des habitants. Mais il fait de même de la proposition alternative du *City Council*, considérant que c'est une solution coûteuse et de court-terme. Enfin, il estime que la stratégie de restriction du trafic, telle que proposée par NRAG et son consultant MTRU, est encore trop peu élaborée et ne bénéficie pas du soutien des milieux économiques, mais il considère qu'elle montre la voie d'avenir.

Dans tous les cas, il estime la restriction de trafic dans le centre ville inévitable et désirable⁵¹. Le rapport d'enquête a été approuvé par le gouvernement, le projet IRR III et les tronçons routiers s'y rattachant ont été abandonnés.

4.2.3 Quels facteurs et quels acteurs ont pesé dans la décision ?

De très nombreux facteurs ont contribué à créer un contexte favorable à l'abandon de ce projet.

Tout d'abord, au niveau national, la conception des transports urbains commençait à évoluer (voir plus loin) tendant à considérer les routes non plus comme une solution, mais comme un problème. Pour cette raison et par souci d'économie budgétaire, le gouvernement central était de plus en plus enclin à ne plus encourager la construction de routes urbaines. Il n'était pas du tout certain que, même approuvée, la construction de l'IRRIII ait bénéficié d'un soutien financier du gouvernement.

Toutefois, relativisant l'idée d'un changement de paradigme dans la politique des transports⁵², Greenaway et Grantham ont montré comment sur un dossier local, comme celui de l'IRRIII, les réseaux politiques locaux ont joué un rôle important non seulement dans la mise en œuvre des choix politiques (*policy delivery*), mais aussi dans leur élaboration (*policy making*).

Le projet IRRIII a bénéficié d'une légitimité historique et, pendant très longtemps, d'un consensus fort tant parmi les élus que chez les technocrates. Toutefois, au moment où il pouvait enfin être réalisé, ce consensus commençait à s'effriter. Au sein même de l'administration du Comté, il y avait un conflit sur cette question entre l'ingénieur génie civil et transport (le *county surveyor*) et les urbanistes du département aménagement ; les divergences étaient encore plus fortes avec les services de la ville, où l'évolution culturelle était plus marquée. Pour autant, au moment de la relance du projet, pour diverses raisons, les principaux leaders politiques ont vu un intérêt à sa réalisation.

⁵¹ Whalley J.L.S. : *Report of Inquiry : Application by Norfolk County Council in respect of the proposed Norwich Inner Ring Road Phase III*, Department of the Environment, London. 1993

⁵² Idée défendue par Dudley et Richardson, op. cit.

Pour l'élu travailliste, en charge du dossier au conseil municipal, il s'agissait d'attirer des financements sur la ville et de conforter des projets d'aménagement de zones d'activité. Pour le président conservateur du Conseil du Comté, il s'agissait, à travers ce projet et le NATS2, de montrer que le Comté était actif dans le domaine des transports. En effet, suite à la réorganisation de l'administration locale en 1974, Norwich avait perdu son *unitary status*, qui lui permettait, sur son territoire, de cumuler les compétences municipales et certaines compétences de niveau Comté, telles que les transports.

Au début des années 90, le dispositif devait être réévalué. Le Comté, qui n'avait pas fait grand chose du fait de la pression d'élus ruraux peu enclins à engager des dépenses pour la ville-centre travailliste, craignait que Norwich retrouve son *unitary status*. Nul élu ou technicien au sein des deux collectivités n'avait suffisamment évolué et/ou ne disposait de suffisamment d'arguments pour contester cette alliance de fait.

La montée des contestations a changé la donne, d'autant que, suite aux élections de 1991, de nouveaux conseillers municipaux travaillistes, plus jeunes et plus ouverts aux idées environnementalistes, ont pris du poids au sein de la municipalité.

Evolution des conceptions, divergences au sein des collectivités concernées, faible soutien du pouvoir central, montée des oppositions, à moment donné, tout a semblé converger pour faire échouer le projet. Toutefois, dans un premier temps, la municipalité n'a pu réagir que par une contre-proposition très opportuniste, sans nouvelle réflexion sur les déplacements. Le rôle du NRAG est donc loin d'être négligeable. Il a su, dans un premier temps, faire monter les oppositions et favoriser l'organisation de l'enquête, puis, à travers l'étude du MTRU, il a permis qu'un véritable débat d'opportunité soit ouvert, et il a fourni des arguments de fond à l'inspecteur en charge de l'enquête.

4.2.4 Quels résultats et problèmes ?

La décision d'abandon de l'IRIII a été réellement considérée comme historique. Les stratégies en matière de transport du Comté du Norfolk et de la Ville de Norwich se sont retrouvées en pleine déconfiture, car totalement basées sur l'IRR III. Une fois reconnu que la construction d'une route urbaine ne pouvait plus être une solution, il fallait cependant trouver une stratégie alternative cohérente, incluant une série de mesures de restriction du trafic, des projets de transports publics et la construction de pistes cyclables. En pratique, une composante de la stratégie d'ensemble qui devait accompagner l'IRR III, l'aménagement de parcs-relais, devint, par défaut, l'élément essentiel de la stratégie. Par ailleurs, la Ville et le Comté prévoyaient toujours le développement des routes interurbaines dans le Comté.

Il n'y a donc pas eu un véritable approfondissement du débat en vue de faire émerger une vision nouvelle. Divers groupes militant pour un développement durable en matière de transport ont essayé de combler, au moins en partie, ce qu'ils ont perçu comme un vide. Le NRAG, s'appuyant sur son succès lors de l'enquête, s'est transformé en *Norwich and Norfolk Transport Action Group*. Il est ainsi devenu le principal mouvement luttant pour un système de transport écologique dans la région de

Norwich, élargissant son horizon de la simple opposition et recherche d'alternatives pour des projets routiers, vers la promotion d'une stratégie de transport durable.

L'association s'est impliquée dans différents dispositifs de concertation, y compris la « table ronde sur les transports » organisée dans le cadre de *Norwich 21*, l'agenda 21 de la commune. Toutefois, ce forum n'a pas été, semble-t-il, un lieu propice à une discussion approfondie de la politique des transports dans la mesure où, d'une part, un consensus a été recherché sans débat en profondeur, d'autre part, le point de vue de la ville a été par trop dominant.

Les *Local Transport Days* (journées des transports publics), coordonnés au plan national, se sont révélés relativement plus intéressants. Ils ont été l'occasion de discussions entre fonctionnaires du Comté et différentes associations, et entre associations. C'est ainsi que les représentants de dix associations, favorables à un transport écologique, ont produit un programme intégré de mesures, appelé *Our Can-Do Vision for Norwich City Centre* (notre vision réalisable du centre-ville de Norwich).

4.3 Une participation bien orchestrée en appui à une nouvelle politique des transports

4.3.1 L'évolution de la politique des transports

Au début des années 1990, mobilisations populaires et volonté de certains hommes politiques de ne pas augmenter les dépenses publiques ont convergé et abouti à des coupes sombres dans le programme routier. Plus profondément, le gouvernement a partiellement admis la nécessité d'une politique alternative des transports et de l'aménagement suite, en particulier, aux recommandations formulées par différentes études⁵³. Dans cette perspective, une procédure de soutien aux projets des collectivités locales a été mise en place : les *Transport Policies and Programmes* (TPP). Celle-ci ne prévoyait pas de concertation avec la population, que ce soit à titre réglementaire ou de façon incitative. Ceci n'a pas empêché quelques collectivités, parmi lesquelles Leicester et Nottingham (voir plus loin), d'innover en la matière.

De son côté, le gouvernement conservateur a organisé un débat national sur les transports en 1995 et publié, en avril 1996, un « livre vert sur les transports » (*The way forward – Le chemin pour avancer*). Puis, le gouvernement travailliste, suite à sa prise de pouvoir en mai 1997, a défini sa propre vision des choses dans un « livre blanc sur une politique des transports intégrée » (*A New Deal for Transport*), publié en 1998. Parmi les propositions majeures de ce document, on trouve la promotion du transport public, du vélo et de la marche à pied, ainsi que la volonté de favoriser la mise en place de différents instruments de maîtrise des déplacements : les plans locaux d'organisation des transports (*Local Transport Plans*) ; le péage sur les routes ; la taxation des places de parking sur le lieu de travail ; les plans de déplacement d'entreprise (*Green Transport Plans*) qui s'adressent à tous types d'organismes ou d'institutions.

⁵³ En particulier, le rapport de la *Royal Commission on Environmental Pollution* en 1994 ;

4.3.2 La procédure des Local Transport Plans

La mise en œuvre au niveau local des orientations définies dans le Livre Blanc passe donc par l'élaboration de *Local Transport Plans* (LTP). Ces plans à cinq ans⁵⁴ doivent définir pour le territoire concerné un programme d'investissement et des objectifs dans les domaines de la réduction du trafic, de la pollution de l'air, des transports publics, des modes doux... Leur élaboration est confiée aux Comtés, dont l'étendue est en moyenne comparable à celle d'un département français. De façon facultative, des LTP peuvent être élaborés à un niveau inférieur (villes ou districts).

Le Comté joue « un rôle de pivot en harmonisant les stratégies locales au sein d'un dispositif territorial l'unissant aux villes et aux districts, ainsi qu'aux autres Comtés dans un cadre régional »⁵⁵ ; les LTP doivent être compatibles avec les *Regional Planning Guidances*, établies au niveau régional.

L'enjeu majeur de ces plans est de redonner aux collectivités locales un véritable pouvoir d'organisation sur les déplacements. De plus, le LTP est censé permettre une implication et une responsabilisation forte des individus, des communautés locales, des entreprises (via l'élaboration à leur niveau de *Green Transport Plans*), pour les inciter à réduire et maîtriser leurs déplacements en voitures particulières. Plus largement, une consultation large et la participation du public à l'élaboration du plan sont encouragées.

La procédure des LTP s'inscrit ainsi, plus largement, dans les orientations politiques définies dans le livre blanc sur le gouvernement local (DETR : *Modern Local Government : In Touch with the People*, 1998)⁵⁶. Pour les LTP, la participation n'est pas une obligation, mais les collectivités y sont fortement incitées à travers des documents méthodologiques produits par le DETR, et surtout, comme nous le verrons, par la crainte de ne pas obtenir les financements souhaités. En effet, le financement des LTP est accordé en fonction de leur qualité et de leur pertinence. Pour ce faire, le gouvernement central recommande des consultations larges avec le public et les différentes parties prenantes ; et il souhaite que les points de vue ainsi recueillis aient un effet réel sur le plan.

4.3.3 Une ingénierie de la concertation très élaborée

Le ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions a produit un guide méthodologique pour l'élaboration des LTP (*A Good Practice Guide for the Development of Local Transport Plans*). Celui-ci donne des conseils et présente des exemples de « bonnes pratiques » pour l'ensemble de la

⁵⁴ En fait, il y a eu une procédure en deux temps. En 1999, ont été produits des plans provisoires pour la période 2000-2001 à 2004-2005, le financement du gouvernement central n'étant accordé que pour la première année. Les plans définitifs, approuvés en décembre 2000, ont été décalés d'un an.

⁵⁵ Philippe Menerault, Nathalie Mongin : « Les nouvelles données de la planification locale des transports en Angleterre et en France », *RTS* n° 69, octobre-décembre 2000, pp. 97 – 109.

⁵⁶ Ces orientations sont, en particulier, concrétisées par la procédure *Best Value*, qui progressivement remplace les *Compulsary Competitive Tendering* (appels d'offres au plus compétitif, obligatoires dans les services urbains). *Best Value* s'applique à tous les services et les activités de la collectivité. Dans ce cadre la collectivité locale doit : élaborer une vision d'ensemble de ce qu'elle souhaite réaliser, mesurée à l'aune d'indicateurs de performance ; faire une évaluation d'un certain nombre de services chaque année ; établir des objectifs d'amélioration et définir les moyens de les atteindre. La démarche inclut, de façon réglementaire, la consultation de la population.

démarche. Le guide inclus la grille d'évaluation du DETR (28 indicateurs de performance, décomposés en 121 exigences minimum et caractéristiques d'un bon LTP).

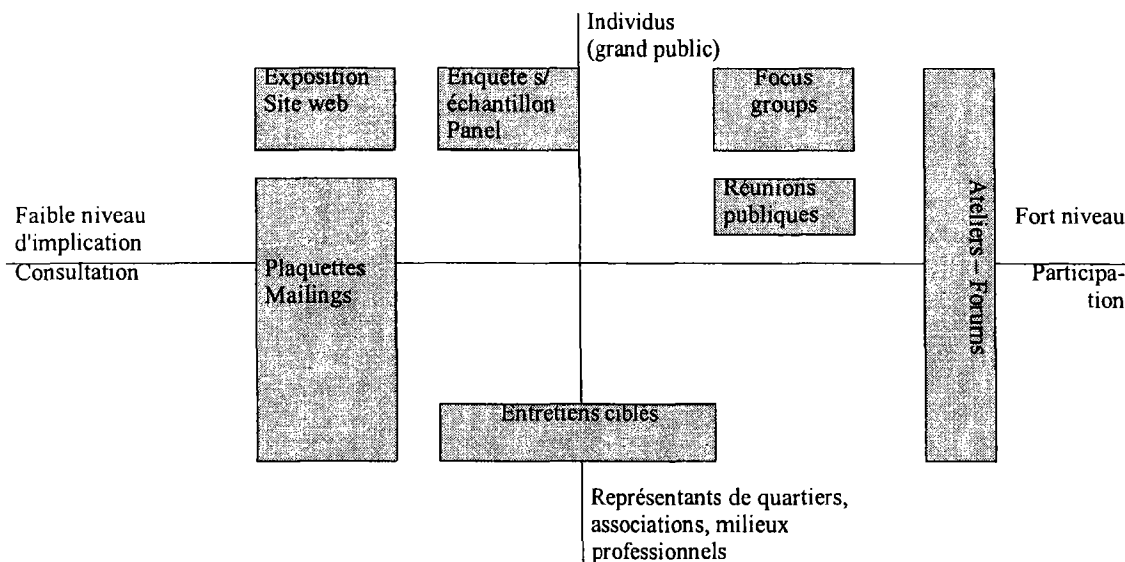
Un chapitre porte sur la participation, incluant : le partenariat entre les différentes collectivités, la participation de différents groupes d'intérêts et la consultation du public. Parmi les messages que le guide essaie de faire passer, on relève en particulier :

- L'intérêt d'engager la démarche le plus en amont possible, et de l'inscrire dans des processus ou des dispositifs de concertation permanents ;
- La nécessité d'adopter des démarches spécifiques et adaptées pour toucher des publics généralement exclus de ces démarches : enfants, populations marginalisées, immigrés...
- L'intérêt de recourir à une palette de méthodes différentes.

Sur ce dernier point, un schéma (voir ci-dessous) montre comment la « boîte à outils » des différentes méthodes peut être utilisée pour répondre aux différentes situations (voir aussi l'Encadré 3).

Ces méthodes sont repérées dans un espace à deux dimensions : un axe définissant le niveau d'engagement des personnes concernées ; l'autre le type de participant, allant des individus (le public en général) à des représentants de la communauté ou d'organisations.

Figure 3 : Méthodes de consultation et de participation



Source : *Department for Environment Transport and the Regions*

Comment les collectivités ont répondu à ces incitations. C'est ce que nous allons essayer de voir à travers, en particulier l'exemple de deux collectivités, Leicester et Nottingham.

Encadré 2 : La coordination des associations

Face aux offres de participation, les associations se sont organisées. Ainsi, l'émergence de forums régionaux ou locaux a favorisé la coordination des efforts entre des groupes aux approches différentes. De tels forums sont le résultat soit de tentatives (plus ou moins sincères) des pouvoirs publics pour impliquer les groupements de citoyens, soit d'initiatives de ces groupements destinées à renforcer leur position. Ainsi, des *Regional Transport Activists' Round Table* (T.A.R. – Table ronde régionale des militants dans le domaine des transports) et d'autres forums régionaux ont été créés en réponse à la montée des prérogatives du niveau régional, et pour se positionner face aux nouvelles structures administratives créées à ce niveau. De telles initiatives ont pu bénéficier de soutiens financiers de la *Government Countryside Commission* (devenue *Countryside Agency*). Ces regroupements se sont constitués à partir de la mise en réseau de groupes locaux, incluant dans certains cas, comme pour la *South-West T A R*, l'alliance entre diverses oppositions à des projets d'infrastructure routière. Les T.A.R. sont coordonnés par *Transport 2000*.

4.4 Les modalités de mise en œuvre des LTP par les collectivités locales

4.4.1 L'expérience de Nottingham

Le Comté (County) et la ville (City) de Nottingham sont connus pour leurs initiatives dans le domaine des déplacements : participation à la démarche *Travelwise* et au réseau *Car Free Cities* ; mise en place de plans de mobilité, en collaboration avec les entreprises et autres organisations générant du trafic⁵⁷...

L'élaboration et le suivi de la mise en œuvre de leurs *Local Transport Plans* s'appuie sur tout un ensemble de dispositifs d'information, de concertation et de partenariat (« a wide matrix of exercises and routes for engaging with people on plan development and implementation »).

Concernant le développement du partenariat : le *Nottingham Transport Partnership* a été mis en place pour discuter des choix stratégiques et des progrès dans la mise en œuvre du LTP ; le *Nottingham Commuter Planners Club*⁵⁸ regroupe, dans un objectif d'échanges, une soixantaine de représentants d'entreprises et d'organisations ayant adopté des plans de déplacements, ainsi que les représentants de plans de déplacements au niveau de quartiers (*Area Transport Plans and Community Plans*).

La concertation et le débat public s'opèrent au sein de différents forums, réunions, démarches de consultation où l'on débat soit de l'ensemble du plan, soit de certaines composantes de sa mise en application, telles que les *Area Transport Plans and Community Plans*, l'introduction de systèmes de

⁵⁷ Castets Bernard (DDE du Gard) [1998] : *Comment diminuer le recours à la voiture pour les déplacements entre le domicile et le travail ? Etudes de l'expérience britannique. Enseignements pour les agglomérations françaises*, Etude réalisée dans le cadre des missions spéciales fonction publique financées par la *Fondation Nationale Entreprise et Performance*.

⁵⁸ Sous l'impulsion de *Transport 2000* et d'une association d'entreprises *Business First*, en 1995, la Municipalité et le Comté se sont engagés à élaborer pour leur compte un *Green Commuter Plan* et à inciter les différentes institutions et entreprises présentes sur leur territoire, à en faire de même.

tarification des places de parking dans les entreprises et institutions, les *Mobility Management Action Areas*, les *Cycle Working Groups*...

Les forums et groupes de travail concernent en premier lieu les représentants de groupes d'intérêt :

- Associations et lobby dans le domaine des transports : *Transport 2000*, cyclistes, piétons, automobilistes...
- Représentants des taxis et des loueurs de voiture ;
- Représentants des opérateurs du secteur des transports ;
- Représentants des entreprises ;
- Associations de protection de l'environnement : *Friends of the Earth* ; *Women's Environment Network*, *Campaign for the Preservation of Rural England* ;
- Représentants de groupes « vulnérables », personnes âgées, handicapés...
- Plus largement, les organisations volontaires, en particulier celles gérant des services de transport communautaires.

Pour le public dans son ensemble, hors les actions au niveau d'un quartier, la concertation se fait à travers des réunions publiques et aussi, dans un souci de représentativité géographique et sociologique, des procédures d'enquête (enquêtes quantitatives sur les opinions et attitudes, constitution d'un *Citizen's Panel*).

Par ailleurs, la concertation sur les transports s'est appuyée sur des démarches et des dispositifs existants : *Nottingham Local Area Forums* ; *Nottingham Green Partnership*⁵⁹ ; *Changing Times*, le forum mis en place dans le cadre de l'élaboration de l'Agenda 21 local du Nottinghamshire⁶⁰...

4.4.2 L'expérience de Leicester

L'agglomération de Leicester apparaît régulièrement, dans la littérature, comme une référence en termes de participation, y compris dans le domaine des transports⁶¹.

Dès 1994, la collectivité s'est engagée dans l'élaboration d'un document stratégique sur l'organisation des transports, CALTRANS (*CentRAL Leicestershire TRANsport Studies*) pour prendre en compte les politiques émergentes liant la question des transports à l'usage des sols, aux politiques

⁵⁹ Lancé en 1991, à l'initiative de la Municipalité, le *Nottingham Green Partnership* est un forum de 70 organismes publics, privés et associatifs, qui vise à développer des réflexions et des actions susceptibles d'améliorer l'environnement local et de promouvoir un environnement durable.

⁶⁰ Lors d'une enquête menée en 1998, sur les modalités de mise en œuvre des agendas 21 dans les collectivités locales britanniques, 140 collectivités (40% de l'échantillon) ont déclaré que leur agenda 21 est lié de façon significative à un plan local d'organisation des transports (Source Buckingham-Hatfield Susan & Riglar Nigel (edited by) : *Constructing Local Environmental Agendas - people, places + participation*, Routledge, London & New-York, 1999, 202 p.

⁶¹ Morton Jane [1995] : "Unlocking value in the community", *Urban Street Environment* 21 (June/July 1995), pp. 11-5 ; Vallar Jean-Pierre [1998] : "Leicester - GB", in *Participation du public dans les politiques de déplacements - Actions de villes européennes*, Energie Cités - ADEME, pp. 51-54.

d'aménagement et aux problèmes environnementaux. Une grande campagne d'information a alors été lancée.

Au cours de l'automne 1995, les habitudes de déplacements, ainsi que les attentes du public et des différents groupes d'intérêts, ont été étudiées au travers de :

- Trois groupes consultatifs, respectivement avec les autorités des districts, les entreprises, les groupes d'intérêt dans le domaine des transports ;
- Une enquête ménages sur les pratiques en matière de déplacements ;
- Des « groupes de discussion » avec différentes sections de la population. L'animation de ces groupes s'appuyait sur la méthode « Conséquences des choix stratégiques » qui permet d'observer non seulement l'attitude des participants face à différentes alternatives, mais aussi de voir comment ces attitudes évoluent lorsque des informations sont apportées sur les conséquences des choix opérés ;
- Une campagne d'information et de sensibilisation ;
- Une procédure de consultation sur un draft du document stratégique, via la diffusion d'une plaquette de présentation et d'un questionnaire, une exposition et la réunion des mêmes groupes de discussion que précédemment.

Pour le LTP, une démarche similaire a été mise en œuvre. En particulier, les groupes de discussion ont été amenés à se prononcer spécifiquement sur la question du financement. En juillet 2000, une démarche de participation a été conduite pour le compte du *Leicester County Council*⁶². Celle-ci a comporté une dizaine de réunions dans différentes circonscriptions de la ville, rassemblant les élus concernés et un groupe d'électeurs sociologiquement représentatif, en tout 15-20 personnes. D'autre part, une enquête quantitative (entretiens directs dans la rue) a été réalisée, là aussi auprès d'un échantillon représentatif de la population, de façon à servir de référence par rapport aux résultats des réunions. A l'occasion d'un *Local Transport Day*, une grande assemblée, regroupant l'ensemble des personnes ayant participé à la démarche, a permis de conclure le processus.

Dans leur stratégie, le Comté et la Ville considèrent trois types de partenariats : les « partenariats stratégiques », essentiellement avec les représentants des entreprises et des professionnels du transport ; les « initiatives communes », tels que le *Leicester Health Action Zone* ; les nombreux « groupes de liaison » avec les groupes d'intérêt, le *Cyclists Consultative Panel*, le *Forum for Disabled People* (forum des handicapés).

Au niveau formel, alors que les questions de partenariat et participation sont abordés, pour Nottingham, en chapitre 6 dans le *Local Transport Plan* et en huitième et dernier chapitre du rapport d'avancement 2000-2001, elles constituent le deuxième chapitre du *Central Leicestershire Transport*

⁶² Hartshorn G. [2000] : *Innovative public participation in the local transport planning process*, Proceedings of Seminar C "Discovering Local Transport Plans and Road Traffic Reduction", European Transport Conference, September 2000, AET - PTRC, Cambridge, pp. 15-27.

Plan 2001 – 2006. Dans ce dernier document, le diagnostic de la situation (3^{ème} chapitre, *Problems and opportunities*) apparaît comme découlant de la concertation.

4.4.3 Généralisation des démarches de concertation et diversité des méthodes

A notre connaissance, il n'existe pas de bilan d'ensemble des démarches de participation mises en œuvre dans le cadre des LTP, hors une recherche en cours du département de géographie de l'Université de Staffordshire⁶³. A ce jour, celle-ci s'est appuyée sur l'exploitation d'un questionnaire envoyé à l'ensemble des autorités en charge de l'organisation des déplacements, et sur les documents produits par ces organismes. Des enquêtes de terrains, plus approfondies sont prévues, mais n'ont pas encore été réalisées.

Cette recherche montre que la mise en œuvre de démarches de participation a été quasi-universelle, et que les autorités locales ont eu recours à diverses techniques, montrant souvent une volonté d'innovation. Ces démarches ont-elles permis un véritable débat public ? C'est ce que nous allons voir maintenant.

⁶³ Karen Bickerstaff, Gordon Walker : « Participatory local governance and transport planning », *Environment and Planning A* 2001, volume 33, pages 431-451

**Tableau 1 : Typologie des techniques de participation utilisées
par les autorités en charge de l'organisation des déplacements**

Techniques de participation (organisés par catégories)	Pourcentage des répondants ayant utilisé cette technique
<i>Techniques traditionnelles</i>	
Plaquette d'information et autres documents	91
Modes de présentation alternatifs (fichiers au format pdf, braille, cassettes audio)	48
Réunions publiques	60
Autres: articles dans la presse et lettre d'information	6
Autres: exposition	14
<i>Techniques orientées vers la satisfaction du consommateur</i>	
Réclamations et suggestions	22
Enquête de satisfaction	31
Autres techniques de sondage	40
Autres: entretiens ou questionnaires	7
<i>Techniques de consultation innovantes</i>	
Site internet interactif	23
Panels de citoyens	34
« Focus groups » (entretiens de groupes semi-directifs)	65
Référendum	0
<i>Techniques de délibération innovantes</i>	
Forum consacré à un problème spécifique	63
Forum spécifique à un secteur ou un quartier	45
Forum regroupant des personnes ayant un intérêt commun	56
Visioning exercise (imagination des évolutions futures)	13
Jurys de citoyens	3
Autres: ateliers, séminaires, conférences	15
Autres: « planning for real » (exercices de simulation à l'aide de maquettes ou autres supports)	3
Autres: partenariats	2
<i>Autres techniques</i>	3

4.5 Intérêt et limites de la procédure des Local Transport Plans

4.5.1 L'intérêt des démarches mise en œuvre

A l'actif des méthodes développées en Grande-Bretagne, on peut donc noter :

- La mise en place de nombreux lieux et temps de concertation sous des formes différentes, certains étant pérennes ;
- Une diffusion importante d'informations et de documents ;
- La recherche d'une implication forte des entreprises, institutions, particuliers dans des mesures de maîtrise des déplacements.

Il reste cependant difficile de voir, dans les documents produits, l'influence réelle de la concertation. Le plus souvent les promoteurs de ces démarches mettent en avant des effets intangibles : renforcement des relations ; partage de connaissances ; renforcement de la capacité des communautés locales à agir sur les problèmes qui les concernent (*empowerment*)...

4.5.2 Des démarches très instrumentales conçues pour satisfaire le gouvernement central

De fait, dans la très grande majorité des cas, les motivations des autorités locales et leur approche de la participation ont été essentiellement instrumentales : satisfaire les exigences du gouvernement ; obtenir un soutien plus important du public ; améliorer sur certains points la politique... Karen Bickerstaff et Gordon Walker constatent une grande absence de considérations sur la validité des jugements des non-experts (usagers et citoyens), l'équité dans la capacité d'influencer les choix publics ou la volonté de reconnaître des droits démocratiques... Dans de telles perspectives, il n'est pas étonnant que les autorités publiques ne voient pas l'intérêt d'un véritable débat public...

La plupart des démarches relèvent de l'opportunisme, mues par « la seule chose qui compte » les critères de financement du gouvernement central. Les dépenses pour les routes et les transports publics ont été faibles pendant des décennies, aussi le LTP est, pour les collectivités, à la fois une expression de leurs aspirations et stratégies et une demande de financement auprès du Gouvernement Central. Les collectivités s'appliquent à montrer qu'elles s'inscrivent dans le cadre politique défini par celui-ci ; parfois, de façon très caricaturale : « La méthodologie proposée garantit que les principes [mis en avant par le DETR] seront satisfaits, de façon à maximiser les chances du Warrington LTP d'obtenir le niveau de financement souhaité » (Warrington Borough Council, 1999).

Toutefois, les difficultés ne viennent pas seulement du côté de l'offre de participation, mais aussi de la demande, comme le montrent les propos que nous avons pu recueillir auprès de fonctionnaires de Nottingham et Leicester ; deux collectivités qui ont été plutôt meilleures que les autres.

4.5.3 La difficulté de débattre avec un large public de questions complexes

En des termes proches, les responsables consultés, soulignent les difficultés qu'ils ont à débattre avec le grand public à un niveau stratégique pertinent : « La plupart des gens approuvent les grands objectifs, et ils ne sont véritablement concernés que par les problèmes plus précis qui les affectent directement ». De plus, pour certains : « Le vrai problème [en terme de décision] consiste à trouver un équilibre entre différentes priorités. Pour cela, il est nécessaire d'avoir une certaine compréhension des interrelations entre la gestion du trafic et des options en terme d'ingénierie, les impacts de la planification de l'usage des sols et des impératif économiques plus larges. Aborder ces questions avec les gens demanderait beaucoup de temps. De plus, la plupart sont d'accord avec les politiques menées, à part des groupes de pression ou d'intérêt qui soulèvent en permanence un problème particulier. » Dans la même veine : « Même les professionnels du transport ne peuvent pas s'entendre sur l'importance relative des problèmes que nous essayons de traiter, ce qui a une influence significative sur les solutions que nous pouvons adopter. Nous avons très peu d'informations sur l'efficacité de ces différentes solutions, et, bien sûr, tout est contraint par des considérations financières et politiques. Il est très difficile de donner aux gens le type d'information dont ils auraient besoin pour prendre des décisions pertinentes, particulièrement à un niveau stratégique. Cela rend difficile l'appréciation du crédit que l'on doit donner à leurs réponses ».

La difficulté de tirer des enseignements d'une consultation large (via des réunions publiques ou des enquêtes), une certaine distance, pour ne pas dire défiance, vis-à-vis des groupes constitués, amènent plusieurs responsables à rechercher des méthodes permettant de consulter des groupes de personnes plus limités, non liés à des groupes d'intérêt, et offrant une certaine représentativité statistique (*focus groups*, panels) : « De ce que nous avons fait jusque là, je tire la conclusion qu'il est bien mieux de rechercher les points de vue détaillées de petits groupes que l'on espère représentatifs, plutôt que de s'appuyer sur des questionnaires distribués très largement et qui permettent d'avoir des points de vue et opinions très larges et généraux. »

Ces préoccupations rejoignent les considérations de politistes comme Yvonne Rydin qui constate que : « Les dispositifs de participation peuvent, dans certains cas, mobiliser fortement quelques personnes affectées négativement et directement par une opération d'aménagement, alors qu'un plus grand nombre de personnes tirant des bénéfices indirects n'est pas incité à participer. De plus, les dispositifs de participation qui ne s'adressent qu'aux seuls résidents d'un quartier, voire d'une commune, négligent le fait que ce territoire répond à d'autres usages et que les problèmes qui s'y posent peuvent être de portée plus large. »⁶⁴. Dans un article plus récent⁶⁵, Rydin et Pennington cherchent à montrer que, dans le nouveau contexte politique, les incitations à la participation restent trop faibles : à un niveau individuel, les coûts de la participation dépassent les bénéfices.

⁶⁴ Yvonne Rydin [1999] : "Public participation in Planning", pp. 184-196, in Cullington Barry (ed.) [1999] : *British Planning : Fifty Years of Urban and Regional Policy*, The Athlone Press, London, 392 p.

4.5.4 Manque de moyens et d'orientations

Quoiqu'il en soit de ces difficultés, Bickerstaff et Walker persistent à considérer que l'offre de participation a été déficiente, en particulier du fait du manque de clarté du gouvernement central. Certes, comme nous venons de le voir, c'est sous son influence que la plupart des collectivités ont engagé des démarches de participation. Toutefois, à y regarder de plus près, les orientations restaient vagues, et on peut considérer que très peu était exigé des autorités locales, si ce n'est de démontrer qu'elles faisaient quelque chose⁶⁶. De plus, aucun moyen financier n'était prévu pour appuyer les initiatives les plus exigeantes en la matière, souvent coûteuses en temps et en argent.

Ainsi, Bickerstaff et Walker relèvent un manque de rigueur dans l'usage d'expressions telles que consultation, participation..., dans les directives du gouvernement central ; en particulier, le guide méthodologique pour l'élaboration des LTP (*A Good Practice Guide for the Development of Local Transport Plans*). En pratique, les autorités locales ont essentiellement conduit des démarches d'information et de consultation, alors que, tant au niveau central que local, le terme de participation est utilisé de façon très large.

Encadré 3 : Méthodes de participation innovantes utilisées par les collectivités locales britanniques

Des techniques incitent les participants à rêver le futur qu'ils souhaitent pour leur quartier ou leur ville (*visioning techniques*), à en débattre et à définir les actions requises pour changer la situation actuelle. Les *focus groups* (entretiens collectifs ciblés) rassemblent des personnes ayant des caractéristiques spécifiques pour discuter selon un ordre du jour établi par les animateurs. Les forums sur l'environnement, les tables-rondes et tout un ensemble de comités consultatifs sont utilisés afin de regrouper les parties prenantes et de susciter la discussion, l'engagement et le consensus.

Des résidents identifient les besoins de leur quartier, les ressources disponibles et les priorités à mettre en œuvre à travers des démarches de caractérisation du profil ou d'évaluation de leur communauté (*community profiling, village appraisal*). Les exercices de *planning-for-real* (proches des ateliers publics d'urbanisme) regroupent des résidents sur des périodes courtes mais intensives afin d'aboutir à un consensus sur les changements à opérer ; les propositions sont traduites sous formes de maquettes en carton. Jane Morton présente différentes expériences utilisant ces techniques pour traiter des problèmes d'aménagement de voirie, d'organisation des transports ou de sécurité routière

Toutes ces méthodes mettent en jeu de nouvelles façons de partager l'information, l'usage productions artistiques (théâtre...). Dans certains cas, les habitants conçoivent eux-mêmes les questionnaires et réalisent les entretiens à domicile.

⁶⁵ Rydin Y., Pennington M, 2000, « Public participation and local environmental planning: the collective action problem and the potential of social capital' », *Local Environment* 5 153 - 169

⁶⁶ Leach S, Wingfield M, 1999, « Public participation and the democratic renewal agenda; prioritisation or marginalisation? », *Local Government Studies* 25, pp. 46 – 59.

Source : Young Stephen [1998] : "The United Kingdom : A Mirage Beyond The Participation Hurdle ?", pp. 193-194, in: Lafferty, Eckerberg (eds) [1998] : *From the Earth Summit to Local Agenda 21 - Working Towards Sustainable Development*, Earthscan Publication Ltd, London, 280 p.

Morton Jane: "Unlocking value in the community", *Urban Street Environment* 21 (June/July 1995), pp. 11-5.

5 STORBYENS TRAFIK : ATELIER DE REFLEXION PROSPECTIVE SUR LES TRANSPORTS EN VILLE A COPENHAGUE⁶⁷

En mars 1998, le *Conseil Danois pour la Technologie (Danish Board of Technology)* a organisé une conférence, appelée *Storbyens Trafik* (transports en ville), sur la gestion des transports urbains et la question de la prise de décision dans ce domaine. Les débats, qui durèrent trois jours, ont révélé l'importance d'interactions fortes et fructueuses entre des représentants de groupes d'intérêts et d'associations assez différents, avec pour tâche la recherche des points d'accord permettant de mettre en place une politique des transports consensuelle.

5.1 Quels problèmes et enjeux ?

Cette conférence n'avait pas pour raison d'être une discussion spécifique ou une décision concernant le système de transports de Copenhague. Elle était motivée par un contexte général de débat portant sur la façon d'affronter les problèmes de transport dans et autour de Copenhague. Il n'y avait donc, dans cette discussion, rien de nouveau concernant les différents enjeux, économiques, sociaux et environnementaux, et sur la façon d'équilibrer transport public et transport privé ; si ce n'est une croissance assez rapide de la circulation dans Copenhague (15% par an), après une très longue période de stabilité. Cette évolution poussait les décideurs à repenser les modes de gestion des transports.

Dans la seconde moitié des années 90, pour tenter de stabiliser le trafic au niveau de 1996-1997, une politique, bénéficiant d'un soutien large, a débouché sur la prise d'une série de décisions :

- La création d'une gare de chemin de fer sur le site de l'aéroport (Karstrup) ;
- La construction d'une nouvelle ligne de train autour de Copenhague,
- La mise en place d'un réseau du métro.

Mais ces investissements en transports en commun étaient insuffisants pour limiter la circulation. Il convenait donc de s'attaquer à la circulation de voitures individuelles, avec des mesures plus directes et impopulaires, comme le péage.

Seconde caractéristique de cette situation : le manque apparent de coordination entre les différents niveaux d'intervention politique et administrative, notamment entre la ville de Copenhague et les cinq cantons qui l'entourent. A l'époque de la conférence, il n'existait pas d'organisme de coordination entre ces différentes autorités impliquées dans le développement de la politique de transport.

⁶⁷ Cette étude de cas a été présentée dans deux projets européens de recherche : ADAPTA et EUROPTA. Joss S., Kluver L., 2001 : The ADAPTA Denmark National report (Annex 1).

La conférence s'est donc tenue dans un contexte marqué par la nécessité de :

- Débattre entre différents acteurs sur la façon d'envisager l'avenir et les politiques des transports sur Copenhague et sa région ;
- Aborder la question de la coordination politique et administrative⁶⁸.

5.2 Quelles formes de débat ont émergé et quelle méthode a été mise en œuvre⁶⁹ ?

Dans le cadre de sa procédure annuelle d'inventaire des sujets méritant débat, le *Conseil Danois pour la Technologie* avait reçu plusieurs invitations à travailler sur la question des transports urbains, de la part du conseil d'orientation (*Board of Representatives*) qui l'assiste, et d'un membre du Parlement. Le secrétariat exécutif du *Conseil Danois pour la Technologie* avait lui aussi souhaité s'intéresser au sujet. Il apparaissait, en particulier, important de trouver les moyens de dépasser les blocages entre acteurs concernés par la discussion sur la circulation dans Copenhague. C'est pourquoi le modèle de la « *future search conference* » (conférence ou atelier de réflexion prospective) a été choisi.

La procédure de *future search conference* a été mise en œuvre originellement aux Etats Unis, dans les années 80. Elle convient à des démarches ayant pour but de faire émerger des objectifs communs et des opportunités d'action dans une société. Elle vise à abaisser les frontières et mettre en exergue les aspirations communes à tous les participants.

Ce modèle institutionnalisé de dialogue et d'évaluation technologique participative s'intéresse donc d'abord à l'accord et à l'unité, plutôt qu'au conflit et aux problèmes. Les désaccords sont laissés « à la porte » et tous les efforts portent sur les enjeux sur lesquels il peut y avoir accord. L'organisateur n'a pas d'influence sur le type de conclusion et de plan d'action sur lesquels les participants se mettent d'accord. Les participants s'écoutent mutuellement et recherchent dans le monde réel les éléments qui peuvent et doivent peser sur les solutions.

Le *Conseil Danois pour la Technologie* a d'abord constitué un comité d'organisation composé de personnes considérées comme compétentes sur la question (elles ont ensuite participé à l'exercice). La légitimité de ce groupe devait être forte pour pouvoir mobiliser un éventail le plus large possible de participants à la conférence⁷⁰.

⁶⁸ Problème que nous avons soulevé dans le domaine de la politique scientifique pour les biotechnologies au Danemark. Voir : Assouline G., 2000 : National Report of Denmark. In Inventory of Public Biotechnology R&D Programmes in Europe. European Commission, Science, Research, Development, EUR 188886/2, Luxembourg

⁶⁹ Danish Board of Technology : Future Search Conference . www.tekno.dk (26/11/01)

⁷⁰ Selon S. Joss (op. cit. p. 20), le coût d'organisation de la conférence, hors salaires, fut d'environ 27 300 Euros.

La *Storbyens Trafik Conference* a suivi à la lettre les recommandations du modèle, et s'est structurée en cinq séquences regroupées sur trois jours consécutifs (voir encadrés 1 et 2).

Encadré 4 : Le déroulement de la *Future Search Conference*

Premier jour

1^{ère} étape : (Se) rappeler le passé, les expériences, les problèmes, le rapport personnel au problème soulevé : Les participants notent ensemble quelles sont les étapes les plus importantes vécues personnellement, globalement et localement, en rapport avec le problème soulevé. Il s'agit de donner aux acteurs une vision commune du passé, et en même temps de préparer l'étape suivante.

2^{ème} étape : Explorer la situation présente ; discuter les problèmes et les causes : Il s'agit de dresser une carte des éléments qui interviennent dans le problème. Chaque participant mentionne les 7 points les plus importants du problème. Le groupe est ainsi amené à faire un choix de priorités.

A la fin du premier jour, les participants ont ainsi construit une vision commune de la question soulevée par la conférence.

Deuxième jour

3^{ème} étape : Chacune des parties présentes doit discuter de sa façon de se comporter dans le présent et de gérer les difficultés, et aussi de ce quelle pourrait améliorer.

4^{ème} étape : Les participants se retrouvent dans des groupes hétérogènes et pensent ensemble à ce qui est désirable par rapport à la question posée. Les groupes doivent se projeter sur les 10 prochaines années et se mettre d'accord sur une vision commune.

Troisième jour

5^{ème} étape :

On demande aux participants de sélectionner les propositions de la veille qu'ils souhaitent développer. Ils doivent séparer les réalisations potentielles à court et à long terme. Ils élaborent ensemble les initiatives qu'il est possible de prendre, les plans d'action qu'il est possible d'approuver, et ils expliquent s'ils vont les mettre en œuvre et y travailler en sortant de la conférence.

Source : Conseil Danois pour la Technologie

La réussite de la démarche repose sur le respect d'un certain nombre de règles.

Encadré 5 : Des règles pour encadrer la procédure

- Les participants ne sont pas censés prendre des notes sur les débats, qui pourraient être utilisées ultérieurement en public, cela afin de ne pas inhiber les échanges.
- Un médiateur ou modérateur organise les débats.
- Les règles d'organisation des débats et de la participation de chacun ne sont pas négociables.
- Les participants sont maîtres de la définition et la délimitation des questions mises à l'agenda lors de la conférence.

Source : Conseil Danois pour la Technologie

5.3 Quels acteurs ont été impliqués dans l'événement ?

58 personnes ont participé à cet événement, regroupées dans huit groupes. Elles ont été sélectionnées sur la base de recommandations faites par le comité de planification de la conférence ou le *Conseil Danois pour la Technologie*. Elles ont reçu une invitation personnelle, orale ou écrite.

Il fallait que dans chaque catégorie ou groupe, il y ait un échantillon de personnes pertinentes, et que, dans sa globalité, cette population regroupe un ensemble aussi large que possible d'acteurs concernés par la question des transports. En outre, à l'exception des deux groupes de citoyens sélectionnés dans un échantillon représentatif de 2000 personnes vivant dans et autour de Copenhague, les autres intervenants devaient avoir un poste de responsabilité qui les implique dans la gestion et la prise de décision au sein de leur propre organisation.

Les huit groupes d'acteurs participaient à la *Storbyens Conference* :

- Groupe 1 - Economie : industrie, commerce, services.
- Groupe 2 - Politique : représentants des collectivités territoriales, députés.
- Groupe 3 - Secteur public : sociétés de transport public, autorités publiques nationales, locales.
- Groupe 4 - Experts en transport : universitaires, experts en sécurité des transports, conseil national des transports.
- Groupe 5 - Associations représentant les automobilistes : automobile club danois, association des importateurs, association des chauffeurs de taxi.
- Groupe 6 - Associations représentant les environnementalistes et les habitants des banlieues : associations de cyclistes, organisations de banlieusards, groupes de pression environnementale.
- Groupe 7 - Citoyens automobilistes.
- Groupe 8 - Citoyens usagers des transports en commun.

5.4 Quels résultats et problèmes ont été soulignés par quels acteurs ?

La mesure des résultats de ce type d'évènement est difficile pour plusieurs raisons, dont :

- Le choix des critères de « performance » adoptés qui peut varier selon le type d'acteurs impliqués et non impliqués dans l'évènement ;
- Le discours de ces participants et non participants qui va différer selon les logiques et les intérêts des organisations dont ils émanent ;
- La mesure d'impacts forcément qualitatifs et souvent à long terme, hors de portée donc de l'observation d'un événement de 3 jours.

5.4.1 La méthode

Le *Conseil Danois pour la Technologie* avait affiché au moins deux objectifs : regrouper autour d'une même table des acteurs qui ne pouvaient pas dialoguer sur l'avenir des transports et de la circulation dans la Capitale, et les amener à formuler une perspective commune ; d'autre part, aborder la question du manque de coordination dans le domaine des politiques de transport dans le Grand Copenhague.

La conférence a réussi à attirer en nombre et en qualité des participants qui ont déclaré avoir beaucoup apprécié l'exercice et que celui-ci leur a appris beaucoup.

L'hétérogénéité du public qui participa à l'événement a été salué comme une spécificité qui différenciait fortement cette méthode de débats plus conventionnels entre professionnels. Un des représentants des acteurs économiques (groupe 1) observa que cette diversité d'intervenants était justement ce qui convenait à un objectif de rapprochement de points de vue.

La méthode de la *future search conference* a été considérée comme positive dans la mesure où elle a permis un débat constructif et de qualité entre les acteurs. Peu de participants ont regretté d'y avoir été présents. Le processus d'apprentissage semble avoir fonctionné aussi bien sur la façon d'échanger et construire, que sur le fond des discussions. Plusieurs acteurs ont souligné l'intérêt d'avoir mieux compris d'autres approches du problème. Un des hauts fonctionnaires de la ville de Copenhague a mis le doigt sur une limite qui était celle de la représentation : présent dans la conférence en tant que représentant du maire conservateur de la Ville de Copenhague, il n'a pu exprimer ses propres idées.

Toutefois, certains ont ressenti un manque de temps pour passer de la vision commune aux plans d'actions concrets pour le court terme (passage de la phase 4 à 5 dans l'encadré 1). Tant qu'il s'est agi d'élaborer une perspective commune, ce qui a pris du temps, l'accord a été large. Cependant, les résultats de la conférence en terme de contenu et d'influence potentielle sur les décisions ont été considérés comme décevants par beaucoup.

5.4.2 L'événement dans le temps

Sur ce point, les avis diffèrent aussi. Certains soulignent l'intérêt de cette conférence en termes d'information et d'apprentissage pour les députés de la nouvelle législature. D'autres ont souligné qu'il aurait été plus pertinent d'organiser un tel échange au moment où des décisions structurantes pour les transports dans la Capitale (métro, train pour l'aéroport) ont été prises. Enfin, d'aucuns ont souhaité que l'expérience se renouvelle plus tard dans un contexte où si rien de contraignant n'est fait pour freiner le trafic de véhicules individuels, le problème deviendra aigu et donc la pression pour agir plus forte.

L'intérêt d'un processus long d'un ou deux ans, où il y a un avant, un pendant et un après l'événement, a été soulevé⁷¹. Un des motifs avancés est que cela peut permettre d'accompagner d'éventuelles mises en oeuvre d'initiatives et de mesurer leurs impacts, mais aussi de relancer le débat si nécessaire.

5.4.3 Les impacts

Le fait d'avoir choisi de réfléchir à la question large de la circulation en ville (Urban traffic) a permis aux participants de formuler une vision commune à long terme, susceptible d'être le support d'une politique acceptée par tous ; y compris pour stabiliser à son niveau de 1996-1997 le trafic de véhicules individuels.

Cette capacité à se mettre d'accord aussi facilement a surpris les organisateurs.

Le consensus sur le diagnostic de la situation des transports en ville a porté sur :

- **L'augmentation du trafic, notamment de véhicules individuels sur les cinq dernières années, après une période de stabilité.** Toutefois, une telle croissance ne rendait pas le problème aussi difficile à gérer que dans d'autres grandes villes ;
- **La croissance économique, en grande partie à l'origine de ce changement.** La relative prospérité du Danemark sur les 10 dernières années a provoqué un accroissement de la mobilité de la population entre la ville et ses environs, en partie assuré par le transport individuel. A cela s'ajoute les effets induits par le Pont sur l'Öresund entre la Suède et la Danemark, et le processus d'intégration avec la Suède du Sud, qui lui aussi contribue à la multiplication du trafic dans les deux sens ;
- **Le manque de coordination⁷² entre les différentes instances qui participent à la gestion des transports dans une région composée de cinq cantons et 50 municipalités.** Le manque de volonté politique est probablement une des raisons pouvant expliquant cette faiblesse institutionnelle. Les investissements importants dans les transports en commun dans les 10 années précédant la Conférence auraient du être accompagnés, selon certains participants, de mesures plus directes pour freiner la circulation des véhicules individuels, telles que le péage. Il semble que de nombreux décideurs soient en faveur du péage, tout en reconnaissant qu'il n'est pas envisageable avant cinq ou dix ans, évitant ainsi une confrontation désagréable avec les automobilistes⁷³ ;

⁷¹ Cf l'étude de cas sur Heidelberg (ci-dessous) dont l'expérience participative s'est déroulée sur plusieurs années

⁷² Le Conseil du Grand Copenhague a été supprimé à la fin des années 80

⁷³ Selon un haut fonctionnaire de la municipalité de Copenhague

- **La complexité du problème et la difficulté à le résoudre avec des solutions toutes faites.** La question des transports est caractérisée par sa dimension multi-factorielle (économique, sociale, culturelle...).

Mais cette volonté de forger une vision commune a sans doute fait passer au second rang la discussion sur les solutions et le système de prise de décision à mettre en œuvre à court terme pour endiguer le problème de la circulation des véhicules individuels ; tant qu'il est encore temps !

Dès lors qu'il a fallu identifier des initiatives sur lesquelles chacun puisse s'engager, les clivages habituels ont repris le dessus. La difficulté soulignée ici est celle du passage à la décision, puis à l'acte, et celle de mode de gestion de ces projets. Cette dimension du débat a révélé les conflits d'intérêt persistants dès lors que se profilent des scénarios de mise en place de mesures contraignantes. Sur ce point, les pouvoirs publics sont restés en retrait. Selon certains participants, les décideurs politiques ont même gardé leur distance vis-à-vis de la conférence. La *future search conference* a semblé se dérouler à l'image de certaines conférences internationales réunissant des décideurs, d'accord sur le diagnostic (effet de serre par exemple) et sur la nécessité de faire quelque chose, mais qui se divisent quand vient le temps des engagements et de la mise en œuvre de décisions ou d'accords.

6 LE VERKEHRSFORUM D'HEIDELBERG EN ALLEMAGNE⁷⁴

Le *Verkehrsforum* d'Heidelberg est une démarche participative dans un contexte de préparation d'un plan de gestion de la circulation. Le projet n'avait pas de méthodologie prédéfinie. Celle-ci s'affina chemin faisant en fonction des contradictions, des tensions et des goulets d'étranglement à résoudre. C'est ainsi qu'en cours de démarche, il a été fait appel à un médiateur ou facilitateur.

On peut considérer ce processus comme une séquence longue dans une trajectoire de mobilisation des acteurs et de débat sur la question des transports dans cette ville : les nouveaux élus municipaux ont ainsi tenu une promesse électorale qui répondait à une pression associative forte contre l'invasion du centre ville par les véhicules individuels. Les associations souhaitaient la mise en place d'un nouveau plan de circulation et de transport, le précédent datant de vingt ans.

En ce sens, cet exemple s'avère relativement différent du précédent : dans le cas allemand, nous sommes face à un processus long (deux ans), non prédéfini au départ, avec un avant, un pendant et un après forum. Dans le cas danois, c'est un événement qui se déroule sur trois jours avec des règles très élaborées a priori, répondant certes à une inquiétude grandissante face aux encombrements de Copenhague, mais sans que l'on puisse établir de lien clair entre mobilisation et débat participatif institutionnalisé.

6.1 Quels problèmes et quels enjeux ?

Dans plusieurs grandes villes d'Allemagne, il y a eu des tentatives pour mettre en place des modes de mobilité durables, notamment à Stuttgart, Munich, Dresde, Hanovre. Les réflexions et les débats sur ce sujet sont largement dominés par les experts en transport, sans participation des citoyens profanes. Dans le même temps, le public et les politiques manifestent une inquiétude croissante face aux conséquences environnementales et sanitaires de l'augmentation du trafic routier en Allemagne.

A partir des années 85, l'influence grandissante des Verts en Allemagne, avec des succès électoraux à tous les niveaux de la vie politique, a joué un rôle dans l'ouverture d'un débat politique et la mise sur agenda de la question des transports. Cette percée des Verts s'est accompagnée d'une multiplication d'initiatives locales, souvent d'origine associative, pour tenter d'influencer le pouvoir politique local (au niveau des communes) et faire en sorte que les intérêts des piétons et des cyclistes soient pris en considération. Mais cette volonté de modifier les modes de transport en ville a impliqué d'autres catégories d'acteurs comme les commerçants, les hommes d'affaires, les résidents...

⁷⁴ Voir Gaisser S., Bühner S., Menrad K., Zimmer R., 2001 : The Germany National Report (Annex 3). Projet européen de recherche ADAPTA.

Dans ce contexte, le processus que nous présentons, le *Verkehrsforum* d'Heidelberg, mérite toute l'attention. Il s'est appuyé sur une participation large d'acteurs, ce qui est déjà en soi une exception, et il a été mis en place par les élus eux-mêmes en 1991.

En 1990, les Sociaux-Démocrates, les Verts et les Libéraux ont accru leurs résultats aux élections municipales et ont gagné la mairie d'Heidelberg. Le projet *Verkehrsforum* a été initié peu après leur élection en 1990. C'était là une des promesses électorales que de mieux intégrer les préoccupations des habitants et de leur donner prise sur les décisions politiques, en utilisant des principes de démocratie participative. L'équipe municipale antérieure s'était distinguée par son style politique autoritaire et sa politique de transport, en faveur des automobilistes, menée sans consultation et fort critiquée. Les frustrations de la population étaient donc fortes, à la hauteur des inquiétudes concernant les intérêts des enfants, des personnes âgées, des piétons ou des cyclistes ; elles ont influencé l'issue de l'élection municipale de 1989.

Au-delà de l'engagement du nouveau maire à tenir ses promesses électorales, la situation de la circulation dans la ville d'Heidelberg posait de vrais problèmes. La vieille ville d'Heidelberg date du Moyen Age et elle est protégée : c'est avant tout une ville de tourisme, recherche, éducation supérieure publique et services. Au début des années 90, l'Université était le principal employeur de la ville : 130 000 personnes y vivaient, alors que 200 000 personnes s'y rendaient chaque jour. 70% des banlieusards des villages environnants utilisaient leur véhicule personnel pour se rendre en ville. Se posaient donc d'importants problèmes de circulation entre ville et banlieue, et en ville même.

Un autre élément du contexte est à retenir, celui du changement d'équipe de direction du HBS (*Heidelberg Strassen und Bergbahn*), organisme responsable des transports locaux, à la suite de l'élection du nouveau maire. Le nouveau directeur technique marqua la volonté de son organisme de développer une nouvelle politique tenant compte des impacts environnementaux.

6.2 Quelles formes de débat ont émergé ?

Le *Verkehrsforum* fut initié en 1991, par le nouveau maire d'Heidelberg, et s'acheva à la fin du mois de juin 1993. L'administration municipale lança le processus. A l'origine, la démarche était ouverte sans définition précise préalable de sa forme et de son contenu.

Les objectifs suivants furent fixés :

- Développer un nouveau système de circulation pour Heidelberg incorporant des objectifs et priorités d'intérêt général à long terme, en terme de développement ;

- Proposer les enjeux essentiels auxquels devait répondre le travail de simulation, mené par un Universitaire mandaté à cet effet ;
- Produire de l'information sur les impacts du plan de circulation en vigueur (datant de vingt ans), la diffuser largement, accompagnée des solutions envisagées ;
- Articuler, discuter et pondérer les intérêts des uns et des autres, en essayant d'arriver à un consensus basé sur la recherche de l'intérêt général ;
- Informer le Conseil Municipal et l'administration sur d'autres expériences, idées, souhaits, besoins et solutions, testés ailleurs ;
- Discuter et produire des recommandations pour le Conseil Municipal et l'administration concernant des actions à mener à court terme ;
- Développer un modèle expérimental de participation des citoyens dans les processus à long terme de prise de décision communale.

6.3 Quels acteurs ont été impliqués dans le processus ?

Tous les groupes intéressés et concernés furent invités à désigner un délégué. Les différents délégués ayant des droits égaux. Mais alors que les organisateurs attendaient 30 ou 40 participants, 128 groupes envoyèrent un délégué, au début du processus participatif en 1991. 9 mois après le début de la démarche, un médiateur fut embauché pour organiser les réunions.

L'absence de toute sélection conduisit à une forte représentation des groupes concernés et motivés par une telle démarche : groupes environnementaux, représentants économiques, automobile-clubs, cyclistes, syndicats, associations, administrations, partis politiques et autres...

Les experts en tant que tels ne furent pas partie prenante de la démarche participative. Ils furent appelés à la rescousse de façon ponctuelle seulement. En fait, bon nombre de délégués étaient fort bien préparés aux débats et faisaient figure d'experts.

La répartition des participants était la suivante:

Administration :	14%	Groupes économiques :	10%
Partis politiques :	9%	Groupes sociaux :	9%
Conseillers du district :	10%	Associations de quartier :	10%
Autres :	22%	Initiatives citoyennes :	16%

On pouvait constater un déséquilibre entre « l'opposition » (industrie, chambre de commerce, automobile-clubs, partis conservateurs), et les groupes environnementaux qui avaient décidé de participer fortement à la démarche et donc majoritaires. Le point de désaccord entre les deux mouvances portait sur la façon de gérer le nombre croissant de véhicules privés entrant en centre

ville : en réduisant les places de parking et en développant les transports publics ou en augmentant le nombre de rues autorisées au stationnement...

L'administration locale et le médiateur chercheront à résoudre les conséquences de cette sur-représentation dans les discussions⁷⁵.

6.4 La méthode et le calendrier

Après un début un peu confus, il a été demandé, au bout de 9 mois, à un consultant externe de consolider la méthode, et finalement d'assumer le rôle de médiateur ; mission qu'il a remplie de janvier 1992 à juin 1993.

De façon à pouvoir gérer le forum et son grand nombre de participants, un « groupe projet circulation » fut créé pour planifier, conseiller, contrôler et documenter le forum. Il servit de point de contact pour la collecte d'idées et d'objections. Il était composé du médiateur, de 3 représentants de l'administration et du HSB, de 3 représentants du forum (un de la Chambre de Commerce et de l'Industrie, un d'une association de protection de l'environnement et un d'un Institut de Recherche Environnementale).

Au cours de l'été 1992, les débats avaient débouché sur un modèle de circulation basé sur 65 propositions, qui contenaient aussi 27 opinions divergentes. Au cours de l'hiver 1992/1993, un processus de médiation fut entamé pour réduire le nombre d'opinions divergentes. Cette dynamique de construction du consensus fut jugée difficile à opérer en plénière (60 à 80 personnes) et donc des groupes de travail furent proposés pour alimenter la réflexion collective. Mais en fait, le consensus ne fut pas vraiment atteint, faute de volonté d'un consensus qui aurait pu être considéré comme « mou ». Même les points les plus controversés furent donc abordés.

En juin 1993, le Conseil Municipal mandata un professeur d'université, qui était intervenu comme expert, pour faire une simulation des différentes propositions et scénarii avancés lors du forum.

Quels résultats et problèmes ont été soulignés par quels acteurs ?

6.5.1 Résultats immédiats

A la fin du mois de juin 1993, le travail du forum achevé, tous les résultats, contributions et documents concernant le plan de circulation, furent remis au Conseil Municipal, à l'administration et à la

⁷⁵ Ce souci de l'équilibre dans la composition d'un échantillon de participants peut être en soi un sujet de discussion : pourquoi chercher l'équilibre entre des positions quand il n'existe pas dans le corps social ? Les organisateurs de la conférence de citoyens sur les OGM en France (juin 1998) ont aussi recherché cet équilibre, en ayant recours à un institut de sondage qui devait composer un échantillon de citoyens aussi neutre que possible.

population. Le forum avait formulé un ensemble de 60 mesures immédiates à mettre en œuvre. Après quelques corrections, cette liste fut approuvée par la Conseil Municipal en juin 1993.

La plupart de ces recommandations furent intégrées, en mai 1994, dans le *Verkehrswegeplan* (VEP), plan de développement des modes de transports. Ce VEP était le cadre de référence, pour les années à venir, de tous les projets ayant un lien avec la circulation, que ce soit les pistes cyclables, les systèmes de régulation du trafic et l'organisation de la mobilité à Heidelberg.

Finalement, ce forum s'était orienté vers des mesures *soft*, ou solutions d'ordre social, susceptibles de réduire la circulation de véhicules individuels à travers une organisation *plus intelligente* et la promotion des comportements allant dans le sens de l'intérêt général, comme le covoiturage. En outre, la *Volkshochschule* locale organisa une série de séminaires sur la « culture des transports ».

Pour les participants à cet exercice, il y eut un processus d'apprentissage indéniable souligné par bon nombre d'entre eux, du fait de :

- l'approfondissement des connaissances et de l'expertise à travers les auditions, séminaires et visites,
- l'écoute mutuelle, la discussion intense et approfondie des différents points de vue des acteurs,
- la contribution à la culture locale du débat et de la controverse.

6.5.2 Résultats à terme

Une fois le VEP adopté en 1994, des difficultés de nature différente ont retardé son application :

- D'une part, à partir de juin 1993, un désaccord (public) entre deux des acteurs moteurs du processus, le maire de la ville et le directeur de l'organisme technique (HSB), qui s'est conclu fin 1995 par la démission de ce dernier ;
- D'autre part, à partir de mai 1994, un changement de majorité dans le Conseil Municipal qui a mis le maire en difficulté politique et l'a exposé plus fortement aux pressions de ceux (comme les commerçants) qui étaient opposés au nouveau plan de transport;
- Les partis conservateurs qui avaient accepté la plate-forme issue du forum s'en sont désolidarisés, notamment du fait de leur réticence à l'égard de toute forme de démocratie participative, déjà à la source de tensions entre acteurs lors du forum. Les représentants des partis politiques avaient été invités à participer au forum, mais bien peu dans le fond s'y sont vraiment engagés, et donc le décalage est resté fort entre les conclusions consensuelles du forum et le faible appui des partis pour qu'elles soient mises en œuvre ;
- D'autres organisations, opposées aux conclusions du forum sur lesquelles s'étaient engagés leurs représentants, n'ont pas voulu revoir leurs approches des problèmes une fois le forum terminé ;
- Enfin la perspective de nouvelles élections municipales à l'automne 1998 a conduit à un nouveau report.

Ce processus de débat participatif a toutefois eu un effet d'entraînement.

On a assisté à une mobilisation locale intense sur des questions d'intérêt général, qui a débouché sur l'organisation de débats décentralisés dans les quartiers d'Heidelberg. Ceux-ci avaient à leur ordre du jour la prise en compte d'intérêts multiples dans la mise en place d'un modèle conjoint de transport. Dans un cas, il s'agissait d'une initiative prise par des participants au forum, alors que dans l'autre cas, un nouveau réseau d'acteurs s'était constitué. Une telle dynamique de débat public a sans aucun doute participé au développement d'une « culture des transports publics », qui, selon le HSB, s'est traduite par une plus forte fréquentation des transports en commun de la ville (bus et trams).

Selon certains entretiens⁷⁶, l'administration locale a modifié ses méthodes en prenant mieux en compte que par le passé, les besoins et les demandes exprimés par les habitants, sur les problèmes de transport mais aussi sur d'autres aspects de la vie locale.

6.5.3 L'effet d'apprentissage

A partir de cette expérience, le médiateur, impliqué dans la mise en place d'autres débats participatifs à Salzbourg et Tübingen, a modifié la méthode qui est devenue une procédure avec des normes en voie de standardisation. Ont été, en particulier, introduits une limitation du nombre de participants et le choix de représentants selon les lignes de conflits sur la question traitée. En outre, le Conseil Municipal s'est vu retirer son rôle de pilote de la démarche.

⁷⁶ Gaisser & al, op. cit. p. 24

7 ENSEIGNEMENTS POUR L'ORGANISATION DE DEBATS PUBLICS SUR LA POLITIQUE DES DEPLACEMENTS

7.1 Les enseignements à tirer des études de cas présentées

7.1.1 Le cas du PDU de Lyon

Le PDU, puis la controverse sur les lignes de tramway, l'opposition au péage sur le périphérique nord, sans compter l'opposition à la construction de grandes infrastructures comme le contournement autoroutier de Lyon par l'ouest ou le tronçon ouest du périphérique, ont fait de la question des déplacements un sujet très largement débattu sur l'agglomération lyonnaise. Diverses associations se sont fortement impliquées dans les différents débats et dans les dispositifs de concertation. Pour un public non-averti, ces dossiers restent toutefois très confus du fait des multiples controverses.

Trop tournés vers la volonté de faire accepter une politique qu'ils souhaitaient voir manifester des résultats concrets dans le temps d'un mandat, les pouvoirs publics n'ont pas su créer les conditions d'une véritable mise à plat et confrontation des conceptions en présence. Les contraintes des échéances politiques et, sans doute, l'insuffisante volonté des responsables n'ont pas permis une bonne articulation entre le débat et l'élaboration des décisions et des projets. Surtout, la concertation a connu des ruptures : des temps de forts échanges lors de la phase de diagnostic n'étant pas poursuivis au cours de l'élaboration du projet. Des techniques comme celle des scénarios ont été utilisées dans des démarches qui relèvent plus du marketing que d'une véritable pédagogie, et plus encore du débat.

L'élaboration et l'adoption du nouveau PDU ont été d'abord un enjeu mettant en scène élus et experts. Le fonctionnement des institutions et les processus décisionnels sont restés cantonnés aux arènes politico-techniques, sans véritable débordement du débat public.

En effet, faute de moyens financiers et humains suffisants⁷⁷, les associations sont restées très dépendantes des médias et de leur traitement de l'information pour exposer leur point de vue. Même si le PDU a été l'opportunité pour une coordination d'associations (DARLY) d'amplifier de façon importante ses moyens d'action en termes de relations et d'accès à l'information. Ce n'est pas, pour autant, qu'un réseau d'acteurs de la société civile a pu véritablement se structurer et se développer hors des arènes politico-techniques, élaborer et présenter son propre discours, peser dans et hors du champ institutionnel. Les différentes conceptions en présence n'ont pas été publiées largement. De plus, soucieuses, elles aussi, de faire aboutir leurs revendications, les associations n'ont que rarement été à l'origine de l'organisation de débats contradictoires.

⁷⁷ Sur ce point, la différence est patente avec les associations de protection de l'environnement, ou avec les associations mobilisées sur les déplacements en Suisse ou en Grande Bretagne, par exemple.

Dans la deuxième moitié de l'année 1997, alors que le PDU était en phase d'approbation, manifestations des usagers et actions directes sont venues s'opposer vigoureusement aux modalités de mise en service du périphérique nord (péage essentiellement). Là encore, faute de lieux et de procédures adaptées, ce dossier n'a pas permis d'engager une réflexion collective sur l'organisation des déplacements.

Mais, sans doute, faut-il voir ces démarches encore limitées dans leur portée, dans une dynamique, un processus de long terme, et apprécier les évolutions réelles⁷⁸ dans une agglomération où des pratiques de débats publics sont relativement nouvelles. L'enjeu est alors de mieux comprendre comment il est possible de consolider et d'amplifier ces acquis.

7.1.2 Les enseignements à tirer de l'exemple britannique

Si l'on analyse la procédure de LTP à la lumière de la classification des modèles de mobilisation du débat public proposée par Michel Callon, on peut dire que :

- Le modèle de l'instruction publique est très présent à travers des démarches de *public awareness*, où d'ailleurs des associations et d'autres acteurs non-gouvernementaux (clubs d'entreprises...) jouent un rôle important, et plus largement dans différents dispositifs d'information et de consultation ;
- Différents forums et groupes de discussion relèvent du modèle du débat public, mais le plus souvent avec une influence faible sur l'élaboration de la politique et sur la décision ;
- La « coproduction de savoir » se retrouve dans des approches très locales ou sectorielles, au niveau d'une communauté, d'un groupe d'entreprises...

La confrontation avec le dossier de rocade de Norwich est intéressant, puisque là, il y a eu controverse, débat sur des orientations et productions d'expertises alternatives. C'est l'acceptation de telles dynamiques, mieux maîtrisées et plus constructive qu'à Norwich, qui semble manquer dans les LTP. Pour ceux-ci, la dimension managériale l'emporte.

Les autorités en restent souvent à la mise en œuvre de « la boîte à outils » de la gouvernance, sans pouvoir aborder les problèmes de gouvernabilité ou de gouvernementalité. Comme le suggèrent Bickerstaff et Walker, bien que l'innovation dans les méthodes soit essentielle pour favoriser l'implication du public, elle n'est pas en elle-même suffisante pour surmonter les barrières empêchant d'aller vers des processus de participation capables d'associer largement le public, de peser sur la décision et de produire de bonnes politiques, comme ont pourrait le croire à la lecture des documents officiels sur la modernisation du gouvernement local.

⁷⁸ Voir sur ce point l'expérience d'autres agglomérations dans la thèse en cours de Nicolas Louvet : *Plans de déplacements urbains et concertation. Du processus à la substance*, ENPC-LATTS, directeur de thèse J-M. OFFNER - Bourse ADEME

Plus fondamentalement, compte tenu des réalités des processus de décision au niveau local, un tel objectif apparaît problématique. Se pose en particulier le problème de la prise en compte des opinions et priorités locales dans des processus qui sont, en bonne part, déterminés et conçus au niveau central. De plus, alors que le public a souvent exprimé des attentes en termes d'amélioration des transports publics, la possibilité pour la collectivité locale d'y apporter des améliorations, dans un contexte très privatisé et dérégulé, est faible. Le risque est grand de faire naître des espoirs qui ne peuvent être satisfaits.

En pratique, le souci d'implication des différents acteurs traduit à la fois la prise de conscience du fait que les changements jugés nécessaires requièrent l'assentiment et les actions de tous, mais il est aussi parfois la traduction de la volonté des pouvoirs publics de ne pas se réengager dans une offre de service public répondant à un standard élevé. Rydin et Pennington en viennent à considérer qu'il est, à ce jour en Grande-Bretagne, plus important de : « Commencer par mettre en place des institutions capables d'élaborer efficacement des politiques locales, et ensuite de voir s'il en résulte un agenda politique plus large, plutôt que de créer des espaces pour le débat politique local en espérant qu'ils susciteront des opportunités pour des évolutions politiques ». Insuffisante, la profusion d'initiatives et de techniques n'en reste pas moins intéressante à considérer là où la volonté et le contexte politique permettent d'en faire un plein usage.

7.1.3 Les conclusions des cas danois et allemands

L'exercice pratiqué au Danemark a révélé sa capacité à mobiliser de façon convergente des acteurs hétérogènes autour d'une réflexion sur l'avenir à moyen et long terme des transports dans le Grand Copenhague : il y a eu consensus sur le diagnostic de la situation en voie de dégradation et sur les perspectives à atteindre. Mais le processus s'est grippé quand les échanges ont porté sur les mesures immédiates à adopter pour mettre en œuvre ces changements souhaitables à long terme : sur ce plan, les conflits d'intérêts à court terme n'ont pu être dépassés. Les participants ont également souligné les vertus pédagogiques de la démarche engagée, en termes d'écoute et de compréhension de logiques particulières.

La démarche engagée à Heidelberg, de nature très différente de l'exemple danois, incite à plusieurs remarques conclusives :

- Le processus délibératif s'est situé dans une dynamique longue de mobilisation autour de la question des transports urbains : il y a donc eu un avant, pendant et après le débat institutionnalisé ;
- Les règles d'organisation de cette consultation à grande échelle se sont forgées chemin faisant, et n'ont donc pas évité de buter sur certains écueils comme le grand nombre de participants lors des assemblées plénières ou la contestation de la composition de l'échantillon du fait d'une mobilisation inégale des acteurs vis-à-vis du projet ;

- Les conclusions du forum ont été incorporées dans un plan de transport adopté par le Conseil Municipal qui ensuite a été freiné pour des raisons politiques de conflit entre partis ;
- L'effet d'apprentissage sur les comportements des usagers des transports comme sur ceux de l'administration municipale dans sa prise en compte des besoins des habitants, est souligné par bon nombre d'acteurs ; tout comme l'effet d'entraînement sur le développement d'autres débats décentralisés au niveau des quartiers.

Dans le fond, le cas danois comme le cas allemand illustrent les difficultés à dépasser l'inertie propre à la délégation : à Copenhague comme à Heidelberg, les représentants ou délégués à ces débats, mandatés par leur organisation, se sont engagés dans une démarche de construction d'une vision commune de l'avenir des transports urbains. Ils se sont ensuite heurtés à un refus d'appropriation par leur organisation des conclusions acceptées par tous les participants, et donc une résistance aux changements de stratégie, notamment de la part des acteurs ayant le plus à perdre dans cet effort de limitation de la circulation des véhicules individuels en ville.

7.2 Des leçons plus transversales

1) Les cas présentés dans ce dossier montrent la diversité des modes d'intégration des processus de participation des citoyens aux logiques de la décision publique. De la concertation-acceptation à la participation/co-élaboration, le spectre des réponses est large. La spécificité des contextes politico-institutionnels, celle des questions ou problèmes mis sur agenda par les acteurs de la sphère publique ou les citoyens-usagers, jouent un rôle indéniable.

Dans deux cas, anglais et français, le modèle de l'instruction publique est le plus souvent mobilisé : il s'agit, avant tout, de sensibiliser le public à l'intérêt des décisions prises en lien avec l'expertise. Le cas d'Heidelberg contraste fortement, puisque, sur une période de temps longue, est engagée la mise en chantier et l'élaboration d'une politique formalisée en interaction avec des acteurs impliqués et concernés.

Le style de gouvernement est ici crucial pour comprendre la diversité des relations entre participation du public et décision :

- Pouvoir centralisé, décentralisation inachevée, 'république des experts' pour le cas français. La concertation n'y est pas encore totalement conçue comme partie intégrante du processus de la décision publique ;
- Pays fortement décentralisé où la culture participative est fortement ancrée et influe sur les modes d'élaboration et la mise en œuvre de la décision publique, tel est plutôt la configuration en Allemagne.

2) Une observation des controverses ou conflits qui ont débouché sur la prise en compte des visions de citoyens-usagers, au delà d'ajustements locaux, dans la conception même de la politique de déplacements, montre que plusieurs conditions sont à réunir :

- L'émergence d'un réseau d'acteurs, notamment autour de questions à enjeux locaux, que Callon et Rip dénomme forum hybride. Ce réseau est en mesure d'intervenir dans plusieurs arènes de débat (politique, technique, économique ou médiatique), et il est capable de s'inscrire, de facto, dans les processus d'action publique ;
- L'existence d'un personnel politique soucieux de prendre en compte la diversité des « visions du monde » et donc disposé à organiser des espaces de débat et de confrontation, qui vont venir éclairer la décision publique ;
- La nécessité que s'exprime une expertise plurielle qui aille au-delà de l'expertise fonctionnant comme outil de légitimation de la décision publique ;
- la nécessité de s'appuyer sur des méthodologies rigoureuses dans l'organisation de la représentation et du débat, comme le montre l'exemple de Copenhague et, plus encore, celui de Heidelberg où, après un démarrage très informel, ce besoin est apparu très fortement.

3) Lorsque de telles conditions sont réunies, il apparaît que des citoyens peuvent véritablement débattre de façon approfondie de questions complexes liées à l'organisation des déplacements.

Se pose alors la question du caractère sélectif et élitiste de tels modes de participation : ne risque-t-on pas de limiter le débat à un nombre limité de citoyens ayant un capital intellectuel important, voire une forte connaissance préalable de la question des déplacements.

Pour faire face à cette difficulté, il apparaît souhaitable :

- De diversifier les lieux et les formes de débat pour une pluralité des types de discours et pour une prise en compte des problèmes à différentes échelles : depuis les problèmes tels qu'ils se posent au niveau d'un quartier ou pour un type d'usagers particuliers, jusqu'au niveau de l'agglomération, voire, au delà, à celui des implications régionales et planétaires des politiques locales. C'est dans cette perspective que la multiplicité des techniques expérimentées en Grande-Bretagne peut être intéressante à considérer ;
- D'organiser des interactions entre ces lieux de débat pour favoriser l'ouverture et l'apprentissage collectif : les débats à l'échelle de l'agglomération doivent être « informés » par ce qui émerge de débats locaux, voire par des enquêtes auprès de la population ; à l'inverse, les débats locaux peuvent bénéficier d'un cadrage des problèmes, issu des débats à l'échelle de l'agglomération.

Dans un tel processus, il ne s'agit certes pas de tout encadrer. Le débat bénéficie de la multiplicité des initiatives associatives et des expressions des médias. Mais il doit pouvoir circuler, en ces lieux, plusieurs visions construites des problèmes, et leur mise en confrontation doit être organisée.

4) Importante, la qualité du débat ne garantit ni une prise en compte **directe et immédiate** de ses fruits, ni la capacité à proposer des solutions innovantes, comme le montrent les exemples de Copenhague et Heidelberg.

Dans un dossier de la revue *2001 Plus* sur les déplacements⁷⁹, Bernard Jouve reprend l'analyse de J.W. Kingdon⁸⁰, pour qui l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique publique requièrent la conjonction de dynamiques favorables à la prise de décision à la rencontre de trois courants :

- le « courant des problèmes » à résoudre par la puissance publique ;
- le « courant » alimenté par les facteurs proprement politiques (au sens de *politics*, c'est à dire des rapports de pouvoir politiques) ;
- enfin, le « courant des solutions », des alternatives envisagées pour traiter ces problèmes.

Le débat public peut influencer sur ces trois courants. Il contribue fortement à la mise à l'ordre du jour de problèmes peu ou mal pris en compte, ou d'une certaine formulation de ces problèmes. Il participe à la diffusion, l'évaluation et l'adoption de solutions nouvelles, élaborées par des courants minoritaires ou importées d'expériences étrangères. Enfin, il pèse sur les rapports de force politiques, la construction de nouvelles coalitions (Norwich)... Mais, d'autres facteurs jouent, souvent plus puissamment, sur ces courants : des renversement de majorité suite à des échéances électorales (Heidelberg), l'absence de solutions nouvelles et crédibles à des problèmes bien mis en évidence⁸¹...

A l'inverse, une certaine mise en veilleuse du débat et de la concertation, y compris dans des pays où la tradition est très ancrée dans ce domaine, peut permettre de saisir une « fenêtre politique » et de surmonter les oppositions à des politiques de déplacements fortement innovantes.

Bratzel a étudié de façon très systématique ces questions à travers une analyse comparative⁸² de cinq villes ayant mené, au cours des années soixante-dix, des politiques relativement réussies dans le domaine des transports : Zurich et Bâle (Suisse), Amsterdam et Groningen (Pays-Bas), Fribourg-am-Brigau (Allemagne). Il défend l'idée que des ouvertures importantes, permettant des changements fondamentaux des politiques de transport dans un sens plus favorable à l'environnement, ne s'ouvrent que sous la pression de forces importantes et durables extérieures au système politique local. Dans les villes étudiées, il s'est agi de crises sociales et politiques (par exemple des manifestations répétées) ou de l'obtention d'un mandat politique très fort (majorité très large aux élections, référendums définissant une large majorité...). Mais ces ouvertures ne sont que des opportunités, d'autres facteurs expliquant que des acteurs locaux s'en saisissent ou pas.

⁷⁹ « Les politiques de déplacement urbain en quête d'innovations : Genève, Naples, Munich, Stuttgart, Lyon », revue *2001 Plus* n° 58, CPVS/DRAST, ministère de l'Équipement des Transports et du Logement, 2002, p. 47.

⁸⁰ *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Brown, Boston, 1984.

⁸¹ Cf. les études de cas et l'analyse du dossier n° 58 de la revue *2001 Plus*, op. cit.

⁸² Bratzel S. [1999] : "Conditions of success in sustainable urban transport policy - Policy change in 'relatively successful' European cities", *Transport Reviews*, 19 (2), April - June 1999, pp. 177-190.

5) Les impulsions venues de Bruxelles ou d'autres pays européens poussent à de nouvelles formes de gouvernance, à des évolutions de l'action publique dans lesquelles la participation des associations est systématiquement mise en avant. Reste à donner à ces acteurs les moyens d'être des partenaires, représentatifs et impliqués, de la décision publique, et ainsi à les inciter à aller au-delà des formes d'action directe.

Décideurs publics comme acteurs de la société civile sont engagés ou devront s'engager dans un processus d'apprentissage social qui s'inscrit dans la durée ; il est pour l'instant difficile d'en contrôler le rythme ou d'en mesurer l'efficacité.