

EXPERTISE DE TRACE
ET
TRAÇABILITE DE L'EXPERTISE :
Analyse d'un dispositif hybride
d'expertise autoroutière en Moselle

99 HT 43

RAPPORT FINAL

Equipe de recherche : Henri Barisel
Valérie Bernat

Coordination Jean-Yves Trépos

Juin 2001

Equipe de
Recherche
d'**A**nthropologie
et de **S**ociologie
E

AVANT-PROPOS

Le rapport présenté par Valérie Bernat, avec la collaboration d'Henri Barisel, sous ma responsabilité scientifique, n'est pas tout à fait celui que j'avais imaginé en répondant à l'appel d'offres du PREDIT en 1999. Prisonnier d'une conception quelque peu enchantée de la transparence administrative, je supposais qu'il était possible de rendre compte d'un mode de constitution et de fonctionnement d'une expertise concernant un bien public. J'avais tout lieu d'être optimiste, puisque l'organisme d'intérêt public qui acceptait ma proposition de recherche la considérait de facto comme possible. C'était, un peu vite, écraser plusieurs dimensions distinctes et parfois antagonistes de l'appareil d'Etat. C'est-à-dire, confondre les cercles de décision locaux avec les cercles de décisions nationaux (aux intersections elles-mêmes improbables), les intérêts des chercheurs et animateurs de la recherche avec ceux des membres des grands corps de l'Etat, etc. Confusions dont on se défie théoriquement, mais que l'on commet empiriquement, dès lors qu'on se représente une étude comme particulièrement intéressante.

Et, de fait, le projet initial n'a pas pu se réaliser complètement. Je crois encore entendre la remarque désabusée que me fit un jour Valérie Bernat : " En fait, il n'y a pas eu d'expertise de tracés et pas de traçabilité de l'expertise, dans le cas de l'A32 ". Deux choses se cumulent en effet. D'une part, il n'a pas été possible d'ouvrir la " boîte noire " du dossier technique des tracés (malgré les interviews accordées par le CETE de l'Est) et tout laisse penser qu'il y a, en l'occurrence, eu davantage mise en œuvre d'une maîtrise professionnelle routinisée, que véritablement expertise. D'autre part, il n'a pas été possible de suivre à la trace les différents états de l'expertise : on nous a refusé des documents et on a multiplié les propos dilatoires pour différé la communication des autres (tels par exemple l'enregistrement intégral des débats).

Et pourtant, le rapport que nous remettons aujourd'hui nous semble mériter lecture et répondre au souci de connaissance des procédures de décision en matière de transports. C'est qu'il fait apparaître plusieurs catégories d'experts et d'expertises, auxquels on n'aurait pas pensé tout d'abord. Au-delà du CETE de l'Est, expert incontournable, on rencontre au fil du chemin, des experts techniciens fonctionnant comme auxiliaires de cet organisme, tandis que d'autres esquissent de l'alternative, des associations et des particuliers se réclamant eux aussi d'une expertise. La procédure du Débat Public montre qu'on ne peut restreindre l'expertise concernant le tracé d'une autoroute aux seuls techniciens : les usagers/bénéficiaires/destinataires du bien projeté s'invitent à la table, mais aussi les politiques (élus ou administrateurs), qui continuent d'expertiser là où on les croyait en train de décider. L'intérêt du Débat Public, c'est de faire apparaître de nouveaux rapports entre expertise et décision ou encore, de nouvelles délimitations. Non pas parce que, selon la conception communément admise, les experts empièteraient sur la sphère de la décision, mais, de façon inattendue, parce que certains décideurs expertisent au lieu de décider et certains usagers semblent décider au lieu de faire valoir leur expertise. Et, pourtant, le Débat Public sur l'A32 n'a pas fait apparaître une très grande " expertise du débat ". En définitive, c'est un lieu commun fait d'une vulgate experte, qui peu à peu a produit la situation de non-décision dans laquelle se trouve aujourd'hui ce projet.

Sur le plan de la connaissance sociologique, le constat est précieux : il indique l'étendue et les limites des revendications d'expertise. Notre étude, parce qu'elle s'est référée à d'autres Débats Publics, ne peut livrer qu'un propos nuancé : s'il n'y a pas eu constitution d'une expertise du débat, ce n'est peut-être pas par faiblesse du dispositif, puisque celui-ci s'est montré productif ailleurs, mais parce qu'il n'a guère été activé par l'Etat que comme un instrument de communication d'une option déjà retenue.

Quelle est donc la spécificité de l'expertise en matière de transports en France ? Elle peut assez facilement être résumée par la prépondérance de services de l'Etat et par la part décisive qu'y prend un grand corps. Pour le reste, tout ce qu'on a pu observer aurait pu se dérouler dans d'autres domaines.

L'intérêt d'un tel travail reste, selon moi, de pouvoir montrer que le secret de certaines expertises est tout relatif : ce qu'ils font n'est secret qu'à la mesure de la faiblesse de l'intérêt du public pour des questions où son expertise aurait pu s'exercer (comme c'est parfois le cas pour les avalanches ou les inondations).

Jean-Juvs TRÉPOS



Commande PREDIT du

n° 99 MT 43

Equipe de
Recherche
d'**A**nthropologie
et de **S**ociologie
de l'**E**xpertise

J.E. 2122

Université de Metz
Île du Saulcy
57045 METZ Cedex 1
Tel: 33.(0)3.87.31.53.31
FAX: 33.(0)3.87.31.52.55

SOMMAIRE

SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	6
REMARQUES METHODOLOGIQUES.....	9
PREMIÈRE PARTIE : PROJET, CONTEXTE ET ELEMENTS DE RECONSTITUTION DE L'HISTOIRE DU PROJET A 32	11
1.1 PRESENTATION DU PROJET.....	11
1.2 CONTEXTE, ACTEURS ET ENJEUX.....	14
1.2.1 <i>L'autoroute A 32 comme réponse à des problèmes définis comme étant d'intérêt général.</i>	15
1.2.1.1 La légitimité du projet confortée par des orientations contenues dans des documents de politique nationale et régionale.....	15
1.2.1.2 La construction du projet comme enjeu nécessaire et cohérent avec les intérêts économiques de la région.....	16
1.2.2 <i>L'A32...un projet controversé.</i>	17
1.2.2.1 Au niveau national, une politique de « stop and go » concernant le projet A 32	18
1.2.2.2 Au niveau intra-régional : « l'autoroute de la discorde »	20
1.2.2.3 Au niveau local : NIMBY revendiqué et riveraineté.....	24
1.3. RAPPEL DES HISTOIRES DU DEBAT : UNE CONTINUITÉ « A TOUTE EPREUVE ».....	26
1.3.1 <i>La phase de pré-débat : déjà tous les ingrédients du débat de 1999.</i>	27
1.3.1.1 Rappel de la chronologie de la phase de pré-consultation.....	27
1.3.1.2 Les enseignements de cette pré-consultation pour le maître d'ouvrage et les opposants.....	30
1.3.2 <i>Le débat Barnier : l'espoir de voir le projet « remis à plat ».</i>	32
1.3.2.1 Mise en place du débat : des modalités de débat et des acteurs nouveaux	33
1.3.2.2 Une histoire qui laisse des traces... ..	35
1.3.2.3 Une continuité...mais des éléments nouveaux, fruits de l'évolution du contexte et des enseignements de la phase précédente.....	36
Le projet A32 , un projet « plus politique que pragmatique »	38
PARTIE 2 : LES ENSEIGNEMENTS SUR L'ORGANISATION DU DEBAT, UNE AVANCEE POUR LA CONSTRUCTION D'UNE EXPERIENCE DU DEBAT, MAIS UN RESULTAT JUGE DECEVANT POUR LE PROJET A32 LUI-MEME.	41
2.1 LE FLOU DE LA LOI CONSACRE LA PERENNITE DE LA « COUTUME » EN MATIERE D'ORGANISATION DE DEBATS PUBLICS.	41
2.1.1 <i>Description du dispositif : des règles du jeu en question</i>	42
2.1.1.1 Les réunions publiques	42
2.1.1.2 L'utilisation des réunions thématiques : détournements ou opportunité ?	44
2.1.1.3 L'ouverture d'un site Internet	45
2.1.1.4 Des expositions	46
2.1.1.5 Les documents du débat.....	46

2.2. LA PROCEDURE COMME OUTIL DES DEBATS : UN BILAN CONTRASTE	50
2.2.1 <i>Les bilans du débat : des évaluations contrastées, des attentes différenciées</i>	50
2.2.2 <i>Dans le débat, les opposants questionnent le respect et l'interprétation de l'esprit de la loi</i>	52
2.2.2.1 <i>Le sentiment de règles du jeu détournées</i>	53
2.2.2.2 <i>Des règles du jeu non explicitées et porteuses d'ambiguïtés</i>	56
2.2.3 <i>Une dynamique de « répétitivité » qui se prête peu à la « mise en controverses » et à l'émergence d'une problématisation consensuelle</i>	59
2.2.3.1 <i>La mise en place d'une dynamique de « répétitivité »</i>	60
2.2.3.2 <i>La difficulté d'émergence d'une problématisation consensuelle</i>	62
2.2.3.3 <i>La constitution de controverses techniques comme support de questionnements politiques</i>	64
2.3 <i>UNE MISE EN ŒUVRE DU DEBAT QUI CONFORTE LA PRIMAUTE DES CARACTERISTIQUES DU TERRAIN SUR LE DISPOSITIF PROCEDURAL MIS EN ŒUVRE</i>	68
2.3.1 <i>La prégnance des acteurs et de leurs interactions sur la construction de la dynamique du débat</i>	70
2.3.2 <i>Le débat, quel apprentissage pour les acteurs ?</i>	75
2.3.2.1 <i>La formation du public</i>	75
2.3.2.2 <i>Pour le CETE et les organisateurs de débat... le début d'une constitution d'un retour d'expérience</i>	76
PARTIE 3 : DEBAT ET EXPERTISE, UNE NOUVELLE IMBRICATION ?	80
3.1 <i>LA PLACE DE L'EXPERTISE DANS LES PROCESSUS DECISIONNELS ET PARTICIPATIFS</i>	80
3.1.1 <i>L'expertise de conception des projets</i>	81
3.1.1.1 <i>L'expertise du CETE ... comme expertise de proposition</i>	81
3.1.1.2 <i>La mobilisation d'autres experts... comme justification du projet</i>	87
3.1.1.3 <i>Les autres experts autoproclamés ... pour participer</i>	91
3.2 <i>LA MOBILISATION DE L'EXPERTISE DANS LE PROCESSUS PARTICIPATIF : DU PARTAGE DE L'EXPERTISE A UNE REDEFINITION DU ROLE DE L'EXPERTISE DANS LE PROCESSUS DECISIONNEL ?</i>	95
3.2.1 <i>Le courant majoritaire : une redéfinition du rôle de l'expertise dans le processus décisionnel ?</i>	95
3.2.1.1 <i>Une tendance au « retrait » à l'égard des questions d'expertise</i>	96
3.2.1.2 <i>Une propension majoritaire à discuter « en politique »</i>	99
3.2.2 <i>Une démarche plus classique : partager l'expertise</i>	107
3.2.2.1 <i>La détention « monopoli(s)tique » de l'expertise</i>	107
3.2.2.2 <i>Quelques rares incursions « techniques » de la part « des initiés » des débats</i>	110
3.2.3 <i>Rhétorique de l'expertise ou l'expertise comme rhétorique ?</i>	112
3.2.3.1 <i>La rhétorique comme autre registre de participation : la rhétorique pour pallier le déficit d'expertise</i>	113
3.2.3.2 <i>Remettre en question la valeur de l'expertise</i>	115
3.3 <i>PROCEDURE DE DEBAT ET EXPERTISE : LIEN PARADOXAL OU COMBINAISON POSSIBLE</i>	116
CONCLUSION	125
GLOSSAIRE	128
BIBLIOGRAPHIE	129
<i>Annexe 1 : Rappel du projet de recherche</i>	131

Annexe 2 : Liste des études relatives au doublement de l'autoroute A 31 132
Annexe 3 : Les différentes étapes d'élaboration des projets d'investissement en matière d'infrastructure.
..... 135
Annexe 4 : Liste des associations ayant participé au débat (source : compte-rendu du débat)..... 136

INTRODUCTION

Depuis quelques années, les processus décisionnels en matière d'infrastructure s'accompagnent de procédures de consultation visant à étendre le champ de participation du public. Au fil des réformes, cette participation est intervenue de plus en plus en amont des processus d'élaboration et de conception des projets. La dernière réforme instituée par la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995, dite loi Barnier porte sur l'ensemble de la chronologie d'un projet. Inspirée du rapport Carrère qui suggérait la mise en place d'un collège national d'experts, elle propose la mise en place d'une Commission Nationale du Débat Public *« donnant la possibilité d'organiser un débat public sur les objectifs et les caractéristiques principales des grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national, présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un intérêt significatif sur l'environnement »*. Le projet d'autoroute entre Toul et les frontières luxembourgeoises et allemandes, dite autoroute A32 est le troisième projet –après le projet Port du Havre 2000 et la construction d'une ligne à très haute tension entre Boute et Carros - à faire l'objet d'un tel débat. Cette application de la loi Barnier constituait une opportunité d'observation et d'analyse de la mise en œuvre de ce texte pour la troisième fois. Plusieurs questionnements relatifs à l'application de ce texte, et notamment à son évolution émaillaient cette recherche. Un des premiers points interroge la continuité du processus notamment au travers de la constitution d'un corps de pratiques -qu'elles soient communes ou non - qui auraient pu être inspiré par les projets précédents. Ce questionnement s'inscrit davantage dans une perspective descriptive et d'enseignement que dans une perspective comparative, car les projets ayant eu à faire l'objet de cette procédure ont des caractéristiques foncièrement différentes qui rendent malaisé tout exercice de comparaison. Ce projet se distingue notamment par la nature de l'infrastructure concernée -une autoroute- et la personnalité du maître d'ouvrage –l'Etat contrairement aux projets précédents où il s'agissait dans un cas, du port du Havre, dans l'autre d'EDF-ce qui contribue fortement à en faire un projet très différent. Cette appréhension de la procédure de consultation –selon le terme de la loi-en tant que mise en œuvre d'un savoir-faire et de pratiques en cours d'élaboration, peut-être même en cours de structuration, nous a conduit à l'interroger sur la formation d'une compétence, voire même d' « une expertise du débat ».

Outre ces questionnements relatifs à la mise en œuvre d'une procédure de participation du ou devrait-on dire « des » publics, la problématique constitutive de cette recherche reposait sur la question de l'expertise. À l'occasion de projets soumis à des procédures antérieures à la loi

Barnier -notamment la circulaire Bianco- certaines questions relatives au rôle de l'expertise dans le processus décisionnel et dans le débat étaient apparues. La mise en débat public avait rendu visibles ces questions qui laissaient supposer le plus souvent que l'expertise constituait une des modalités clés du processus décisionnel et de sa mise en débat. Le couplage expertise/participation montrait quelques limites : notamment l'expertise -avec ses attributs dont l'existence d'une boîte noire- constituait un obstacle pour une participation du public. Les modalités de débats et la pratique instaurée conduisaient ce dernier à devoir discuter sur un terrain qu'il ne maîtrisait souvent pas. Dans cette perspective, quelle réalité assignée à ces procédures de participation et quels moyens les populations avaient-elles investis pour contourner cet obstacle ? Les évolutions récentes semblaient montrer un processus « d'expertisation » des participants qui accumulaient des expériences, acquéraient des compétences, construisaient des expertises sur le mode de celles utilisées dans la conception des projets ou bien sur un mode alternatif, pour pouvoir participer et discuter « pied à pied » des choix faits dans les projets.

Or, l'analyse de ce processus a mis au jour une configuration relativement différente de ce que nous avons pu observer par ailleurs -notamment dans des procédures de type Bianco-. Si sa formation s'inscrit dans la démonstration des études antérieures, selon lesquelles l'expertise serait le résultat d'une construction qui combine et coordonne des intérêts et enjeux pluriels, l'observation de sa mobilisation au moment des débats semble, quant à elle, rompre avec ce qui avait pu être observé sur des projets antérieurs.

De façon très schématique, la question de départ portait sur la façon de décider d'un projet qui comme de nombreux autres, fait l'objet de controverses et oppositions. Une des questions soulevées à cette occasion porte sur les modes de légitimité investis pour répondre aux différents niveaux de remises en cause soulignés et exprimés tout au long du processus : d'une part, la recherche d'une légitimité politique au travers, notamment, de l'expression d'une démocratie de la décision (contenue presque exclusivement dans l'application et la mise en œuvre des procédures de participation des publics à la décision publique) ; d'autre part, une légitimité scientifique exprimée ici (et il s'agit bien d'un choix) par le recours aux experts. Notre analyse a porté sur l'appréhension de ces différents modes, sur leur fonctionnement et dynamique spécifique, sur les interactions auxquelles éventuellement ils ont donné lieu et sur les effets qu'ils ont pu avoir sur la construction ou non d'un accord autour du projet.

Au travers d'une description du projet et de l'environnement dans lequel il prend place, la première partie tend à montrer les différentes facettes qui construisent la controverse autour du projet d'autoroute A 32 : « controverse » reposant sur les caractéristiques même du projet ;

controverse résultant de l'espace et de l'histoire de l'environnement dans lesquels le projet a vocation à prendre place. La deuxième partie a trait au processus de débat public instauré sous l'égide de la loi Barnier et qui ne semble pas avoir épuisé, vidé de leur substance les points de controverses : des éléments intrinsèques au projet et à son inscription dans l'espace et le temps sont parfois réactivés et même, de nouveaux éléments apparaissent, spécifiquement inscrits et contenus dans les plis et replis de la procédure de participation du public. Dans une visée transversale et historique, cette deuxième partie interroge le déroulement du débat en tant que résultat des pratiques et des expériences précédentes de débat, en tant que constitution d'un corps d' « experts du débat ». Cette analyse montre notamment la pérennité de certaines pratiques tout en reconnaissant le caractère décisif des adaptations apportées par les caractéristiques du terrain et de ses acteurs. La troisième partie a trait au rôle de l'expertise dans le processus décisionnel et dans le débat. Elle met d'une part en évidence le caractère construit de l'expertise, qu'il s'agisse de l'expertise initiale du CETE ou des autres formes d'expertises mobilisées pendant le débat. Elle décrit, d'autre part, la mobilisation politique de l'expertise dans ce dossier, qui curieusement s'apparente à une non-mobilisation. Ce constat suggère la formulation d'hypothèses, notamment celle selon laquelle, au travers de cette re-formulation du rôle de l'expertise dans les débats, les participants interrogeraient le principe même de leur participation dans le processus décisionnel. Cette participation ne se limiterait pas à une consultation en phase amont du projet mais, comme le suggère Jean Michel Fourniau, viserait une démocratisation de l'évaluation du projet, voire même, pour les plus audacieux, exprimerait une volonté de se prononcer sur les choix politiques qui sont à l'origine et peut-être à l'œuvre au travers de ces démarches expertes.

REMARQUES METHODOLOGIQUES

Plusieurs éléments méthodologiques de réalisation de cette recherche sont à observer. D'une part, s'agissant d'un débat public, dont une des visées, fréquemment énoncée au cours des débats, est la traçabilité, il est étonnant de constater la difficulté éprouvée à obtenir des documents ayant accompagné et retraçant ce processus. S'il est vrai que certains des éléments que nous sollicitons dataient d'environ six années, la plupart des informations que nous recherchions portait sur le débat qui s'était déroulé un an auparavant. Or, dans tous les cas, l'obtention de documents même diffusés largement au moment des débats a posé problème. Il en a été de même pour nos demandes de retranscriptions des débats, restées jusqu'alors sans résultat, les personnes auprès desquelles nous nous sommes adressées nous indiquant qu'elles s'étaient « débarrassées » de leurs archives. Même la demande de certains documents émanant de la préfecture est restée sans réponse. Ces difficultés nous conduisent à interroger le sens et la portée de ces termes néanmoins récurrents que sont « transparence » et « traçabilité » du processus de débat

D'autre part, la caractéristique rétrospective et historique de cette étude nous a bien souvent conduit à tenter de reconstituer ce processus sur la base des récits des acteurs impliqués - comportant donc un « risque » limité parce que nous en étions conscients, mais incontournable, de reconstitution et de reconstruction de cette histoire- et des rares documents dont nous disposions, à savoir les documents officiels, les revues de presse. Ainsi, devant l'impossibilité de suivre en temps réels les débats et la difficulté à obtenir des documents, un des modes documentaires que nous avons majoritairement utilisé est le document fourni par la commission particulière du débat public et notamment les comptes-rendus détaillés des différentes réunions. Une des limites à l'utilisation de ce type de document est relative à la façon dont il a été élaboré et notamment à son degré d'exhaustivité et d'impartialité. Nous avons dû en faire l'hypothèse...

Les modalités d'investigation que nous avons donc privilégiées sont l'analyse documentaire des revues de presse, comptes-rendus, synthèses des débats et autres documents produits et fournis par les instances ayant participé à la procédure et ayant bien accepté de nous les fournir (pour cela nous les en remercions) et des entretiens auprès d'une quinzaine de personnes :

- Mme Lucas (préfecture)
- M. Yung (membre de la commission particulière)

- M. Thomas (membre de la commission particulière)
- M. Jacquat (député)
- M. Parent (Directeur DRE du Nord)
- M. Barbé (Directeur adjoint DRE du Nord)
- M. Christian Petit (membre de l'association AGGIR)
- Mme Martine Wagner (membre de l'association AGGIR)
- Mme Subirama (membre de l'association AGGIR)
- M. Bloch (CETE)
- Mme Rolland-May (géographe au CRIES)

Enfin, le défaut de documents pourtant essentiels à notre questionnement sur le processus de formation de l'expertise, -comme : les travaux préparatoires au projet et les dossiers successifs de projets, parce que « confidentiels » ; les études alternatives et complémentaires effectuées par les différentes associations ou groupements (« en rupture de stocks » pour la plupart) -, a rendu difficile la réponse à la formulation initiale de la recherche. Nous avons donc reformulé et orienté notre questionnement d'une part vers la « constitution » -éventuelle- d'une « expertise du débat », et d'autre part la mobilisation rhétorique de l'expertise dans le processus décisionnel.

PREMIÈRE PARTIE : PROJET, CONTEXTE ET ELEMENTS DE RECONSTITUTION DE L'HISTOIRE DU PROJET A 32

1.1 PRESENTATION DU PROJET

Cette description de projet est réalisée à partir du dossier-support de débat établi par le CETE de l'Est et donc, à ce titre, porteur d'un discours et d'une volonté démonstrative sous-tendus par les choix politico-techniques privilégiés par cet organisme.

L'A 32, imposée comme une réponse aux insuffisances de l'A 31...

Le projet dont il est question ici vise à répondre aux "insuffisances" désignées comme telles par les auteurs des études, de l'autoroute A 31. Plusieurs problèmes actuels de l'A 32 sont visés.

"Une autoroute interurbaine devenue aussi un grand axe international»

L'autoroute actuelle assure des liaisons internationales et notamment de transit marchandises alors qu'elle était initialement prévue pour assurer les déplacements entre les villes lorraines du sillon mosellan. Elle est progressivement devenue « un axe nord-sud assurant des liaisons dépassant largement le cadre lorrain ». Le transit marchandises notamment s'est fortement accru. Les chiffres font état de 12000 véhicules par jour en transit en 1997.

"Des caractéristiques hétérogènes peu adaptées aux fonctions remplies »

Ses caractéristiques actuelles ne correspondent plus à la diversité des fonctions remplies. Avec 30 kilomètres de section urbaines, 90 km de sections interurbaines sa physionomie explique "en partie les problèmes rencontrés : des courbes parfois très marquées, un nombre de voies insuffisant eu égard au volume de trafic ; de nombreux échangeurs qui, s'ils sont adaptés à la desserte des agglomérations, ralentissent et perturbent le bon écoulement des flux. »

"Une autoroute très chargée, notamment sur les sections urbaines"

La densité du trafic et l'inadaptation de son réseau en font une des autoroutes les plus chargées de France « Avec un trafic se situant entre 80000 et 100000 véhicules /jour au droit des agglomérations de Metz et Nancy, l'A 31 est classée dans la catégorie des autoroutes françaises les plus chargées. Ce phénomène est amplifié en période estivale où le trafic enregistré en juillet et août atteint un niveau supérieur de 25 % à la moyenne annuelle. »

“Un fort sentiment d’insécurité de la part des usagers”

Si certaines statistiques relativisent la dangerosité de l’A 31, cette dernière est néanmoins perçue par ses usagers comme particulièrement dangereuse.

Outre ces difficultés, les études prévisionnelles, notamment en matière de trafic semblent attester d’une saturation prévisible dans les années à venir. Bref, la nécessité d’une adaptation de l’offre routière s’impose pour l’Etat, d’autant qu’à l’horizon 2010, l’A 31 serait proche de l’asphyxie sur ses 120 km. Le trafic- jour moyen y atteindrait de 99000 véhicules à Metz et 108000 véhicules à Nancy dont 14 % de poids lourds soit des progressions respectives de 27 % et de 40 %.

Si les possibilités de report du trafic sur d’autres modes de transport ont été envisagées, les études réalisées par le CETE de l’Est montre que ces reports seraient insuffisants pour drainer les flux prévus. Elles évaluent à 10 % le report de trafic vers d’autres modes de transport. «La liaison fluviale Saône Moselle détournerait en 2010 seulement 400 camions par jour de l’A 31 soit 3 % du trafic poids lourds alors que le développement de l’offre ferroviaire allègerait le trafic de l’A 31 de 3000 à 6000 véhicules/jour ».

Au vu des difficultés actuelles et futures, ainsi que des objectifs assignés aux infrastructures lorraines de transports, l’Etat, via le ministère de l’équipement, a confié au CETE de l’Est l’étude d’une solution. Après avoir écarté la possibilité d’un aménagement de l’infrastructure existante, jugé peu satisfaisant pour répondre aux objectifs, le projet s’est orienté vers la réalisation d’une infrastructure nouvelle. Ce projet dans sa forme actuelle, une autoroute appelée A32, doit relier les frontières luxembourgeoise et allemande, situées au Nord de la Lorraine, à Toul, situé au Sud de la Meurthe et Moselle. Payante, l’A32 doit permettre de doubler et de délester l’A 31 gratuite.

Le CETE de l’Est présente dans un dossier-support de débat plusieurs grandes options :

Un passage éloigné à l’Ouest.

Dans ce passage, trois grandes options sont envisagées. L’une d’elles prévoit une liaison autoroutière nouvelle de 90 km entre l’A 31 au Sud de Toul et l’A 30 au droit d’Aumetz. La deuxième lui est identique jusqu’au Sud de Jarny, niveau à partir duquel elle obliquerait vers l’Ouest pour desservir les secteurs d’Etain et de Longuyon avant de rejoindre le contournement de Longwy. La troisième option passerait à l’Ouest des côtes de la Meuse, pour remonter ensuite

vers Sedan et se raccorder au réseau autoroutier belge.

Un passage éloigné à l'Est

“Raccordée à l'A 31 au Sud de Toul, une autoroute passant à environ 20 à 25 km à l'est de la Moselle permettrait une ouverture sur l'Allemagne vers les Vallées de la Sarre et du Rhin.”

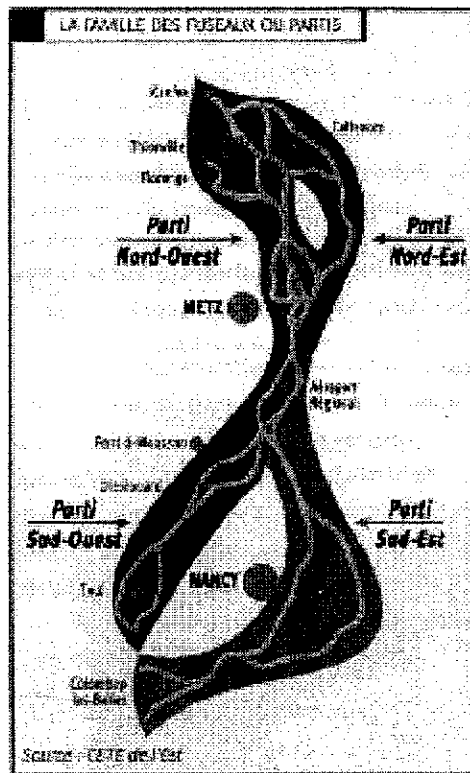
Un passage à proximité du sillon mosellan

Le raccordement avec l'autoroute actuelle se situerait au Sud de Toul pour contourner Nancy soit à l'Ouest soit à l'Est puis passerait à l'Est de la vallée de la Moselle pour se raccorder au réseau européen soit vers la Belgique et le Luxembourg, soit vers l'Allemagne.

Le CETE de l'Est affiche une nette préférence pour cette dernière solution « proche du sillon mosellan » qui répondrait selon lui à l'ensemble des objectifs fonctionnels. « En s'appuyant sur la complémentarité avec les autres réseaux de transports, ainsi qu'avec l'autoroute A 31 recentrés sur des fonctions à caractère régional et local, les solutions envisagées pourraient offrir une alternative crédible et un bon niveau de service, tout en maîtrisant les impacts sur l'environnement » (dossier du débat).

À l'intérieur de ce passage, le CETE a recherché les fuseaux de 1000 mètre de larges « à l'intérieur desquelles l'autoroute serait susceptible de passer ». Le dossier de débat présente la démarche qui a présidé à la recherche de ces fuseaux et qui « a consisté à repérer les principales contraintes environnementales liées au milieu humain, physique et naturel ». Dans un souci de clarification des enjeux, les fuseaux déterminés ont été regroupés en grandes familles de fuseaux appelés « partis » .

Le dossier présente alors les différents partis –au nombre de quatre, sud-ouest, sud-est, nord-ouest, nord-est- dont il présente les caractéristiques notamment en termes d'écoulement des flux, de contribution à l'efficacité du réseau de transport, de phasage de la réalisation, d'effets sur l'aménagement du territoire, de performances socio-économiques et enfin d'effets sur l'environnement.



Source : Le Dossier –Projet d’une nouvelle autoroute entre Toul et les frontières luxembourgeoise et allemande, CETE

En conclusion, il ressort de ces comparaisons que la combinaison SUD-OUEST/NORD-OUEST « avec des partis moins coûteux, plus courts et plus efficaces pour délester l’A31, procure le plus d’avantages à la collectivité et confirme l’intérêt d’un passage dans le sillon mosellan ». L’Etat privilégie ainsi la solution d’une autoroute à péage située dans un fuseau qui passerait au nord-ouest de Metz et au sud-est de Nancy. La réalisation de cette autoroute devrait représenter un coût de 5 à 7 milliards de francs.

1.2 CONTEXTE, ACTEURS ET ENJEUX

1.2.1 L'autoroute A 32 comme réponse à des problèmes définis comme étant d'intérêt général.

La démarche sous-tendue par la définition des problèmes à résoudre et des solutions adoptées pour y répondre traduisent une prise en compte exclusive d'intérêts relevant implicitement d'un ordre général, voire supérieur. Les principes de justification du projet posés comme postulat de départ de façon très explicite dans le dossier-support de débat, ont trait aux problèmes de trafic, de sécurité -ou plus exactement d'insécurité-, de développement économique régional. A cet égard, la « construction » même du dossier-support de débat rend bien compte de cette recherche du caractère nécessaire du projet comme réponse à des intérêts non discutables avec comme corollaire le bien-fondé d'une solution visant à répondre à ces intérêts. La construction de cette légitimité du projet, mise en place notamment dans le dossier-support de débat, a fréquemment été rappelée, voire complétée par les porteurs du projet lors des débats, en soulignant la cohérence de la démarche avec des orientations d'ordre plus général et peut-être mobilisées à des fins de légitimation plus puissantes encore.

1.2.1.1. La légitimité du projet confortée par des orientations contenues dans des documents de politique nationale et régionale

À cet égard, il a plusieurs fois été rappelé que ce projet s'inscrit et correspond à des orientations d'ordre national et régional. Ainsi, Mme le Préfet, lors de ses discours de présentation à l'ouverture du débat, rappelait la cohérence du projet avec une réflexion alors en cours dans le cadre de la loi Pasqua de réalisation des rapports d'orientations multimodaux, puis, une évolution des schémas de service des transports voyageurs et marchandises ayant eu lieu entre temps, elle le présente comme « *la traduction institutionnelle d'une politique de transport national inscrite dans le territoire et notamment dans les territoires régionaux* » et le justifie ainsi :

« C'est pourquoi en tout état de cause, nous avons à traiter d'un sujet qui était celui de la saturation du sillon mosellan, ou plutôt de sa désaturation. Et ceci nous y étions plus qu'invités par les décisions du CIADT du 15 décembre 1997. Vous voyez qu'il y a là un cheminement assez continu puisque le CIADT du 15 décembre 1997 précisait bien que devait être au premier rang des préoccupations des pouvoirs publics le maintien de la performance Nord-Sud, des axes Nord-Sud intéressant la France dans les grandes liaisons européennes Nord-Sud et le CIADT du 15 novembre 1997 citait explicitement le sillon mosellan. Donc nous avons, si je peux dire, un motif supplémentaire de continuer à nous préparer à travailler à la désaturation du sillon

mosellan puisque le CIADT nous avait en quelque sorte donné la direction à suivre ».

1.2.1.2 La construction du projet comme enjeu nécessaire et cohérent avec les intérêts économiques de la région.

De même, les interventions des acteurs économiques en faveur de la nouvelle autoroute n'ont pas manqué de se faire entendre. Sans entrer dans le détail des débats, plusieurs industriels ont tenu à rappeler l'intérêt et la nécessité d'une infrastructure routière :

« Une bonne infrastructure routière est, de l'avis des industriels, vitale pour le développement économique ». « Seulement 6 % de nos matières premières arrivent par la route et, pour des raisons de sécurité 80 % par pipe et 12 % par fer mais la route assure 60 % de nos livraisons en produits finis chez des clients non desservis par le fer. Sans clients, je ferme l'usine », déclare Pierre Vincent, directeur de l'usine Elf-Atochem à Carling. »¹

L'autoroute est également présentée comme la solution pour maintenir le développement des activités et permettre un développement futur, notamment en termes d'emploi avec le déploiement de nouvelles activités logistiques. Dans ce cadre, les opposants ont été accusés, dans certains milieux, de participer, si l'autoroute ne se faisait pas, au déclin économique régional. Jean-Pierre Servas, adjoint au directeur de l'équipement et des infrastructures à la CCI 57 suit de près l'évolution du dossier A 32. Selon lui, ce nouvel axe est essentiel au développement économique de la région.

« La Chambre de Commerce et d'Industrie de la Moselle est favorable à la construction de cette nouvelle voie destinées à desservir les différents pôles logistiques de la région. Contrairement aux autres régions de France, la Lorraine n'a pas qu'un seul pôle logistique mais plusieurs, répartis le long de la Moselle sur 80 km. L'A 32 doit donc apporter une valeur ajoutée à la fonction logistique multimodale de la région. Si demain l'A 31 arrivait à saturation, le transit Nord-Sud risquerait de se reporter sur la vallée du Rhin et l'axe Lille-Reims-Dijon. »²

Même si les acteurs économiques ont, aux dires de certains, été insuffisamment présents pour défendre leur position, lorsqu'ils sont intervenus, ils ont exprimé de façon unanime leur soutien au projet. Évoquant l'intervention des présidents du CES (P. Dap), de la CCI (M Grunwald) et du CG 57 (Ph. Leroy), un journaliste du *Républicain Lorrain* commente : « à quelques jours du dépôt des conclusions par la commission spécialisée, cette triple prise de position de décideurs

¹ Compte-rendu du débat, juillet 1999

² « Quelle voie pour l'A32 » dans le *Républicain Lorrain* du 4 mai 1999

mosellan en faveur de la nouvelle autoroute est un élément de poids dans le dossier. »³

L'insécurité sur l'A31 est un autre des axes majeurs de justification du projet. Portée par un grand nombre d'articles de presse faisant état de la dangerosité de l'autoroute actuelle, la question de l'insécurité constitue depuis de nombreuses années une des préoccupations majeures des élus, mais également des habitants et des utilisateurs, si l'on se réfère aux courriers des lecteurs de plusieurs journaux locaux. Elle n'a jamais fait l'objet d'aucune remise en question au cours des débats, contrairement à la plupart des variables du dossier : ce fut le cas, par exemple, des aspects du développement économique induit par la nouvelle infrastructure ou encore des prévisions de trafic, pourtant également étayées par des études et des données chiffrées. Il semble bien que l'on soit en présence d'un terrain indiscutable et, de fait, non discuté.

C'est à propos de ces deux grandes thématiques du développement économique de la région et de l'insécurité que les instances représentatives de l'espace concerné ont pris position pour le projet, et ce pendant le projet, mais de façon encore plus vive et explicite à partir d'octobre 2000, date à laquelle le projet absent du schéma de services de transport collectif, semblait retiré au moins temporairement de l'agenda politique local. Depuis cette période, les différents acteurs régionaux, par la voie de leurs présidents (CES, Conseil régional, Conseil Général de Moselle...) ont multiplié les prises de parole et les déclarations en faveur du projet.

1.2.2. L'A32...un projet controversé.

Si les raisons invoquées pour justifier la nécessité de l'action de l'Etat - comme la saturation de l'A 31, les problèmes d'insécurité...- ne sont pas remis en cause par les différents acteurs, les modalités de cette action au travers des choix contenus dans le projet font, quant à elles, l'objet de questionnements et de critiques. Plusieurs remarques accompagnent ce constat. Le bien fondé de la motivation d'une décision n'emporte pas, loin s'en faut, l'adhésion des différents acteurs. Le contexte dans lequel ce dernier s'insère contribue également à comprendre ce qui se joue à l'occasion de la discussion de ce projet, notamment au cours des débats. En effet, parmi les facteurs d'intelligibilité de ce processus, peuvent être identifiés : le contexte politique global en matière de transport qui semble constituer un premier facteur contextuel, avec, d'une part, les orientations et choix politiques nationaux tendanciellement défavorables au mode routier et autoroutier et, d'autre part, le manque de clarté de la position gouvernementale sur ce projet spécifique ; la préexistence d'une histoire locale qui s'est à nouveau exprimée dans ce processus et qui a donné lieu à une dynamique de division entre acteurs, peu propice à la formulation et à l'acceptation d'un projet ; et les caractéristiques intrinsèques du projet, qui ont donné lieu à des

³ « P Dap, M Grunwald et P Leroy roulent pour l'A 32 » dans le *Républicain Lorrain* du 3/6/99

oppositions ponctuelles et spécifiquement dirigées contre lui. Dans ce cadre, on retiendra notamment la constitution d'associations ou de groupement d'associations constituées en opposition au projet. Tel est le cas de la plupart des associations les plus représentées dans ce débat.

1.2.2.1 Au niveau national, une politique de « stop and go » concernant le projet A 32

Depuis plusieurs années, on observe, tout au moins dans les discours, une tendance au ralentissement des investissements en matière autoroutière. Ainsi dès 1995, « le schéma national d'aménagement et de développement du territoire » considérait que : *« dans le domaine des autoroutes concédées, il n'apparaît aujourd'hui pas justifié de maintenir au-delà de 2005 le rythme d'investissement prévu pour la période 1995-2005 dans la mesure où l'achèvement de l'actuel schéma directeur autoroutier répond à une large partie des besoins et que les taux de rentabilité économiques des investissements tendent à décroître. Un ralentissement du rythme de développement des autoroutes concédées pourrait être envisagé afin de financer d'autres priorités (réseau routier à deux fois deux voies, autres modes de transport) (...) »*.

Parallèlement les discours en faveur d'un accroissement de la part du rail, notamment concernant le transport marchandises sont de plus en plus ambitieux. Depuis quelques années, la tendance est au développement du transport combiné rail-route. Ainsi en mars 2000 Jean-Claude Gayssot rappelait que l'objectif était de tripler le transport combiné rail-route dans les dix ans pour le porter de 13,3 milliards de tonnes /kilomètres en 1999 à 40-45 milliards. La volonté politique annoncée est notamment de « doubler le fret ferroviaire d'ici à 2010 ». ⁴

De même plusieurs orientations prises ces dernières années semblent entériner cette volonté de réduction des trafics routiers afin de répondre à des questions d'encombrement des voiries mais également à la prise en compte d'intérêts environnementaux. Ainsi la loi sur l'air prévoit notamment l'élaboration de Plans de Déplacements urbains afin -selon l'article 28 de cette loi-- *« d'assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part et la protection de l'environnement et de la santé d'autre part. Il a comme objectif un usage coordonné de tous les modes de déplacement, notamment par une affectation appropriée de la voirie ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie »*.

Les schémas de services collectifs de transports prévus par la loi n°82-1153 du 30 décembre

⁴ « La SNCF et les routiers s'engagent sur le développement du transport combiné rail-route » dans *Le Monde* du 24 mars 2000

1982, qui ont pour objet de répondre aux besoins de transport et de déplacement à partir d'une « stratégie de développement durable » repose sur un « rééquilibrage intermodal ». Cette stratégie fixe deux priorités : d'une part, privilégier le fer et les modes de transports dits alternatifs à la route pour le trafic interurbain et, d'autre part, favoriser les transports collectifs en milieu urbain.

Ainsi nombre d'orientations politiques nationales semblent converger dans la poursuite de cette réduction du trafic automobile et des investissements nécessaires à son développement, dont les projets autoroutiers.

Sur le projet A 32 spécifiquement, la position du gouvernement a fait montre d'une relative discontinuité donnant lieu à plusieurs revirements successifs. En juillet 1999, le ministre des transports évoquant le dossier A 32 disait : « *Je me réjouis qu'il y ait un débat public. Mais je pense qu'on pourrait étudier la complémentarité des autres moyens de transports avec l'A 31 avant de construire une nouvelle autoroute* ». ⁵ Puis le 29 janvier 2000, Jean-Claude Gayssot annonçait la nécessité de réserver les emprises pour l'A32.

Dans la même période, et en réponse à cette déclaration du ministre des transports, la ministre de l'environnement s'interroge sur la logique et la cohérence qui préside à la politique des transports :

*« La ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire, Dominique Voynet s'est inquiétée, dans deux lettres adressées en début d'année au ministre des transports Jean-Claude Gayssot, de décisions suggérant que le gouvernement renouerait avec la politique du « tout-autoroute » (...) La gestion actuelle de certains dossiers d'infrastructures « me paraît de nature à jeter le trouble parmi ceux qui soutiennent la politique arrêtée par le gouvernement en 1997, de transparence et de rupture avec le tout autoroute » écrit notamment la ministre dans une de ses missives datées des 31 janvier et 8 février 2000. (...) Elle manifeste également « sa surprise la plus totale » d'une réouverture du dossier de l'autoroute A32 entre Nancy et Metz, après un débat « où le public très nombreux s'est exprimé de manière quasi-unanime en faveur de solutions ferroviaires ». L'axe mosellan est un des axes stratégiques pour le fret ferroviaire sur lequel sera jugée la capacité du gouvernement à mettre ses actes en conformité avec ses paroles » regrette le ministre. »*⁶

Finalement, le couperet est tombé pour les porteurs du projet en octobre 2000, avec la non-inscription du projet au schéma de services collectifs de transports et de marchandises, laissant penser qu'il est, au moins temporairement, enterré :

⁵ « Gayssot dans l'Est : accélérateur sur le TGV », dans *L'Est Républicain* du 27 avril 1997

⁶ « Le retour au « tout autoroute », dans *Le quotidien de la Réunion*, 9 mars 2000.

« Le gouvernement avait accepté, en 1994, le principe d'une nouvelle autoroute. On a lancé des études, dépensé de l'argent et soudain à l'occasion d'une réunion interministérielle, on apprend que Mme Voynet risque d'enterrer le projet » dénonce Gérard Longuet.⁷

Certains commentaires sur ce retrait y ont vu « un cadeau fait au courant écologiste de la majorité plurielle. Tout incite à le croire et ce d'autant plus facilement que lors de l'inauguration de la gare d'Hettange-Grande, en janvier dernier, Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement et des transports s'était exprimé en faveur du projet. Contredit quelques jours plus tard par sa collègue Dominique Voynet ». Du côté de la région, le renoncement au projet A 32 est ressenti comme « un drame pour la Lorraine »

Mais les élus ne semblent pas prêts à baisser les bras. Quelques jours après la présentation par le Premier ministre des schémas de service collectifs, le CES réuni en session plénière a rappelé l'importance qu'il attache à la qualité des infrastructures de communication qui desservent la région et a adopté un manifeste intitulé « ancrer la Lorraine dans l'Europe ». Après quelques tentatives infructueuses d'entrevues auprès de Lionel Jospin, les élus continuent de se mobiliser pour le projet.

« Le parti socialiste de Moselle tente également de faire le forcing auprès de Lionel Jospin. Jean-Marc Todeschini, premier secrétaire général du PS mosellan a écrit au Premier ministre pour lui rappeler les enjeux du dossier en matière de sécurité et de développement ; « Nous réclamons que l'Etat applique le principe de précaution et que l'on n'écarte pas des solutions pouvant délester le sillon mosellan »

Le journaliste ajoute : « Si l'inscription de l'A 32 au schéma de services semble écartée afin de ne pas braquer les Verts, le Premier ministre peut opter pour une solution plus consensuelle : mentionner simplement la possibilité de mettre en œuvre, en temps voulu, une solution susceptible de délester l'A31. »⁸

1.2.2.2 Au niveau intra-régional : « l'autoroute de la discorde »

Cette expression empruntée à un journaliste du *Républicain Lorrain* rend compte des divisions presque exclusivement centrées sur le principe du tracé, qui se sont exprimées à l'occasion de la présentation de ce projet. Dès la phase de débat préalable en 1996, les orientations des différents territoires concernés avaient été explicitement exprimées par leurs élus et reprises en 1999. Une scission relativement claire apparaissait : d'un côté, les départements et communes proches du tracé préconisé, défavorables à ce dernier et, par contrecoup, au principe même d'une

⁷ « Pique-nique pour une autoroute » dans *Le Républicain Lorrain* du 26 octobre 2000.

⁸ « A 32 : les élus pressent Matignon » dans *Le Républicain Lorrain* du 24 octobre 2000

infrastructure autoroutière ; de l'autre, les communes qui au contraire réclamaient que l'infrastructure passe dans leur territoire.

Les communes concernées par les tracés, majoritairement opposées

« Parmi les communes qui se sont exprimées, la grande majorité de celles qui sont situées dans le sillon mosellan, plus ou moins proche de l'A31, se déclarent opposées au passage de l'A32 sur leur territoire ou dans leur voisinage. » (compte-rendu du débat). Les arguments invoqués pour justifier leur refus de l'infrastructure ont le plus souvent trait aux nuisances. « Ils plaident tous, avec des arguments différents mais convergents, contre l'A 32, qui viendrait perturber le calme et la qualité de vie de leurs communes dont certaines accueillent déjà des infrastructures lourdes ou en subissent les nuisances (A31, aéroport, lignes à hautes tensions) » (compte-rendu réunion du 11 mai 1999)

« En Meurthe et Moselle, c'est le cas au Sud du département où les communes se sont prononcées contre les tracés les concernant, qu'elles soient : à l'Est de la ville (cantons de Lunéville, Neuve-Maisons, Tomblaine, St Nicolas de Port, canton de Vézelize et Colombey-les-Belles) ; à l'Ouest de la ville (canton de Domèvre-en-Haye, Toul Nord, Toul Sud et Pont-à-Mousson). En Moselle, les communes se trouvant sur un des tracés ou proches de l'un d'eux expriment une position de refus analogue à celle de leurs homologues de Meurthe-et-Moselle.

« Toutes dans l'ensemble demandent que soient examinées les autres solutions (développement du rail et du transport fluvial) pouvant permettre le désengorgement de l'A 31 avant d'envisager la construction d'une nouvelle autoroute ».

À l'Est de Metz, les conseils municipaux des cantons de Pange et de Vigy demandent au ministre compétent de conclure à la non-faisabilité du projet d'autoroute A32 de manière générale et s'opposent catégoriquement à l'hypothèse des tracés Est. »

Le Pays Haut réclame des engagements si le tracé Toul-Longwy qu'il réclame n'est pas réalisé...

Au Nord du département, plus éloignées de l'A 31, les communes du Pays-Haut repoussent également le tracé du maître d'ouvrage et plaident pour un tracé Ouest entre Longwy et Toul, par Briey. Mais au-delà de cette opposition au tracé proposé par le maître d'ouvrage, la discussion autour du projet d'autoroute se présente aussi comme une opportunité pour les communes de négocier la réalisation de travaux qu'ils appellent de leurs vœux depuis de nombreuses années. Ainsi, dans le Pays Haut, Briey et la plupart des communes de l'arrondissement ont pris des motions pour le tracé ouest de l'A32 et ont demandé des engagements de réalisations de travaux

et d'aménagement au cas où cette hypothèse ne serait pas retenue : réfection aux normes de la RN 43 entre Longuyon et Briey ; la réalisation d'une quatre voie de Longwy à l'A4 (RN52) en passant par Briey et qui intègre la liaison nouvelle Briey-A4 ; l'aménagement de la RN 18 de Longwy à Longuyon et le raccordement Esch-sur-Alzette-RN 52 via Micheville.

Ces revendications s'inscrivent également dans une histoire, en tout cas construite comme telle par ses porte-paroles, dont Guy Vattier, comme la résultante d'une logique en cours déjà depuis de nombreuses années et qui tendrait à entériner, voire à poursuivre le déclin de cette partie du territoire. Fort de l'expérience du passé, Guy Vattier affirme : « Hélas , ce projet n'est que le point d'orgue d'une longue suite de décisions mortifères pour notre secteur. Chaque fois qu'une solution a été recherchée concernant une évolution dans la Pays-Haut, c'est toujours celle qui nous était la plus défavorable qui a été retenue et que seule, parfois notre opposition déterminée a pu empêcher ». Et il cite quelques exemples de structures conservées au prix de luttes acharnées comme la Cité Radieuse ou d'autres, maintenues mais amoindries, comme la maison d'arrêt devenue centre de semi-liberté. « Sur la liste des commissariats à fermer pour récupérer du personnel, figure aussitôt celui de Briey...On supprime des gares en Lorraine ? Briey fait partie du premier train de mesures ». Au rayon des disparitions : l'escadron de gendarmerie mobile. « Des Banques de France doivent disparaître ? Le nom de Briey est sur la liste. »

« Faute de voir l'A 32 passer à nos portes, faute d'espérer une liaison TGV faute d'avoir l'aéroport proche », Guy Vattier lance un appel : « la RN43, la RN 52 et la RN 18 doivent nous relier vite à notre devenir (...) ». Il se dit « effaré par la façon dont les technocrates écartent le Nord meusien et meurthe-et-mosellan de la carte. »⁹

À hauteur de Thionville, les communes ayant délibérées dans les cantons de Cattenom, Metzervisse, Sierck-les-bains à l'Est de Yutz au Sud-Est, de Florange au Sud et Ottange (canton de Fontoy), préconisent un itinéraire routier reliant Longwy à Toul.

Le canton de Château-Salins, par la voie de l'amicale des maires et avec la communauté des communes du Saulnois « demande la réalisation de l'A 32 suivant le projet Sud-est, Nord-ouest. »

Dans les deux autres départements, seules les communes d'Etain et Maucourt-sur-Orne dans la Meuse et Luvigny dans les Vosges ont pris des délibérations. Les deux premières se prononcent « contre la construction d'une voie autoroutière dans le sillon mosellan » et pour divers aménagements routiers dont celui de la voie Longwy-Toul par Etain. Luvigny se déclare opposée à la construction d'une autoroute et préconise la réalisation d'une nouvelle ligne de chemin de

⁹ « Pays-Haut : trois axes pour assurer l'avenir » dans *Le Républicain Lorrain*, 10 avril 1999.

fer dans le sillon mosellan et d'une voie ferrée de fret ferroviaire Nord-Sud.

Le conseil général de la Meuse a dit sa préférence pour « *l'itinéraire Longwy-Etain-Verdun-gare TGV-Bar le duc-St Dizier-Chaumont* » (source : bilan du débat public)

Dans ce concert d'opinions dominantes, certaines communes se distinguent en proposant des solutions un peu différentes des communes qui les entourent, afin de répondre à leurs propres priorités. « *St Nicolas du Port et Ville –en Mermois souhaitent le passage de l'autoroute à l'est de Nancy pour soutenir leur vocation touristique* »

Le Lunévillois réclame l'autoroute...

Le Lunevillois quant à lui revendique le passage de l'autoroute sur son territoire et a demandé à la commission particulière du débat public d'organiser une réunion. « *Bernard Mercier maire de Moncel-les-Lunéville et président de la communauté de communes du Lunévillois déclare que cette région souhaite que le tracé de l'autoroute la traverse, d'autant plus qu'elle a déjà été oubliée deux fois dans d'autres choix, celui de l'A4 qui a favorisé le nord de la Lorraine, et celui de l'autoroute Lorraine-Bourgogne qui a favorisé le secteur de Toul ; l'équilibre veut que l'on passe aujourd'hui à l'est de Nancy.* »

Posant comme préalable qu'il va bien falloir déterminer un tracé et que le choix ne pourra pas satisfaire tout le monde, un conseiller municipal de Lunéville « *souligne que le choix ne sera pas la synthèse de tous les vœux et qu'il n'y aura pas une autoroute en zig-zag entre l'Est et l'Ouest. Il invite les gens de l'Est de la Lorraine à se regrouper pour faire pencher la balance en faveur du tracé Est.* »

Cette situation relevée par plusieurs intervenants au cours des débats « *certaines territoires réclament l'autoroute, qu'on leur donne* » et qui pose la question de la prise en compte des attentes des différents acteurs dans la conception des projets, met au jour la question de la dynamique de négociation à l'œuvre sur ce projet. En effet, sur d'autres projets, il était apparu que des modes de coordination avaient été nécessaires pour fédérer les acteurs et permettre l'avancement des projets. Ainsi sur le projet de liaison transalpine Lyon-Turin, cette coordination d'intérêts multiples avait conduit à une complexification du processus, mais avait semblé jouer un rôle de fédération des porteurs du projet. Dans le projet A32, il semble que ce mouvement d'intégration d'intérêts collectifs divers n'ait été ni pris en compte, ni recherché et que la dynamique en jeu ait davantage relevé de la division que de la coordination, chacun des acteurs exprimant des revendications séparées et souvent sur un mode antagoniste. Ce constat résulte peut-être également de l'histoire et des spécificités politiques propres à la Lorraine. En effet de nombreux projets passés et actuels semblent entachés par la persistance d'antagonismes

régionaux « traditionnels » dans cette région : pour ne citer qu'un exemple, la difficile avancée du projet de TGV, qui achoppe encore aujourd'hui sur le choix d'emplacement de la gare...

Un des experts intervenus lors des débats, Mme Christiane Rolland-May, s'exprimant sur cette inscription du projet dans le territoire lorrain estime que « *ce tracé en zone hypersensible, désastreux et impensable, est une maladresse extraordinaire* » et ajoute : « *cette affaire a été une espèce de ciment d'éléments fédérateurs, un ciment d'égoïsmes qui jusque-là fonctionnaient d'une façon très cloisonnée. L'A 32 a réussi à faire prendre une mayonnaise qui ne prenait pas* ».

Il semble que ce constat ait également été fait par des élus locaux qui tentent, notamment depuis la non-inscription du projet au schéma de services de transport collectifs, de corriger cette dynamique de division. Dans un article de février 2001, le président du Conseil Général de Moselle préconise : « *il faut arracher l'inscription de l'A 32 à l'est du sillon Mosellan* » ; ainsi, ajoute-t-il « *si nous évitons de parler du tracé, nous présenterons à l'Etat une demande dans l'unanimité lorraine* »¹⁰.

1.2.2.3 Au niveau local : NIMBY revendiqué et riveraineté

De façon relativement habituelle pour ce genre de projet, des associations se sont constituées en opposition au projet. Le nombre d'associations intervenues dans le débat est relativement évocateur, puisque le compte-rendu du débat fait état de 22 associations ayant participées au débat. Si la plupart de ces associations existaient avant le début du projet, certaines se sont constituées expressément contre ce projet : « Non à l'A 32 », Nuisances, routes, autoroutes » réunissant des habitants de Flavigny, Richardménil, Thélod et Laneuville devant Nancy. Le CATA (Comité pour l'Alternative au tout autoroute) conteste le bien-fondé d'une nouvelle autoroute et préconise d'envisager d'autres solutions modales de transport. Au cours du processus, plusieurs associations se sont fédérées autour de l'opposition au projet.

« Alors que le débat public sur l'A 32 se poursuit, les opposants au projet ont décidé de se faire entendre d'une seule voie. Une première réunion a eu lieu à Pont-à-Mousson à l'invitation du CATA.(...)Dans la déclaration commune signée à l'issue de cette première réunion, les associations indiquent « (...) L'A 32 est une terrible fuite en avant pour ne pas s'attaquer aux vrais problèmes. Une autre politique des transports est nécessaire. »¹¹

¹⁰ « l'A32, un enjeu pour toute la Lorraine » dans *Le Républicain Lorrain* du 7 février 2001.

¹¹ « A 32 : les opposants se fédèrent, -Une première rencontre a eu lieu à Pont-à-Mousson entre une douzaine d'associations qui proposent des solutions alternatives en matière de transport » dans *l'Est Républicain* du 16/5/99

Une, sinon la plus active des associations dans le débat, AGIRR (Association pour Garantir l'Intégrité Rurale Restante) « est née le 5 décembre 1995 de l'inquiétude des habitants des cantons de Vigy, Pange et Metzervisse devant les lourdes menaces de bruit de pollution atmosphérique et d'effets de coupures que faisaient peser sur leur environnement le projet d'une nouvelle autoroute qui viendrait en doublement de l'autoroute A 31 entre la frontière luxembourgeoise et Toul. » (document de présentation de l'association)

Si la problématique initiale est clairement circonscrite au niveau local, le texte de présentation de l'association exprime bien la perspective dans laquelle se place l'association dans l'appréhension de son action et de son devenir, à savoir une démarche de globalisation des problématiques.

« Les vues de l'association se sont ensuite élargies à la fois en termes géographiques et pour les domaines pris en considération et sa zone d'audience s'est progressivement étendue à tout le sillon mosellan, Moselle et Meurthe-et-Moselle. Il est en effet apparu que la question des transports dans le sillon mosellan s'insérait étroitement dans celle se posant à l'échelle française et même européenne. Le projet A 32 est lié au trafic de fret Nord-Sud, depuis les ports de la Mer du Nord jusqu'à l'Italie et l'Espagne. Par ailleurs, les problèmes de notre région sont communs à beaucoup d'autres, en France et dans le monde, comme celui des déplacements pendulaires domicile-travail. »

À l'instar du positionnement d'AGIRR, qui au travers d'une stratégie de montée en généralité vise à défendre la « protection de son environnement » -comme l'exprime explicitement les motifs de son entrée dans l'action-, le domaine majoritairement investi et revendiqué par les associations relève de la défense du cadre de vie. Le nom des associations intervenues dans le débat est éloquent, puisque la dénomination de la plupart d'entre elles a trait à cette défense du cadre de vie, ou à la protection de l'environnement « local » (voir annexe 5). Plusieurs intervenants ont tenu à affirmer cette position

-« Une personne dit qu'elle est venue défendre son bout de jardin »

-Au cours de la réunion publique qui s'est tenue à Vigy, un des animateurs du débat rappelle que l'objet de la première partie de la réunion portait sur la défense du cadre de vie.

-Le maire de Belleau « la majorité des habitants des villages qui travaillent en ville et qui recherchent le calme à la campagne. La position de sa commune est claire : ils ne veulent pas d'activité, donc ils ne veulent pas de l'autoroute ! il pense que l'intérêt supérieur ne peut pas tout justifier » (réunion du 1er avril)

-« La qualité de vie doit passer avant les considérations économiques » (Othelet, président de l'association pour l'aménagement du territoire communal de Gondreville, réunion du 22 juin)

Cette orientation a particulièrement été relevée par des participants au débat, des critiques en ayant d'ailleurs été faites au cours des débats, cependant cette impression a pu être amplifiée par l'importance de son expression et représentation, par l'association AGIRR dont les membres ont participé et se sont exprimés à toutes les réunions. Ce positionnement du milieu associatif, mais de façon générale des publics riverains et concernés par le projet s'étant exprimés au cours des débats, a en outre pu être renforcé par la façon dont certaines thématiques ont été mobilisées et investies. Ainsi, s'agissant de la défense de l'environnement, plusieurs observateurs ont relevé, et en cela confirmé par l'analyse statistique effectuée par la société chargée du traitement de données, que les points essentiellement soulevés portaient majoritairement sur la défense du cadre de vie, du bruit, des nuisances et finalement, relativement peu sur la protection de la faune et de la flore envisagée de façon plus générale.

Dans ce cadre, sont également apparues de façon récurrente –et en cela également « classique » - les questions de pollution. Outre les associations qui défendaient leur « territoire » localement au motif que ce dernier souffrait déjà d'une accumulation de nuisances dues à la proximité d'infrastructures déjà existantes (voies ferrées, autoroutes ...), certains participants ont axé leur discours vers des thématiques relatives à la santé, et plus spécifiquement sur les effets de la circulation automobile sur cette dernière. C'est d'ailleurs à leur demande qu'un expert « en santé » a été convié à une des tables rondes. Plusieurs d'entre eux ont également déploré « que le coût du bruit et de la pollution » (réunion thématique du 6 mai) ne figurent pas dans le dossier et exprimé le souhait d'avoir des informations supplémentaires sur ce point dans le débat. D'autres thèmes plus marginaux ont également fait leur apparition dans le débat public mais n'avaient pas de porte-parole identifié comme nous avons pu l'observer sur d'autres exemples de débat. Ainsi les principe du péage, le financement du projet ont également fait l'objet de questions, mais de façon beaucoup moins systématique que la défense du « local » dont les associations s'étaient faites le porte-parole revendiqué.

1.3. RAPPEL DES HISTOIRES DU DEBAT : UNE CONTINUITÉ « A TOUTE ÉPREUVE »

Depuis l'instauration de textes tendant à accompagner les processus d'élaboration des projets d'infrastructures par des procédures de participation du public, il devient difficile de décrire un projet et son processus d'élaboration sans décrire l'ensemble du processus dans lequel il prend place. L'histoire du projet d'infrastructure autoroutière à laquelle nous nous sommes intéressés ne fait pas exception d'autant que très rapidement elle a intégré non une « histoire » de débats

mais plusieurs... Comme souvent dans de tels exercices, la délimitation du début de cette histoire est problématique et sans doute arbitraire : en fonction de l'implication dans le dossier, des domaines d'actions visibles aux uns et pas aux autres, il est fait référence à des « débuts » d'histoire différents. Si certains mentionnent 1991 comme l'année au cours de laquelle l'idée de l'autoroute a émergé, d'autres – dont le document dont nous nous sommes inspirés pour établir un rappel des faits, le bilan de la pré-consultation de 1996 – font débuter cette histoire en 1993, période à laquelle des études ont débutées.

1.3.1 La phase de pré-débat : déjà tous les ingrédients du débat de 1999

La référence à cette phase, pourtant apparemment distincte de la consultation organisée en 1999 sous l'égide de la loi Barnier (mais peut-être est-ce aussi le fruit d'une stratégie), est prégnante tant du point de vue de l'évolution du projet que de la construction des acteurs et de la forme de leur mobilisation dans le débat.

1.3.1.1 Rappel de la chronologie de la phase de pré-consultation

La reconstitution de l'histoire de la pré-consultation qui s'est déroulée d'avril à août 1996 a essentiellement été établie à l'aide d'un document de septembre 1996 portant titre « Projet A 32, bilan de la pré-consultation, conduite d'avril à août 1996, sur les principes de passage dans la zone définie par le cahier des charges du 28 avril 1994 » émanant de la préfecture de la région lorraine...

Le projet d'autoroute, alors appelée A 31 bis, visant à faire face aux inconvénients et limites de l'A 31, a été conçu dès 1993 : à cette époque, un ensemble d'études a été réalisé et a permis de préciser les possibilités de délestage offertes par les différents modes de transports et par les différentes hypothèses routières et autoroutières. En conclusion de ces études, était entériné le principe d'une autoroute nouvelle, jugée alors comme étant « *la plus appropriée pour délester de façon significative l'actuelle A 31 et pour assumer la croissance future du trafic de longue distance, qui augmente le plus rapidement ; (...) Trois scénarios d'implantation pouvaient être envisagés pour cette nouvelle autoroute « A 31 bis » ; par l'Ouest du sillon mosellan (Longwy-Toul) ; par l'Est du sillon mosellan ; ou par aménagement progressif serrant au plus près l'actuelle A 31 en réutilisant ses tronçons les moins chargés* ».

Printemps 1993 : consultation des collectivités
--

« A la demande du directeur des routes, le préfet de région a alors procédé au printemps de 1993 à une consultation des principales collectivités lorraines afin de recueillir leur avis sur ces trois scénarios.

Les parlementaires ainsi que les chambres consulaires ont également été consultés »

4 juin 1993 : réunion conclusive des grands exécutifs régionaux qui expriment un « *consensus en faveur d'une autoroute nouvelle concédée, passant à l'est du sillon mosellan, accompagnée d'un certain nombre d'aménagements complémentaires* »

5 novembre 1993 : annonce par le Premier ministre Edouard Balladur de sa décision conforme à ces principes. Il écrit dans une lettre de mission qu'il est nécessaire « *d'engager les études détaillées d'un nouvel itinéraire Nord/Sud à l'Est du sillon mosellan* »

22 novembre 1993 : le ministre de l'Équipement des transports et du tourisme fait connaître au président du conseil régional que « *l'Etat décide de faire étudier dès le XI plan un nouvel itinéraire autoroutier Nord-sud par l'est du sillon mosellan* ». Les choses étant conduites dans la perspective d'une concession de cette liaison, concession dont le principe peut-être dès maintenant retenu.

28 juillet 1994 : Le ministre de l'équipement approuve le cahier des charges de l'infrastructure ainsi qu' « *une large zone d'étude, dans laquelle devraient être recherchées, par le CETE de l'Est, les possibilités de passage d'une autoroute nouvelle* ».

Le ministre demande au préfet de région Lorraine :

« *-d'assumer la coordination des procédures relevant de la responsabilité des représentants de l'Etat,*

- de veiller avec l'appui du directeur de l'équipement, à la cohérence entre les projets d'infrastructures et avec les perspectives d'aménagement du territoire

- de s'adjoindre une commission de suivi du débat au sens de la circulaire « Bianco »

- de préciser les modalités de fonctionnement du comité de suivi des études (celles-ci étaient de façon exceptionnelle, cofinancées dans le cadre du contrat de plan)

- de conduire des négociations avec les partenaires transfrontaliers » ;

« *Le cahier des charges est communiqué par les préfets à l'ensemble des grands élus lorrains et présentés aux conseils généraux.* »

Mi-95 : toutes les collectivités intercommunales et supra-communales, les représentants socio-économiques sont appelés à faire connaître leurs principaux objectifs et leurs avis quant au tracé.

(Parallèlement, le CETE conduit les études préliminaires d'avant-projet sommaire devant déboucher sur le dossier de concertation)

4 octobre 1995 : les résultats intermédiaires des études sont présentés aux représentants des membres du comité de suivi (préfet de région, président du CRL, les quatre Présidents de Conseils Généraux, quatre maires) élargis aux districts de Metz et Nancy.

Décembre 1995 : sur proposition du préfet de région, le ministre nomme la commission de suivi du débat composé de

- deux géographes : M. Husson, professeur de géographie humaine et M. Autan (Nancy 2) ;
- deux hommes de presse : M. Michel Pelet, M Pascal Chipot ;
- un magistrat : M. Perrin, conseil à la cour d'Appel de Metz ;
- un haut fonctionnaire retraité : M Yung.

22 décembre 1995 : installation du préfet qui confirme l'imminence d'une concertation ouverte et transparente sur les possibilités offertes dans la zone d'étude annexée

24 février 1996 : première réunion interministérielle (environnement et agriculture) qui ne remet pas en cause les travaux du CETE (dont dossier de concertation) qui se poursuivent sur ce projet désormais appelé « A32 »

14 mars 1996 : paraît dans la presse un schéma officieux faisant apparaître des hypothèses de fuseaux situés à l'Est immédiat de Metz (qui laisse notamment « supposer que les possibilités de passage situées plus à l'Est sont d'ores et déjà abandonnées sans qu'aucun débat n'ait eu lieu »)

Le même jour, première grande réunion publique à Glatigny rassemblant 400 personnes

12 avril 1996 : réunion des élus des cantons de « Vigy, Pange et environs »

19 avril 1996 : ouverture du pré-débat lors de la séance d'installation de la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire. La Commission de suivi du débat a été réunie plusieurs fois au niveau du SGAR pour prendre connaissance du dossier et des dossiers analogues dans d'autres régions permettant d'éclairer son rôle.

4 mai : délégation reçue par le préfet de région.

30 mai 1996 : le Conseil Général de Meurthe-et-Moselle vote une délibération prenant acte des résultats des analyses qui conclut au caractère indispensable du projet A 32 mais regrette l'absence de transparence sur le dossier de fond des différents modes de transports pouvant être proposés à la Lorraine à long terme et demande la poursuite des réflexions sur les différents modes de transport.

17 juin 1996 : réunion publique organisée par AGIRR

20 juin 1996 : le conseil général de Moselle est unanimement favorable au projet, mais les conseillers généraux de Pange et Vigy s'opposent

« À Metz, un conseiller général de Moselle qui avait pourtant voté pour l'A 32 à l'assemblée départementale s'est prononcé contre. Egalement conseiller municipal, il a annoncé que Jean-Marie Rausch s'y opposait aussi »¹².

Octobre 1996 : arrivée du nouveau préfet, madame Malgorn

1.3.1.2 Les enseignements de cette pré-consultation pour le maître d'ouvrage et les opposants.

Cette phase a préparé et constitué les adversaires en vue du « débat final ». Concluant sur le résultat contrasté de cette pré-consultation, un membre de la commission particulière souligne qu'elle a néanmoins eu deux avantages : celui de « *permettre aux opposants de s'informer, de se connaître et de s'organiser ; permettre au maître d'ouvrage d'être informé des motivations et des contre-propositions des opposants et de rédiger en conséquence le dossier soumis au débat* » ce que semble conforter l'analyse des documents de l'époque et leur mise en perspective avec les événements ultérieurs.

Ainsi, le bilan de cette phase de pré-consultation établit partiellement la liste des enseignements que les porteurs du projet ont tiré de cette phase. Ces enseignements portent sur l'identification des opposants, sur le repérage des différentes organisations et de leurs arguments.

Il est intéressant de constater que, dès l'issue de cette phase de pré-consultation, un grand nombre, sinon la plupart des champs argumentatifs sont, comme nous le verrons, identifiables et communs avec le débat de 1999.

Le préfet en place au moment de cette phase de pré-consultation énumère un certain nombre d'enseignements que nous rappelons ici dans le détail étant donné la correspondance repérable entre les deux débats (1996/1999) :

« - Il apparaît difficile de centrer le débat sur les enjeux de choix de grandes variantes dans la zone d'étude. Chacun s'exprime sur ce qui le préoccupe le plus directement.

Les oppositions au tracé proche de Metz même si elles sont argumentées -souvent de la même manière- sont d'abord inspirées par la crainte des nuisances potentielles.

Certaines voix se font encore entendre pour le tracé Toul - Longwy, bien que celui-ci ait déjà été écarté de la procédure.

D'autres, en réfutant la nécessité d'une nouvelle autoroute, visent essentiellement à défendre le rail.

D'autres trouvent en l'opposition au projet un vecteur idéologique ou politique.

Cette dispersion du débat traduit tout de même en partie les lacunes de la discussion en amont

¹² « A32 : déjà 3000 questions » dans *Le Républicain Lorrain*, 1^{er} avril 1999.

du cahier des charges ainsi qu'en matière d'information sur les études et analyses réalisées. »

À l'issue de cette phase, une stratégie de poursuite de débat est esquissée par le préfet en place pendant cette période et qui semble pour une bonne part avoir été respectée par le préfet qui lui a succédé, Mme Malgorn.

« - Des efforts d'explication devront être faits

Même s'il est vrai que la plupart des opposants n'ont pas intérêt à se laisser convaincre, il conviendrait d'établir un contrepoids pour l'opinion publique et les élus de bonne foi, aux affirmations selon lesquelles d'autres solutions simples peuvent être trouvées et mises en œuvre.

Il conviendrait de rassembler sous une forme simple et parlante les éléments qui permettent de montrer que la politique des transports en Europe et en France va bien dans le sens d'une utilisation plus raisonnable, au sens du développement durable, de l'ensemble des modes.

D'autre part, il s'agit bien d'expliquer que le projet A 32 n'est pas une solution alternative qui exclut l'amélioration des autres modes et la réalisation des projets routiers étudiés jusque-là, mais une solution complémentaire et très probablement indispensable ;(...)

- On rejoint là le problème des réseaux complémentaires ; que ce soit en termes de solutions alternatives, en tant que mesure d'accompagnement du projet ou en guise de compensation, les aménagements du réseau routier sont très présents dans le débat sur A 32, qui prend parfois l'allure d'un débat sur un schéma global ;

La demande est particulièrement claire au niveau du conseil régional pour que soient comparés des scénarios globaux

-L'aménagement du territoire demande à être clairement affirmé et les grandes collectivités s'engageront plus avant ;

cette difficulté à aborder la question sous l'angle proposé conduit nombre de partenaires à se placer sur un terrain qui ne leur est pas spécifique et qui est plutôt celui du maître d'ouvrage, et à regretter le manque de données sur les atouts respectifs des différentes hypothèses en termes de trafic, de rentabilité.

- Il est extrêmement difficile de convaincre les communes que les choix ne sont pas déjà faits et de leur expliquer les étapes et les nuances de la procédure ;

Il conviendrait de mieux expliquer que l'objectif poursuivi est de rendre possible la réalisation du projet si sa nécessité est confirmée par l'évolution du trafic ;

- Quel que soit le choix définitif souhaité par les services techniques, il m'apparaît qu'aucune consultation ne serait crédible si son objet était réduit à un seul tracé et si l'hypothèse d'un renforcement de flux allemands, encore non engagés sur l'A31, était rejetée a priori.

Je ne peux manquer en conclusion objective de ce bilan de pré-débat (...) de mettre en garde

l'autorité de décision quant à la grande probabilité de voir une vive opposition de la population se développer et se renforcer vis-à-vis des tracés proches de l'agglomération messine, tant sera exploitée facilement l'idée de préserver un poumon pour la zone urbaine à maintenir à l'écart des nuisances d'une autoroute.

En revanche il m'apparaît que seul un intérêt économique fort pour la région Lorraine et pour la place de la France dans les itinéraires européens, peut emporter l'acceptation du projet par les populations, l'autoroute devant être un élément structurant de l'économie nationale et locale. »

Les porteurs du projet détenaient donc avant même que le second débat n'ait lieu, des informations sur leurs opposants, leurs arguments. L'observation du débat montre que le nouveau préfet, alors récemment installé dans son poste a suivi un certain nombre des préconisations qu'avaient formulé son prédécesseur : inscription du projet dans l'espace européen, même si les demandes de participation d'instances représentatives de l'Europe et de pays tiers « intéressés » au projet –Belgique, Luxembourg, Allemagne notamment- sont restées sans effet ; primauté, dans le discours développé par les porteurs du projet, de l'intérêt économique du projet pour la région ; légitimation du projet comme s'inscrivant dans une logique de « développement durable » en l'envisageant dans une réflexion multimodale des transports...

Les opposants se sont organisés, fédérés notamment autour de la revendication de l'application de la loi Barnier sur ce projet conduisant à la saisine de la Commission Nationale du Débat Public.

1.3.2 Le débat Barnier : l'espoir de voir le projet « remis à plat »

« Toutes les pendules sont remises à zéro. Le maître d'ouvrage présente son projet. Notre rôle est qu'aucune réponse ne soit esquivée. Nous sommes garants de l'objectivité des débats » a déclaré Hubert Blanc, président de la commission nationale du débat public.

La lecture de ce processus fait apparaître plusieurs points de rupture pouvant laisser penser que les choses ont effectivement été remises à plat : changement du nom du projet entre 1996 et 1999 où l'autoroute a successivement été désigné sous le nom A31 bis puis A32 ; changement de préfet : le préfet, M. Benmebarek est remplacé par Mme Malgorn ; changement des techniciens en charge du dossier ; changement de procédure de consultation du public, d'abord sous l'égide de la circulaire Bianco puis la loi Barnier. Malgré ces temps et ces signes de rupture du processus, de nombreux éléments tendent à montrer que ce dernier s'inscrit bien dans la

continuité :

1.3.2.1 Mise en place du débat : des modalités de débat et des acteurs nouveaux

La Commission Nationale du débat Public a été saisie par lettre en date du 20 octobre 1996 émanant de M. Jean-Louis Masson, alors député de la Moselle, signée par 22 parlementaires et transmise pour avis aux ministres concernés (ministre de l'Équipement, des transports et du logement, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement).

Au cours de sa séance du 20 novembre 1997, la Commission Nationale du Débat Public a désigné Mme Reine-Claude Mader-Saussaye, en qualité de présidente de la commission particulière chargée de conduire et d'organiser le débat public sur le projet d'autoroute entre Toul et les frontières luxembourgeoises et allemandes. »

Le 2 avril 1998, la commission Nationale approuve les propositions de la présidente de la Commission Particulière du débat Public concernant la composition de celle-ci. Est donc officiellement désignés comme membre de la Commission Particulière du Débat Public :

- Mme Emmanuelle Bastin, directrice d'un réseau régional de surveillance de la pollution de l'air.
- M Serge Blisko, député de Paris, membre de la Commission Nationale ;
- Mme Evelyne Cote-Chosseler, responsable d'un bureau d'études en environnement, commissaire enquêteur ;
- M Yung, ingénieur général honoraire du génie rural, des eaux et forêts, ancien inspecteur général de l'environnement ;
- M Jean Mingasson, préfet de région honoraire, ancien conseiller d'Etat en service extraordinaire ;
- M Claude Thomas, ancien directeur régional de la SNCF, maire adjoint de Montigny-les-Metz.

La préparation du débat a donné lieu à treize réunions couvrant l'ensemble de l'année 1998 et portant sur divers points.

A/la mise au point du dossier-support de débat.

Le décret d'application prévoyant que « *le débat public est mené sur la base d'un dossier fourni par le maître d'ouvrage* », le centre d'Études Technique de l'Équipement de l'Est a donc soumis les moutures successives du dossier afin « *qu'elle s'assure qu'il soit clair, objectif et complet* ». Dans cette visée, la commission a demandé au CETE d'enrichir certaines parties notamment les aspects économiques et l'insertion dans le contexte européen, d'étudier les potentialités des autres modes de transports (notamment il a été décidé d'attendre les résultats d'une étude de Réseau Ferré de France (RFF) afin de l'intégrer au dossier), d'utiliser un langage plus adapté au grand public et d'ajouter un certain nombre de cartes et de graphiques pour faciliter la

compréhension.

L'ensemble de ces modifications a nécessité la relecture de trois versions successives, constituant finalement un document de 150 pages soumis à la Commission Nationale du débat Public qui l'a validé (source : compte-rendu du débat).

B/la définition des principes.

C/la fixation des modalités.

La modalité principale a consisté en l'organisation de réunions publiques accessibles à tous, dans des lieux considérés comme pouvant « être rejoints par le plus grand nombre de lorrains et sur un critère de proximité du tracé préférentiel du maître d'ouvrage » (ce qui n'a pas manqué d'être relevé par les participants). Il est prévu que l'accès aux réunions publiques soit libre « malgré les difficultés que cela implique quant à l'évaluation des salles à réserver » et que l'accès aux réunions thématiques se fasse sur « inscription préalable auprès du secrétariat ».

« Chargée d'assurer l'organisation et la présidence des débats, la Commission a décidé de déléguer à un professionnel le soin de les animer, afin que sa neutralité ne puisse pas être mis en cause au cours des discussions ». Chaque réunion nécessitant « une organisation matérielle rigoureuse : sécurité, enregistrement audio et vidéo, invitation, communiqués de presse, il est prévu de la faire prendre en charge par une agence de communication spécialisée et le secrétariat ».

Une autre modalité est la mise en place d'un système de questions écrites sous la forme de coupons à renvoyer au secrétariat, « afin de permettre à chacun de s'exprimer facilement et à la Commission de recueillir le maximum d'avis ». « Enfin, il est également décidé de produire et de diffuser en grand nombre d'autres documents que le dossier : plaquettes de synthèse, brochures de présentation du débat et de la Commission, programmes, fiche techniques... »

Après une longue période de préparation, le débat officiellement ouvert le 3 mars 1999, a été présenté aux « grands élus » le 9 mars 1999 et annoncé le même jour lors d'une conférence de presse en Lorraine.

L'ensemble des documents prévus est envoyé, dès le 8 mars, à des « foyers de la zone d'influence du projet » définie par la Commission Particulière du Débat Public avec la collaboration du maître d'ouvrage pour la plaquette, à un fichier de 3000 personnes « élaboré spécialement en interne (élus, associations, compagnies consulaires, organisations socioprofessionnelles, journalistes, administrations centrales et services déconcentrés pour la brochure de présentation du débat public et de la commission, pour le dossier). Puis dans un deuxième temps, l'ensemble des documents a été diffusé à la demande. »

Le débat a officiellement débuté le 3 mars et s'est achevé le 3 juillet 1999.

1.3.2.2 Une histoire qui laisse des traces...

S'il est difficile d'évaluer précisément le poids de cette histoire sur le déroulement du débat en 1999, plusieurs éléments tendent à montrer que cette histoire a néanmoins des incidences non seulement du point de vue de l'organisation du débat, de la constitution de ses acteurs, mais également sur la construction de la perception et de l'analyse des événements.

D'une part, la façon subite dont le projet a fait son apparition sur la scène publique au travers d'un article de presse « dévoilant » les hypothèses de fuseau, a semble-t-il créé un choc. Cet épisode a été considéré -notamment par les opposants que nous avons interviewé- comme un des événements fondateurs de leurs actions et de l'esprit qui continuait -encore au moment des interviews - à les animer, à savoir la défiance. Le commentaire du document relève bien les incidences de cet épisode. *« Il en résulte une forte effervescence dans le secteur concerné, relayée, voire attisée et utilisée par certains élus, où est mise en cause la volonté de l'Etat d'assumer ses engagements pris en termes de concertation et de transparence, et la sincérité de son premier représentant ».*

D'autre part, l'enchevêtrement et la superposition des événements et des procédures a contribué à créer un processus discontinu et flou, préjudiciable à la visibilité du dispositif. En effet, la consultation prévue par la circulaire Bianco était considérée comme applicable à compter de l'approbation du cahier des charges, soit dès le 24 juillet 1994. Or l'ouverture officielle de la pré-consultation n'est intervenue que le 19 avril 1996. Dans l'intervalle, un certain nombre de concertations ont été organisées mais selon des principes et dans des perspectives foncièrement différents. Ainsi, si la circulaire Bianco prévoyait la mise en œuvre d'une première phase de débat sur les grandes fonctions du projet envisagé en amont des études de tracés, les concertations antérieures au printemps 1996 portaient quant à elles sur des aspects bien plus restreints : en décembre 1995, le préfet confirme l'imminence d'une concertation sur toutes les possibilités offertes dans la zone d'étude annexée.

Le document relève ce décalage : *« les concertations qui ont précédé ce cahier des charges n'ont ainsi pas eu un caractère aussi ouvert que le préconisent ce texte et les textes plus récents, même si la presse a largement informé le public de la progression du dossier. »*

Pour le public cette situation signifiait qu'au moment où il aurait été en droit de discuter -selon un des principes de la circulaire Bianco- sur les grandes fonctions du projet en amont des études de tracés, les consultations portant sur des aspects bien plus restreints (avec un principe arrêté

d'infrastructure autoroutière, sur une zone d'étude circonscrite...) avaient déjà été organisés et tenaient lieu de consultation au titre de la circulaire Bianco. En outre cet enchevêtrement de procédures a conduit à ce que le cahier des charges, dont la procédure prévoit qu'il soit approuvé à l'issue de ces consultations, ait, dans les faits, été approuvé avant même l'ouverture de la pré-consultation. Cette situation a sans doute participé à la construction chez les opposants d'un sentiment d'impuissance et de frustration.

1.3.2.3 Une continuité...mais des éléments nouveaux, fruits de l'évolution du contexte et des enseignements de la phase précédente

L'impossibilité d'obtenir le projet antérieur à celui de 1999 ne nous a pas permis de comparer les phases successives de constitution de ce projet et d'appréhender les évolutions éventuelles, cependant, plusieurs éléments confortent l'idée selon laquelle des modifications et des compléments ont été intégrées au projet présenté en 1999. L'introduction du dossier-support de débat rappelle ainsi que ce dernier « *représume toutes les analyses depuis l'ancienne consultation, intitulée en 1996, l'A 31 bis. Résultant notamment de la pré-consultation organisée en 1996, plusieurs solutions « alternatives » ont été intégrées dans le projet soumis au débat : ferroutage, voies navigables et mise à trois voies de l'A 31* ». Lors de son discours d'introduction, Mme le préfet évoque également cette nouveauté par rapport au débat précédent.

*« Il se trouve que parmi les objections auxquelles le projet d'autoroute tel qu'il avait été présenté dans les années 1994 et les années 96, l'une des interrogations fortes qui revenaient très souvent lorsque l'on examinait la pertinence d'une grosse infrastructure de ce poids financier, de ce poids pour l'environnement, était : « mais a-t-on vraiment bien exploré le potentiel des autres modes ? » (...) Nous avons pensé qu'il était judicieux d'activer l'une des études qui était prévue d'ailleurs avec le conseil régional au titre du contrat plan : l'étude de la capacité du sillon mosellan sur le plan ferroviaire Est-Ouest. Nous avons donc pu, ainsi, pour différentes raisons, enrichir nos connaissances et notamment permettre de voir une ouverture intermodale beaucoup plus grande par rapport aux éléments d'informations dont nous disposions en 1994 et en 1996 ».*¹³

À l'issue de ce deuxième débat, plusieurs éléments laissent penser qu'il s'inscrit bien dans une dynamique de la continuité. Si quelques éléments complémentaires d'études du projet, et des modifications dans sa présentation ont été apportés entre les deux étapes de ce processus, le

projet ne semble pas avoir été notablement imprégné par ces « pratiques » intervenues entre les deux phases, et la proposition d'une autoroute située dans le sillon mosellan reste inchangée ; même si plusieurs personnes emblématiques du débat précédent ont été remplacées (préfet, directeur du CETE), la plupart des acteurs du pré-débat sont présents dans celui de 1999. On retrouve ainsi les associations, les élus qui dès le début de ce débat se sont très rapidement mobilisés et manifestés. Dès le 15 mars, au cours d'une réunion à Vigy, une cinquantaine d'élus des secteurs concernés détermine « un plan d'action pour manifester notre volonté de ne pas voir cette A32 ». À cette occasion l'association AGIRR demande qu'un débat public soit organisé « à Vigy siège de l'association et centre névralgique du projet »¹⁴. Le contenu des débats -comme nous l'observerons ultérieurement - traduit la persistance des problématiques en opposition et en discussion. Pour la plupart, les positions des acteurs locaux à l'égard du projet de 1999 sont semblables à ce qu'elles étaient lors de la phase précédente. Comme l'avait relevé le préfet Benmebarek, les communes les plus proches du sillon mosellan sont opposées au projet pour des motifs de nuisances, d'autres prônent le passage Longwy-Toul, et certains représentants du Lunevillois – dont le maire et conseiller général de Lunéville- font connaître, dès le 19 mars dans une lettre adressée à la présidente de la Commission Particulière du Débat Public, leur souhait de voir organiser une réunion publique à Lunéville.

Ce qui change peut-être, plus fondamentalement, c'est la possibilité offerte aux populations par l'application de la loi « Barnier » de pouvoir s'exprimer, ce que d'aucuns avaient le sentiment de ne pas avoir pu faire lors du débat précédent. Ces acteurs du débat de 1996 s'étaient –selon leurs propres termes- battus pour obtenir l'application de cette loi et exprimaient en fin de processus, leur satisfaction d'avoir pu se faire entendre, même s'ils adressaient quelques critiques à la façon dont s'étaient déroulés les débats.

Une autre différence notable, et pas des moindres, est la prise de décision – au travers de la non-inscription au schéma de transport collectif- qui a « conclu, même temporairement, ce débat. Interrogée sur les motifs de cette décision et notamment sur le rôle du débat dans cette décision, la présidente de la Commission Particulière du Débat Public, Reine-Claude Mader-Saussaye, répond : « je ne sais, je n'ai pas été mise dans la confidence. Le débat a peut-être amené les pouvoirs publics à reconsidérer les projets qui étaient dans les tiroirs notamment la nécessité de développer le ferroviaire. La région ne doit pas être privée des moyens qui étaient prévues pour

¹³ Présentation du débat public aux grands élus le mardi 9 mars 1999

¹⁴ Titre du *Républicain Lorrain*, 18 mars 1999

l'A32. »¹⁵ Les éléments qui ont concouru à cette décision relèvent sans doute non seulement des orientations politiques du gouvernement en place, qui diffèrent sensiblement de celui qui était en place dans les années 90, mais sans doute davantage d'un changement de contexte plus favorable au développement de transports alternatifs à la route. Quelques évènements ayant ponctué les débats entre ces deux phases semblent avoir confirmés cette orientation. Ainsi, l'accident du Tunnel du Mont-Blanc qui est intervenu en mars 99 a, semble-t-il, contribué à renforcer des questionnements qui étaient sans doute latents mais qu'il a concouru à ranimer, sur les choix routiers et les possibilités de modes dits alternatifs, tels que le ferroviaire, ou encore le fluvial. Le succès, exprimé au cours du débat et sans doute plus largement dans l'opinion, du thème du ferroutage relève de ce changement de contexte.

Le projet A32, un projet « plus politique que pragmatique »

Ces divers positionnements à l'égard du projet tel qu'il a été conçu et présenté tendraient à montrer une relative étanchéité du projet aux éléments contextuels. La connaissance des positions des différents acteurs exprimées dès 1996 n'a pas modifié sensiblement la teneur du projet, un des seuls apports étant l'intégration de l'étude de la SNCF. Par ailleurs, le travail de justification de projet par le maître d'ouvrage, induit et explicité notamment dans le dossier-support de débat, au travers d'une démarche de démonstration menant au choix d'une solution autoroutière, n'a pas été mené jusqu'au bout de la logique lorsqu'il s'est agi du choix de la variante ou du parti privilégié. En effet, si la nécessité d'engager une action afin de répondre aux problèmes d'insécurité, d'encombrement de l'infrastructure existante a fait l'objet d'une démonstration que la plupart des participants au débat n'ont pas déniée, voire ont admis, le choix des modalités précises et inscrites territorialement en faveur du parti passant dans le sillon mosellan, n'a pas convaincu. Au-delà des réactions d'opposition « traditionnellement observées lorsqu'il s'agit d'inscrire concrètement un projet dans un territoire circonscrit et précis, il semble que la justification de ce choix ait souffert de la construction d'une suspicion quant à son bien-fondé. À cet égard, le retrait quasiment immédiat d'une solution qui répondait en de nombreux points, aux critères définis par le maître d'ouvrage lui-même, a contribué à alimenter cette suspicion. Du point de vue des acteurs impliqués dans le débat, dont la commission particulière du débat elle-même, la variante Toul-Longwy était de nature à répondre aussi bien, voire de façon plus satisfaisante encore que le « parti sud est » aux critères de développement économique, et d'aménagement du territoire.

« De vives oppositions avaient été constatées par la commission du débat public. Dans son

¹⁵ « Le débat public n'a pas été un échec » dans *L'Est Républicain* du 4 octobre 2000

rapport final, elle épingleait d'ailleurs le dossier initial, en regrettant que l'hypothèse 2, Toul-Longwy, ait été évacuée sans véritable étude»¹⁶ Le choix de ne pas privilégier cette option apparaissait déjà en 1996, où le préfet de l'époque notait « *certaines voies se font encore entendre pour le tracé Toul - Longwy, bien que celui-ci ait déjà été écarté de la procédure* »

Cet accroc dans la logique justificative amorcée par le maître d'ouvrage a semble-il porté préjudice à la crédibilité de l'ensemble de la démarche, conduisant nombre d'acteurs du débat à ré-interroger finalement le bien-fondé de l'ensemble du projet, jusqu'à la remise en cause du principe de l'autoroute lui-même. En poussant plus avant cette réflexion émerge finalement la question de la poursuite de l'intérêt général dans les processus de décision publique. En effet, s'il s'avère que des solutions massivement admises comme pertinentes sont écartées, une des questions pendantes porte sur le processus de construction de l'intérêt général par les différents acteurs, dont les décideurs et sur sa traduction dans et par la décision. Si l'on admet que le choix d'un parti, d'une variante ne repose pas sur la correspondance absolue et totale d'une solution avec une totalité de priorités, de choix établis pour décider mais plus prosaïquement d'une correspondance relative et partielle et portant sur un nombre limité de ces critères, il convient de s'interroger sur la définition et le mode de construction de ces critères, et de la logique qui les sous-tend... Plusieurs éléments concourent à interpréter ces pratiques. D'une part, le partage et l'arbitrage effectué entre une approche pragmatique des problèmes et les orientations politiques des décideurs en place au moment de la décision. En l'espèce, il semble que la prééminence ait été accordée aux choix politiques en vigueur à l'origine du projet, l'histoire de ce dernier montrant bien le choix du ministre de l'époque qui dans sa lettre de mission préconise un tracé à l'est du sillon mosellan. D'autre part, l'existence d'un corps de pratiques qui pérennise cette logique du choix politique et qui ressorti de ce que certains appellent une vision et une conception « classique » des projets.

Pierre Merlin, dans une lettre publiée dans « la lettre du débat public » du mois d'août 1999, s'interroge « *faut-il accorder la priorité aux attentes des individus ou à l'intérêt collectif?*, il répond que « *la réponse n'est ni catégoriquement dans un sens, ni dans l'autre* » et qu'« *elle n'est surtout pas un compromis* ». « *Une politique de stationnement, une offre adéquate de transport en commun, les décisions en matière d'infrastructure, la politique d'urbanisme sont autant de moyens qui permettent d'orienter, voire de susciter le choix individuel des usagers*

¹⁶ « les hypothèses du dossier A 32 » dans *L'Est Républicain* du 23 octobre 2000.

pour qu'il réponde à l'intérêt collectif. Autant dire que les décisions de politiques de transport (...) sont bien plus que des choix techniques et économiques.(...) Il conclut « bref, la planification des transports est une chose trop sérieuse pour être laissée aux seuls spécialistes des transports ». Ce qu'il semble être néanmoins encore le cas dans le projet A32, où Mme C. Rolland-May, intervenue comme expert au cours de débat et néanmoins observatrice de ce débat relève dans l'entretien qu'elle nous a accordé :

« Dans les stratégies de tracés de voies, il y a encore de vieux réflexes d'aménageurs purs et durs, de décisions prises sans se préoccuper des gens de la base. Le problème est là. En fait le tracé, les discussions et le concept même d'autoroute me semble correspondre à un schéma dépassé, assez contemporain des trente glorieuses, d'un centralisme absolu, d'une espèce de mépris de la base, non seulement du mépris, mais la base ne compte pas devant la prise de décision d'intérêt public. J'ai l'impression que l'on a perpétué cette stratégie des schémas complètement dépassée. C'est peut-être le plus inquiétant dans cette affaire. Au jour d'aujourd'hui, sont encore opérationnels des clichés en matière de prises de décision qui sont totalement en décalage par rapport à la réalité ».

PARTIE 2 : LES ENSEIGNEMENTS SUR L'ORGANISATION DU DEBAT, UNE AVANCEE POUR LA CONSTRUCTION D'UNE EXPERIENCE DU DEBAT, MAIS UN RESULTAT JUGE DECEVANT POUR LE PROJET A32 LUI-MEME.

Faisant droit à la saisine signée par vingt-trois députés demandant l'instauration d'un débat public sur la future A 32, la commission Nationale du débat public a ouvert la consultation le 9 mars 1999.

Le décret d'application du 10 mai 1996 énonce quelques principes d'organisation des débats, mais laisse aux instances organisatrices l'initiative de leurs modalités de mise en œuvre. Devant une telle imprécision, la référence aux débats antérieurs semble constituer un point d'appui intéressant pour les organisateurs. En l'espèce, il semble que ce soit le débat relatif au projet de ligne à haute tension entre Boutre et Carros qui ait essentiellement inspiré l'organisation du débat A32. Dans un questionnaire sur la constitution d'une expertise du débat et corrélativement sur l'observation des tendances et évolutions de la mise en œuvre de cette loi, dans des temps et des espaces certes différenciés, il est intéressant de constater qu'en dépit d'une organisation largement inspirée du débat « Boutre-Carros », on a pu assister ici à un fonctionnement et à une dynamique intrinsèques sensiblement différents – tout du moins au vu de ce qu'il est possible de lire dans les bilans et comptes rendus respectifs de ces deux débats.

Dans un premier temps, nous avons donc cherché à rendre compte de l'organisation du débat. Puis au travers de l'évaluation de ce débat par les différents acteurs, et quelques éléments d'analyse de son fonctionnement nous avons cherché à repérer sa dynamique interne et spécifique, qui nous a conduit dans un troisième temps à rechercher les aspects pouvant concourir à expliquer les variations constatées d'un débat à l'autre et questionner la constitution éventuelle d'un processus d'apprentissage du débat.

2.1 LE FLOU DE LA LOI CONSACRE LA PERENNITE DE LA « COUTUME » EN MATIERE D'ORGANISATION DE DEBATS PUBLICS.

Si les deux projets présentaient des caractéristiques différentes, il semble néanmoins que le débat « Boutre-Carros » (Boutre-Carros, désormais) ait fortement imprégné l'organisation du débat sur l'A32, dont la plupart des modalités de débat - réunions publiques, réunions thématiques, nature

des documents distribués, ouverture d'un site Internet- ont été adoptées et adaptées.

« Y'avait aussi des lettres du débat, les dossiers qu'il fallait réaliser, les différents supports... On parlait de quelque chose, soit pour l'adopter soit pour dire que ça n'avait pas été qu'il ne fallait pas le reprendre... (CETE)

2.1.1 Description du dispositif : des règles du jeu en question...

Si l'importance des moyens accordés à la mise en œuvre de cette procédure de participation du public a souvent été soulignée et saluée comme signe d'un investissement de l'Etat dans cette phase, les principes et quelques modalités d'organisation de la procédure ont néanmoins fait l'objet de commentaires et de critiques. Des recherches antérieures sur des suivis de débat avaient mis en évidence la prégnance de cette thématique du « débat sur le débat ». En l'espèce, cet aspect n'a pas constitué une des thématiques dominantes, puisque selon l'analyse de données répertoriant les interventions thématiques, le thème « CPDP-le débat public » recouvre le moins d'opinions émises (371) après « les textes de lois et réglementations » (124) (source : compte-rendu du débat).

L'analyse des commentaires portés sur l'organisation des débats met en évidence au moins deux sortes de commentaires : d'une part, les questions relatives aux principes mêmes du débat, d'autre part, les aspects relevant de la dynamique du débat

2.1.1.1 Les réunions publiques

Ainsi, dès le 24 mars 1999, une série de réunions publiques s'est tenue dans les différentes villes définies comme concernées par le tracé. Si on a pu noter l'étonnement d'une certaine partie de la population quant à la définition de l'espace défini comme « concerné », il faut observer qu'un certain nombre des demandes d'organisations de réunions par des communes autres que celles initialement prévues, ont obtenu des réponses favorables. Ainsi de quatre initialement prévues dans des espaces définis comme des « lieux-carrefours qui permettent de couvrir l'ensemble du territoire concerné par le projet », la procédure s'est enrichie de six réunions supplémentaires portant le nombre à 10.

Sous la présidence de la commission particulière du débat public, ces réunions dites publiques avaient pour objet de répondre aux questions posées par le public. Elles se sont tenues à :

- Metz, le 24 mars à la faculté de droit de Metz
- Nancy, jeudi 1^{er} avril au palais des congrès
- Thionville le jeudi 22 avril au théâtre municipal
- Pont-à-Mousson, le mardi 11 mai à l'abbaye des Prémontrés

- Étain, le mercredi 19 mai à la salle des fêtes
- Toul, le mercredi 26 mai à la salle Valcourt
- Vigy, le 29 mai
- Lunéville le 2 juin
- Longwy le 16 juin
- Metz, pour la réunion de clôture, le mercredi 22 juin.

Si initialement, les réunions publiques devaient être organisées selon un ordre préétabli (présentation du débat public en général et de la commission par le président de la séance, présentation du projet par le maître d'ouvrage, diffusion du film, questions du public et réponses du maître d'ouvrage ou des experts), la première réunion à Metz a conduit les organisateurs à modifier cette pratique, et notamment à ne pas « *réitérer la présentation du projet par le CETE* » au constat « *que cette phase était un peu longue et mal perçue par la salle, qui dans sa majorité connaît déjà le dossier* ». Au fur et à mesure des réunions des adaptations ont donc été décidées afin de répondre à ce qui était perçu comme les attentes du public ou tout au moins pour ne pas heurter ces attentes.

Outre les modalités d'organisation de ces réunions publiques et bien qu'il ne s'agisse pas du thème le plus souvent évoqué, le principe même du forum public qui régit et structure les procédures de débat public en France a fait l'objet d'interrogations, tant de la part des organisateurs que des publics. Ce trait est d'autant plus notable que la façon dont cette pratique - qui relève d'une certaine tradition- est interrogée par ces acteurs, traduit le sentiment qu'ils envisagent qu'elle puisse effectivement être remise en cause et remplacée par une autre pratique.

Pour les organisateurs du débat, ces questionnements portent tant sur l'équilibre des parties engendré par une telle organisation des échanges d'arguments, que sur l'efficacité de la présence d'un grand nombre de personnes pour « discuter » sérieusement d'un projet. Le principe des réunions publiques créerait une situation où le débat est monopolisé et ne rendrait compte que de l'opinion des opposants, les individus ou groupes favorables ne parvenant pas à s'exprimer dans ces arènes, sauf à faire preuve de courage pour oser se faire entendre. L'observation des réunions tend en effet, mais il s'agit d'une constatation répandue, quoique demandant des nuances¹⁷, à constater que les opposants se sont beaucoup plus fait entendre que les personnes favorables.

« Qualifier de « vivacité » le comportement des associations constitue un doux euphémisme, il serait plus conforme de parler d'agressivité, d'intolérance, voire de terrorisme verbal. Faut-il rappeler que sans l'intervention énergique de la présidente de la Commission, la première

¹⁷ Voir Defrance, 1988

réunion publique du 24 mars à Metz aurait pu tourner court et que la dernière réunion publique du 22 juin à Metz s'est déroulée dans une atmosphère houleuse d'agitateurs résolus à ne permettre l'intervention que des seuls opposants à l'autoroute ? On comprend mieux le regret exprimé par le journaliste de l'Est républicain : « dommage que les partisans du projet ne se soient guère exprimés » (commentaire d'un membre de la commission particulière)

Ces remises en cause portent en elles les différences d'interprétation et de compréhension des procédures de débats et de leurs enjeux.

2.1.1.2 L'utilisation des réunions thématiques : détournements ou opportunité ?

Étaient également prévues des réunions thématiques dont l'objet était d'échanger des informations sur des points plus précis. Initialement limité à quatre, leur nombre s'est vu augmenter d'une réunion supplémentaire. Ces réunions ont porté sur les thèmes suivants :

- Metz le jeudi 8 avril sur le thème : « La demande de transport : situation actuelle et perspectives » ;
- Nancy, le jeudi 15 avril sur le thème : « Les effets des grandes infrastructures de transport sur l'économie et l'aménagement du territoire » ;
- Toul, le jeudi 29 avril sur le thème : « La sécurité et le confort de l'utilisateur sur la route » ;
- Thionville, le jeudi 6 mai sur le thème : « la prise en compte de l'environnement dans les grands projets d'infrastructures » ;
- Longwy, le mercredi 16 juin sur le thème : « L'offre ferroviaire pour le transport de voyageurs et de marchandises ».

Ces réunions qui font intervenir des experts sur les thèmes concernés ont fait l'objet de nombreux commentaires quant à leur forme et à l'utilisation qui en était faite. Le principe de découpage qui préside à la distinction entre les deux types de réunions -publiques ou thématiques - repose sur la croyance d'un découpage, d'une séparation possible entre interventions polémiques et échanges d'information et controverses scientifico-techniques. La déception des organisateurs des débats a été de constater que ce cadre organisé pour ce deuxième type d'échanges a été mobilisé, utilisé par tous types de discours.

Une question sous-jacente porte sur la fonction attribuée aux réunions, qu'elles soient publiques ou thématiques. L'enjeu et l'objet de ces réunions ne sont pas interprétés et compris de façon consensuelle par l'ensemble des acteurs. S'agit-il de travailler à construire le projet ? S'agit-il d'argumenter des choix ? Ou encore, de présenter ses points de vue ? Un des commentaires du compte-rendu du débat traduit ce désarroi devant une pluralité d'interprétations

et la suggestion finale « d'un débat public sans public », exprime et la complexité et l'ambiguïté de la façon dont ce cadre d'échange est conçu par les différents acteurs en fonction de la finalité qu'ils accordent à ces rencontres et réunions : s'agit-il d'informer, de consulter le public ou bien de décider d'un projet ?

« Nombre de participants ont utilisé les tables rondes comme un lieu où présenter en public leur point de vue, et non pas comme un espace de débat et d'échanges, si bien qu'un des membres de la Commission a suggéré d'organiser de véritables tables rondes de travail sans public, pour assurer la sérénité des échanges de vue » (compte-rendu du débat)

Un autre aspect qui ré-interroge ce principe d'organisation porte sur les effets de cette contrainte sur la constitution de la logique argumentative du débat. En effet, à plusieurs reprises, des interventions lors de réunions publiques se voyaient refusées ou ajournées au motif qu'une réunion thématique ultérieure constituerait le cadre plus adapté pour être exprimées et recevoir des réponses. Aussi, un certain nombre de questions sont-elles restées en suspens au motif que ce n'était pas la bonne réunion pour les poser. Outre les effets de telles réponses sur l'atmosphère du débat et les perceptions de ses participants, cet élément peut avoir nui au mûrissement de certains thèmes, de certains points problématiques qui n'ont pu être abordés qu'au cours d'une réunion seule et unique et qui auraient peut-être nécessités d'être évoqués plusieurs fois afin de faire avancer les arguments et les compréhensions. Ce constat a d'ailleurs été fait par les organisateurs du débat qui se sont rendu compte que nombre de participants n'avaient pas été convaincus sur quelques points, mais et ils le reconnaissent aujourd'hui, ces derniers n'ont été évoqués qu'en fin de débat, alors qu'il aurait peut-être été souhaitable de les discuter de façon plus approfondie et plus tôt.

2.1.1.3 L'ouverture d'un site Internet

Un site Internet a été ouvert et consultable pendant la durée du débat. La mise en place de ce site a semble-t-il suscité quelques débats au sein des instances organisatrices du débat mais a finalement été décidée.

« La justification de mettre en place un site Internet a été longuement, longuement remué ici, on était tous quasiment opposés, on voyait pas l'intérêt puis y'a une personne de la commission qui le voulait absolument...Ca n'apportait rien de plus, les gens qui s'exprimaient là auraient très bien pu s'exprimer ailleurs. » (CETE)

Si 400 consultations ont été répertoriées sur Internet, il nous a été impossible d'accéder à ces données, le site n'ayant été ouvert que pendant la période couvrant le débat. Par ailleurs, les entretiens effectués n'attribuent pas de résultat ou d'apport spécifique à ce mode de

communication, la plupart des personnes s'étant exprimées sur ce point considérant que les questions, commentaires exprimés sur le site recouvraient parfaitement le contenu de ce qui était exprimé par ailleurs, notamment lors des réunions ou dans les enveloppes T.

Néanmoins l'ouverture de ce site nous semblait intéressante à observer pour évaluer si cette concordance est effective et appréhender l'utilisation et les effets d'un mode de participation anonyme. À l'abri des regards et des effets qu'impliquent une participation visible (coûts de l'implication, jugements d'autrui, compétences estimées nécessaires pour s'exprimer ...), il apparaissait intéressant de déterminer si la « population silencieuse » des débats publics trouvait sur le site un endroit et un moyen pour néanmoins s'exprimer. On peut donc regretter qu'il n'ait pas été possible d'accéder à ces informations.

2.1.1.4 Des expositions

- Des expositions ont été ouvertes du 20 mars au 19 juin, à Metz et Nancy.

Ces expositions réalisées par l'agence de communication diffusaient en outre un film de huit minutes réalisé par le maître d'ouvrage et présentant les différents éléments du dossier. Des registres mis à la disposition du public pour recueillir ses commentaires devaient être relevés chaque semaine

Peu de commentaires ont été formulés concernant ces expositions hormis une intervention d'une personne lors d'une réunion publique qui suggère ironiquement « *qu'il manque les odeurs et le bruit de l'autoroute* »

2.1.1.5 Les documents du débat

- Le dossier du débat

Il s'agit d'un document de 150 pages établi par le maître d'ouvrage.

La recherche de clarté et d'une démarche didactique ont sans doute contribué au caractère démonstratif et logique du raisonnement à l'œuvre dans le dossier et au sentiment exprimé par certains des participants, selon lequel cette démonstration est implacable. En effet, le dossier établit une démonstration « en entonnoir », qui conduit inexorablement à une solution unique. Plusieurs éléments participent à cette construction. Ainsi, par exemple, les premières parties qui sont présentées comme étant la description d'une situation contiennent déjà des éléments stratégiques et des choix politiques sous-jacents qui orientent implacablement la solution proposée.

« *Le passage à proximité du sillon mosellan répondrait à l'ensemble des objectifs fonctionnels* ».

En fonction des objectifs assignés au projet, une seule solution semble en effet pertinente. Ces

objectifs consistent notamment à :

- favoriser l'écoulement des flux et la desserte du territoire par un réseau fiable et sécurisé ;
- permettre la gestion des flux nationaux et internationaux ;
- améliorer des échanges de voyageurs et de marchandises en relation avec la Lorraine, en particulier par une bonne desserte de l'aéroport régional Metz-Nancy-Lorraine et de la future gare du TGV Est ;
renforcer les dessertes locales du sillon Mosellan ;
- renforcer la fiabilité du réseau, par la mise en place d'un système efficace de délestage de l'A32.

La démonstration met bien en évidence la difficulté à satisfaire ces objectifs par l'aménagement du réseau existant. Le choix du mode de transport privilégié transparaît rapidement, le dossier se présentant comme un plaidoyer pour une réponse routière. Si le Point 3 exprime la nécessité de prendre en considération l'ensemble des modes de transport, la formulation de ce vœu sous forme interrogative laisse en suspend la réponse. Le point 4 tranche immédiatement la question en envisageant « les possibilités d'amélioration de l'offre routière ». Il semble bien que le ton soit donné. La question ne porte donc pas sur l'efficacité d'une réponse routière mais sur les modalités de cette offre : amélioration des infrastructures existantes ou réalisation d'une nouvelle infrastructure. Le point 5 entérine cette dernière solution en envisageant les caractéristiques et ses conditions de réalisation. La solution préconisée apparaît d'ores et déjà : « dans l'hypothèse d'une nouvelle autoroute passant à proximité du sillon Mosellan, quelles grandes options retenir pour la situer plus précisément ? » Les autres options envisagées par ailleurs dans le dossier ne sont pas mentionnées dans ce sommaire présentant le contenu du dossier.

« Différentes solutions appelées « partis », sont envisageables » : outre l'utilisation du terme « envisageable », qui laisse bien percevoir le caractère improbable de ces solutions, la suite confirme leur inadéquation aux objectifs poursuivis.

« Ces partis renvoient à des fonctions relativement différentes en termes d'écoulement des flux ou d'aménagement du territoire. Lesquelles souhaite-on privilégier ? Comment le projet serait-il financier ? Enfin, comment comparer les partis du point de vue de leurs impacts respectifs sur l'environnement ? »

La construction même des arguments dénote un parti pris -logique- mais « habillé » de neutralité, d'objectivité que n'ont manqué de relever quelques opposants.

« Passages éloignés à l'Ouest : une situation qui intéresserait quasi exclusivement le transit en provenance du Benelux.

Passage éloigné à l'Est : une utilité aléatoire, tant pour l'ouverture vers l'Allemagne que pour l'aménagement du territoire.

Passage à proximité du sillon mosellan : une réponse satisfaisante aux objectifs fonctionnels ».

Interrogés sur ce choix du maître d'ouvrage d'afficher clairement sa préférence dans le dossier-support de débat même, plusieurs membres de la Commission particulière et Mme le préfet dès la première réunion, justifiaient cette position comme répondant à un souci de transparence. En effet, plusieurs éléments concourent à expliquer cette posture. D'une part, comme le prévoit la loi, le débat est organisé sur la base d'un projet concret et sous entendu étudié et ce faisant, une solution répondant aux critères jugés valides et pertinents de point de vue du maître d'ouvrage ne peut manquer d'apparaître. Le texte de la loi ne prévoit pas de soumettre au débat « un projet de projet ». Sur ce point, Mme le préfet a rappelé le reproche qui avait été fait à son prédécesseur d'avoir mis en débat en 1996, un projet trop complexe, présentant trop d'hypothèses de fuseaux, et qualifié alors de « plat de nouilles » (réunion publique du 11 mai 1999). D'autre part, l'observation de procédures de participation sur des projets passés avait mis en évidence le leurre que constituait l'affirmation de réalisation d'études au rythme des débats. Le temps des études étant sensiblement plus long que celui des débats, les maîtres d'ouvrage se trouvent dans l'obligation d'anticiper de prévoir les études qui leur serviront de support du projet, parfois même d'anticiper les demandes formulées au cours des débats. Enfin, une autre interprétation peut être avancée mettant en avant la primauté de la solution sur les études, ces dernières ne servant « schématiquement » qu'à l'étayer, à la justifier. C'est cette dernière interprétation qui a alimenté les critiques des participants et des opposants au projet sur ce choix d'affirmation de la préférence du maître d'ouvrage pour le parti Sud-Est. D'autres facteurs relevés par les opposants les ont amenés à dénoncer le principe d'un débat à partir de ce dossier.

« Le dossier n'est pas objectif (...) il demande un document plus complet » (résumé de l'intervention de M. Eric Gulino, maire adjoint de Montoy-Flainville, dans le Compte-rendu du débat)

Un autre participant *« déplore que le dossier soit arrivé tardivement d'une part, et qu'il soit très orienté d'autre part : 5 pages sur l'aménagement du réseau existant, 15 pages sur les solutions alternatives et 70 pages sur l'A32 elle-même »* (résumé de l'intervention de M Guy de Moroque Sluky, président de l'association AGIRR dans le Compte-rendu du débat)

- « Les fuseaux de passage »

Ce document est extrait du dossier du débat.

- « Les points clés »

Il s'agit d'un document de synthèse de 12 pages extrait du dossier du débat adressé par voie

postale aux foyers résidant dans la zone d'étude du projet A 32.

Les fiches techniques Au nombre de 10, elles précisent certaines notions :

- Les prévisions de croissance des flux de transport ;
- Les possibilités d'accroissement de l'offre ferroviaire ;
- L'impact du bruit et la pollution atmosphérique ;
- L'impact de l'ouvrage et la faune, la flore et le paysage ;
- L'impact de l'ouvrage et la protection des ressources en eau ;
- Le financement de l'ouvrage et le péage ;
- La réalisation d'une autoroute ;
- L'impact de l'ouvrage et l'agriculture ;
- Les effets économiques d'une autoroute ;
- L'impact de l'ouvrage et la sécurité.

Il a été peu fait mention à ces fiches dans les échanges, ce qui ne signifie qu'elles n'aient pas été utilisées pour la compréhension des points dont elles traitaient.

- La lettre du débat

Il s'agit d'une publication périodique de la Commission Particulière du débat public A 32 qui faisait le point sur les échanges, les questions du public et les premiers éléments de réponses apportés. Des espaces d'expressions spécifiquement dévolues à l'expression des associations étaient prévus. Neuf lettres ont été publiées.

Enfin, tous les débats ont été filmés, afin que la Commission Nationale du débat public puisse ensuite en tirer une synthèse.

Alors que l'ouverture officielle du débat avait été annoncée dans une conférence de presse, sa clôture n'a pas été signifiée publiquement de même manière. Bien qu'il s'agisse d'un point strict d'organisation, de nombreuses personnes s'en sont étonnées et ont perçu l'absence de cette conférence de presse de clôture du débat, comme un signe que le débat pouvait ne pas être pas terminé et qu'il fallait rester vigilant. Cette absence, due en partie à la situation particulière d'un des membres de la commission, a également pu laisser penser, comme le suggérait une des personnes interviewées, qu'une moindre attention était accordée à cette fin du débat, parce que le processus arrivait à son terme, et que l'enjeu était moindre. Il devenait ainsi moins nécessaire de mettre les formes, de ménager les susceptibilités. Ce sentiment s'est parfois renforcé, et pour le coup explicitement exprimé lorsque certains participants devant la difficulté à obtenir « le

compte rendu du débat » ont regretté cette fin « en queue de poisson » et le non-respect de ce qui avait dit et promis au cours des débats. Quel que soit le sens que les acteurs y ont mis, cette absence a été remarquée et regrettée, tant par les participants que les porteurs du projet.

2.2. LA PROCEDURE COMME OUTIL DES DEBATS : UN BILAN CONTRASTE

Malgré un accord unanime sur le « luxe de moyens » accordé à l'organisation du débat, les commentaires rétrospectifs sur le déroulement du débat et ses effets traduisent un sentiment contrasté entre les porteurs du projet et les opposants. Ce constat doit cependant s'apprécier à la lumière des événements qui sont intervenus entre la fin des débats, et le moment où nous avons réalisé nos entretiens (automne 2000), dont le début de retrait du projet, signifié par sa non-inscription au schéma de transport collectif en octobre 2000. Par ailleurs, les attentes dans la procédure de ces catégories d'acteurs est déterminante pour comprendre l'enjeu qu'elle représente et ce que les uns et les autres en attendent. En cela l'histoire est importante, car il faut se rappeler que pour les opposants au projet qui avaient réclamé et pour certains « s'étaient battus » pour obtenir l'application de la loi Barnier sur ce projet, sa « simple » mise en œuvre était apparue comme une première victoire. Ainsi, si les porteurs du projet ainsi que les organisateurs ont souvent exprimé une relative déception à l'égard de la procédure, les opposants l'ont très peu remise en cause en tant que telle, même si au cours des débats, ils n'ont pas manqué de souligner ses manques et ses limites. Rétrospectivement, l'analyse de ce processus tend à mettre en évidence une dynamique altérée du débat, et la difficulté d'une construction collective du débat à se mettre en place.

2.2.1 Les bilans du débat : des évaluations contrastées, des attentes différenciées

Au delà de l'issue de ce débat, les évaluations relatives aux résultats du débat révèlent des disparités reposant sur des attentes contrastées.

Pour observer et évaluer un processus participatif tel que celui qui a été mis en place autour du projet d'autoroute A32, plusieurs modalités d'évaluation peuvent être mobilisées en fonction des enjeux et du sens attribués à cet événement. Une première modalité d'appréciation du processus reposant tant sur les chiffres de participation du public aux réunions qu'aux possibilités d'expression permises par les différents supports à sa disposition, a été exprimé par la Commission Particulière du débat. En effet, cette dernière exprime une certaine satisfaction quant au niveau de participation : *« la commission a organisé le débat en vue d'y faire participer le plus grand nombre de personnes possible et s'est donné les moyens de lui assurer une large publicité. L'objectif a été en grande partie atteint puisque plus de 8000 personnes ont participé »*

au débat » :

« 9 réunions publiques et 5 tables rondes thématiques ont rassemblé 4250 personnes. Les deux expositions ont accueilli 1000 visiteurs et recueilli 150 questions sur les registres. Le site Internet a reçu 500 consultations et 305 messages. La commission Nationale du débat a reçu 3260 cartes T, dont 960 demandes de documentation, 5515 questions posées par 1814 personnes portant à 70 % sur huit thèmes : fuseaux de passages, transport ferroviaire et combiné, financement et péage, trafic poids lourds et de transit, environnement et nuisances, aménagement des voiries existantes, déroulement du débat et sécurité. »

Du point de vue strictement quantitatif, l'organisation des débats semble avoir emportée un certain succès. Cependant et un peu logiquement, car chacun sait que les chiffres ne disent pas tout, les discours des acteurs, tant au cours des débats, que lorsqu'ils sont interrogés rétrospectivement dans le cadre d'entretiens, tendent à nuancer et à préciser leurs perceptions des événements.

Le bilan de la commission particulière du débat : une avancée pour les procédures de consultation, mais un résultat peu convaincant concernant l'A32

Le bilan même de la commission particulière du débat ne fait pas montre d'un sentiment très enthousiasme sur la façon dont se sont déroulés les débats. Si à plusieurs reprises, la commission rappelle l'intérêt de ce débat en tant qu'« *étape supplémentaire pour juger de la validité du mode de consultation que constitue le débat public* », plusieurs passages dénotent un enthousiasme modéré pour juger de l'intérêt de ce débat sur le projet même de l'A 32.

Ainsi, un premier point préconise « *d'éviter à l'avenir la succession de débats. En effet, un premier débat avait été mené en 1994 sous l'égide de la circulaire du 15 décembre 1992, dite circulaire Bianco. Le deuxième débat institué sur la base de la loi Barnier, à la suite de la saisine signée par les élus a succédé à ce premier débat. Cette succession de débats a suscité des interrogations et des malentendus préjudiciable à la bonne compréhension des débats* ».

Outre les modalités d'organisations inspirées des débats précédents, la conclusion du bilan de la commission s'inspire très largement des conclusions de ces débats.

« Comme pour les deux débats précédents, il y a enfin lieu d'insister sur les suites du débat, lequel ne peut rester un acte isolé mais s'inscrit au contraire dans un processus continu de décision et de participation.

Il conviendrait donc que dans un délai raisonnable à compter du présent bilan, le maître d'ouvrage prenne position sur le sujet, indique ce qu'il retient du débat, quels enjeux il prend en compte, les engagements qu'il entend prendre et comment il envisage de les tenir, et ce au

moyen d'une sorte de charte des engagements »

Un des membres de la Commission Particulière du débat exprime ce constat amer. « *Ce débat a nécessité un travail énorme, pour un résultat finalement pas très bon* » ; « *Il reste un sentiment d'insatisfaction, le débat n'a pas apporté grand chose* » (Membre de la commission particulière du débat). Si pour les porteurs du projet ainsi que les organisateurs, comme nous l'avons évoqué précédemment, c'est l'organisation, et parfois le principe même de cette procédure qui sont questionnés, (notamment l'idée plusieurs fois exprimée selon laquelle les opposants peuvent davantage s'exprimer que les personnes favorables au projet) et le comportement des individus (agressif, virulent...) qui auraient nui à l'avancée des échanges, à l'avancée du projet et expliquent pour partie ce sentiment. Pour les opposants, le bilan est plus nuancé. S'ils se déclarent « globalement » satisfaits par le débat, qui a notamment permis l'expression de ceux qui avaient déjà réclamé « la parole » lors du débat de 1996, et qui l'ont obtenu dans ce débat-ci, ils expriment quelques réserves et en même temps l'espoir que celles-ci seront bien entendues. « *Le débat public est un acte de démocratie, et j'espère que le compte-rendu pointera tous les antagonismes* ». (réunion du 22 juin 1999, compte-rendu du débat). La dernière réunion traduit ce mélange d'espoir placé dans la procédure et les critiques qu'ils lui adressent. Une personne exprime son sentiment selon lequel « *il pense qu'après le débat, même le préfet ne pourra pas apposer sa signature pour les réservations d'emprise* », ce qui tend à laisser penser que le débat a quelque vertu démonstratrice et que la personne qui s'exprime est pleine d'espoir quant à son utilité. Un autre intervenant « *se félicite du fait que les associations aient largement pu s'exprimer. Il pense que ce débat a permis de pointer les insuffisances de la loi Barnier qui veut que les discussions se fassent autour du seul projet du maître d'ouvrage* ». (réunion du 22 juin 1999, compte-rendu du débat).

2.2.2 Dans le débat, les opposants questionnent le respect et l'interprétation de l'esprit de la loi.

« *Nous ne sommes pas là pour prendre position. Tout est transparent. Rien ne sera dissimulé* » a avait annoncé Hubert Blanc, président de la Commission Nationale du débat Public à l'ouverture du débat. À plusieurs occasions et notamment lors de la réunion « conclusive » du 22 juin, l'ensemble des acteurs qui se sont exprimés ont reconnu le travail des membres de la commission et leur posture de neutralité et de transparence, néanmoins quelques éléments apparus au cours des débats nuancent cette appréciation générale.

2.2.2.1 Le sentiment de règles du jeu détournées

Quelques commentaires critiques portant sur des points déjà observés dans d'autres procédures de consultation que celle instaurée par la loi Barnier se sont fait entendre. De façon relativement ponctuelle -ce qui ne préjuge cependant en rien de la moindre importance de la critique- le reproche d'une impossibilité d'obtention de certains documents a été formulé. Dans un cas, il s'agit d'une demande de documents -traitant des coûts et de l'impact de l'A 32 sur l'environnement- formulée par des associations, qui n'a pas été satisfaite et qui a, par la suite, fait l'objet d'un recours devant le conseil d'Etat.

« Cette autoroute défavorise le transport en commun, et si on induit le coût de la route, le coût du bruit et de la pollution, qui n'ont pas été chiffrés dans le rapport par le maître d'ouvrage pour la discussion publique alors que la loi l'impose - ça fausse complètement le débat. Comme la loi n'a pas été respectée, nous avons déposé deux recours en conseil d'Etat » expliquent Christian Petit, président de l'AGIRR et Jean-Claude Marin-Thiery, président de « nuisances, routes, autoroutes »¹⁸. Plusieurs études évoquées pendant les débats ont été réclamées par des participants, qui soulignaient parfois la difficulté de les obtenir. *« Un participant regrette que l'étude Voynet-Kouchner soit introuvable et que celle annoncée par M Girault ne soit toujours pas disponible »* (table ronde du 6 mai 1999). Enfin, et comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, nombre de participants se sont plaints de la difficulté de se procurer le compte-rendu du débat, alors qu'il avait été fréquemment annoncé au cours des débats que le document serait largement diffusé.

La neutralité de certains membres de la commission a ainsi été mise en question, suite à une intervention peu équivoque d'un des membres de la commission particulière en faveur du projet, mais également en référence à la double fonction exercée par un des membres de la Commission Nationale du Débat Public. Un participant *« termine en demandant où est la neutralité de la commission (allusion aux prises de position de M Philippe Leroy, président du CG 57 et membre de la commission Nationale du débat public »* (réunion du 22 juin 1999, compte-rendu du débat)

Au delà de ces critiques désormais « classiques », certaines voies se sont fait entendre pour dénoncer des pratiques spécifiquement liées à cette procédure. Un premier groupe a porté sur une des nouveautés instaurée par la loi Barnier, à savoir le recours aux experts, et plus spécifiquement sur le processus de désignation de experts invités aux tables rondes. Un participant d'une des réunions publiques le souligne : *« Il y a tout lieu de se réjouir de la formule*

¹⁸ « A32 : deux recours déposés en conseil d'Etat » dans *L'Est républicain*, le 16.03.2000

du débat démocratique ; bien sûr tout n'est pas parfait - notamment la désignation partielle des experts - mais indéniablement un progrès ». En effet, les conditions d'organisation du débat étant contraintes et par le temps et par un partage des tâches régi par les compétences et disponibilité de ses membres, la Commission Particulière du Débat Public a délégué au CETE le soin de désigner les experts. Ce choix s'est opéré sur des critères certes de compétences, mais également et de façon prépondérante peut-être, au sein d'un réseau de connaissances et de reconnaissances de pairs, que le CETE a activé. *« On nous a indiqué les personnes qui connaissaient les thèmes qui nous souhaitions aborder »* (CETE). Ce mode de désignation un peu aléatoire, laissé à l'initiative du CETE, même si en définitive peu de gens en ont eu connaissance, a sans doute été perçu comme trop partial.

Un autre point interrogé et fondateur aussi de l'innovation apportée par ce texte a trait aux possibilités de recourir aux expertises complémentaires. En effet, le décret du 10 mai 1996 – décret d'application de la loi Barnier- prévoit « la commission particulière peut, après avoir sollicité l'avis du maître d'ouvrage, demander à la Commission Nationale d'ordonner une expertise complémentaire. Cette expertise est à la charge du maître d'ouvrage. Le débat public ne peut avoir une durée supérieure à quatre mois. Il peut, cependant, sur décision motivée de la commission nationale, être prolongé pour une durée maximum de deux mois lorsque la commission a recours à une expertise complémentaire ».

Or, contrairement à ce qui avait pu être observé sur des débats précédents, aucune des demandes d'expertises complémentaires n'a été satisfaite, alors que certaines de ces demandes avaient été formulées très rapidement au début du processus - dès la première réunion publique, un des représentants d'une association en fait publiquement la demande-. La plupart des refus motivant les réponses négatives portaient sur des délais déclarés insuffisants, or les documents montrent que la plupart des demandes d'expertises complémentaires avaient été envoyées tôt dans le processus. Ainsi la Commission Particulière Du Débat a accusé réception de la demande d'expertise formulée par l'association AGIRR, dès le 6 avril 1999. Le 9 avril, la Commission Particulière adressait un courrier soumettant la demande d'expertise à la Commission Nationale du Débat Public. Celle-ci informait l'association le 25 juin de son refus, notamment au motif *« que le délai dans lequel la loi enferme les possibilités d'expertise complémentaire ne permettait pas de répondre pratiquement à la finalité souhaitée »*. Les deux autres demandes formulées par l'association « Non à l'A 32 » et par Mme Renn, représentante des Verts ont obtenu la même réponse.

On peut s'interroger sur les effets de telles décisions, notamment sur la confiance et la

crédibilité dans les procédures qui apparaissent, les discours l'attestent, comme des pratiques un peu dérogatoires par rapport aux représentations de fonctionnement de l'administration (notamment le côté arbitraire des décisions) et qui finalement semblent soumises à ces mêmes règles, à ces mêmes travers, à ces mêmes limites. La déception est peut-être d'autant plus grande que le cadre juridique et les valeurs qu'il véhicule sont séduisants et font naître de l'espoir.

Ce point est d'autant plus sensible que nombre d'assertions dans les échanges traduisent une frustration à ne pas détenir les moyens de produire des contre-arguments, à alimenter des controverses. Si une des seules opportunités dans la procédure, jusqu'alors, est d'avoir la possibilité de critiquer, de remettre en cause ou parfois simplement de faire préciser le point de vue présenté dans le dossier par une étude complémentaire, et qu'on puisse penser qu'elle est régie par des décisions arbitraires et détenues par une seule et unique instance sans espoir de recours, la crédibilité du processus dit démocratique peut s'en trouver affaiblie.

De ce point de vue, les choix faits sur l'A32 diffèrent de ce qui avait été décidé sur le projet précédent dit Boute-Carros, où les demandes d'expertises complémentaires avaient été accordées.

Le compte-rendu de ce débat rend bien compte de l'enjeu et des attentes qui se jouent dans ces demandes.

« Dès l'annonce du débat public sur le projet de ligne Boute-Carros, plusieurs interlocuteurs de la commission particulière, qui n'était pas encore composée, lui ont demandé d'avoir recours à une expertise complémentaire ; ces impatiences ne pouvaient immédiatement être comblées. En effet, le projet sur lequel le débat devait avoir lieu n'avait pas encore été formalisé dans le dossier qui devait être établi par EDF et rendu public au moment du démarrage du débat : l'expertise complémentaire ne peut être considérée comme opportune par la commission particulière que si (et seulement si...) le dossier nécessite réellement un tel complément. Une fois le dossier diffusé et le débat engagé, la commission a très vite considéré que la question de l'opportunité d'une expertise complémentaire se poserait effectivement ; le public ne semblait pas convaincu ni par l'argumentation d'EDF pour écarter les solutions alternatives à la construction d'une ligne à très haute tension, ni par son dossier de rupture d'alimentation électrique ». La commission conclut : « c'est notamment au cours des tables rondes techniques que la Commission a acquis la conviction de la nécessité d'une expertise complémentaire ».

Dans le débat autour du projet A 32, on a bien noté la récurrence tout au long des débats de questionnements et de remises en cause relativement semblables, sans qu'à aucun moment il n'y ait eu de possibilités de réponses autres que celles qui originellement ne parvenaient pas à les convaincre.

Ces refus de répondre favorablement aux demandes d'expertises complémentaires ont constitué cet aspect comme un enjeu, incitant certains des participants à aller le défendre devant la justice en déposant des recours, notamment devant le conseil d'Etat.

Le premier moyen invoqué du recours porte sur le refus de la Commission Particulière d'accorder une expertise complémentaire demandée dès la première réunion publique le 24 mars 1999 à Metz et dont le refus était motivé par des délais insuffisants « *pour pouvoir effectuer les études complémentaires souhaitées par l'association* ».

Cet élément peut également contribuer au sentiment d'immobilisme ressenti et exprimé par plusieurs des participants. Devant l'absence de réponse qu'ils jugent convaincante, les stratégies de quelques participants peuvent consister soit à se désintéresser du processus, soit à reposer quasiment de façon infinie les mêmes questions - « stratégie » que certains ont employé- ce qui tend à lasser une partie de l'auditoire et à immobiliser le processus d'échanges.

2.2.2.2 Des règles du jeu non explicitées et porteuses d'ambiguïtés.

Une autre difficulté rencontrée, même si les acteurs, n'ont pas explicitement formulé de remarque en ce sens semble porter sur une confusion de l'objet du débat.,

L'objet du débat : d'un débat de tracé ou débat sur l'opportunité du projet

En effet, l'analyse des débats met en évidence un certain nombre de dissensions portant sur la compréhension et l'interprétation même des dispositions contenues dans les textes fondateurs et organisant le débat public. Il s'agit notamment de la loi n°95.101 du 2 février 1995 et de son décret d'application du 10 mai 1996. Plusieurs principes institués dans ces textes semblent avoir fait l'objet d'interprétations divergentes voire contradictoires.

Il en est ainsi notamment de l'objet du débat qui a donné naissance à des interprétations concurrentes. S'appuyant sur des extraits de ces textes dont la cohérence peut parfois être interrogée, certains ont compris l'objet de la procédure comme devant être soit un débat sur les tracés, soit un débat permettant de discuter l'opportunité du projet.

En effet, le décret d'application de mai 1996 dispose « *le débat public est mené sur la base d'un dossier fourni par le maître d'ouvrage, comportant notamment une description générale des objectifs et des principales caractéristiques du projet, l'appréciation des enjeux économiques et sociaux...* »

Cette disposition est interprétée et mobilisée de façon différente pas les acteurs. Pour les uns, ce dossier fournit le cadre de discussions, de débats et circonscrit donc ce dernier au contenu qu'en

a donné le maître d'ouvrage. Dans cette configuration, le champ du débat est donc limité aux études, aux choix qu'a fait le maître d'ouvrage, ce qui peut constituer un cadre strict aux thématiques abordées.

Par ailleurs, l'article 2 de la loi dispose que le « *débat public peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des grandes opérations publiques d'aménagement, pendant la phase de leur élaboration* ». Ce qui a été interprété par certains comme la possibilité pour le public de débattre des finalités du projet à un moment où il est possible de modifier voire de l'abandonner. Cette interprétation n'a d'ailleurs pas toujours été infirmée, Mme le préfet rappelant notamment lors de la première réunion que « *le projet peut fort bien être abandonné* ».

Ce malentendu entre discuter des études du maître d'ouvrage et donc des tracés et discuter des finalités, voire de l'opportunité du projet, a été entretenu lors des débats, par des interventions émanant de personnalités impliquées dans le processus comme la présidente de la commission particulière ou bien encore, Mme le préfet. Ainsi, dans son intervention du mercredi 24 mars 1999, lors de la première réunion, madame Reine-Claude Mader Saussaye présente les enjeux du débat comme étant « *une première étape dans le déroulement démocratique. L'un de ses objectifs essentiels est de guider le maître d'ouvrage vers le choix d'un scénario concerté. L'autre objectif est de mettre à plat tous les problèmes qui peuvent se poser dans le cadre de la réalisation du projet, quelle que soit la solution choisie, afin d'éviter autant que possible tout blocage ultérieur* »

Elle ajoute « *Le débat porte donc autant sur les opportunités de choix liées à la désaturation du sillon mosellan que sur les partis d'aménagement et les éléments techniques de sa mise en place.* »

Quelques interventions de Mme le préfet tendent à tempérer cette interprétation. Ainsi lors de la réunion publique du 22 avril, Mme Malgorn rappelle, dans son propos introductif, « *La loi Barnier fournit le cadre juridique de ce débat et impose que l'on débattre autour des études du maître d'ouvrage et pas sur la question comment faire pour désaturer* ».

La coexistence de discours sinon contradictoires, mais pour le moins non convergents, a contribué à alimenter un flou qui préexistait et qui a continué à s'épanouir au fil des réunions étant donné l'absence de réels débats sur ces interprétations concurrentes. Si, à de nombreuses reprises, les allusions à telles ou telles interprétations étaient émises, elles n'ont suscité de contradiction, ni même de discussion, ce qui aurait en outre aurait été difficile étant donné l'ambiguïté des textes eux-mêmes sur ce point.

L'ensemble des acteurs interrogés, ainsi que le contenu des interventions lors des débats traduisent la prise de conscience des différents acteurs sur ce point, sans qu'à aucun moment ce

point n'ait été discuté.

« Sur le contenu de ce dossier, la commission particulière doit, a posteriori, présenter son autocritique. Instruite par la pré-consultation sur A32 qui avait été engagée en 1996 dans le cadre de la circulaire Bianco, sans aboutir, la Commission était au courant des questions qui seraient soulevées lors du débat public. Il fallait donc s'attendre à ce que la discussion porte beaucoup plus sur le principe même de l'autoroute nouvelle que sur les tracés possibles, et que les opposants préconiseraient de multiples solutions routières » (membre de la Commission Particulière du Débat Public)

« L'existence d'un débat public sur l'A 32 est une chose positive. Il serait regrettable qu'il se limite au tracé, en ne répondant pas à la question de savoir si une autoroute supplémentaire est la bonne réponse pour la Lorraine » (Joseph Cardillo, association « le mouvement des citoyens »).

« Le manque de connaissances concernant la procédure du débat public (saisine devant porter sur un grand projet d'infrastructure) associé à cette attente a parfois suscité une certaine incompréhension et l'impression que les choix étaient déjà faits. En même temps, le débat public a aussi été perçu par certains comme une opportunité pour aborder ces questions de façon globale. C'est ce qui explique en partie les nombreuses questions et interventions, concernant le ferroutage comme l'aménagement du territoire » (compte-rendu du débat, commission particulière du débat public.)

Outre cette ambiguïté relative à la compréhension et l'interprétation des textes, le principe qui consiste à discuter à partir d'un document proposé par le maître d'ouvrage pose la question de l'équité rhétorique entre les parties. En effet, cette situation n'infère-t-elle pas une asymétrie qui place la charge de la preuve du côté du public ? Le contenu du débat étant circonscrit par le maître d'ouvrage, le travail d'argumentation incombe essentiellement à celui qui reçoit ce discours. C'est à lui qu'il revient de démontrer que l'énoncé proposé est limité et traduit tout un univers de valeurs qu'il veut remettre en question ou tout au moins interroger.

Cet effet a pu être renforcé par le fait que le dossier présentait de façon claire et explicite le choix du maître d'ouvrage, ce qui a été interprété comme le fait que le débat était inutile et que les choix étaient déjà faits. Ainsi, parmi les interventions en ce sens, un des participants exprime une *« déception quant aux effets de la saisine de la Commission Nationale du Débat Public : il pensait qu'on allait partir de la problématique de la saturation de l'A 31 pour déboucher sur des solutions multiples »*, alors qu'aujourd'hui on est devant *« un dossier ficelé qui nous vend l'A 32 dans nos villages »*.

Dans le débat Boute-Carros, l'apparition rapide de questions liées au principe du projet et aux

décisions politiques qui le sous-tendaient avait donné lieu à une décision rapide de la part des membres de la commission particulière du débat de transmettre ces questions aux autorités jugées compétentes pour les recevoir et éventuellement y répondre. « *Les questions posées et/ou les points de vue exprimés par les acteurs du débat sont rapidement apparus comme susceptibles de mettre en cause des choix nationaux. La commission particulière a donc dû décider, a priori, du sort qui serait réservé à ce type d'argumentation dans le cours du débat* ».

Le statut du maître d'ouvrage, ici plus distinct de l'Etat que dans le projet d'autoroute, motive cette décision, mais cette pratique entérine d'une certaine façon une séparation des rôles, qui a peut-être fait défaut au fonctionnement du débat sur l'A32. En effet, l'édiction d'une règle de fonctionnement du débat permettant de clarifier les domaines qui relèvent des compétences du maître d'ouvrage permet aux participants d'adapter leurs discours et leurs questions en fonction de leur interlocuteur. En l'espèce, cette précision permettait de bien distinguer ce qui relevait des choix politiques, -et qui n'était pas en discussion dans cet espace et ce « temps » là- de ce qui relevait de la partie technique pour lequel EDF était spécialisé et habilité à répondre. Cette clarification permet de « pousser plus à fond » la demande de réponse technique liée au projet, que dans une configuration -caractérisant davantage le débat sur l'A32-, où la présence du représentant de l'Etat dans la personne du préfet permet de « mêler » questions techniques et d'opportunité politique.

2.2.3 Une dynamique de « répétitivité » qui se prête peu à la « mise en controverses » et à l'émergence d'une problématisation consensuelle

Contrairement à la conclusion du débat Boutre-Carros, selon laquelle « *le débat a bien pris* », l'impression qui se dégage de l'analyse des documents rendant compte du débat A 32, invite à une certaine circonspection et tendrait à montrer une dynamique « en panne ». Le débat ne semble pas avoir donné lieu à des évolutions argumentatives et collectives notables. Les arguments énoncés sont les mêmes entre les premières et les dernières réunions. Ce constat conduirait à supposer, soit que les discours étaient déjà constitués et consolidés, au gré notamment des « histoires » ayant précédé le débat proprement dit, soit que les discours restaient « lettre morte » une fois qu'ils avaient été énoncés, mais en tout état de cause, ce n'est pas au cours des réunions successives, des échanges lors des réunions que « quelque chose » s'est construit. Plusieurs éléments participent à construire cette impression. D'une part, au fil des réunions, des individus, des groupes de personnes se faisaient les portes-paroles de revendications, de propositions, de discours qui finalement les caractérisaient. Ce qu'exprime ce commentaire...

« Il faudrait trouver un système qui permette qu'on n'entende pas toujours les mêmes choses et les mêmes personnes » (membre de la commission particulière du débat)

D'autre part, il est notable que le contenu même de ces discours et des revendications qui les sous-tendaient n'évoluait que très marginalement -lorsqu'il évoluait effectivement-.

2.2.3.1 La mise en place d'une dynamique de « répétitivité »

Plusieurs constats tentent à caractériser la dynamique qui s'est jouée au cours des débats. D'une part, la teneur des débats traduit la prédominance d'un registre d'expression au cours des débats, en faveur notamment de deux registres dominants : un registre « informatif », les participants sont présents pour « chercher » de l'information, obtenir des renseignements et des réponses aux questions qu'ils posent. À cet égard, le succès des différents moyens d'informations mis en place « appréciés et largement utilisés », notamment de la carte T traduit bien cette attente. Le corpus des interventions exprimées lors des réunions conforte cette analyse ; l'autre registre dominant relève de la « prise de position » les participants énonçant aux cours des réunions, leurs positions sur des choix, des thèmes... Les modes d'implication et d'utilisation du cadre, avec notamment comme nous l'avons vu précédemment, l'utilisation des tables rondes « comme un lieu où présenter leur point de vue et non comme un espace de débats et d'échanges »¹⁹ ont semble-t-il favoriser ces registres de « prise de position » au détriment peut-être d'une co-construction argumentative du projet

Cette orientation du registre discursif s'inscrit dans une logique du « faire entendre » l'opposition, qui ne nécessite nécessairement d'entrer dans la controverse, d'autant que les moyens de cette entrée sont plus coûteux –en investissement dans la recherche d'information, en pugnacité...) et que l'organisation en place ne la favorise pas, mais d'assener, de répéter l'expression de l'opposition et de la proposition « alternative » qui parfois l'accompagne.

On assiste alors à un débat de « répétition »

Exemple des discours de prises répétées de position :

-L'association AGIRR : *« L'offre crée la demande. Si on construit une nouvelle autoroute, elle attirera un nouveau trafic et sera rapidement saturée également. L'avenir est au transport collectif et intermodal car ils préservent la qualité de la vie. »*

-Serge Murat, président de l'association « non à L'A32 » a, au cours des réunions, réclamé une

séparation du trafic poids lourds et des véhicules légers, solution qui a d'ailleurs été étudiée par le CETE de l'Est.

-M.Chérèque, président de l'association de développement des vallées de la Meurthe et de la Moselle refuse le projet dans sa forme actuelle et préconise un cinquième tracé qui comporterait notamment un barreau Toul-Dieulouard-Louvigny par la mise à deux fois deux voies de la RN 41.

-De même la position des élus du Pays-Haut s'est souvent exprimée au travers des mêmes attentes, mais également des mêmes mots. À cet égard, la demande d'un maire conforte cette volonté de faire entrer son discours dans ce discours commun :

« Je suis très favorable à un tracé Longwy-Briey-Toul... J'aimerais beaucoup que Guy Vatier propose à toutes les communes du Pays-Haut, voire meusiennes, intéressées par la proximité de l'A 32 passant à l'Ouest de prendre une délibération municipale suivant la forme qu'il nous soumettrait le plus rapidement possible » (M Claude Michel, maire d'Othe).

Au delà de ce qu'on sait d'une pratique courante en matière de texte de motion, ne peut-on interpréter cette demande ? Relève-t-elle d'un souci pratique ? Traduit-elle le sentiment que c'est en répétant un même discours que l'on peut l'ancrer et le rigidifier ? Force est de constater que ce discours a de nombreuses fois été énoncé sous la même forme.

« Considérant que ce tracé aurait pour effet de déplacer le centre économique de la Lorraine à l'Est du sillon mosellan, ce qui accentuerait la désertification du Nord meusien et du Nord de la Meurthe-et-Moselle et induirait des effets économiques et sociaux désastreux pour le Pays-Haut ; considérant qu'en dépit de promesses toujours renouvelées l'arrondissement de Briey ne cesse de faire l'objet de fermetures de services publics et de démantèlement des équipements qui lui restent ; considérant que le bassin de Briey est déjà gravement handicapé par les affaissements miniers et le coût excessif de l'eau, conséquences de l'impéritie des gouvernements successifs et de l'absence d'une volonté réelle d'enrayer le déclin né de la fin de la sidérurgie et des mines de fer ; considérant... le conseil municipal exige que toute option du tracé autoroutier destiné à alléger le trafic sur l'A 31 qui ne retiendrait pas l'hypothèse Ouest soit accompagné de l'engagement formel de réaliser préalablement et à court terme 1) la réfection aux normes de la RN 43 entre Longuyon et Briey, 2) la réalisation d'une voirie à 4 voies de Longwy à l'A4 (Rn52) en passant par Briey et qui intègre la liaison nouvelle Briey/A4. »

¹⁹ Compte-rendu du débat, juillet 1999

De nombreux conseils municipaux ont adopté ce texte : dont (Lantéfontaine (infos du 13), Mance (26 avril, info du 13 mai), St Marcel (info du 20/5), Preutin-Higny (info du 25 mai), Bazailles (info du 1^{er} juin), Mercy le Haut (info du 29/6/99), Jarny (info du 30/6/99), Mancieulles (info du 25/7/99)...

2.2.3.2 La difficulté d'émergence d'une problématisation consensuelle

Outre ces formes d'expression du discours, le contenu des échanges traduit une dispersion des thématiques abordées et questionnées, portées par des préoccupations très territorialisées, ou au contraire très élargies, des questionnements tant politiques, qu'économiques, qu'écologiques... Cette dispersion dont il est difficile de rendre compte sauf à citer l'intégralité des débats, contient pêle-mêle, à titre d'exemple: demande de murs anti-bruit sur un site ; *quelle Meuse dans quelle lorraine ?* ; le déplacement prévu du cimetière ; aménagement de la Moselle devrait être prolongée jusqu'à la Saône ; y'a-t-il une cohérence européenne car l'A32 n'est pas inscrite sur la liste des projets Europe 2000 ?... Cette dispersion induite en partie par la diversité des personnes qui se sont exprimées –riverains, membres d'associations, responsables politiques, entrepreneurs, transporteurs routiers, usagers de l'autoroute, -les différentes caractérisations sont celles qui sont mises en avant, mais ne sont pas exclusives les unes des autres- rend bien compte de la dimension plurielle du public qui participe à ces débats mais également, et peut-être surtout, de l'absence d'une dynamique de construction d'un discours commun drainant les différents discours énoncés. En effet, les discours « logiquement » disjoints du début de processus, ne se sont que marginalement rejoints dans et par la dynamique instaurée par le débat. Une problématisation commune à l'ensemble des acteurs du débat n'a pas émergé. Si la saturation de l'A31 semble constituée « consensuellement » comme problème à résoudre, les modes d'actions à imaginer pour la résorber sont très divergents. Le principe même de correction ne semble pas acquis. Nombre de choix, présentés comme des postulats dans le projet du maître d'ouvrage, ne sont pas admis. Ainsi, le parti pris présenté très explicitement à l'ouverture du débat par Mme Malgorn de faire les choix nécessaires à ce « *que la Lorraine reste inscrite dans le schéma de développement européen et que le sillon mosellan soit l'un de ses axes de passages* » n'a cessé d'être interrogé et remis en cause au cours des débats. Il en a été de même pour bon nombre des éléments présentés comme des priorités et comme passages obligés : le principe de l'autoroute a souvent été contesté, le choix d'un mode routier aussi, l'arbitrage effectué entre les différents modes de transports également, les solutions pour résoudre l'insécurité de l'autoroute, parfois même non reconnue...

« Il s'interroge sur la nécessité de continuer à développer le sillon mosellan » (Philippe Robert, délégué régional de l'ADEME, compte rendu du débat).

« Il a souvent été regretté dans les interventions écrites que le sujet du débat soit limité, en tout cas dans son intitulé, à l'étude du projet A 32. Beaucoup de participants expriment leurs souhaits d'un débat plus large, sur la nécessité d'une nouvelle infrastructure autoroutière ou mieux encore sur les différents moyens pouvant être mis en œuvre pour désaturer l'A 31. Il est à noter que ce facteur entraîne certains correspondants à remettre en cause l'utilité même du débat, même si, à de rares exceptions près, la nécessité de faire quelque chose pour résoudre un problème que tous reconnaissent n'est pas contesté ». ».(bilan du débat public)

À l'exception donc de la saturation de l'A31, aucun autre élément n'a fait l'objet d'un consensus. Ce constat exprimé par certaines des personnes interrogées qui déplorent, selon une conception de l'enjeu du débat qui leur est personnelle, que ce dernier « n'a pas fait évoluer les opinions, n'a pas permis l'émergence d'un consensus ni sur l'opportunité d'une infrastructure, ni sur la localisation du tracé », leur fait conclure que le débat n'a pas tenu ses promesses. En effet, le cheminement du débat ne semble pas avoir fait émerger de hiérarchisation d'enjeux, ni de priorités. Jean-Paul Othelet lors de la réunion publique du 26 mai « tient à ce qu'il soit bien clair que personne ne souhaite que la Lorraine soit contournée ». Le problème est la désaturation de l'A31 : » la question est simple, les réponses multiples, les priorités doivent être clairement énoncés et c'est là que le débat pêche » Chaque acteur a énoncé ce qui lui semblait être sa priorité sans que ces priorités aient été mises explicitement en opposition et soient finalement ordonnées en fin de processus. Le même constat avait été formulé à l'issue de la phase de pré-consultation par le préfet de l'époque, mais qui en attribuait en partie la cause « aux lacunes de la discussion en amont du cahier des charges ainsi qu'en matière d'information ». Il relevait cependant exclusivement à l'époque la difficulté de discuter sur les « enjeux de choix de grandes variantes », qui constituent d'un certain point de vue, une abstraction due à l'importance du territoire considérée « chacun s'exprimant sur ce qui le préoccupe le plus directement ». Or, on perçoit bien au travers des registres argumentatifs qu'il énumère, que le caractère abstrait du projet n'était déjà pas le seul en cause à l'époque, mais que ces arguments mettaient en jeu des considérations aussi pratiques, économiques ou encore idéologiques. Quelles que soient les motivations, le fait qu'aucune problématique ne soit parvenue à émerger et à drainer toutes les autres a sans doute contribué à rendre difficile la mise en place d'un processus collectif de recherche et de construction d'une solution au cours du débat.

Ces deux mouvements conjoints –discours de prise de position et dispersion des thématiques abordées- ont conduit à la mise en place d'une dynamique dominante de la répétitivité s'agissant de thématiques « à enjeux » pour leurs énonciateurs, le reste des thèmes n'étant pas ou peu repris. Ceux qui ont un peu été discutés, les arguments n'évoluent que marginalement. Ainsi par exemple sur la question du péage, les interrogations portaient exclusivement sur la pertinence d'une autoroute payante à proximité d'une autoroute gratuite. et son efficacité s'agissant d'un trafic à 80 % local, et non de transit. Au delà des désaccords observés et exprimés sur la « réalité de la part attribuée au trafic local, aux modalités théoriques, voire méthodologique de fixation de cette part, comme relevant de comptages précis, ou au contraire -et les deux étaient sciemment opposés- sur l' « impression » de trafic observée en tant qu'utilisateur de l'autoroute actuelle, le débat sur le péage n'a pas connu d'évolution notable.

2.2.3.3 La constitution de controverses techniques comme support de questionnements politiques

Cependant cette tendance dominante ne caractérise pas la totalité des échanges qui se sont construits durant ce débat. De même que sur des débats antérieurs, des études avaient montré qu'un apprentissage commun avait donné naissance à des espaces communs, des lieux communs (au sens fort et non péjoratif du terme), le débat autour de l'A32 a vu l'émergence de champs thématiques communs qui ont progressivement permis aux discours de s'accrocher les uns aux autres, de nouer des liens. Il en a été ainsi de certaines thématiques qui ont pris du temps à être formulées, mais qui ensuite se sont généralisées. Ainsi, les thèmes et les termes de transport combiné, de ferroutage ont d'abord été tâtonnant puis se sont confirmés au fil des réunions. Une des caractéristiques de ces points de connexion, est qu'ils n'ont que marginalement porté sur les choix techniques du projet mais de façon plus dominante, sur les choix politiques en matière de transport et les critères qui les déterminent. Ainsi, plusieurs « nœuds de discours » se sont progressivement constitués. L'un a porté sur l'utilisation d'un terme pour désigner les solutions de transports différentes de celle de l'autoroute. Le débat portait sur l'utilisation de l'expression « solutions alternatives » ou « complémentaires » ; un autre a porté sur la question des effets économiques induits d'une infrastructure, et plus spécifiquement d'une autoroute ; un autre, sur le ferroutage et le transport combiné.

A travers ces exemples, nous cherchons à montrer la constitution et la construction d'une controverse, les différents temps de cette construction et d'identifier les enjeux –constitués comme tels par les acteurs- qui ont présidé à la construction de cette controverse. Ainsi, par

exemple, au fil des réunions, l'expression de plus en plus présente et grossissante d'un discours en faveur de solutions, non seulement différentes de l'autoroute, mais comme pouvant s'y substituer a conduit les porteurs du projet à tenter de requalifier ces propositions, en « solutions complémentaires ». Etaient ainsi appelés des vœux des opposants, le développement du transport ferroviaire, fluvial, le développement du transport combiné (alliant modes routiers et ferroviaire ou fluvial), de développer le trafic de fret par le train... L'enjeu de cette « requalification » était de bien faire comprendre aux opposants que les solutions qu'ils proposaient ne pouvaient à elles seules répondre aux flux et trafics prévisionnels, et qu'elles pouvaient tout au plus compléter la solution autoroutière. « *Mais les solutions dites alternatives sont plutôt des solutions complémentaires, à envisager même si l'A32 se réalise* ». (M. Grunwald, Président de la Cci de Moselle, réunion publique du 16 juin) ou encore « *Il y a une petite ambiguïté quelquefois lorsqu'on parle de solutions alternatives : ce sont des solutions qui ne sont pas nécessairement toutes à prendre en compte, mais qui peuvent être complémentaires* » (Mme le préfet, réunion publique du 19 mai 1999) Répondant à un intervenant qui évoquait les solutions alternatives, Mme le préfet rappelle cette distinction :

« *-alternatives ? sans doute pas compte tenu de leur niveau de puissance insuffisant en termes d'absorption des flux*

« *-complémentaires pour certaines d'entre elles ? sans doute* »

Ce débat ne s'est pas conclu, aucun accord sur la définition, et les enjeux qu'elle sous-tendait n'ayant été exprimé. Il a cependant mobilisé des données en termes de capacité des différents modes à absorber les flux, des arguments sur la combinaison de ces différents modes et la part de leur développement respectif nécessaire pour apporter une réponse efficace en termes d'absorption de ces flux... Ce débat dans le débat a constitué un point d'accrochage non technique mais politique, puisqu'il s'agissait de mettre fin au soupçon selon lequel un pan majeur du projet aurait été sciemment écarté- absence d'études détaillées de ces solutions dites alternatives et comme cela a d'ailleurs été reproché- et d'atténuer la remise en cause possible du projet qui aurait pu s'alimenter à cette source.

De même le débat sur les effets économiques d'une autoroute a accompagné l'ensemble du processus, cette question étant constituée par les acteurs comme un point-clé de justification du projet et donc pour les opposants, de levier possible pour affaiblir la démonstration des « apports présumés de l'autoroute ». C'est à l'initiative des opposants que ce nœud s'est constitué, en exprimant à plusieurs reprises qu'ils mettaient en question les supposés effets économiques

d'une infrastructure autoroutière sur le développement. Or il est intéressant de constater que dans les discours relatés tout au moins, aucune prise de position aussi « tranchée » n'est exprimée. Mais de façon plus diffuse peut-être, des énoncés ont pu laisser penser que ce lien de causalité était établi. Ainsi, plusieurs personnes ont relevé le discours selon lequel l'opposition au projet d'autoroute remettait en cause le développement régional et favoriserait le déclin de la région. « *Il faut se garder d'affirmer trop hâtivement que l'absence de doublement de l'A31 condamnerait la Lorraine au déclin économique* » (réunion publique du 11 mai 1999)

Dans les discours portant spécifiquement sur cet aspect, il règne un déploiement de précautions, de nuances qui montrent bien la réserve des experts et des décideurs. Les intervenants n'ont eu de cesse de rappeler ces nuances. Le dossier-support de débat précise par exemple que « *l'expérience des autoroutes déjà réalisées montre qu'une nouvelle infrastructure, si elle favorise ou accélère les tendances préexistantes ne génère pas de nouvelles activités ex nihilo* ». « *La réalisation d'une autoroute amène un développement économique à condition que préexiste à cet endroit une dynamique de développement et des projets : l'autoroute fonctionne comme un accélérateur de tendances*. Ce point n'a cessé d'être discuté, la confrontation d'arguments portant notamment sur la clarification de ces conditions préexistantes, de l'évaluation des préalables nécessaires à ce développement éventuel. : évalue-t-on de la même façon cet environnement, ses potentiels ? Pour ensuite interroger en amont, les priorités visées et développées -en termes d'espace de développement, de nature d'activités...- par les décisions et orientations politiques. Ces discours s'enchevêtraient dans un questionnement commun, mais, de façon dominante sur ses aspects politiques, (choix des zones dont le développement était souhaité ou devait être entretenu ; signification du développement économique visé- et moins sur la question de savoir dans quelle proportion un développement économique est induit par une infrastructure. D'ailleurs sur ce dernier point, les certitudes ne sont pas de mises, et n'ont d'ailleurs pas, comme nous l'avons mentionné, été exprimé.

Un autre exemple de cette construction est observable notamment sur le débat qui s'est progressivement instauré sur le ferroutage. Dès la deuxième réunion publique, la controverse concernant le ferroutage est « enclenchée » à l'initiative des opposants au projet d'autoroute. L'enjeu réside ici également dans la reconnaissance du ferroutage comme solution efficace du point de vue des objectifs assignés à l'infrastructure envisagée : désaturation de l'autoroute A31, captation des flux de marchandises... Il s'agit bien pour les défenseurs de cette solution de démontrer et de faire admettre l'adéquation de cette solution à ces objectifs. Aux prises de

positions successives et récurrentes en faveur du ferroutage, les représentants vont progressivement construire et exprimer des arguments montrant l'inadéquation de cette solution. Au fil des réunions, Mme le préfet intègre ces éléments et présente la question de « départ » comme « celle du dysfonctionnement du sillon mosellan qui risque d'être saturé à l'horizon 2010, autant pour l'A31 et que pour le ferroviaire » coupant ainsi court la discussion sur l'utilisation du ferroutage comme solution possible. Dans ce débat également, les opposants ont majoritairement investi le discours politique sur les choix, les porteurs du projet, et notamment les représentants des services techniques de l'Etat ont tenté quelques incursions dans le champ technique pour invalider la pertinence d'une telle solution. À une intervention s'exprimant en faveur de cette solution, le directeur du CETE de l'Est répond qu'il faut une distance minimale pour que cette solution soit rentable. À la troisième réunion publique, le directeur adjoint de la DRE rappelle « que le ferroutage ne peut se faire que sur des distances assez longues, qu'il faut une capacité ferroviaire suffisante, et que le ferroutage coûte plus cher au transporteur que la route » Si les participants ont entendu ce mode argumentatif, ils n'y sont pas rentrés et ne l'ont pas investi. Les arguments et la controverse technique ont été le fait des experts et spécialistes lors de la réunion thématique organisée sur ce thème. Dans ce cadre, les arguments ont porté sur les contextes d'implantation du ferroutage. Ainsi la tentation de comparer la situation française avec l'exemple Suisse -où le ferroutage représente une part importante du trafic de transit-, notamment à l'occasion de la table ronde où un expert suisse est venu présenter cet exemple, est rapidement freiné par les porteurs du projet au motif que la situation des deux pays est très différente donc incomparable : tonnage maximum autorisé dans le transport routier 28 tonnes alors qu'il est de 40 en France, ce qui donne une plus grande marge de manœuvre aux transporteurs routiers et rend moins intéressante l'utilisation du ferroutage ; la configuration géographique des deux pays (difficulté de franchissement des Alpes par la route pour la Suisse, ce qui n'est pas le cas en France « où il est possible de traverser le territoire en une nuit ») (M. Schlichting, représentant l'Union régionale de transporteurs de Lorraine). Le coût de ce mode de transport a également donné lieu à débat, le coût actuel étant sensiblement plus élevé que le transport routier. L'argument du « surcoût » de cette solution par les porteurs du projet, et les représentants des transporteurs routiers a fait apparaître notamment chez les professionnels du transport (SNCF et Conseil national du transport) des questionnements sur le sous-coût du transport routier et la non-intégration dans ce coût, des coûts externes -au transport lui-même- tels que la sécurité, la pollution, les coûts sociaux. Aussi, cette thématique relative au ferroutage a-t-elle bien été portée au cours des débats, et finalement discutée entre « experts ». Est-ce à dire que cette confrontation d'arguments entre experts a été le point d'orgue de ce processus, il est

difficile de ne pas le penser. D'autant que les participants se sont montrés très intéressés et très curieux de ce que pouvaient leur apprendre les experts... Différents arguments ont d'ailleurs fait « mouche et ont été repris par les opposants dans leur façon de poser dorénavant le problème.

En résumé, la dynamique de répétitivité observée au cours des débats se décline en plusieurs formes qu'il convient de distinguer :

- certains (les politiciens, les techniciens) sont engagés dans l'équipement (par des mots) d'une forme (le Débat Public) permettant à des gens ordinaires de se prononcer sur des enjeux qui les dépassent ; la répétition et la fabrication de **stéréotypes** indiquent jusqu'où ils croient possible d'aller dans ce processus de politisation des pratiques sociales (plus les stéréotypes se multiplient, plus l'équipement est ample) ;
- d'autres (les opposants inorganisés, les gens qui font des remarques), sont poussés par le dispositif de politisation (le Débat Public) à stabiliser, par la répétition, des impressions et des intérêts assez disparates ; la cristallisation qui s'opère ainsi fabrique d'autres stéréotypes, tantôt congruents avec les précédents (l'insécurité sur l'A31), tantôt divergents (les incidences sur la santé : la pollution autoroutière est-elle cancérigène ?) ;
- entre les deux se situent les opposants organisés qui ont réussi à faire entrer leur cristallisation (l'A32 n'est pas opportune) dans le dispositif de politisation (ils s'expriment plus que les partisans de l'A32), mais sans construire pour autant une contre-expertise (ils ne sont pas en mesure de définir un intérêt commun).

En d'autres termes, tous les propos sont durcis et figés, mais certains sont cristallisés, d'autres sont politisés. La coexistence de ces deux mouvements se traduit par la constitution d'un nombre limité de **lieux communs** (qu'on pourrait définir comme des « stéréotypes partagés »), comme : « le ferroutage », apparu comme **terme** et devenu rapidement un **thème**. Le ferroutage est un lieu commun parce qu'il permet de se comprendre (grâce à la presse, on voit en gros ce que c'est) sans obliger à avoir une définition explicite (qui ferait apparaître des malentendus). D'autres termes, tel celui d'« approche multimodale », sont presque parvenus à ce stade, mais comme l'opposition entre « approche complémentaire » et « approche alternative » a été posée comme telle au cours du Débat, elle fait apparaître le malentendu et multimodal peut facilement être dénoncé par telle ou telle partie prenante.

2.3 UNE MISE EN ŒUVRE DU DEBAT QUI CONFORTE LA PRIMAUTE DES CARACTERISTIQUES DU TERRAIN SUR LE DISPOSITIF PROCEDURAL MIS EN ŒUVRE.

L'utilisation quasiment intégrale des principes et des modalités de débat mises en œuvre sur le débat « Boute-Carros » et les résultats contrastés constatés sur les deux projets interrogent le rôle du dispositif sur la construction du débat et laissent entrevoir la prégnance d'autres facteurs dans cette construction. Le cadre organisationnel ne suffit pas à lui seul à caractériser une façon de pratiquer et de mener les débats. Si les caractéristiques du projet peuvent être avancées pour expliquer en partie les différences de dynamiques induites par ce dispositif, les caractéristiques de l'environnement dans lequel le projet prend place (histoires du débat, histoire des territoires, interactions au cours des débats) et surtout la façon spécifique qu'ont les acteurs de mettre en place et d'adapter ce dispositif semblent plus déterminantes encore. Au-delà de ce constat, la mise en perspective de plusieurs « situations de débat » permet-elle de tirer des enseignements quant à la formation d'une expertise du débat pour les différents acteurs impliqués ?

La dynamique repérée dans ce débat semble être le résultat des effets conjoints des interactions en jeu au cours de ces débats, mais également du cadre d'organisation de ces débats. Sur le premier point, la question porte sur les attitudes, comportements des acteurs et la dynamique interactive qui en a résulté. Les acteurs étaient-ils disposés à se positionner dans une attitude d'échanges et d'apprentissages collectifs et communs ? En ce sens l'histoire antérieure au débat de 1999, à savoir la phase de pré-consultation n'a-t-elle pas contribué à « crispier » chacun des acteurs sur sa position. Ce questionnement se combine avec l'organisation dans laquelle ces interactions se sont mises en place.

Une première remarque porte sur l'organisation des réunions. En effet, la répétition de réunions identiques n'a sans doute pas rendu visible l'évolution des débats, comme cela avait pu être le cas au cours des expériences précédemment mentionnées. En effet, dans ces débats antérieurs il était apparu que la tenue de réunions aux statuts différents, avaient permis d'une certaine façon le balisage du processus, le marquage de son évolution.

« Les rapports entre les réunions en préfecture et en mairie n'ayant pas été clairement définis par le préfet coordinateur, on assiste à une relation « hiérarchique » - de fait les propos tenus étaient empreints d'une force supérieure qui leur conféraient une valeur officielle - Pourtant on ne peut nier que les réunions en préfecture ont rempli une fonction tout à fait importante : rythmer, scander et parfois même impulser le débat »²⁰

Les réunions (réunions publiques et réunions thématiques) n'ont pas les mêmes objectifs,

puisqu'elles sont censées porter sur des problématiques différentes, mais ont le même statut, même si on a pu voir que dans les faits cette distinction n'était pas aussi nette. Il n'y a pas comme dans ces procédures précédemment évoquées, de moments ou de lieux d'expression d'avancée du débat, qui permettent de faire le point sur ce qui s'est dit, sur ce qui s'est passé. À l'exception de la « lettre du débat » qui retraçait le déroulement des réunions et le contenu de certains échanges, il y a eu peu de moyen de rendre visible cette avancée, de reprendre les arguments. De ce point de vue, il aurait sans doute été intéressant de juger des réactions des acteurs à la lecture de la « lettre du débat » : étaient -ils d'accord sur la façon dont les événements étaient relatés, sur le choix des propos retranscrits ?

2.3.1 La prégnance des acteurs et de leurs interactions sur la construction de la dynamique du débat

Bien que nombre de participants aient exprimé clairement leur respect pour le travail effectué par les membres de la commission et parfois même pour la personnalité des membres eux-mêmes, quelques éléments ont sans doute contribué à infléchir voire à durcir les discours ou les comportements de certains opposants. Ainsi, dès les premières réunions, la « monopolisation » (selon la formule d'un journaliste de *L'Est républicain*) du débat par le maître d'ouvrage, a fait naître une exaspération chez le public : « *on n'est pas venu ici pour vous écouter, c'est une tactique pour nous empêcher de parler* »²¹

Par ailleurs, le rôle joué par Mme le Préfet dans le débat semble avoir également contribué à en infléchir la dynamique. En effet, comme on peut très nettement l'observer et le repérer dans le corpus des interventions, Mme le préfet a été très présente dans les discussions et a répondu elle-même à la plupart des questions qui étaient posées. Si cette présence a été interprétée par certains comme un signe positif de l'investissement de la représentante de l'Etat dans cette procédure, il semble qu'elle ait également été un frein à la dynamique du débat. Sans parler de l'inévitable ascendant que conférait au préfet l'utilisation d'un discours éminemment politique, les réponses aux questions du public s'appuyaient le plus souvent (et fort logiquement) sur des aspects qu'elle maîtrisait, mais que le public ne se représentait pas de cette manière. Il semble bien que ce soit l'absence de réponse à des problématiques, à des inquiétudes soulevées qui ait entravé l'installation d'un climat d'échange au cours des débats.

Plusieurs exemples peuvent illustrer ce constat. Ainsi, lorsque M. Guir signale que sa commune

²⁰ Bernat V., Tapie-Grime M., « Observation et analyse de la conduite du débat public en amont de la décision de réalisation du bouclage Ouest de la Francilienne (A184). L'Accès à la parole, source d'entente et objet de dispute » commande Dreif du 11/8/94.

²¹ « L'Etat VRP de l'A 32 » dans *L'Est Républicain* du 2 avril 1999

est déjà fortement pénalisée par la présence de l'autoroute A4, de deux lignes à haute tension, de trois conduites de gaz et de la RN3, et qui fait remarquer que le dossier A 32 prévoit d'y établir encore un nœud routier et un échangeur, il n'obtient pas de réponse : ni de rappel de la situation de la commune, ni -et ce qui est sans doute le plus grave - de réponse quant à ce qui est prévu, sur ces points, dans le projet actuellement soumis au débat et qui rassemblait toutes ces personnes. Mme le préfet aborde en fait sur la deuxième partie de la question, dans laquelle le maire rappelait l'inquiétude de ces concitoyens quant à leur propriété et sa propre inquiétude sur le fait que le projet A 32 bloque l'urbanisme. Elle précise « *que la maîtrise de l'urbanisme est une préoccupation que le maître d'ouvrage partage et que si la réponse choisie est l'A32, il faudra réserver les emprises le plus tôt possible car la zone concernée par les trajets est en expansion démographique* » (compte-rendu du débat). On perçoit à travers cet exemple, mais il en existe d'autres, le décalage existant entre l'expression d'une préoccupation « intime » débouchant sur une demande de réponse précise et la réponse politique, à fort accent technocratique, apportée.

La monopolisation de la parole par Mme le préfet, d'ailleurs relevé à plusieurs reprises par les participants, n'a pas permis, dans de nombreux cas, que des réponses techniques, précises et concrètes soient apportées. D'une certaine manière, on pourrait dire que cela a contribué à la formulation quasi-répétitive de questions et de préoccupations d'ordre techniques et à la généralisation de questions politiques d'« opportunité » du projet perçues et rendues possibles par la présence du représentant de l'Etat en la personne de Mme le Préfet ;

Cette pratique soulève plusieurs autres questionnements sous-jacents. Elle interroge, d'une part, le principe du partage des rôles dans la conduite du débat. La construction de la dynamique du débat ne repose-t-elle pas, au moins en partie, sur l'obtention de réponses adaptées aux questions - techniques à des questions techniques et politiques à des questions de cet ordre-- ? Une réponse affirmative conduit à prôner la clarification des rôles des acteurs, afin que les attentes soient satisfaites et que des échanges, sur cette base, puissent s'engager.

Elle souligne d'autre part, la prégnance du statut de la personne qui répond, dans la construction d'un éventuel échange. Les réponses de la représentante de l'Etat ne s'engageaient pas dans une confrontation de conceptions mais davantage dans un registre de « savoir », que certains ont pu recevoir et ressentir comme l'énoncé de la vérité. Son statut ainsi que le mode de réponse qu'elle utilisait ont certainement contribué à mettre fin aux échanges dès lors que le préfet s'était exprimé. Dans cette perspective, il semble bien que le débat ait souffert de l'absence d'un médiateur permettant aux différentes parties de s'entendre, de se comprendre. Une personne, au statut sinon neutre tout au moins un peu extérieur et non directement concerné

par l'enjeu du débat, qui traduise et fasse entendre aux deux « parties » les intérêts, motivations et attentes de l'autre. Au final et comme l'ont exprimé plusieurs personnes au cours des débats, il semble bien que les deux discours aient eu des difficultés à se retrouver à s'opposer, à se pénétrer et à s'enrichir mutuellement l'un de l'autre. L'impression qui persiste à la lecture des comptes-- rendus est la coexistence de deux discours parallèles qui ne se sont liés presque à aucun moment et qu'il n'y a pas eu de personne permettant d'effectuer une traduction entre deux univers que beaucoup de points opposent.

Enfin, au-delà de cette question du contenu des réponses et du statut de la personne répondante, la commission a pris position quant au moment de l'intervention du préfet dans la procédure. Tout en « *reconnaissant le caractère favorable de l'implication personnelle du préfet dans le débat sur l'A 31* » la commission préconise en effet dans son bilan du débat, qu'à l'avenir « *lorsque des débats interviendront à un stade moins élaboré du projet, il sera préférable de réserver le rôle du représentant de l'Etat à la phase succédant au débat et durant laquelle il convient de tirer ses enseignements et d'effectuer des arbitrages* ».

De façon générale, et en cela la comparaison avec le débat Boutre-Carros apporte quelques indications, la persistance de malentendus, d'incompréhensions non discutées a peut-être nui au climat du débat. Au cours du débat Boutre-Carros en effet, les membres de la commission avaient été amenés à plusieurs reprises à édicter des principes et des règles de fonctionnement du débat qui avaient été rendues publiques soit par le biais des réunions, du forum ou des lettres du débat. La visibilité publique de cette réflexion interne et continue de la commission sur son propre fonctionnement et le fonctionnement général du dispositif, avait suscité des réflexions, des réponses et finalement un débat sur le débat via ces différents supports. Il est difficile d'affirmer catégoriquement le bienfait de ces échanges, mais débattre sur la façon de débattre, chercher à s'entendre sur les règles du jeu constitue un préalable qui ne doit pas être étranger à l'impression positive qui ressort du fonctionnement de « Boutre-Carros ».

Outre cette aptitude à discuter sur les modalités de débats, la façon dont les différents partenaires acceptent d'entrer dans un débat, en acceptant également les risques afférents à ce débat, peut également être considérée comme un facteur de variation de ce qui se construit dans ces échanges. Le sentiment qui se dégage à la lecture des prises de position des différents acteurs ici est que sur plusieurs aspects, le débat était fermé, durci, rendant sans doute difficile des échanges. Ainsi, à la proposition plusieurs fois exprimée de considérer aussi les solutions alternatives, les réponses du maître d'ouvrage, voire des experts étaient sans appel : les solutions alternatives avaient été étudiées et ne répondaient pas aux fonctions qu'on attendait de la nouvelle infrastructure. Le dialogue était clos...Ayant assisté à une des réunions publiques, un

journaliste relève : « *Expert au ministère des transports, Maurice Girault a parlé du futur, en s'appuyant sur des modèles élaborés dans des bureaux parisiens. Interrogé à plusieurs reprises sur des points précis, M Girault a balayé d'un revers de main toutes les objections, précisant que tous les paramètres étaient pris en compte* ». ²²

Sur le débat Boute-Carros, ces demandes, d'ailleurs diplomatiquement qualifiées de pertinentes, ont conduit les membres de la Commission et avec eux le maître d'ouvrage, à reconnaître les limites et les choix de leurs études :

« *Nous n'avons certainement pas couvert l'ensemble du champ à étudier, car le temps qui nous était imparti ne nous le permettait pas. L'un d'entre vous, par exemple, a fait une remarque judicieuse en disant qu'il aurait été intéressant d'évoquer les retombées économiques possibles d'autres types de solutions. C'est pertinent, mais il est difficile d'apporter une réponse à une telle question, car on entrerait alors dans des comparaisons extrêmement complexes* ». ²³

Ces postures différentes ne renvoient pas la même impression et sont susceptibles de donner naissance à des interactions sensiblement différentes. Au-delà du contenu des échanges, un des éléments qui semblent distinguer les deux éléments comparés ici a trait au « climat » des débats. Plusieurs éléments peuvent participer de cette construction. Les échanges observés sur le débat A32 traduisent une atmosphère de rapports de force entre les participants. Un peu « classiquement », les participants se sont positionnés dans un jeu de valorisation de leur propre discours et de façon concomitante, de dévalorisation, de « réduction » de celui de « l'autre ». Les rhétoriques en œuvre ont opposé des notions et des concepts évalués sur des échelles de valeur différentes. Chez les tenants du projet, on a ainsi pu noter les oppositions entre les valeurs des opposants relevant d'une logique désignée comme individualiste (intérêts particuliers, syndrome Nimby...)*« La seule logique du « pas dans mon jardin » n'est pas acceptable »* a indiqué Philippe Leroy, résolu à faire entendre une voie différente de celle du chœur des opposants. *« Si l'on veut un développement durable, il faut réfléchir à ce que seront les besoins de nos enfants dans 20 ou 30 ans. Or si l'on ne fait rien, A31 sera dans vingt ans le couloir de la mort pour les voitures et celui de l'asphyxie pour les camions »*. A contrario, plusieurs tentatives des porteurs du projet visaient à référer leurs discours à des valeurs générales, parfois empruntés à des registres « contemporanément » admis, comme le discours environnementaliste. Ainsi, une partie du discours de Mme le préfet s'inscrivait dans la logique du « principe de précaution », pour justifier des choix politiques qu'elle défendait -la réservation d'emprise pour la construction ultérieure de l'autoroute- « emprunt » que les opposants ont jugé cynique parce qu'antinomique

²² *ibid*

²³ « Sur le problème posé », *La lettre du débat public* du 15 juillet 1998

avec l'esprit et l'idée fondatrice de ce concept.

« Le principe de précaution, qui est aujourd'hui à la base des politiques de développement durable qui sont celles du gouvernement, nous invite donc à réserver les emprises pour permettre, si le jour venu cela apparaît nécessaire, de réaliser l'infrastructure autoroutière répondant au problème de la saturation du sillon mosellan ». (réunion publique du 22 avril 1999).

A contrario, dans le discours des opposants, on relève la valorisation d'un registre d'intérêt général plus vaste encore, tel que la responsabilité à l'égard des générations futures, une conscience des choix effectués non seulement sur des échelles spatiales circonscrites (nationale, internationale, voire mondiale), mais quasiment d'un point de vue philosophique sur le sens de la vie et le devenir de l'homme sur la terre.

« *Quelle lorraine pour les générations futures ?* » (réunion publique du 24 mars 1999)

« *Lorsqu'on engage l'avenir des générations futures* », le coût ne doit pas avoir d'importance et souhaite que l'on étudie dans le détail des solutions susceptibles de préserver le bonheur des habitants de la région ». (Réunion publique du 8 avril).

La question d'une construction commune pose la question de la reconnaissance d'autrui, de la façon dont on se le représente et dont on le construit dans l'échange. Au travers de plusieurs interventions des représentants du maître d'ouvrage, les représentations qui transparaissent rendent compte d'un autrui, d'un public qu'il faudrait guider pour qu'il sache où est son bien. L'idée dominante qui se dégage de ces discours traduit un sentiment de supériorité technique, scientifique, qui implique comme corollaire de « faire le bien des gens malgré eux ». Cette posture a trouvé à s'exprimer à plusieurs reprises au cours des débats, ce que n'ont pas manqué de relever quelques opposants, qui ont réutilisé et détourné les expressions utilisées à des fins ironiques et rhétoriques. Suggérant le développement du ferroutage malgré les réticences de la SNCF, une élue ajoute : « *il faut faire le bien de la SNCF malgré elle* ». Ce décalage a également pris corps dans les discours relatifs à la définition des attentes des populations : les propos des porteurs du projet suggéraient qu'ils connaissaient ces attentes et ils en ont parfois donné quelques éléments. S'agissant de la prise en compte des attentes de la population, Mme Malgorn fait valoir que cette prise en compte est bien la préoccupation des pouvoirs publics et qu'à ce titre, une des réponses à ces attentes réside dans le rééquilibrage modal. À plusieurs reprises, les discours des porteurs du projet justifiait le projet, et les logiques qu'il sous-tendait comme l'anticipation des attentes des populations, dont elles sont parfois elles-mêmes ignorantes. « Il faut faire le bien des populations malgré elles ». Dans cette conception, le sens du débat et des échanges se colore d'une nouvelle nuance, il ne s'agit pas de convaincre l'autre, mais bien de « lui dire ce qui est ».

Pour conclure sur ce point, il apparaît que les commentaires et critiques sur le déroulement des débats portent le plus souvent sur la mise en œuvre en l'espèce de la procédure, que sur l'équipement procédural instauré par la loi Barnier, ou les principes de débat instaurés par la commission particulière du Débat Public. Il semble bien que ce soit la façon et les conditions dont la procédure a été appliquée qui soient en cause. En l'espèce « l'environnement » au sens de contexte avec son histoire, ses particularités territoriales, ses acteurs, semble avoir majoritairement influencé le processus.

2.3.2 Le débat, quel apprentissage pour les acteurs ?

Comme évaluation postérieure et à la croisée des questionnements précédents, il nous apparaissait important d'observer si la participation à un débat public avait quelque effet sur les différents acteurs impliqués. Ainsi du point de vue du public, il était intéressant de déterminer si une participation dans la durée à une telle procédure et des « investissements » en termes de questionnement du projet, des méthodes utilisées pour le concevoir, des résultats d'experts, avaient conduit les participants à se constituer des connaissances, mais également des compétences nouvelles. Du point de vue des organisateurs du débat, cette question s'inscrit dans un questionnement Du point de vue des experts, il nous semblait intéressant d'interroger les possibles effets de ce débat sur leurs pratiques, travaux, façons de faire, ...

2.3.2.1 La formation du public

Cette interrogation consiste à évaluer les effets d'une telle participation sur les individus. Sans qu'il s'agisse véritablement de la constitution d'une expertise, la participation de la plupart d'entre eux représentant une « première », tout au moins peut-on parler d'apprentissage.

Outre les connaissances qui sont le fruit de l'expérience du débat, les quelques éléments que nous détenons confirment le processus d'apprentissage en œuvre lors de cette expérience collective. Sans entrer dans le détail de recherches portant explicitement sur cette question, les entretiens effectués auprès de membres d'associations ainsi que la teneur de leur contribution montre en effet le savoir qu'ont dû acquérir nombre d'entre eux afin de pouvoir non seulement comprendre les enjeux du débat, identifier ceux qui seraient susceptibles de nourrir leur argumentation et leur cause et finalement participer en faisant des propositions, même si nous l'avons vue, la réponse à ces dernières s'est avérée pour certains décevante. Ainsi, les membres de l'association AGIRR ont vu dans la question des PDU un moyen de faire entendre leur discours en faveur d'une réduction des trafics routiers. De même, chacune des tables rondes

organisées sur des sujets relativement techniques et pointus a reçu de la part de ces membres d'association des réponses détaillées et argumentées.

Un autre des aspects que nous avons souhaité observer - repérer serait un terme plus juste étant donné la nature du travail que nous avons effectué sur les documents - sont les effets des interactions entre les experts et le public, notamment sur les enseignements que les uns et les autres ont retirés de cette expérience. Un des épisodes de ce débat a mis en avant un ajustement entre, notamment, le niveau d'expertise présenté par les techniciens des services de l'équipement et le niveau sous-tendu par la précision et la justesse des questions posées par le public.

À cet égard, on peut noter le constat fait par un des membres du CETE qui reconnaît le niveau « d'expertisation » des publics.

« Les contre-propositions étaient assez constructives et il fallait les argumenter pour pouvoir les démonter...euh c'était pas notre volonté de les démonter, elles ont été étudiées objectivement...enfin avec toute l'objectivité... possible... » (CETE)

« Un des résultats du débat public, à mon avis, j'y verrai déjà un côté positif, c'est d'avoir montré au public toute la complexité qu'il y a dans ces problèmes et que c'est pas dans des conversations de café du commerce qu'on trouve la solution, comme certains pouvaient le croire. Ça à la fois montré notre humilité et la complexité du problème. » (CETE)

2.3.2.2 Pour le CETE et les organisateurs de débat...le début d'une constitution d'un retour d'expérience.

Les effets de la procédure sur la pratique du CETE semblent inopérants du point de vue des méthodes utilisées, la tradition tenant lieu de « loi ». En effet, les techniciens du CETE reconnaissent ne pas avoir procédé autrement que ce qu'ils ont l'habitude de faire depuis de très nombreuses années, une tradition d'étude et de conception des projets étant en place et pérennisée notamment par le truchement des formations « institutionnelles » qu'ils ont suivies. Ainsi les méthodes et pratiques de travail ne semblent pas foncièrement remises en cause par la destination publique de leurs travaux. Le temps de l'expertise des études ne semblent pas être questionné et remis en cause par le temps de l'expertise rendue publique. Cette constatation s'explique également pour partie par la pratique instituée depuis maintenant plusieurs années de présentation à des publics, même s'il ne s'agissait pas alors des mêmes formes de présentation, ni selon exactement les mêmes procédures. *« Il y a toujours une phase de concertation dans les procédures Etat par rapport à ce que font les conseils généraux quand ils font des routes. Là y'a tout un tas de support de communication spécifiques au débat public. Actuellement il est question de généraliser cette procédure de débat public Barnier, il faudra voir dans quelle*

mesure, c'est certainement pas avec tout ce luxe de moyens...c'est cher, y'a eu énormément de choses sous-traitées, tant que c'est à l'intérieur..; tout ce qui relève de la communication »(CETE)

Un travail sur la communication et l'apprentissage de l'organisation de cette -relativement-nouvelle procédure semblent être les seuls domaines dans lesquels ils aient eu à s'interroger. Le mode de formation de cette expertise, si celle-ci est reconnue, repose sur une technicité - en l'espèce celle de l'agence de communication - qui développe des outils, des méthodes de communication spécifiques et construites à partir d'expériences antérieures.

« y'a une agence de communication qui est intervenue comme conseil pour la rédaction du dossier, c'est elle qui a remis en forme le dossier, l'édition, qui s'est occupée de la plaquette, les points-clés, qui a réalisé les expositions, qui a été maître d'ouvrage des expositions, c'est nous qui l'alimentions, mais c'était complètement retravaillé, elle nous a beaucoup aidé... Elle s'est occupée de la lettre du débat. C'est elle qui a mis au point tout le processus de communication : il faut faire ceci... qui nous a soumis des scénarios, qui était là à la base...qui était intervenu sur des débats Bianco. » (CETE)

2.3.2.3 La constitution d' « une boîte à outil » du débat

Cette troisième application de la loi Barnier a mis en avant le caractère fondateur de l'expérience dans la pratique de l'organisation et de la conduite de débat. *« Nous, on bénéficiait des deux débats qui avaient précédé sur le port du Havre et Boute-Carros, mais qui étaient sensiblement différents puisque c'était pas du tout une infrastructure linéaire »* Cette logique se poursuit puisque le caractère novateur de la procédure et le peu de références et d'expériences sur ces pratiques tendent à constituer les personnes et organisations ayant eu à « connaître » ces situations, comme des références. *« Toutes les personnes qui veulent actuellement lancer un débat public nous ont consulté pour savoir comment on avait fait, on nous a même demandé d'apporter une assistance plus détaillée » (CETE)*. Un autre élément qui ressortit de cette observation et qui complète cette dimension d'expérience est la notion d'épreuve, recouvrant ce que dit Jean-Yves Trépos en référence à l'étymologie du mot expert « celui qui a éprouvé (*expertis*), qui a affronté les dangers (*experiti*). *« Je pense que chaque maître d'ouvrage qui lancera un débat maintenant pourra bénéficier des expériences précédentes...et c'est vrai pour le maître d'ouvrage mais c'est vrai aussi pour les commissions particulières de débat public qui se tuyaient aussi parce que c'est aussi une dure épreuve pour eux » (CETE)* L'emprunt de forme fait au débat Boute-Carros, et le fait que dorénavant ce « débat A32 » soit également versé au dossier « de la consultation sous l'égide de la loi Barnier », laisse penser qu'un

processus de « normalisation » de certaines de ces pratiques soit en cours. Cependant, l'emprunt presque intégral des modalités d'organisation d'un débat sur l'autre ne génère, ni ne garantit le « relatif succès », ou une unité de pratiques, plusieurs éléments, comme nous l'avons vu, intervenant dans la dynamique instaurée. En matière de débat, comme dans beaucoup de domaines, la croyance d'une « bonne recette » est un leurre.

En l'espèce, il semble que le processus ait souffert d'une certaine rigidité dans la façon d'appliquer le cadre inspiré par l'expérience antérieure, au détriment d'une perméabilité aux évènements, aux acteurs, la phase de pré-consultation de 1996 ayant sans doute contribué à « crispier » les positions des uns et des autres. Sans doute, parce qu'il s'agissait d'une procédure nouvelle, les organisateurs du débat Boute-Carros avaient porté une attention particulière à l'organisation et notamment, semble-t-il, ont veillé à ce que cette organisation corresponde aux attentes et caractéristiques du territoire et des « débattants ». Les documents traduisent un questionnement continu sur ce qu'il convient de faire, sur les réactions que suscitent telle ou telle modalité de la procédure. Ce souci de répondre à des attentes exprimées, cette réactivité ou adaptabilité du dispositif de débat, alors en construction semble être une des caractéristiques du débat « Boute-Carros » .

« L'expertise en tant que séquence temporelle, doit être perméable au contexte et aux aléas ». La tension (...) se reformule ainsi : ou l'expertise déploie ses techniques (selon une procédure réglée une fois pour toutes) ou elle avance au jugé (pour s'ajuster en permanence aux contraintes rencontrées). C'est donc vers une entreprise de compromis que semble s'orienter l'expertise opportune : intégrer l'incertitude et le devenir dans son programme d'intervention »²⁴

Sur le débat A32, il semble que l'outil procédural et sa mise en oeuvre ait prévalu sur cette attention et adaptations aux aléas que sont notamment dans cette démarche, les publics et leurs demandes.

La constitution de ce corpus de pratiques en matière de débat public entérinant le principe « du retour d'expérience » n'exclue pas les possibilités de modifications, d'adaptation pour les débats à venir. Comme l'ont exprimé plusieurs acteurs, dont la présidente de la commission particulière du débat, Reine-claude Mader-Saussaye, qui dans une interview accordée à *L'Est Républicain*, dit rester « confiante sur le concept de débat public même s'il peut être amélioré puisqu'en Lorraine ce n'était que le troisième »²⁵ ..

²⁴ J-Y Trépos, "la sociologie de l'expertise" Presses universitaires de France, Paris, n°3119, 1996

²⁵ *ibid*

Ainsi, le « retour d'expérience » envisagé au sens large, c'est-à-dire constitué non seulement du cadre d'organisation des débats, mais également des évaluations et impressions exprimées à posteriori par les acteurs ayant participé, constitue une des modalités d'enrichir la réflexion sur cet outil procédural. En effet, les acteurs impliqués dans ce débat étaient relativement conscients du caractère sinon expérimental, tout au moins précurseur du processus dans lequel ils se trouvaient, et ont endossé plusieurs fois un rôle « d'éclaireurs » pour les procédures et publics à venir. Ainsi, dans la réunion conclusive du 22 juin, un certain nombre de participants ont émis des suggestions pour les débats futurs, pour les modifications éventuelles à apporter au texte de loi, et aux principes qu'ils contient. De même, le bilan de la Commission particulière du débat contient certaines préconisations ou interrogations à intégrer dans les futurs débats ; réflexion sur les moyens à accorder aux associations pour réaliser des études complémentaires ; processus de désignation des experts ; partage des rôle entre les différents acteurs du débat...

PARTIE 3 : DEBAT ET EXPERTISE, UNE NOUVELLE IMBRICATION ?

La difficulté, d'une part, de faire émerger une problématique commune et, d'autre part, de déplacer l'enjeu du débat vers une redéfinition de la place du politique dans le processus décisionnel, pose avec une acuité particulière la question de l'expertise. Le premier point interroge l'efficacité de l'expertise dans un processus de recherche de solutions, d'apport de réponses sur des problèmes complexes non hiérarchisés et multiples. Le second point questionne le rôle de l'expertise dans la formation de problématiques plus politiques que techniques. L'expertise peut-elle répondre aux interrogations politiques soulevées et posées par les publics ?

Nous avons questionné ce dispositif à la lumière d'une définition courante d'une situation d'expertise, que rappelle J.-Y. Trépos : « *une situation problématique requérant un savoir de spécialiste qui se traduira par un avis donné à un mandant afin qu'il puisse prendre une décision* ». ²⁶

Il semble que dans la situation que nous avons à observer, experts et les décideurs ne sont pas seuls concernés, puisque apparaît un troisième partenaire - en tout cas constitué et désigné tel quel par les procédures- à savoir une frange de la population intéressée par le résultat de ce dispositif mais qui ne remplit aucun des rôles susmentionnés. On peut dès lors s'interroger sur le sens et la portée de la présence de ce troisième « élément » : quel est résultat de cette présence sur la construction de ce dispositif d'expertise ? A t-elle quelques effets ? De quelles natures ? Comment accompagne-t-elle ce dispositif ? Et surtout : jusqu'à quel point ce troisième acteur est-il en mesure de constituer et de revendiquer une expertise ?

Au travers de deux champs de questionnement, portant respectivement sur la formation de l'expertise (à la fois constituée par et constituante de ce dispositif) et sur la mobilisation de l'expertise à des fins de participation à la décision, il semble que l'on parvienne à une problématique centrale qui est celle du lien entre expertise et politique. Dans une configuration l'expertise apparaît comme la concrétisation et la mise en forme de plusieurs volontés politiques, dans la seconde, la volonté politique portée cette fois-ci par les populations cherchant à s'exprimer au travers des choix sous-tendus par l'expertise.

3.1 LA PLACE DE L'EXPERTISE DANS LES PROCESSUS DECISIONNELS ET PARTICIPATIFS.

Les procédures de participation du public mettent au jour différentes significations de l'expertise

²⁶ ibid

dont les éléments constitutifs correspondent à des domaines d'enjeux différenciés. Si dans tous les cas, l'expertise est sollicitée pour répondre à un problème posé, il semble que dans le cadre des procédures de participation des publics sa forme et ses contenus soient sensiblement imprégnés d'un enjeu supplémentaire, sous-tendu par sa mobilisation, à savoir convaincre non seulement un destinataire direct, son commanditaire, mais bien l'ensemble des destinataires indirects considérés comme bénéficiaires finaux. Dans cette perspective, il convient de s'interroger sur le mode d'expertise en jeu lorsque le sens de son action vise une dimension rhétorique. Ainsi, même s'il paraît difficile d'isoler ces différents niveaux d'action, il convient de bien les distinguer afin de pouvoir repérer les dimensions prégnantes dans l'un et l'autre domaine d'enjeux et peut-être pouvoir identifier différentes formes d'expertises auxquels ils donnent lieu. Schématiquement, cette distinction reposerait sur deux niveaux d'enjeux qui seraient : une expertise pour décider bien et une expertise pour démontrer qu'on décide bien. Une expertise de prise de décision et une expertise de justification. Dans cette visée, nous avons distingué d'une part une forme d'expertise portant essentiellement sur la phase d'étude et de conception des projets et une deuxième phase rhétorique celle-ci tendant à démontrer aux différents publics la validité de l'expertise mobilisée.

3.1.1. L'expertise de conception des projets

Dans le cadre d'une analyse de l'expertise au cours et au travers d'un processus de débat public, il convient de bien distinguer les sphères d'action et les logiques qui les sous-tendent dans au moins ces deux champs : la décision, le débat public et la participation. L'objet de ce premier chapitre porte sur le contenu de l'expertise mise en œuvre par les différents acteurs-experts intégrés dans le processus. Le questionnement sous-jacent porte sur les phénomènes de formation et de structuration des expertises mobilisées.

Le processus d'expertise adopté met en jeu différents acteurs dont il convient d'interroger le rôle. Un des premiers acteurs impliqué dans ce processus est le CETE de l'Est en tant que producteur et concepteur du projet.

3.1.1.1 L'expertise du CETE ...comme expertise de proposition

Un des premiers questionnements porte sur le sens de l'intervention du CETE. S'agit-il d'une expertise ?

Le CETE, expert institutionnel...

Dans la situation que nous observons, chacun des éléments d'une situation d'expertise semble bien présent dans cette délégation de recherche de solution : il s'agit bien d'apporter une réponse à une situation définie comme problématique, notamment la saturation de l'A 31. En outre, le CETE est habilité et compétent pour répondre selon des méthodes et des pratiques instituées à ce genre de problématique. Le résultat de ce savoir et de cette technicité lui permettent de répondre à la demande de l'Etat. En l'espèce, il préconise la réalisation d'une nouvelle infrastructure autoroutière et marque sa préférence pour le tracé Sud-Ouest/Nord-Ouest. Cette solution concrétisée dans cette proposition doit permettre aux décideurs étatiques de choisir une solution, de prendre une décision. Si l'on s'en tient à ces critères, il semble bien que le CETE remplisse un rôle d'expert. Cependant, plusieurs éléments s'adjoignent pour lui conférer un statut spécifique. D'une part, il s'agit d'une expertise habituelle qui tend à permettre le fonctionnement de l'Etat et de ses services. C'est une expertise opérationnelle qui permet à l'Etat de concevoir, de décider des projets. Cette caractéristique induit un certain nombre de traits spécifiques : les experts impliqués sont exclusivement dévolus à ce genre d'activités. Ils en ont l'expérience, les compétences et souvent l'exclusivité. En effet, dans ce processus d'étude du projet, le CETE n'est pas un acteur comme les autres, puisque en même temps qu'il répond à une demande, il met en œuvre une procédure, des pratiques, des choix politiques et techniques émanant de l'Etat et qui s'imposent à tous les autres acteurs. Par son rôle, il participe à la délimitation et à la structuration du cadre dans lequel l'ensemble des autres acteurs auront à inscrire leurs actions et leurs discours. Par ailleurs, il détient en exclusivité la plupart des données mobilisées pour concevoir ce genre de projet : études de trafic, évolutions.

« La SNCf, RFF n'a pas étudié le problème, donc ils ne pouvaient pas réutiliser des choses qui avaient déjà été faites, ... (pour le routier) dans le dossier il y avait des chiffres de trafics, des coûts donc ils pouvaient les réutiliser à leurs fins, c'était pas le cas pour une solution ferroviaire » (CETE)

A la suite de l'intervention d'un habitant, selon lequel les choses sont biaisées parce que c'est la direction des routes qui fait les études et qui ensuite construira l'autoroute, Mme le préfet convient que : *« c'est logique car il y a une question de compétence technique »*. (source : bilan du débat public)

Dans cette phase de conception du projet, il construit le projet et dans le même mouvement il

formate le cadre du débat avec le public. Son rôle correspond assez bien à cette figure de l'expertise que Jean-Yves Trépos désigne sous le terme « expertise d'aide à la décision ».

Aux pratiques instables et aléatoires...

Une des spécificités de la place du CETE dans ce dispositif est qu'il est le seul expert présent et accompagnant l'ensemble du processus. Or cette présence continue ne signifie pas qu'il garde le même rôle et le même statut pendant toute la durée du processus, mais qu'au contraire, l'expertise voit son contenu et sa mobilisation modifiée en fonction des différents « temps identifiés » de ce processus. En effet, schématiquement, la constitution/mobilisation –au sens d'utilisation- de l'expertise autour d'un projet se joue dans plusieurs temps : le temps de la définition du cahier des charges, ou de la commande du projet ; le temps des études ; le temps de la présentation publique. Une des premières questions relatives au processus d'élaboration du projet a trait à la détermination de son origine. A quel moment considérer que l'histoire du projet débute ? Si l'on se réfère à ce qui a été exprimé au cours des entretiens, et à l'analyse que nous avons menée sur ce point, cette histoire ne commence pas en 1998, mais bien avant, et s'agissant du cahier des charges s'est bien à celui de 1994 que nous nous référons.

*Le temps de définition de l'expertise : la définition du cahier des charges

L'histoire du projet évoquée précédemment tend à montrer que dès 1993 le choix d'une infrastructure à l'Est du sillon mosellan a été consacré, d'abord par la conclusion de la réunion des grands exécutifs régionaux qui s'exprime en faveur « *d'une autoroute nouvelle concédée passant à l'est du sillon mosellan, accompagné d'un certain nombre d'aménagements complémentaires* », puis confirmé par la lettre de mission du premier ministre de l'époque, Edouard Balladur qui précise qu'il est nécessaire « *d'engager les études détaillées d'un nouvel itinéraire nord : sud à l'est du sillon mosellan* » Dans le cadre d'action normale de l'Etat, celui-ci demande à ses services techniques, le plus souvent les services de l'équipement ou les CETE, de réaliser des études afin de répondre à ses demandes. Pour le projet A 32 c'est donc le CETE de l'Est qui a élaboré le projet, qui l'a étudié en se conformant à ce qui lui avait été demandé.

La définition même des problèmes à résoudre semble autant le résultat d'une construction opportune d'un problème que du constat purement quantitatif et présenté comme tel pour justifier d'un projet. Ainsi à un membre d'association estimant -lors d'une table ronde sur la

sécurité- que l'A31 se situe au delà de la moyenne nationale en matière d'accidents, le directeur adjoint régional de l'Equipement répond que « *l'A31 se situe totalement dans la moyenne nationale* ». M. Deffayet, chef de projet A32 ajoute « *qu'il s'agit d'un problème de statistique et que l'A31 est plutôt moins dangereuse que la moyenne nationale des autoroutes mais qu'elle a une densité de trafic supérieure* » ce que ne tendent à montrer ni les articles dans les journaux, ni les nombreux discours relatifs à cette question. La construction des « problèmes » serait-elle aussi étroitement liée aux données statistiques et à l'usage qui en est fait ?

****Le temps des études : une expertise de traduction des choix politiques.**

Le CETE a donc procédé à de nombreuses études entre 1993 et 1998 . Les études menées entre 1993 et 1996 (voir annexes) ont été complétées par une autre série d'études en 1998 comprenant notamment :

- des études d'environnement / études préliminaires au projet A 32 (CETE de l'Est, 1998) ;
- études de trafic/études préliminaires au projet A 32 (CETE de l'Est, 1998) ;
- études du système de transports lorrain (SETEC pour le CETE de l'Est,1998) ;
- des études de la faisabilité de l'élargissement de l'A 31 (SCETAUROUTE pour le CETE de l'Est,1998).

Cette deuxième série prend en compte des dimensions et aspects absents des études antérieures, telles que les études de faisabilité de l'élargissement qui peuvent laisser supposer que la phase de pré-débat avait mis en évidence de telles attentes et qui, de ce point de vue, ont permis de les anticiper pour la phase suivante de consultation sous l'égide de la loi Barnier. En outre, l'observation du contenu des premières études, confirmée par les entretiens tend à montrer la prise en compte d'attentes spécifiques formulés par certaines instances régionales de l'époque. Ainsi, par exemple lors de la phase d'étude préliminaires, différents options ont dû être étudiées afin de répondre à des attentes autres que purement étatiques.

« En même temps qu'on envisageait une autoroute nouvelle, la commande de la DR nous demandait de réfléchir aussi à un tracé Est-Ouest au sud de Nancy qui devait permettre de désaturer l'A 31, c'était une des conditions exigées de la part de Rossinot pour avoir l'accord sur le reste. Il voulait qu'il soit admis qu'il y aurait en même temps une étude qui serait faite sur ce barreau Sud avec une maîtrise Etat. Et donc en même temps qu'il y avait A 31, on étudiait aussi les liaisons connexes. Donc il y avait ce barreau Sud et il y avait aussi ce qui était

d'actualité à l'époque une liaison directe entre Pont-à Mousson et Froëne en Voy pour court-circuiter... , c'était une vieille demande de la Meurthe-et-Moselle...donc en même temps qu'on étudiait les scénarios, chaque scénario envisageait à la fois une variante d'A 31 et puis le comportement de cette liaison connexe avec ces scénarios. » (CETE)

Cet exemple montre la complexité et l'instabilité d'un processus d'expertise qui doit prendre en considération des demandes émanant d'acteurs différents, avec des demandes qui elles aussi évoluent au cours du temps. Il met également au jour le jeu de coopération et de coordination nécessaires pour concilier les différents enjeux portés par des acteurs différents. Une des dimensions constitutives de l'expertise du CETE consiste notamment à savoir coordonner ces différents ordres d'enjeux portés par des acteurs régionaux, mais également institués par les autorités locales au travers de documents de planification (schémas de services, document stratégie en Lorraine...).

Au travers des études qu'il réalise, mais également de celles qu'il n'effectue pas, le CETE tend à orienter et à circonscrire le cadre du champ de décision et de participation du public. Ainsi, la variante Toul-Longwy, fréquemment réclamée par certaines frange des participants au débat, semble avoir fait l'objet d'études restreintes, puisque deux pages seulement sur cent quarante-cinq lui sont consacrées.

L'analyse du processus expert à l'œuvre notamment dans cette phase de réalisation des études montre que le cadre dans lequel l'expertise a vocation à s'exprimer n'est pas dénué de contingences qui l'orientent et la constituent. Ces éléments tendent à montrer que plusieurs séries de facteurs construisent l'expertise comme le moyen et l'outil privilégié de décisions et choix politiques définis et arbitrés ailleurs, mais qui s'expriment et tentent de se justifier à travers elle.

Au delà de ces contingences politiques qui agissent comme des « orientateurs » - parfois déterminants comme le montre le cas de la variante précédemment citée - de l'expertise, la pratique même de la technique produit des résultats aléatoires reconnus. *« Le trafic c'est très difficile à évaluer, on le fait d'une manière scientifique mais c'est les a priori, les postulats de base qui sont complètement entachés d'incertitudes. Par exemple pour le dossier, en faisant varier le prix de l'essence. simplement ce facteur peut changer complètement les conclusions. »* (CETE). L'expertise en œuvre dans ce temps

***Le « temps » de la présentation des résultats au public : une expertise de participation à la

réflexion commune

Outre les pratiques de communication rendues nécessaires par la soumission des projets aux procédures de consultation du public que nous avons abordées précédemment, la présentation des projets au public semble reformuler le sens de l'expertise du CETE. Au cours des débats, il n'était plus uniquement interpellé comme le metteur en œuvre de la volonté de l'Etat, mais également comme un expert parmi les experts. Il semble que son statut soit passé au second plan derrière ses compétences, son savoir, ses informations. Les questions qui lui étaient posées étaient de nature technique. Le public attend de lui une expertise technique. Il est notable qu'à de très rares exceptions qui tentent de rappeler son rôle spécifique dans ce processus, la plupart des interventions le placent dans un rôle d'expert au même titre que les autres experts présents dans le débat.

« M Fernand Engel estime que les choses sont biaisées dès le départ puisque c'est la direction des routes (ministère de l'équipement) qui a élaboré ce dossier et que au final c'est elle qui construira l'autoroute. »

La nature de la relation qui s'est jouée entre le CETE et le public dans ce « temps » de présentation est certainement liée (au vu des informations que nous détenons dans le compte-rendu du débat, mais la connaissance des transcriptions littérales complètes modifierait peut-être cette interprétation) au comportement et à la posture adoptée par les techniciens ayant participé aux différents débats, à savoir une relative modestie quant à leur statut d'experts. En effet, et contrairement à ce que nous avons pu observer sur d'autres débats, les techniciens du CETE n'ont pas revendiqué et affirmé leur statut d'expert (« nous sommes les experts ») et la vérité impérative de ce qu'ils avançaient, impliquant de leurs interlocuteurs qu'ils les croient sur « parole ». Ils semblent plutôt s'être attachés : à affirmer la validité de leurs données chiffrées - ce qui a d'ailleurs également été questionné et remis en cause- ; à délivrer des informations ; et à apporter des réponses techniques aux différentes suggestions émises. Le travail de « domination » de l'interlocuteur reposant notamment sur la revendication de leur statut d'expert, observé sur d'autres projets, n'a pas pu être observé dans ce cas précis. Le contenu des débats montre en outre que la question du statut de l'expertise, dans le cas précis du CETE, n'a pas émergé, et que les opposants n'ont pas senti pas la nécessité -observée sur d'autres projet- de questionner ce statut.

3.1.1.2 La mobilisation d'autres experts...comme justification du projet

Comme dans les débats « Barnier » précédents, différents autres experts ont participé au dispositif. Ces derniers sont intervenus soit dans l'élaboration même du projet, soit au cours du débat, exclusivement dans les réunions thématiques.

La participation à la conception du projet a fait l'objet de peu d'applications. Une des rares collaborations a été réalisée avec une structure intégrée au Centre de Recherche et d'Etudes Géographiques de l'université de Metz, le CRIES (Caractérisation et Recherche pour l'Information Economique et Sociale), en 1996, au moment d'une réflexion préalable à la création d'un observatoire de l'A32. Le CRIES a mobilisé ses outils d'analyse de l'aménagement du territoire par la logique floue :

« Aux algorithmes de régionalisation floue mis en œuvre par le logiciel Fuzziiclass s'ajoute le traitement de dizaines de paramètres qualitatifs- par exemple la vigueur du tissu associatif- par Qualiclass ; les données issues du traitement informatique permettent de sélectionner, parmi l'ensemble des paramètres, ceux qui définissent le mieux les évolutions en cours dans le périmètre étudié (...) Une idée constante sous-tend le travail de la géographe : les grandes évolutions s'opèrent dans des espaces intermédiaires entre plusieurs zones d'influence. »²⁷

Cette collaboration, qui a donné lieu à un rapport, a cependant été peu exploitée, tant au niveau du dossier de débat, qu'au cours des débats. Si la géographe est intervenue lors d'une table ronde, le caractère « alternatif » de son approche a peu été discuté, ce qui aurait pu servir au maître d'ouvrage pour justifier ses propres résultats.

La participation des experts s'est majoritairement exprimé dans le cadre du débat public , à l'occasion des réunions thématiques . Les experts mobilisés sont intervenus sur les thématiques suivantes :

« la demande de transport : situation et perspectives »

M. Kauffmann : « le comportement et les déterminants du choix du mode de transport » ;

M. Girault : « les prévisions de la demande de transport à l'horizon 2020 ;

M. Sinner : « Les approches luxembourgeoises des transports et de l'aménagement du territoire - Besoins et projets envisagés » ;

« Les effets des grandes infrastructures de transport sur l'économie et l'aménagement du territoire »

²⁷ « L'état s'appuie sur l'université pour étudier l'A32 » in *L'Est Républicain*, du 17 avril 1999

M. Orus : « les enseignements à tirer des observatoires économiques mis en place sur différentes autoroutes françaises ; les principaux effets des autoroutes » ;

M. Duong : « l'offre et la demande de logistique territoriale. Le rôle et la place du service et des infrastructures » ;

Mme Rolland-May : « Le fonctionnement des territoires lorrains et le rôle structurant des infrastructures » ;

M Defoug : « les attentes des entreprises souhaitant s'implanter en Lorraine » ;

« La sécurité et le confort des usagers »

M. Klifi : « la perception du risque et le comportement des usagers de la route » ;

M. Jullien : « l'audit de sécurité sur l'A31. Principaux résultats et commentaires » ;

M. Pierre dit Barrois : « les attentes des usagers vis-à-vis du réseau de transport » ;

M. Deterne : « les évolutions et progrès à attendre dans le domaine de l'utilisation des autoroutes en Europe » ;

« La prise en compte de l'environnement dans les grandes infrastructures de transport »

M. Mereau : « les mesures de réduction et de compensation des impacts des autoroutes » ;

Dr Ambroise : « les effets sur la santé de la pollution atmosphérique d'origine routière » ;

M Salvi : « les enjeux liés aux espaces naturels concernés par l'A32 » ;

« L'offre ferroviaire en matière de transport de voyageurs et de marchandises »

Pierre Perrod, conseil national des transports ;

Jean Macaire, directeur du transport combiné à la SNCF ;

M. Rinderknecht (office fédéral des transport)

M Jean Vagneur, secrétaire général du CE des cheminots de la région Metz-Nancy

Une expertise majoritairement de « rappel des connaissances » ...des intérêts « dominants »

Contrairement à ce qui a pu être observé dans le cas du CETE, les experts invités à s'exprimer lors du débat n'ont pas construit - à une exception près, celui du CRIES - leur recherche, leurs résultats au fil et au cours du processus d'avancement du projet. Le projet n'a pas constitué pour eux un terrain de recherche spécifique, mais s'est davantage présenté comme un cas d'application, une illustration, voire parfois sans lien du tout, mais comme l'opportunité d'évoquer certaines approches ou démarches scientifique élaborée par ailleurs. Le plus souvent d'ailleurs, les études présentaient davantage des caractères théoriques que pratiques ou

directement inscrits dans la problématique ou le territoire du projet. Ainsi sur les 18 interventions qui ont été faites au cours des réunions thématiques :

- 3 portaient sur les caractéristiques de l'environnement susceptible de recevoir le projet et des incidences du projet sur cet environnement ;
- 2 directement sur les caractéristiques du territoire lorrain (Mme Rolland-May « Le fonctionnement des territoires lorrains et le rôle structurant des infrastructures » ; M Jullien « l'audit de sécurité sur l'A31. Principaux résultats et commentaires ») ;
- 1 portait sur des enjeux (M Salvi « les enjeux liés aux espaces naturels concernés par l'A32 ») ;
- les 15 autres mobilisaient des études plus globales rendant compte de constats, d'identification de tendances effectués par ailleurs.

Plusieurs éléments participent au relatif désintéret des publics pour le rôle censé être didactique de cette expertise. D'une part, l'expertise mobilisée s'inscrit davantage dans une visée de rappel de l'état des connaissances que d'études spécialisées ayant trait au le projet et pouvant en cela directement concerner et intéresser les populations. Un des membres de la Commission Particulière s'exprimant sur ce recours aux experts, concède « *les experts sont venus faire connaître leurs travaux* ». D'autre part, les thématiques abordées s'inscrivent dans des logiques conduisant le territoire lorrain à devoir s'adapter à des sollicitations, à des demandes émanant d'acteurs extérieurs (autorités nationales, européenne, tendances économiques et de transports, groupes d'entreprises...) et très peu comme la réponse à des caractéristiques, à des attentes des populations et des territoires concernés. Ce qui a fait dire à plusieurs personnes que cette autoroute répondait aux besoins des « autres », mais certainement pas à ceux des Lorrains.

« Un développement durable doit intégrer le coût environnemental des tomates en provenance de Hollande ; des murs anti-bruit, de l'incidence de la pollution des véhicules sur la santé » affirme Marie-Anne Isler-Beguin, députée européen, pour qui les Lorrains n'ont pas à payer une autoroute A 32 destinée au transit de camion. »²⁸

Enfin, le choix des thématiques abordées fait suggérer la remarque selon laquelle ces choix - comme tout acte de cette nature - privilégient certaines orientations et visent un certain type d'action à l'égard des publics venus les écouter. Devant l'étonnement exprimé par plusieurs participants ne pas voir prise en compte la santé comme élément d'évaluation des impacts de

²⁸ « Les multiples pistes d'un projet controversé » dans *Le Républicain Lorrain* du 24 juin 1999

l'autoroute, les organisateurs du débat ont invité un expert à s'exprimer sur ce point. Par ailleurs, la récurrence dans les débats des questions et de l'intérêt manifesté par le public pour la question du ferroutage ont également conduit les organisateurs à prévoir une réunion thématique supplémentaire sur ce thème. Cependant, à l'exception de la prise en compte de ces thématiques dont les « besoins » s'étaient explicitement exprimés, les réunions thématiques initialement prévues s'inscrivent assez clairement dans un registre de justification du projet : justification économique, réduction de l'insécurité, minoration des effets sur l'environnement. De ce point de vue, reconnaît le CETE, « *les experts nous ont beaucoup aidé* ».

Cependant, quelques nuances sont à observer s'agissant du contenu même des interventions, et non plus sur choix des thématiques abordés. En effet, si les experts ont aidé le CETE à montrer d'une part, la complexité du projet et des méthodes à mettre en œuvre pour étudier un projet - sinon dans toutes ses dimensions, tout au moins dans les dimensions jugées pertinentes, et nous avons vu que sur ce point les choses ne sont pas stabilisées et qu'un débat portant sur la définition de cette pertinence s'était engagé-, d'autre part à valider la plupart des informations et résultats fournis par le CETE, ils ont également contribué, parfois par leur seule présence à rétablir un équilibre entre les deux protagonistes, le public et maître d'ouvrage. Au delà de cet effet induit par leur participation, la teneur de la discours a parfois -mais il faut le dire également, de façon relativement marginale- a parfois pu laissé penser qu'ils étaient les traducteurs en expertise des participants. Ainsi sur la question du ferroutage, dont nous avons vu que la controverse technique avaient essentiellement eu lieu entre « experts » de différents ordre, ils se sont parfois constitués comme les détracteurs en expertise des porteurs du projet en général (maître d'ouvrage et les acteurs favorables au projet confondus). Sur la question du coût du ferroutage par exemple, les experts présents ont précisé « incidemment » que les transport routier était certes beaucoup moins cher, mais qu'il n'internalise pas les coûts externes (pollutions, coûts sociaux...). Les experts étrangers ont évoqué des cadencements de trains par jour (nombre de trains utilisant l'infrastructure) que les participants disaient « avoir du mal à croire ». Les opposants ont ainsi parfois trouvé lors des échanges des alliés -involontaires peut-être, mais néanmoins présents- en tant que porteurs d'une parole alternative à celle qui était énoncée et comme « fournisseurs » d'éléments, d'arguments pour la constitution d'une compétence et d'un discours « plus éclairé » techniquement.

3.1.1.3 Les autres experts autoproclamés ...pour participer.

Plusieurs éléments convergent vers l'idée qu'une traduction serait nécessaire en effet pour donner à voir les arguments « contradictoires » du projet. L'énonciation de l'opposition dans une forme « commune » -au sens de non technique- semble handicapée sa portée de conviction. Une participante qui était intervenue pour dire son opposition « de façon simple, et parfois même naïve » -selon ces propres termes, dénonce, « on dirait que la candeur est un délit ! » (membre d'association) Un technicien du CETE s'exprimant sur les contre-propositions, parle « d'idées lancées en l'air ». Si la forme de l'intervention, de la contre-proposition ne prend pas la forme « attendue » dans le cadre et la pratique « traditionnelle » de discussion de tel projet l'argument semble moins efficace. La revendication de formes d'expertise accompagnant les contre-propositions semble avoir été majoritairement de mise. Le niveau d'expertise revendiqué portait soit sur la technicité de la proposition faite, soit sur le statut de l'instance émettant la proposition. Faisant appel à des cabinets d'étude ou à des personnes compétentes sur les aspects mobilisés dans la conception de tels projets, plusieurs contre-propositions, voire parfois suggestions, ont vu le jour.

« Les associations qui ont produit des contre...des contre études, ont vu que c'était... elles ont dû y réfléchir, elles y ont passé beaucoup plus de temps qu'elles ne le pensaient. Elles se sont appuyé aussi sur un certain nombre d'experts pour ne pas raconter n'importe quoi. Y'a dans certaines associations des ingénieurs des Ponts et Chaussées qui les ont aidées...Ils sont à la retraite, ils ne sont plus tenu au devoir de réserve. » (CETE)

*CE de la SNCF de la région Metz-Nancy.

Le comité d'entreprise de la SNCF annonçait dès la première réunion qu'une étude allait voir le jour et qu'elle serait proposée comme élément complémentaire de réflexion. Cette étude devait donner lieu à une proposition principale selon laquelle « le fret ferroviaire emprunte la ligne Longwy-Toul, via Conflans-Jarny et Onville, pour soulager le sillon mosellan qui doit absorber les trains express régionaux avec une cadence plus fréquente » Dans un document pierre Vagneur, secrétaire du comité d'établissement de la SNCF de la région Metz-Nancy, précise

« Ceci augmenterait l'offre TER sur cet axe qui est actuellement saturé et permettrait également de faire du périurbain sur les villes de Metz et de Nancy voir d'autres villes.

Les investissements nécessaires sont –le raccordement sur le PED de Longwy

-le raccordement de Conflans-Jarny pour le fret du triage de Woippy

-la mise en gabarit des tunnels de la ligne Paris/Strasbourg et en Meuse.

représente la moitié de l'investissement routier proposé » ; Il conclut « ainsi, avant de s'engager dans des choix d'infrastructures irréversibles, réfléchissons à l'utilisation optimale de toutes les infrastructures existantes et investissons si cela s'avère nécessaire.

Cette étude économique de comité d'Etablissement des cheminots de Metz-Nancy effectuée par le cabinet EUROSIRIS, a été rendue publique « afin d'autoriser des techniques et autres personnes à la commenter ».

Cette proposition, comme la plupart de celles qui ont vu le jour, a été peu étudiée, les éléments avancés ne correspondant pas aux « formes » communément admises en matière de conception de projet d'infrastructure, comme l'affirme un des représentants du CETE rencontré et auraient nécessité une quantité de travail trop importante pour pouvoir les infirmer ou les confirmer.

« Il y a eu des contre-propositions, c'était plus en tant que...c'était des idées lancées mais elles ne se sont pas appuyées sur des scénarios. Par exemple le comité d'entreprise de la SNCF a fait beaucoup de...Il disait : il faut faire ceci, il faut faire cela, sans pouvoir donner des chiffres à l'appui, sans pouvoir montrer une construction, c'était d'ailleurs quasiment impossible parce que ça aurait consisté à faire un nouveau dossier là-dessus...on pouvait faire des contre propositions routières, autoroutières beaucoup plus facilement que ferroviaires parce que c'était reprendre le problème très en amont » (CETE).

*Les propositions de la FNAUT

Par l'intermédiaire de l'association locale AGGIR, la FNAUT a été amené à intervenir dans ce débat et à inscrire ses orientations, définies nationalement, au niveau du territoire concerné par l'A32. Aussi, un certain nombre de propositions concrètes visant à « assurer la désaturation de l'axe nord-sud en transférant sur le rail le maximum de trafic routier (...)ainsi que les déplacements de personnes en péri et interurbain » ont-elles été énoncées dans ce cadre :

- « -renforcement de l'axe ferroviaire fret Nord-Sud, évitant l'axe mosellan, par Conflans-Toul, avec travaux de capacité électrique, voire de débit entre Toul et Dijon ;*
- création d'un axe électrifié de Nancy à Belfort par Epinal, utile au fret et aux voyageurs dès maintenant puis en direction du futur TGV Rhin-Rhône ;*
- renforcement de la capacité de l'axe Luxembourg-Metz-Nancy-Epinal appelé à un trafic très lourd et diversifié allant du TGV au RER en passant par les TER et les résidus de fret ;*

- création d'un Réseau Expresse Régional autour de Metz et Nancy, intéressant, pour Nancy, 4 axes allant en gros de Pont-à-Mousson et Toul d'une part à Luneville et Pont St Vincent d'autre part ;

-La gare Lorraine TGV utile aux relations province-province, province-Paris doit se situer à l'intersection de la ligne grande vitesse et de l'axe mosellan TER, permettant l'irrigation de toute la Lorraine et un accès autre que routier par une A31 encore sollicitée ! ;

-Les gares SNCF et routières doivent être juxtaposées ;

-Les tarifications intermodales et de zones doivent être appliquées ...et bien d'autres propositions que nous défendons au niveau plan Etat-région, SRT, PDU. »

(résumé de quelques points de l'intervention de M Claude Pierre Dit Barrois)

***ADVMM**

Une des propositions majeures de l'association présidée par J. Chérèque, ancien ministre de l'aménagement du territoire -et ce fait pas anodin, car ce passé lui confère de fait un statut d « 'expert », notamment du point de vue politique, sur l'appréhension de tels projets- consiste en un cinquième tracé s'ajoutant aux quatre proposés par le maître d'ouvrage et qui comporterait un barreau Toul-Dieulouard-Louvigny, par la mise à 2x2 voies de la RN 411. Cette association qui soutenait la solution à l'Ouest du sillon mosellan travaillait avec l'aide d'une agence d'urbanisme.

« C'était des contre-propositions assez constructives, il fallait les argumenter pour pouvoir les démonter... elles ont été étudiées objectivement... enfin avec toute l'objectivité ...possible. Les gens n'ont pas été forcément convaincus » (CETE)

***Les suggestions d'AGGIR**

Dans un documents intitulé : « les propositions d'Aggir », l'association énonce quelques voies qui selon elle pourraient répondre à sa définition du problème « comment résoudre les problèmes posés par l'A31 ? Par l'acceptation d'une nouvelle dégradation de notre qualité de vie, Ou bien par la prise en main résolue de notre avenir ? La réponse de l'association s'inscrit résolument dans ce deuxième axe, au travers duquel elle oriente son action et son discours en direction de la réduction du trafic routier.

« La loi impose aux grandes agglomérations de prendre des mesures qui aboutissent à une telle

réduction par l'intermédiaire des « Plans de Déplacement Urbain » qui sont en élaboration actuellement à Nancy et à Metz.(...) Nous demandons qu'un tel plan soit élaboré à l'échelle de la totalité du sillon mosellan, ou tout au moins du Sud de Metz au Nord de Thionville(...) : c'est dans ce cadre que nous avons un problème de déplacements urbains et en particulier sur l'A 31. Et une politique vigoureuse de transport en commun devrait y remédier, en particulier en transformant notre Métrolor en RER et en utilisant en grande partie les voies ferrées existantes pour créer un train-tramway entre Hagondange et le centre de Metz, comme entre Sarrebrück et Sarreguemines où cela a été un grand succès.

Une grande partie des camions qui traversent notre région viennent des ports du Nord : Amsterdam, Rotterdam, Anvers. Or les Pays-Bas ne veulent plus construire d'autoroutes et prévoient de développer le transport combiné, c'est-à-dire des conteneurs qui sont débarqués des bateaux pour être mis sur des wagons dont ils seront déchargés sur des camions à proximité de leur lieu de destination. La suisse de son côté est en train de mettre sur pied au prix d'énormes investissements qu'elle a cependant jugés rentables, le transport des camions avec leur chauffeurs sur voie ferrée. Une entreprise annonce qu'avec un nouveau wagon qu'elle a mis au point, on pourrait attirer sur la voie ferrée la quasi totalité des camions en transit sur l'A31... ».

Un des cas atypique de ce positionnement en tant qu'expert a été constitué par une association- qui ne se prévalait d'aucune légitimité experte spécifique- proposait la mise de 2 x5 voies de l'autoroute existante. Si la plupart des questions ont effectivement obtenu des réponses, un soin particulier ayant été accordé à cet aspect du débat, cette proposition a été qui la seule à avoir donné lieu à une véritable étude complémentaire de la part du CETE. « Des questions ont été posées qui ont demandé un plus grand développement qu'une simple réponse. La solution à 2x5 voies a été retravaillé en cours. ».

La réalisation de cette étude a-t-elle résulté de la répétition de sa demande par son auteur M. Murat à chaque réunion, ce qui a d'ailleurs fait dire à un membre de la commission « vous intervenez à chaque réunion, nous connaissons ce que vous avez à dire »

Malgré cet exemple de travail sur cette dernière proposition - d'ailleurs bien médiatisé notamment par le biais de la lettre du débat- le relatif manque de réponse apporté aux propositions, dont nous avons pu mesurer par ailleurs le travail, le temps et l'énergie qu'elles

nécessitaient-, n'est-il pas de nature à faire naître un sentiment d'inutilité, voire de frustration de la part des groupes de personnes engagées dans cette démarche ? A ce titre, la dernière réunion thématique lors de laquelle ces groupements et à travers eux leurs porte-parole ont exprimé à nouveau leur proposition et demandé que ces dernières soient effectivement étudiées est symptomatique de ce manque de réponse, et renforce en cela le sentiment d'immobilisme évoqué précédemment.

3.2 LA MOBILISATION DE L'EXPERTISE DANS LE PROCESSUS PARTICIPATIF : DU PARTAGE DE L'EXPERTISE A UNE REDEFINITION DU ROLE DE L'EXPERTISE DANS LE PROCESSUS DECISIONNEL ?

Le point de départ de cette analyse repose sur le constat que l'expertise a finalement très peu « fait débat ». La complexité d'appréhension et d'analyse de cette question porte notamment sur la co-existence de pratiques apparemment antinomiques au sein d'un même corpus. On relève en effet, d'une part une pratique relativement « classique » de mobilisation et d'utilisation de la rhétorique sur l'expertise et qui est essentiellement le fait de quelques représentants d'association rompus à ces procédures. D'autre part (et il s'agit semble-t-il de la tendance majoritaire), on observe un relatif « retrait » par rapport à cette question. Si la première tendance, comme l'ont montré des études antérieures, semble résulter du sentiment que pour entrer dans le débat et faire entendre ce que l'on a à dire, il faut mettre en œuvre les formes « acceptées », et reconnues dans ce cadre d'échanges – à savoir, emprunt de technicité, et nourri de données chiffrées, quantifiées – la deuxième pose des problèmes d'interprétation. Quel sens attribuer à ce comportement collectif constaté ? S'agit-il de l'expression d'un désintérêt pour l'expertise telle qu'elle est proposée et donc la traduction d'une inadéquation entre les attentes du public en matière d'expertise et l'expertise proposée ? S'agit-il au contraire d'une stratégie délibérée de ne pas s'engager sur un terrain que ce public ne maîtrise pas, ou pas suffisamment eu égard aux compétences qu'il s'imagine être nécessaires pour y « jouer un rôle » ? Quelle que soit cette explication, nous nous sommes efforcée de rendre compte de ce que nous avons appelé ce « déni » d'expertise.

3.2.1 Le courant majoritaire : une redéfinition du rôle de l'expertise dans le processus décisionnel ?

En référence aux observations effectuées sur des débats antérieurs, notamment dans le cadre d'application de la circulaire Bianco, notre approche questionnait les rhétoriques relatives à

l'expertise et notamment les registres de remise en cause : remise en cause de la légitimité de l'expert ; remise en cause des objectifs de l'expertise ; remise en cause du choix de l'outil quantitatif ; remise en cause des résultats obtenus par l'outil quantitatif mobilisé par l'administration. Ces différents champs qui parfois recouvraient de façon majoritaire le corpus mobilisé sur cette thématique ne représentent dans ce débat qu'un aspect marginal mobilisé en outre exclusivement par une fraction bien circonscrite des participants, les « initiés des débats publics. ». En l'espèce, il semble que l'expertise ait « peu fait débat » et qu'au travers de cette logique se joue une interrogation du processus décisionnel et du rôle et de la place de l'expertise dans ce processus.

3.2.1.1 Une tendance au « retrait » à l'égard des questions d'expertise

Plusieurs éléments expriment cette tendance. Le premier élément repose d'une part sur l'étonnement suscité par une mobilisation très faible d'un registre de remise en cause des experts et de leurs résultats, laissant supposer que cette dimension a été peu investie par la majorité des participants, quoique certains aient au contraire axé leur intervention sur cette question, comme nous le verrons plus tard. D'autre part, la participation aux réunions thématiques, lieux et moments clés d'expression et de manifestation de l'expertise, ne semble pas avoir emporté un vif succès, tant du point de vue de la dynamique des échanges, que du nombre de personnes qui y ont assisté. Enfin, dans l'ensemble du corpus de discours analysé, tout ce qui a trait à cette question est très minoritaire par rapport aux remises en causes et alternatives proposées d'un point de vue politique.

*La quasi-absence de certains registres de remises en cause.

Étrangement peut-être, nous allons débiter cette partie par l'évocation des thèmes liés à l'expertise qui sont presque « traditionnellement » invoqués dans des débats observés antérieurement²⁹, mais qui en sont étonnamment absents de ce débat : l'absence ou la faiblesse de certains arguments nous semble révélatrice et par certains aspects, caractéristique.

À de très rares exceptions, il n'y a pas eu d'investissement du domaine de remise en cause des méthodes, des prévisions utilisées par les experts. Une des rares contestations sur ce point émane d'une personne qui était intervenue lors d'une table ronde et dont certains participants ont réclamé la présence par la suite, mais qui a « mystérieusement » disparu des débats. Cette personne s'étonne « *des données concernant la saturation du réseau ferroviaire dans le sillon mosellan et fait remarquer que sur la ligne Nancy-Metz, on compte 80 trains par jours et par*

²⁹ Bernat V., Tapie-Grime, opus cité

sens soit 160 trains par jour alors qu'en Suisse, sur le même type de ligne et avec un équipement du même âge, il passe jusqu'à 500 trains » (réunion du 8 avril 1999). Cette remise en cause des chiffres avancés n'a pas été à proprement dit rediscutée et a disparu des débats avec son auteur. Un intervenant, lors d'une réunion organisée une semaine plus tard, note néanmoins que ces chiffres sont « *en contradiction avec ceux de la SNCF* » et remarque « *que les seuls chiffres « discordants » depuis le début des débats ont été énoncés par des sociétés privées (EUROSIRIS et Lohr industries)* » mettant ainsi en avant le caractère partial des informations fournies. Il convient par ailleurs d'ajouter qu'EUROSIRIS est un des bureaux d'étude conviés à intervenir en tant qu'expert lors de la table ronde du 15 avril. Cette remarque questionne également la faculté pour des particuliers d'obtenir et de détenir des données pouvant remettre en question celles qui sont fournies par le maître d'ouvrage. Cette question de la détention des informations susceptibles d'être mobilisées dans un débat contradictoire a peu fait l'objet d'interventions, alors que la personne que nous avons interrogée au CETE convient qu'il y a là un monopole incontesté du maître d'ouvrage.

La question des logiques sous-tendues par les outils n'a pas non plus été évoquée. S'il semble de plus en plus admis que les outils techniques contiennent et traduisent des conceptions et des visions du monde spécifiques, l'observation des dispositifs de débats permet l'expression concrète de cette reconnaissance et des oppositions qu'elle fait naître. Sur le débat autour du projet A 32 cette question des idéologies, des visions du monde véhiculées par les outils n'a pas été évoqué, même s'il a beaucoup été question d'idéologies.

*La présence d'experts, l'absence de controverse

Si au cours des réunions thématiques, des informations, des données, ont effectivement été échangées comme le souligne le compte-rendu du débat, le fait qu'il y ait eu peu d'implication des acteurs sur ce thème est pour le moins troublant, si l'on se réfère à ce qui avait pu être observé dans des débats antérieurs.

Certains thèmes ont eu plus de succès que d'autres, notamment la question du ferroutage (d'ailleurs demandée par les participants eux-mêmes), qui a réuni plus de participants que les réunions précédentes. Mais la nature des échanges repérés ne laisse pas supposer qu'un fort enjeu se soit joué dans ces réunions. Les informations et données présentées ne se sont pas mêlées et ont très peu été rediscutées : en fait, les participants ont simplement cherché à avoir confirmation que les arguments que les experts leur fournissaient étaient bien avérés. Les résultats et études présentés par les experts semblaient présenter d'intérêt que lorsqu'il s'agissait « de grains à moulin » pour construire des arguments, pour pouvoir s'opposer. À cette

exception, près l'ensemble des échanges, pourtant riche en informations n'a quasiment pas donné lieu à controverses. Ce constat a d'ailleurs été exprimé par plusieurs des personnes interrogées « *Dans ces réunions je n'ai pas senti de construction, ni de confrontation d'idées* » (propos d'un élu).

Pour travailler sur les attentes en matière d'expertise, nous avons surtout prêté attention aux modalités d'interpellation des experts. Dans le corpus des interventions recensées dans les annexes du compte-rendu du débat, plusieurs modes d'interpellation apparaissent :

-les questions polémiques : la plupart des interventions présentées s'inscrit dans ce schéma. Il s'agit de questions orientées, n'attendant pas réellement de réponse, mais donnant la possibilité de critiquer des aspects du projet.

« *Une personne demande pourquoi l'A 32 serait payante si 80 % du trafic est urbain. Elle demande quel tracé a été retenu et à quelle économie va profiter l'A 32 ?* »

« *Le problème est difficile à résoudre car qui va supprimer les camions et les voitures ?* »
(Fernand Guiot, de Nancy)

« *M Gilles Pouteau se demande comment imposer une autoroute payante située à 10 km d'une autoroute gratuite ?* »

-questions de proposition : certaines assertions expriment des propositions formulées sous forme de questions.

« *Mme Lucienne Chabert demande s'il a déjà été envisagé de supprimer le terre-plein central.* »
« *demande s'il est possible d'établir une réglementation européenne pour faire appliquer le Code de la route* »

-des questions ouvertes. Ces interpellations ont été extrêmement rares au cours des débats. Il est à noter qu'elles ont été accompagnées de commentaires laissant penser que l'expert qui s'était exprimé auparavant avait emporté une relative confiance chez la personne qui l'a ensuite interrogé. Ces assertions traduisent-elles une reconnaissance du savoir de l'expert et de son honnêteté ? En effet, la façon dont ces questions sont formulées laisse toute latitude à l'expert de répondre et n'induit pas, ni ne limite le champ de sa réponse. Il s'agit de questions ouvertes, demandant à l'expert de s'engager.

« *Quelle pourrait - être la solution concrète pour améliorer le problème du transport par l'intermédiaire de la voie d'eau en Lorraine et dans une dimension européenne ?* » (source : le bilan du débat public, question de M Fernand Engel)

« *La métropolisation linéaire du sillon mosellan est-elle une bonne chose ou existe-t-il éventuellement une alternative plus constructive* »

La part restreinte accordée aux vraies demandes de savoirs et d'avis de l'expert tend à montrer

que le public avait peu d'attentes quant à ces réunions- à l'exception peut-être de la réunion sur le ferroutage-. La teneur dominante traduit une relative absence des controverses au profit des marques plus ou moins explicites d'opposition.

Par ailleurs (nous reviendrons sur ce point), comme nous l'a fait remarquer l'un des interviewés, les modes d'expertise utilisés au cours de ces réunions thématiques étaient assez élaborés, rendant difficile la participation à la construction des controverses. L'entrée dans la controverse a essentiellement été le fait des experts entre eux, comme nous l'avons montré sur le ferroutage. Les intitulés des contributions rendent compte de la spécificité des points abordés, mais également du caractère potentiellement théorique et éloigné des « préoccupations » immédiates des participants. Lorsque cela n'a pas été le cas, et que le discours portait sur des aspects qu'il connaissait, le public s'est davantage manifesté et s'est montré plus satisfait. L'intérêt relatif manifesté à l'égard de ces réunions peut également être interprété comme le refus d'un engagement sur ce mode, le recours aux experts pouvant être perçu comme « l'entérinement » d'une logique technico-scientifique que certains des opposants refusent comme modalité dominante, sinon unique de discussion des projets.

3.2.1.2 Une propension majoritaire à discuter « en politique »

La plupart des interventions recensées au cours des débats n'a pas porté sur les principes ou les modalités de mise en œuvre de l'expertise dans la construction du projet, mais davantage sur les postulats politiques qui ont présidé à la constitution de cette expertise, transformant un débat technique en un débat essentiellement politique. Un des registres argumentatifs significativement mobilisés au cours de ces débats a trait à ce travail de mise en question des valeurs sous-tendues par le dossier. Le compte rendu du débat permet d'observer cette tendance. Le traitement des données, réalisé par une société de service informatique fait état de la répartition thématique suivante :

Thème 1 :	la CPDP-le débat public	371
Thème 2 :	les observations	677
Thème 3	Les politiques publiques	297
Thème 4	le contexte général du transport	993
Thème 5	le contexte local du transport	618
Thème 6	les caractéristiques du projet A 32	1121
Thème 7	Les solutions alternatives	1571
Thème 8	Les fuseaux de passage	928

Thème 9	le projet et l'environnement	686
Thème 10	les textes de loi et réglementations	124

À l'instar de ce qui a pu être observé dans des procédures de consultation des publics à l'occasion de décisions en matière d'infrastructure, un des registres significativement mobilisés par les participants vise à interroger, voire à étendre le champ de questionnements utilisés pour justifier le projet (surtout concernant sa temporalité). Cette montée en généralité observée dans de nombreuses études antérieures a la particularité, dans ce débat, de constituer le corpus argumentatif dominant : il n'est pas uniquement le fait de quelques acteurs ou associations, mais d'une partie majoritaire des personnes qui se sont exprimées. Nous rappelons ici brièvement les points sujets à débat.

*La question de la temporalité

Ces questions mettent en cause, de manière sous-jacente, la capacité et la volonté des pouvoirs publics à envisager le long terme. Dans ce registre, se trouvent donc, pêle-mêle, des références aux générations futures, des anticipations des évolutions futures (saturation de l'A 32 : à quand l'A33 ?), la définition de politiques sur le long terme et notamment la référence à la notion de développement durable.

*La question du sens : quel sens donner aux décisions actuelles ?

Ces questions renvoient aux significations de l'action et des décisions qui les sous-tendent. Elles expriment une remise en cause de la signification actuelle et préconisent de remplacer « l'ère du comment » par « l'ère du pourquoi ».

Ces remises en question qui sont apparues en filigrane au cours du débat n'ont pas été reprises et discutées et n'ont pas donné lieu à des définitions consensuelles. Au final, l'ensemble du débat met en évidence un décalage de conceptions qui n'ont jamais réussi à se rejoindre, ni même à être discutées. C'est ce qu'exprime, parmi d'autres personnes, M. Vallenet (réunion publique du mercredi 24 mars 1999), pour qui il y aurait « *deux discours qui ne se rencontrent pas* » ; celui de l'Etat « *qui répond à un problème concret par un projet concret* » et celui du public qui souhaite « *voir évoluer la société au-delà du problème posé* ».

*La dimension spatiale en questions...

L'espace de définition, de délimitation du dispositif a fait l'objet de questions, voire de remises en cause. Quels sont les espaces pris en considération dans le dispositif ? Quelles villes, quelles

communes sont désignées comme étant concernées par le projet ? Certaines réactions témoignent du caractère potentiellement polémique et discutable des arbitrages faits dans la désignation des espaces concernés par les débats, mais également par les études. Les chiffres présentés portent par exemple sur un espace relativement circonscrit à la région Lorraine. Les préconisations des intervenants envisagent à la fois la prise en compte de micro-territoires et celle de territoires extra-nationaux, voire mondiaux. La question de la spatialisation non seulement du dispositif d'expertise et de débat, mais également de délimitation des zones d'impact semble se poser.

« M Tassin demande si les constructions d'autoroute au Benelux et en Allemagne ont été prises en compte dans ce dossier » (compte-rendu du débat)

« M J-P Bontemps souhaiterait voir les éléments intégrant le port du Havre » (compte-rendu du débat)

« La proximité de la frontière a également fait que l'on a aussi souhaité que le dossier soit élargi et que l'on travaille avec les pays limitrophes comme le Luxembourg et la Belgique. Pour les opposants à l'A32, c'est la seule façon de pouvoir mettre en place un système cohérent de transport européen »³⁰

*Revoir la hiérarchie des critères de choix

Les interventions lors des réunions publiques traduisaient la remise en cause des choix sous-tendus par ce projet et repositionnaient ce dernier sur un questionnement en termes d'aménagement du territoire, comme l'a d'ailleurs relevé Mme le préfet à l'issue d'une de ces réunions.

-« Jean-Marie Fauvel pense que la construction de l'A 32 ne ferait que renforcer la concentration des activités économiques dans le sillon mosellan et contribuer à désertifier le reste de la région. Il souhaite que la Lorraine soit équilibrée sur le plan économique et social et demande pourquoi le maître d'ouvrage a d'emblée écarté l'hypothèse de l'option Longwy Toul.(Réunion du 22 avril)

-« M. Jean Thill pense que la réalisation de l'A32 ne ferait qu'accentuer la densification du sillon mosellan et condamnerait le trafic international à passer par ce même sillon » (réunion du 22 avril)

-Mme Feidt députée de Meurthe et Moselle « mais une nouvelle autoroute payante ne répond ni à l'aménagement du territoire ni au développement économique (...)Il faut envisager le désenclavement de Longwy, du Pays-Haut et du nord meusien et encourager le développement des zones du toulousin, notamment la zone internationale de Gondreville-Fontenoy.

« Le doublement de l'A31 amènerait à renforcer la concentration d'activité dans le sillon mosellan, il serait préférable de réfléchir à un maillage du territoire (réunion publique du 2 juin)

La finalité : renverser la logique de conception des projets ?

Dans ces discours, un autre axe privilégié, qui découle directement de ces remises en questions d'ordre idéologico-politique, est la revendication sans cesse exprimée à l'égard des décideurs de modifier l'ordre de construction de la décision en faisant prévaloir un questionnement du sens et des orientations politiques contenus dans les choix arbitrés sur les modalités techniques de ces choix. Autrement dit, cette attente vise des engagements en termes de choix politiques –dont sociaux- plutôt que sur des choix techniques. Dans ce cadre, l'expertise a été mobilisée comme ressource rhétorique, pour cautionner le fait que les décisions politiques constituent le préalable aux réflexions et aux décisions.

« Quand l'expertise dit que c'est les décisions politiques qui décident »

« M. Jean-Marie Fauvel fait part du fait qu'il a beaucoup apprécié les deux derniers intervenants et qu'il est maintenant démontré que tout dépend de la politique adoptée par l'Etat »

« Il se déclare très intéressé par les exposés qui ont précédé et qui démontrent que des solutions techniques au niveau du ferroutage notamment sont possibles et il rappelle que lors du premier choc pétrolier les experts prévoient que lorsque l'essence passerait à 5 f plus personne n'utiliserait sa voiture... » (table ronde du 8 avril, compte-rendu du débat).

« S'il y avait une politique volontariste, on parlerait de transport combiné, de re-développement du réseau rail, de développement du transport fluvial. Je pense que cette politique volontariste n'existe pas et que l'autoroute est une solution de facilité qui représente une politique fataliste. Il existe des solutions alternatives et on veut nous faire croire que l'autoroute est inévitable ».

« Il faut se méfier des prolongation de tendances dans les études statistiques et que ces extrapolations peuvent –être contrée par une véritable volonté politique ».

Ce qui est visé ici, c'est le renversement d'une pratique qui consiste à décider et à faire en restant dans la droite ligne d'une certaine tradition d'équipement en infrastructures, pour aller vers une démarche plus innovante et que les publics qualifient de volontariste : décider en fonction de l'ensemble des besoins identifiés et reconnus comme tels (non seulement des acteurs économiques, territoriaux, mais également des populations). Dans cette perspective de basculement de la démarche, on perçoit la logique qui préside au contenu d'une partie

³⁰ « les multiples pistes d'un projet controversé » dans *Le Républicain Lorrain* du 24 juin 1999

significative des discours : permettre que s'expriment différents niveaux de besoins à des fins de recensement. Comme dans des méthodes de management utilisées dans d'autres sphères, partir du « besoin du client » nécessite de lister, de se mettre d'accord, de discuter des différents ordres de priorité, pour pouvoir, dans un deuxième temps, les ordonner et les coordonner.

Un journaliste du républicain lorrain commente à l'issue du débat : « *La défense de la zone rurale et de l'intégrité des villages d'une part, les solutions alternatives au projet A32 d'autre part, ont été les éléments amenés au dossier par les représentants des différentes associations de défense et par les élus des petites communes concernés par le tracé* »³¹

« *Mme Subirana demande si une étude sociologique a été faite pour cerner les réels besoins de la population* » (compte-rendu du débat)

Cette tendance à étendre le champ de questionnement et d'expression au-delà du projet à discuter, a été relevée par les membres de la commission particulière du Débat Public : « *il existait une demande différente et beaucoup plus large* » [que l'A32] et entendue par le ministre de l'environnement. En mai 2000, Dominique Voynet « évoquant », « *les premiers débats* » de la commission nationale du débat public, envisage de réformer cette commission pour « *que son champ d'intervention et ses conditions de saisine permettent de l'utiliser pour tous les grands projets. Et non pas, comme aujourd'hui, de façon restrictive qui font, par exemple que M Gayssot a pu s'opposer au débat que vous aviez demandé sur l'A51, ou que pour l'A32, il n'ait porté que sur le projet autoroutier et non sur la problématique des déplacements dans la région prise dans son ensemble* »³² Est-ce à dire que les prochaines réformes entérineront ce principe de discuter sur les choix politiques présidant aux projets avant de s'engager sur des questions plus techniques, de choix de tracés, de fuseaux ? Cette perspective ouvre un large champ aux questions non seulement de lieux et d'espaces de débats politiques, de représentativité des élus, de contenu de la consultation, du rapport à la décision, mais également, entre autres, à la question de l'espace défini comme concerné. Cette question n'a pas fini d'être discutée...

La façon dont se sont déroulés les débats autour du projet A32 pose la question du rôle de l'expertise dans une configuration où, comme nous avons pu l'observer, il n'y a pas une problématique émergente, mais plusieurs en concurrence et où le registre mobilisé par une partie des participants relève davantage du politique que du technique. D'une part, l'absence de problématique émergente peut conduire à attribuer à l'expertise une fonction de clarification et de hiérarchisation des enjeux. D'autre part, le contenu du débat qui traduit cette volonté de

³¹ *ibid*

³² « Un projet de loi en préparation pour réformer la procédure d'enquête d'utilité publique » dans *Routes et services* du 15 mai 2000.

discuter « en politique » et qui revendique la prise en compte d'intérêts toujours plus nombreux et portant sur des espaces et des perspectives élargies pose la question de la prise de décision dans un contexte de complexification : comment prendre en compte des intérêts définis sur des espaces territorialement élargis, mais également des enjeux d'ordres différenciés, économiques, politiques, juridiques, sans oublier ceux que la population souhaite voir reconnus ?

Quelle hiérarchisation d'enjeux et selon quels critères ?

Si le débat met au jour l'inadéquation entre les attentes des participants et les réponses que peuvent apporter jusqu'alors les porteurs de projets et les experts, il pose également la question de l'arbitrage entre ses multiples enjeux et leur hiérarchisation. L'expertise permet-elle de clarifier et d'ordonner les priorités ? Cette question renvoie à la difficulté d'ordonner les choix, les priorités, les concurrences entre intérêt général et intérêt particulier, mais aussi entre intérêts de mêmes niveaux.

La question de l'arbitrage est apparue à plusieurs reprises dans les débats, notamment celui qui serait nécessaire entre les acteurs qui refusent l'infrastructure à cause des nuisances qu'elle engendrerait et ceux qui sont concernés par des solutions d'aménagement de l'infrastructure existante. À un habitant de Ste Barbe suggérant de privilégier ces aménagements, Mme le préfet répond : « *il faut tenir compte des conséquences pour les riverains A32 mais aussi usagers de l'A31, des riverains des éventuels aménagements d'infrastructures existantes ou d'éventuelles réalisations de solutions alternatives* ».

L'expertise peut-elle contribuer à établir ces arbitrages ? Peut-elle être mobilisée pour arbitrer entre ces différents niveaux d'intérêts et finalement participer à la construction d'une utilité qui transcenderait les autres, l'utilité publique ? Peut-elle attribuer des niveaux de valeurs ?

Un des enjeux de ce débat pour les participants a consisté à rendre visibles, voire à construire des intérêts afin qu'ils soient pris en compte dans la conception des projets, au même titre que d'autres niveaux d'intérêts déjà traditionnellement intégrés dans les études. La réponse à une intervention d'un participant montre d'une part, la difficulté à faire entendre ces « enjeux » (souvent interprétés négativement de la part des maîtres d'ouvrage comme l'expression d'un individualisme) et, d'autre part, le rôle des experts dans la détermination de l'importance des enjeux.

« *On se préoccupe plus des nuisances causées aux oiseaux que celles causées aux populations* » (M. Musquard, maire de Courcelles-sur-Nied). La réponse du technicien du CETE : « *dans une telle étude, différents documents et contraintes sont pris en compte, mais il est difficile de concilier des choses qui ne sont pas comparables* ». On peut s'interroger sur ce qui est

comparable, sur les critères de comparabilité et sur l'identité des acteurs qui décident de l'ordre des priorités et des contraintes : les experts ?

L'expertise peut-elle trancher des conflits de valeurs ? Est-ce son rôle ? Au travers et sous couvert de technique et de science, elle se pose parfois comme le dispensateur de cette hiérarchisation de valeurs. Ainsi, à l'intervention de Mme Brigitte Renn, qui « *pense qu'il existe une certaine pauvreté de la recherche française* » et qu'il ne faut pas présenter les cas de mort anticipée comme quelque chose de banal, l'expert interrogé répond « *qu'il ne minimise aucun décès* », mais que « *malheureusement, en termes de santé publique, il existe des problèmes beaucoup plus graves que la pollution automobile et qu'une hiérarchisation des priorités est nécessaire* » (source : bilan du débat public).

Mais dans une logique d'affirmation et de positionnement politique, comme celle que revendiquent certains des participants, il semble que les experts soient plus mal à l'aise pour s'exprimer en leur nom propre : sur quel principe peuvent-ils s'appuyer pour le faire ? Lorsqu'ils sont directement invités à s'exprimer d'un point de vue politique, les experts sont apparus démunis et « *bottent le plus souvent en touche* » en renvoyant la balle aux politiques. Lorsqu'un habitant de Vigy demande : « *à quand une politique volontariste qui mette un peu plus en avant les populations au détriment des grands intérêts économiques qui ne concernent pas les populations au quotidien* » (réunion thématique, 8 avril 1999), le représentant du maître d'ouvrage répond : « *je ne suis qu'un modeste technicien, ce n'est pas à moi de faire le choix. Ce que nous avons voulu montrer dans notre étude, ce sont les différents scénarios de politique des transports et c'est au gouvernement qu'il appartient éventuellement de choisir l'une de ces politiques* ». (Girault, réunion thématique du 8 avril).

Prévoir, anticiper

Un des rôles attendus de l'expertise porte sur sa capacité à apporter des réponses en termes de prévision, d'anticipation des événements et des tendances futures, même si plusieurs assertions montrent bien les limites de la croyance en la validité de ses prévisions.

Une assertion d'un participant interroge notamment la capacité à établir des prévisions lorsqu'il s'agit d'envisager un problème dans ses différentes dimensions, et en tenant compte des orientations politiques à l'œuvre à un moment « t » ;

« *Le prix peu élevé du transport routier permet de fabriquer un produit en Allemagne et de l'assembler en Espagne mais une augmentation du transport routier aurait aussi des conséquences importantes sur tous ces flux. Le problème est donc global et complexe, et les projections sur vingt ans sont très délicates* » (table ronde du 16 juin 1999).

D'une expertise spécialisée à une expertise pluri-dimensionnelle

Un des questionnements soulevés au cours de ces échanges porte sur le contenu de l'expertise. Si traditionnellement, l'expertise semble porter sur des domaines et le plus souvent même sur des points précis, on observe au travers des échanges qui ont eu lieu au cours de ces débats l'émergence de la demande d'une expertise permettant de saisir les phénomènes dans leur complexité. Cette complexité ressort d'une façon globale d'appréhender les phénomènes et les situations. Ainsi, on a pu noter la revendication de prendre en considération des territoires, des espaces élargis.

Un autre exemple de cette façon d'appréhender les situations consiste notamment, à réclamer une appréhension coordonnée des différents modes de transports.

« En fait pour trouver une vraie solution, il faut plutôt réfléchir sur la chaîne d'organisation des transports. L'enjeu se trouve dans la mise en œuvre de la complémentarité des moyens de transport.(...) D'autres études que celles qui ont été faites jusqu'à présent doivent être réalisées, afin de prendre en compte les possibilités de développement des autres moyens de transport » (association de Gondreville pour l'aménagement du territoire communal).

Dans le corpus de textes analysés, un des mots fréquemment cités et qui semble également relever de ce registre est le mot « cohérence ». Diverses formulations traduisent cette volonté de coordination, voire de cohérence entre enjeux.

« Ainsi il a été regretté que les plans de déplacements urbains (PDU) ne soient établis qu'en considération d'un territoire limité aux agglomérations et sans tenir compte des relations entre elles et des effets induits sur les communes limitrophes, alors que dans le cadre d'actions concertées, ils pourraient être l'instrument permettant de limiter la circulation automobile au bénéfice des transports en commun ». (compte-rendu du débat)

Mme Christine Legros *« demande aux experts si le projet d'A 32 est cohérent avec la lutte contre l'effet de serre ».*

En première analyse, le corpus laissait apparaître une incompréhension portant sur la coexistence dans un même argumentaire de deux positions apparemment antinomiques : d'une part, une reconnaissance relativement faible du caractère décisif de la parole d'expert, avec comme corollaire un moindre intérêt pour les discussions de méthodes et peu de réactions aux discours experts énoncés aux cours des débats ; et, d'autre part, la revendication plusieurs fois affirmée de donner notamment aux associations les moyens de mener des expertises alternatives, auxquelles s'ajoutent les demandes d'expertises alternatives, à faire effectuer, dans le cadre de la

loi Barnier, par des experts dits indépendants. Ce paradoxe reposait sur le fait que dans un cas, l'expertise apparaissait comme insuffisante pour répondre aux interrogations, pour réduire les incertitudes et ne pouvait être acceptée comme la modalité ou une des modalités fondatrices de la décision, et dans l'autre cas, elle se présentait comme une opportunité intéressante puisque les participants demandaient des moyens pour en bénéficier et la faire fonctionner. Or il semble que cette présence de deux postures différentes au sein d'un même corpus ne traduise pas une tendance schizophrénique au sein de la communauté des participants, mais recouvre bien deux types de populations ayant manifesté deux « stratégies » différentes même si l'une d'elles, le retrait, semble dominante par rapport à l'autre.

3.2.2 Une démarche plus classique : partager l'expertise

Même si, tendanciellement, ce registre a peu été investi par les participants, les discours et rhétoriques empruntés par certains acteurs méritent l'attention car ils posent des questions débattues par ailleurs, dont certaines sont reprises dans un rapport du conseil d'Etat sur l'utilité publique. Dans ce registre, on repère plusieurs aspects : la question de la légitimité, des outils, des méthodes

3.2.2.1 La détention « monopoli(s)tique » de l'expertise

Certains représentants d'association ont repris à leur compte dans ce débat la question de la détention exclusive de l'expertise et, d'une certaine façon, de l'équité des parties dans cette arène. La question du dossier-support de débat est réinvestie dans ce contexte, parce qu'elle est le support exclusif et unique de formatage des études et du débat :

« Il n'est pas normal que le seul dossier disponible soit celui du maître d'ouvrage et qu'ainsi aucune alternative au projet ne soit étudiée de façon indépendante ».

Cette revendication d'une étude indépendante, réalisée par des experts indépendants, renvoie à un des obstacles majeurs et souligné de façon récurrente dans les débats : l'impossibilité de faire appel à d'autres expertise que celle du maître d'ouvrage. Cette question comporte différents aspects :

L'existence d'experts « indépendants » suppose un corps d'experts ayant les compétences pour réaliser des études de projets d'infrastructure. Or traditionnellement et historiquement ces compétences sont détenues exclusivement par les grands corps d'Etat, ce qui en fait des acteurs incontournables dans la mise en œuvre des projets.

« Quant aux détenteurs traditionnels de la compétence scientifico-technique, les grands corps d'ingénieurs, ils ont toujours été étroitement associés au processus décisionnel et exercent le « monopole de l'expertise légitime notamment en ce qui concerne les grands choix technico-industriels » dans des conditions de non-visibilité. Cette situation est telle que Pierre Papon estime que l'Etat français se trouve paradoxalement lui-même démuné d'une réelle capacité d'analyse et d'expertise « indépendante »... face à ses propres experts ». ³³

Au delà de la question des compétences, se pose la question de l'indépendance : l'administration ayant le monopole de ce genre d'experts, où trouver des experts indépendants ? Cela nécessite de s'entendre préalablement sur le sens de cette « indépendance » : indépendance de formation, indépendance d'intérêts, indépendance de méthodes et d'approches... et puis indépendance de fait ou indépendance visible, perçue et reconnue comme telle.

Selon certains chercheurs dont C. Restier-Melleray, on ne peut trouver d'autres experts capables de se prononcer sur de telles études, sachant mobiliser des outils reconnus comme aussi valides que ceux utilisés par les services de l'Etat et dont l'expertise pourrait être reconnue au même titre que celle mobilisée par ces services.

« Ainsi la situation française se caractérise-t-elle par le fait que les experts - censés être partout - sont introuvables : introuvables parce qu'intimement et historiquement associés à un processus décisionnel qui demeure opaque, introuvables parce que tout simplement, le fonctionnement de notre système ne nécessite pas une légitimation au coup par coup des décisions scientifiques. En dépit de timides velléités de changements, la pratique administrative française continue de s'inscrire dans le cadre du modèle technocratique wéberien dans lequel la compétence technique est allié à la compétence légale ». ³⁴

La coïncidence qui lie le statut de ces experts et leur domaine d'intervention se double d'une « contrainte » supplémentaire qui est celle de la reconnaissance par le public de leur indépendance, difficulté que la commission particulière du débat a d'ailleurs relevée : *« Tout d'abord, il est rapidement apparu comme assez difficile de trouver des experts reconnus comme indépendants, c'est-à-dire n'appartenant pas aux administrations impliquées dans le projet et identifiés comme tels par le public. À cet égard certains membres de la commission se sont demandés s'il ne serait pas souhaitable qu'une liste d'experts indépendants soit établie par la commission nationale du débat public et tenue à la disposition des commissions particulières dans le cadre des différents débats publics ».* (compte-rendu du débat)

³³ C. Restier-Melleray « Experts et/expertise des mots qu'il faut traduire », *Environnement, science et politique*, octobre 1996

³⁴ *ibid*

Une des ressources mise en œuvre par certains participants afin de dépasser ce déficit d'experts reconnus indépendants a consisté à se prévaloir d'expertises « extérieures » aux enjeux et au système administratif français, par le recours à des études et des résultats émanant de chercheurs et experts étrangers.

« Si la recherche française est pauvre, il existe des études américaines, anglaise, danoises et autres qui montrent que la pollution autoroutière est cancérigène ? »

Un des corollaires de ce recours à des expertises « extérieures » ou indépendantes est la question du financement et des moyens qui permettraient une relative équité entre les populations, le plus souvent organisées sous forme d'associations et le maître d'ouvrage. Cet aspect recouvre les moyens de faire effectuer les études mais va au-delà, avec la possibilité recherchée de pouvoir médiatiser et les résultats de ces études, mais aussi les idées.

« Les associations, dans un tel débat, se sentent dépourvues face à un maître d'ouvrage, à des collectivités locales et organisations économiques qui disposent de moyens d'influence ramifiées et interviennent par voies publicitaires et médiatiques. Un devoir de réserve « devrait s'imposer pendant les débats et des moyens d'actions fournis aux associations »

« Aggir ne dispose que de la force du cœur de ses adhérents. Elle se trouve étrangement dépourvue devant la puissance dont disposent les services de l'Etat et certains organismes et collectivités locales : fonctionnaires rompus aux calculs, budgets de publicité important, reconnaissance de l'autorité dans les enceintes où elle se prononcent »³⁵

Ces revendications ont été entendues par la commission particulière du débat public, qui observe dans son chapitre conclusif : *« l'omniprésence des associations dans le débat, l'intérêt des contributions qu'elles ont faites ont amené la Commission à penser qu'il faudrait étudier la possibilité de leur attribuer un budget qui leur permette, par exemple de recourir à des experts indépendants pour éclairer leurs points de vue et le communiquer. Il est probable que cela contribuerait à un déroulement plus serein du débat et donc peut-être à des échanges encore plus fructueux qu'ils ne peuvent l'être aujourd'hui »* (Compte-rendu du débat).

Cette question de la médiatisation apparaît ainsi comme un point crucial de revendication des associations et est constitué par certains chercheurs comme un des points nodal dans la construction de la légitimité de l'expertise. Dans une interprétation de la situation actuelle comme crise du système de légitimité rationnel-légal, Romain Laufer oppose ce système dans lequel *« la science en général et l'expertise scientifique en particulier, jouent un rôle déterminant »* à un système caractérisant la situation actuelle et où : *« désormais, il n'est plus de*

³⁵ Contribution à la table ronde conclusive organisée par la Commission Particulière du Débat Public A 32 du 22 juin 1999.

*modèle univoque de la réalité : la controverse scientifique devient la modalité, non seulement comme jadis de l'émergence du savoir, mais encore de son existence même. Au niveau des acteurs sociaux, ceci correspond à une série de conclusions, dont celles qui mêlent désormais de façon inextricable le privé et le public. Un nombre sans cesse croissant de décisions sont de ce fait plongées dans l'espace public et deviennent de ce fait politiques.(...) La science ne sait plus opposer au pouvoir de l'opinion la fin de non recevoir qui exprimait sa relation privilégiée aux sources du vrai, du prédictible, du prouvable ou de l'objectif.(...) Car le rôle de l'expert en opinion publique est de rappeler que d'un point de vue technique, les arguments ne vaudront que pour autant que ces arguments seront soumis à l'opinion publique elle-même, et acceptés par elle. La médiatisation est désormais la condition ultime de la légitimité des expertises dans le domaine de la décision politique (publique) ».*³⁶

3.2.2.2 Quelques rares incursions « techniques » de la part « des initiés » des débats

À l'occasion du débat, il semble que plusieurs personnes cherchent à se positionner sur le terrain du maître d'ouvrage, c'est-à-dire une expertise technique. On observe comme un processus de traduction pour rentrer dans le cadre des règles du jeu selon lesquelles joue « la partie adverse ». Ces discours ont donc porté sur des remises en cause de nature « plus classiques » dans ce genre de débats et portant sur des aspects méthodologiques (discussion, notamment, de la théorie du bilan, de la rentabilité socio-économique). « *La rentabilité socio-économique est une tarte à la crème* » (M. Jean-Paul Jacquot, membre de la Fnaut, réunion publique du 24 mars).

S'exprimant sur l'intervention d'un « expert au SETRA », M Jacquot relève que cette analyse « *est une analyse classique du type coût/bénéfice qui est indispensable, mais jugée insuffisante par des instances telles que la commission présidée par M. Boiteux* » Ces références à des commissions d'experts sont constituées comme le recours pour interroger

l'expertise en œuvre dans le projet, établissant implicitement une hiérarchie entre expertises. Cependant, ces discours n'ont que marginalement poussés plus avant la controverse méthodologique, la seule référence à ces groupes d'experts institués semblant constituée une remise en cause autosuffisante pour légitimer et instituer la pertinence de la critique.

Ce registre présente également un éventail des champs d'interrogations et de remises en cause qui interroge la validité et l'utilisation de certains outils mais également le champ d'application de la notion d'impact et les valeurs et mesures mobilisées pour l'appréhender. Ainsi le dossier-support de débat fait plusieurs fois référence à un calcul socio-économique permettant de définir

³⁶ « Environnement, communication et lieux commun » dans *Environnement, science et politique* (référence complète ?) octobre 1996

les avantages actualisés pour la collectivité et les usagers, le bénéfice actualisé, la rentabilité interne mais ne rendant pas compte des impacts à long terme sur le milieu naturel ou la pollution de l'air, toutes choses difficiles à quantifier mais revendiquées par certains acteurs comme participant justement d'une autre façon d'évaluer les projets.

« Christian Petit déplore que le coût du bruit et de la pollution ne figure pas dans le dossier » (réunion du 24 mars 1999, compte rendu du débat).

Une personne demande que soient pris en compte les inconvénients externes comme la pollution et les nuisances, rappelant que la France s'est engagée à diminuer la pollution sur son territoire aux sommets de Rio et de Kyoto. *« Il aurait souhaité voir dans le dossier une comparaison entre les rentabilités socio-économiques de l'A 32 et des différentes solutions alternatives »* (table ronde du 15 avril)

Des propositions ont également interrogé la façon de concevoir par exemple la portée et l'étendue des impacts et suggèrent un élargissement de la notion d'« étude d'impact ».

« Nous sommes ici dans un véritable débat de société et face à un problème de développement durable. Il souhaite la mise en œuvre d'une politique nationale en faveur de la maîtrise d'énergie, de la diversification de l'énergie et du rééquilibrage des modes de transports. Il regrette que l'aspect énergie et pollution atmosphérique n'apparaissent guère dans le dossier. » (résumé de l'intervention de Philippe Robert, délégué régional de l'ADEME, compte rendu du débat).

La démarche même du maître d'ouvrage, concrétisée dans le dossier-support de débat et qui a consisté à détailler la solution privilégiée au détriment des solutions dites alternatives au projet autoroutier a été questionnée. Cette demande traduit d'une part la volonté de disposer des éléments nécessaires pour pouvoir juger en connaissance de cause, d'autre part de ne pas avoir le sentiment qu'il n'y a qu'un projet discutable et donc envisageable.

« M Jean-Marie Fauvel de Dieulouard n'est pas convaincu que l'A 32 soit la solution et souhaite une synthèse chiffrée des différentes solutions alternatives (élargissement de l'A 31, augmentation de la capacité ferroviaire et fluviale...) comparée à celle du coût de l'A 32 ».

« M Claude Kerviel de Nancy souhaite revenir sur le principe du débat et aurait préféré que celui-ci se fasse autour de deux projets alternatifs mis en confrontation »

Un certain nombre de ces questionnements sont repris et confirmés par un rapport de la Cour des comptes sur la politique autoroutière : *« Les études qui doivent éclairer la décision de réalisation de l'infrastructure manquent fréquemment de rigueur et de transparence. Les études préalables aux décisions de l'Etat relatives aux parties d'aménagement sont fréquemment confiées à ceux là même (bureaux d'étude liés aux groupes de BTP, sociétés d'autoroutes) qui*

ont le plus intérêt à ce que le projet autoroutier soit réalisé. Les calculs de rentabilité socio-économique demeurent sommaires et souvent pas même explicites. Les hypothèses qui les sous-tendent -valeur du temps, prévision de trafic, coûts prévisionnels -sont fréquemment dépourvues de fiabilité et ne sont pas réajustées. Les modèles utilisés ne rendent pas bien compte de la complexité des données ; les méthodologies adoptées pour apprécier la valeur du temps sont encore aléatoires ; les modèles de trafics n'intègrent pas de façon suffisamment fine des trafics induits et les interférences entre itinéraires. Le calcul des avantages retenus par le bilan-socio-économique aboutit donc à multiplier l'une par l'autre des données présentant une forte marge d'incertitude sans que des études de sensibilité soient menées et sans recourir à une méthode de scénarios contrastés. Les avantages ainsi calculés sont rapportés à des coûts qui se révèlent nettement sous-estimés, en particulier par les études d'avant-projet sommaires (APS) sur lesquelles se basent les décisions. En moyenne, pour les opérations mises en service entre 1987, l'on constate une augmentation des coûts de 30 % entre l'estimation initiale de l'APS et la mise en service due pour près de la moitié à des sous-estimations de l'APS »³⁷

Dans cette perspective, on perçoit bien l'intérêt pour les participants de pouvoir discuter sur des thématiques déterminantes, sinon « fondatrices » des décisions, telles que les impacts socio-économiques, la rentabilité... Cette tendance à questionner, voire à remettre en cause les experts et leurs façons de faire s'inscrit dans un processus de co-évaluation du projet. Les populations se présentent comme pouvant potentiellement et parfois pratiquement expertiser la validité d'un projet, c'est pourquoi l'obtention de moyens pour le faire constitue un enjeu fort. Les revendications d'en discuter le bien-fondé constituent l'étape suivante.

3.2.3 Rhétorique de l'expertise ou l'expertise comme rhétorique ?

Qu'il s'agisse de la position de questionnement politique du projet ou bien de la mobilisation « plus classique » de l'expertise comme mode de remise en cause du projet, la rhétorique a été mobilisée aux deux fins. Dans la première la rhétorique a visé d'une part à permettre l'opposition d'arguments de natures différentes de ceux traditionnellement utilisés, dans l'autre posture pour modifier voire renverser le rapport de force instauré.

³⁷ La politique autoroutière française, Rapport de la Cour des Comptes, juin 1999

3.2.3.1 La rhétorique comme autre registre de participation : la rhétorique pour pallier le déficit d'expertise.

Les porteurs du projet ne sont pas parvenus à « imposer » une rhétorique de l'expertise, à discuter le projet dans sa dimension scientifique-technique, ce qui aurait sans doute constitué pour eux un atout, leur maîtrise de ce champs étant sans aucun doute supérieure à celle de leurs détracteurs. Le retrait des opposants de ce champs et leur positionnement récurrent sur le discours politique a contraint la plupart des acteurs du débat à se déplacer vers ce domaine d'argumentation. Cependant, les opposants ont parfois investis la scène de l'expertise, non véritablement pour discuter des choix techniques du projet mais comme moyen d'interroger, voire de mettre en question la pertinence de ces choix et dans un deuxième temps justifier de la nécessité d'interroger la logique même sous-tendue par ces choix. Dans cette perspective, le recours à l'expertise devient un outil rhétorique de déconstruction de la pertinence et de la validité du projet. À ce titre, il semble qu'il y ait une forme d'instrumentalisation de l'expertise comme mode de questionnement des choix politiques.

L'autre modalité de mobilisation de l'expertise a consisté à se placer sur des « champs » d'expertise alternatifs portant sur des formes alternatives de savoirs : savoirs du sens commun, du bon sens, du local...

« En revendiquant des alternatives aux savoirs légitimés par les experts, des usagers (fonctionnant comme des "amateurs") réclament leur part dans l'exercice des actes d'expertises et de décision »³⁸

Plusieurs assertions expriment le sentiment que pour se faire entendre, il faut avoir des chiffres. C'est le mode d'échanges sous-tendu par cette façon de concevoir un projet et de le mettre au débat. Malgré ce lourd présupposé, certains osent inscrire leur positionnement dans une rhétorique différente.

« Je n'ai pas beaucoup de chiffres, je ne suis ni un expert, ni un technicien, mais je prétends avoir un peu de bon sens »

« Je crois qu'il faut contester certaines affirmations du dossier et des études. En tant qu'utilisateur régulier de l'A 31, je ne pense pas que les camions représentent 15 à 20 % du trafic global ».

« Il ne comprend pas que l'on puisse dire que l'axe ferroviaire nord-sud est saturé alors que l'on a fermé des lignes passant par Epinal et Chalindrey » (réunion publique du 11 mai 1999)

A ce genre d'intervention, la réponse ne se fait pas attendre, les chiffres et la raison tiennent lieu de loi. Dans la rhétorique utilisée pour la réponse, l'expérience est reléguée au rang d'impression, de sentiment, notions des plus subjectives s'il en est et des moins reconnues scientifiquement.

« Ces chiffres sont connus avec précision puisque des comptages automatiques sont réalisés en différents points de l'A31... Parce que ces véhicules sont en général plus lents que les voitures, les automobilistes qui les doublent en continu peuvent avoir l'impression que ces poids lourds sont plus nombreux. Ce sentiment est encore renforcé par le fait que les poids lourds mobilisent parfois l'ensemble de la voie de droite de l'autoroute ».

La confrontation de ces arguments semble s'inscrire dans des registres rhétoriques distincts qui condamne les tenants de la raison à se « battre » à coup d'arguments contre la logique rationalisante qui détient jusqu'alors les clés de décisions des procédures actuelles et dont les chiffres sont un marqueur. On peut penser, comme l'écrit Latouche, que *« le raisonnable n'est pas démontrable, il n'est accessible qu'à travers des exemples, comme le bien et le beau selon Kant. Il faut suivant l'heureuse expression du même philosophe, "courtiser le consentement d'autrui (...) La quête du raisonnable, dans le domaine des sciences morales et politiques réintroduit ce que la rationalité économique en avait fait sortir, très précisément la morale et la politique. N'en déplaise aux technocrates, on ne devient pas expert en raisonnable comme on le devient en rationalité »*³⁹

« L'expérience du sentiment du raisonnable est de plus en plus fréquente, dans l'époque où nous vivons, en raison même des menaces que font peser sur notre destin les conséquences pratiques du déchaînement de la rationalité des techno sciences. (...); "Il ne serait pas raisonnable de tripler la capacité de Roissy" déclare Jean-Claude Giraud, président du conseil régional d'Ile de France, après les catastrophes, provoquées à l'automne 1992 par les inondations du Sud-est et la chute du Boeing d'Amsterdam (Le monde, 9 octobre 1992, p 17). Pourtant agrandir Roissy est la solution la moins coûteuse à court terme et donc conforme à la rationalité économique. (...) S'agit-il de reconnaître, avec Jean-Pierre Dupuy se situant dans la mouvance de l'économie des conventions, que "la rationalité ne peut se suffire à elle-même ; elle ne peut prendre sens

³⁸ Trépos, opus cité

³⁹ Latouche, op cité

que dans un domaine plus vaste où l'institutionnalité a sa place ? ».⁴⁰

« La quête du raisonnable nous condamne à la rhétorique. Il n'y a pas de méthode rationnelle du raisonnable... Comme le dit encore Perelman : "toute activité spirituelle qui se situe entre le nécessaire et l'arbitraire, n'est raisonnable que dans la mesure où elle est soutenue par des arguments et, éventuellement éclairée par des controverses qui, normalement ne conduisent pas à l'unanimité" (Perelman, 1988, p175). Il ajoute : "le domaine par excellence de l'argumentation, de la dialectique et de la rhétorique, est celui où interviennent les valeurs. Platon, dans son dialogue sur la piété, avait bien montré que le domaine privilégié de la dialectique est celui qui échappe au calcul, à la pesée, et à la mesure, celui où l'on traite du juste et de l'injuste, du beau et du laid, du bon et du mauvais et en général, du préférable". (Perelman, 1988, p 175) »

3.2.3.2 Remettre en question la valeur de l'expertise...

Dans l'autre courant qui se positionne sur le champ de l'expertise « traditionnelle », la rhétorique est mobilisée pour questionner la légitimité de l'expertise et son rôle dans la construction de la décision. Une idée-force de ces interventions est la relativité des travaux d'experts. Quelques assertions ont directement exprimé cette idée au cours des débats, mais plusieurs suggestions l'ont consacrée comme outil rhétorique intéressant. En effet, cette relativité s'apprécie d'une part dans la dispersion des résultats, voire même des approches développées par les experts, selon qu'ils appartiennent à un pays plutôt qu'à un autre. À cet égard, la référence aux expertises étrangères entérine cette relativité mais suggère également l'existence de lacunes dans la façon de poser les problèmes, voire de les reconnaître, de les admettre.

Devant l'affirmation : « une étude faite à Birmingham en particulier montre que les cancers de l'enfant augmentent de 40 % pour une population vivant dans un rayon de 4 km autour d'une autoroute », l'expert convoqué n'a d'autre choix que d'invoquer et de renforcer le caractère relatif et construit des études. Cet exemple tendrait à illustrer une hypothèse qui mériterait d'être étudiée, selon laquelle en situation de « contestation » d'une information ou d'un résultat, la stratégie est la même qu'on soit expert ou non et que cette posture est plus malaisée que de soumettre à la discussion un résultat. Ce qui reviendrait également à sous-entendre, que ne jouent pas uniquement le statut et les compétences de l'expert, mais également l'ordre et donc

⁴⁰ "le rationnel et la raisonnable, les antinomies du postulat métaphysique de la raison économique", Serge Latouche (compléter)

l'organisation des arguments échangés. L'expert désigné répond alors « *que l'étude de Birmingham fait partie des études qu'il a évoquées, qui apportent effectivement des arguments en faveur de la réalité d'un effet cancérigène, mais pas de preuves irréfutables.* » Il pense « *qu'on ne peut pas accorder une valeur certaine au pourcentage que vous avez évoqué. En effet, l'étude citée par M Baur ne prend pas en compte le tabagisme passif chez les enfants. Il faut être très prudent quant à l'interprétation des résultats des études épidémiologiques.* » (Compte-rendu du débat)

3.3 PROCEDURE DE DEBAT ET EXPERTISE : LIEN PARADOXAL OU COMBINAISON POSSIBLE

Des études antérieures avaient montré la complexité de la relation participation/expertise. L'expertise n'étant pas l'apanage de « tous » mais bien de certains acteurs, qui d'ailleurs sont constitués et fonctionnellement caractérisés par elle, comment concilier une volonté de participation du plus grand nombre sur des champs dont seuls quelques uns détiennent les outils et les compétences pour le faire ? Au delà de ces questions relatives au sens et à la portée de la participation, se jouent les interactions naissantes de cette « confrontation » de deux univers de justification des décisions– participation, expertise-. Quels en sont les effets ? Qu'induit le recours à l'expertise en terme de participation ? Qu'induit cet équipement participatif sur l'expertise ?

Si les parties précédentes montrent le caractère potentiellement paradoxal de ce lien entre ces champs, et l'orientation des acteurs du débat, -émanant essentiellement des opposants- en faveur d'un champ alternatif « le politique », du point de vue des effets de la procédure sur l'expertise, certains points méritent d'être précisés notamment sur la place des experts. Qu'induisent ces procédures en termes d'expertise ? Quelles sont les attentes dans l'expertise ? Répondent-elles à des demandes spécifiées de la part du commanditaire, des publics ? Concilient-elles plusieurs attentes ? Le caractère probant de certaines analyses et résultats n'est-il pas lié à la correspondance avec les attentes placées dans l'expertise ? Ces procédures ne privilégient-elles pas l'aspect communication au détriment d'une rigueur scientifique qui nécessiterait une incursion dans un champ très technique dans lequel les publics ne pourraient pas suivre ? Peut-il y avoir concordance ou antinomie entre communication et expertise ? Est-il préférable dans cet exercice qui se veut autant rhétorique que rigoureux scientifiquement d'être un bon communicant plutôt qu'un expert ? »⁴¹

⁴¹ Jean-Claude Lefevre « Des certitudes de l'expert au doute du scientifique » in *Environnement, science et politique* octobre 1996

L'état actuel de cette recherche ne nous permet pas d'apporter de réponse à ces interrogations. Les seuls éléments dont nous puissions faire état actuellement portent sur les effets observés de cette procédure sur les experts et ils sont difficilement identifiables étant donné la participation très ponctuelle de la plupart des experts intervenus dans ce processus et l'imperméabilité relative de l'expertise d'étude à l'expertise publique de présentation. Il apparaît cependant que la question de la communication soit au centre des questionnements en jeu à l'occasion de ces procédures. En effet, du point de vue du rôle du CETE, l'application de la loi Barnier semble avoir majoritairement donné lieu à une réflexion et une pratique innovatrice en matière de communication, et non sur les méthodes de travail (études, conception du projet en fonction des enjeux des procédures de participation...). A ce stade d'observation, en tant qu'une des premières applications de cette loi, il est difficile de repérer d'éventuelles autres modifications des pratiques, en fonction de l'étape ultérieure de communication et de participation du public. Du point de vue de l'évolution des pratiques, de telles observations seraient possibles si un même organisme d'études était impliqué plusieurs fois dans des procédures de participation ou s'il se constituait une logique de retour d'expérience drainant les expériences antérieures de ces types d'organismes. S'agissant des experts intervenus au cours des débats, la nature déjà constituée de leurs travaux et de leurs résultats a limité les impacts possibles de leur participation à cette procédure, sur leur façon de travailler et plus généralement sur la formation et la constitution de leur expertise. Néanmoins, il serait intéressant d'évaluer les incidences possibles de participations répétées à ce genre « d'exercice » sur leurs pratiques et façons d'« être experts », mais ici aussi le manque de recul ne permet pas encore d'avoir des informations. Cependant, plusieurs pistes déjà connues mériteraient d'être questionnées plus avant. Ainsi, sur la demande et les attentes des différents « publics » en matière d'expertise des constats antérieurs ont montré un rejet des incertitudes et des résultats nuancés. Une remarque d'un technicien du CETE renvoie à cette représentation selon laquelle l'expertise appelle une solution, une réponse aux questions qui lui sont posées. *« Nous avons été amené aussi à faire intervenir des épidémiologistes qui sont restés très dubitatifs, qui ont pu rappeler les faits, l'état des connaissances mais sans pouvoir conclure »*

« La révolution scientifique a conféré au savoir un statut privilégié car du savoir procède la capacité d'agir, la capacité d'imposer également. Une contrepartie redoutable est la croyance en l'infaillibilité de la science et du savant. Il est frappant d'ailleurs de constater à quel point il existe une pression externe sur la science pour qu'elle produise des faits solides et incontestables. Les hommes politiques et plus généralement les décideurs n'apprécient guère les

énoncés prudents dans lesquels les scientifiques se plaisent parfois à souligner le caractère incertain et provisoire des résultats qu'ils présentent. Ils veulent une science sans ambiguïté et des chercheurs sans états d'âme »⁴².

Cette volonté d'une expertise qui puisse répondre de façon affirmée aux questions qu'on lui pose, garantit les décideurs contre les risques de la décision, mais ne semble pas correspondre à la reconnaissance actuelle du caractère incertain des résultats avancés, voire des croyances les plus ancrées, comme tentent de l'exprimer les publics participant à ces procédures. Les interrogations fréquentes des publics sur les postulats de départ participent de cette déconstruction du domaine du vrai et peut-être d'une certaine façon d'une représentation de l'expert.

« Pour Lagadec (1981) l'expert scientifique tire son statut social de la perception que le grand public, les hommes politiques et hélas encore quelques scientifiques ont de la science : « un corps de savoir qui dit vrai ». Cette conception ne s'applique que partiellement aux participants des procédures de débat public, la situation même de débat contradictoire tendant à mettre les acteurs en position de remise en cause de l'expert.

Comme le suggère Lefeuvre, une des issues possibles réside peut-être dans la reconnaissance d'une certaine humilité, afin d'« *accepter les limites du savoir, sans pour autant douter de la science. Accepter l'incertitude, c'est -pour les hommes politiques et le grand public- s'obliger à regarder en face une réalité aussi angoissante que formatrice : les décisions ne peuvent plus s'appuyer sur une vérité scientifique « inaltérable » et il faut apprendre aujourd'hui à gérer l'incertitude (...) Cependant, en fonction des incertitudes, les hommes politiques risquent de se trouver placés devant de redoutables dilemmes, dont le premier est : faut-il ou ne faut-il pas prendre de décisions »⁴³. Cette posture conduit à ne plus se cacher derrière l'expertise et à faire prendre aux décideurs et hommes politiques les décisions que la plupart des acteurs appellent de leurs vœux.*

L'engagement des experts dans le débat pose notamment la question de la mise en danger de leur crédibilité, de leurs responsabilités. *« En diffusant leurs résultats dans la sphère publique, les chercheurs sortent de la communauté scientifique pour entrer dans un nouvel espace de discussion qui leur imposera parfois de transformer des résultats provisoires en faits simples et sans nuances. Ils deviennent alors, contre leur volonté des « experts formels ». Une autre difficulté est de rendre perméable la frontière entre leur activité de recherche, leur domaine de compétence et la dynamique du débat public. Que se passe-t-il lorsque les scientifiques voient*

⁴² J-C Lefeuvre « environnement , science et politique » octobre 1996

⁴³ *ibid*

leur travail utilisé et discuté par d'autres publics que celui de leurs collègues ? Quelles incidences ce nouvel état de fait a-t-il sur la production des faits scientifiques ? Question-clé, qui a longtemps multiplié les controverses entre le scientifique dit indépendant, libre d'exprimer ses doutes et l'expert contraint de répondre immédiatement à une question précise. En résulte-t-il une modification du contenu du travail de recherche et une nouvelle dynamique des connaissances scientifiques ? Non selon Rip et Groene-wegen (in Callon 1989) car « en s'exposant publiquement, la science ne change pas de nature ; elle reste soumise aux mêmes exigences : intéresser le plus grand nombre et résister aux assauts des plus durs

Nous n'avons malheureusement que peu d'éléments ce sur point jusqu'alors sur le débat A 32, mais dans le débat Boute-Carros, cette question a explicitement été évoquée. En effet, face à la suggestion de voir réaliser des études complémentaires sur les solutions alternatives envisagées, Gérard Porcell, le président de la commission particulière, s'était interrogé : « *qui aurait voulu prendre la responsabilité de venir vous dire ce que seraient les retombées économiques de telle ou telle autre solution. Et pourquoi celle-ci plutôt que celle-là ?* » (La vie du débat public)

Dans le cas de l'A32, il n'y a pas d'études effectuées en complément de celles du maître d'ouvrage, cependant certains experts ne sont pas restés neutres à l'égard des arguments avancés dans le débat et ont pris position. Ainsi, Jean-Claude Sinner, conseiller au ministère de l'aménagement du territoire du Luxembourg, a explicitement exprimé sa position selon laquelle il ne « *pensait pas que l'autoroute soit très profitable à l'économie de la région* », position qui s'inscrit assez nettement en contradiction avec celle des porteurs et des défenseurs du projet.

Il ne s'agit là que d'un exemple, mais il y a quelques cas analogues. Bien qu'il soit difficile d'évaluer les conséquences de telles prises de position, cet exemple tendrait à montrer que la participation n'est pas une action neutre. La position d'expert dans ces procédures place d'emblée ce dernier, au travers des résultats qu'il avance, des connaissances qu'il rend publiques et, de façon induite plus que volontaire, en position d'être choisi par son « camp » et non de le choisir. Une question subsidiaire porte sur le risque que constitue pour l'expert une participation à un débat public. De quel ordre relèverait ce risque s'il était avéré ?

Cette question se pose avec une acuité particulière s'agissant d'« experts » rattachés plus ou moins directement aux institutions étatiques. Parce que le devoir de réserve s'exprime de façon parfois coercitive, comme l'ont montré quelques exemples dans le passé -exemple de fonctionnaires engagés dans des procédures de débat public-, le choix d'experts rattachés à l'administration se révèle quelque peu problématique, alors que sur certains points, il semble bien que ce soient les personnes les plus à même de répondre aux questions. Le préambule de M.

Robert, délégué régional de l'ADEME, à son intervention -dans la salle et non à la tribune en tant qu'expert- rend bien compte de cette difficulté.

Il « *se félicite de l'aspect démocratique du débat public et précise que même si son établissement est sous tutelle de différents ministères, il va s'exprimer en toute liberté en présence de Mme le préfet* ». Cet épisode contribue à interroger la possibilité d'expression d'autres experts que ceux qui sont à la tribune, alors même qu'ils peuvent détenir des éléments susceptibles d'être intégrés dans le débat. Les seuls experts à pouvoir intervenir véritablement et de façon engagée, sont-ils étrangers à l'administration française, à la France, ou bien appartiennent-ils à la sphère privée ? Ce qui pour le coup les prive d'une reconnaissance de neutralité et leur confère un statut de « représentant de leur entreprise », comme cela a été le cas pour plusieurs personnes intervenues dans ce cadre. En substance, cette question rejoint un point évoqué précédemment (« où sont les experts ? »).

A contrario, quels sont les avantages, les bénéfices d'une intervention dans le cadre de ces procédures ? Qu'est ce qui se joue dans la décision de participer ou non ? Les phénomènes de reconnaissance sont-ils visés ? Autant de questions auxquelles nous ne pouvons pas répondre dans l'état actuel de notre recherche mais que d'autres recherches postérieures pourront peut-être questionner.

La procédure entérine la position paradoxale de l'expert entre « savoir et décision »

La mixité des objectifs en jeu lors de telles procédures, à savoir la mise en œuvre d'une compétence scientifico-technique et une finalité rhétorique peut engendrer sinon une position schizophrénique des experts, tout au moins une situation problématique.

Si la rigueur scientifique contraint les experts à adopter des positions nuancées sur certains points précis, d'un point de vue rhétorique cette posture semble fragiliser la portée de la démonstration et finalement de la position des experts. Ainsi la controverse sur les effets économiques induits par une infrastructure autoroutière constitue un des exemples de cette contradiction situationnelle. Concernant les effets induits par une autoroute sur le développement économique, l'incertitude a fait son entrée dans le débat créant d'une part le risque d'un point de vue rhétorique de voir s'exprimer des positions contradictoires au cours d'un même débat. Ce fut le cas pour ce projet où notamment, un autre expert invité, Jean-Claude Sinner, conseiller au ministère de l'aménagement du territoire du Luxembourg intervenu lors d'une table ronde exprime clairement qu'il ne pense pas « que l'autoroute soit très profitable à l'économie de la région D'autre part, de faire naître un doute sur la valeur de l'argument présenté lorsque cette incertitude est clairement

perçue par les publics ;. Plusieurs commentaires sur cette incertitude ont en effet été exprimés dont celui de M. Lebosset membre de l'association IDEAL (Initiative pour le développement économique et l'action dans le Lunevillois) qui " mentionne le fait que les spécialistes ne semblent pas d'accord sur le fait que la réalisation d'une autoroute puisse amener ou pas un développement économique »

Ce constat pose la question de l'organisation des débats et notamment de la confrontation entre points de vue. En effet, s'agissant de points non stabilisés, quel choix opéré entre la mise en présence de discours en constitution et donc susceptibles de se confronter au cours des débats ou au contraire l'énonciation d'un discours unique et consensuel sur ces points ? Outre le fait que ce choix suppose de connaître les positions des différents experts invités et donc d'instaurer un contrôle à priori du choix des experts, cette situation suppose un positionnement des organisateurs des débats portant sur la mise en lumière des controverses en cours et l'acceptation d'un débat contradictoire entre experts ou sur la prédilection accordée à la fonction rhétorique du recours aux experts comme justificateurs du projet. L'organisation du débat peut constituer un choix, en privilégiant l'une ou l'autre des finalités comme l'évocation en a été faite dans une de ces lettres du débat par la Commission Particulière sur le débat Boutre-Carros qui soulignait par ailleurs la difficulté de trouver des points de vue différents voire contradictoires dans la communauté des experts susceptibles de pouvoir s'exprimer sur les projets, a fortiori quand ces derniers sont très spécialisés comme celui de ligne à haute tension dont il était question dans ce projet.

« Il est vrai que par nature, les tables rondes thématiques et spécialement celles dont le sujet est très technique présentent un déséquilibre : ceux qui sont invités (...) parce que la commission considéraient qu'ils étaient en mesure de donner la meilleure information technique possible parmi un nombre limité de personnes qualifiées disponibles. D'où encore l'impression d'un face à face entre une tribune d'experts péremptoires et une salle handicapée par « son ignorance(...) devait-elle à toute force, rechercher sur les sujets abordés, des personnes susceptibles de donner un avis contraire à celui de l'intervenant pressenti ? (...) En effet, sauf en certains domaines où règne une grande incertitude (...)) il n'est pas toujours possible de mettre en présence des spécialistes qui bénéficient d'une égale reconnaissance scientifique pour défendre des positions opposées » (La lettre du débat public, juillet 1996)

Sur le débat A 32, la question du choix des experts et le choix effectué ne sont pas apparus de façon aussi explicite dans les questionnements relatifs au processus de désignation des experts.

Ce positionnement outre qu'il peut donné lieu à interprétation chez le public sur la façon dont les organisateurs de débat se positionnent sur la signification du recours aux experts dans ces débats et Or pour Philippe Roqueplo, la mise en public de l'expertise, avec notamment cet aspect de confrontation des expertises permet aux experts non seulement de « *valider dialectiquement par leur confrontation et leurs critiques l'espace d'expertise qu'ils délimitent entre eux (...)* Ce qui restera au terme de ce processus, ce qui aura été décanté, pourra être considéré comme solide, comme bâti sur le sol d'un savoir certifié » mais également de diminuer la responsabilité individuelle des experts. « *Celle-ci en effet n'est plus de dire le « vrai », ce qui est pratiquement une mission impossible, mais de contribuer à ouvrir un espace qui lui contient du vrai* ».

Cependant lorsque ce choix n'est pas explicité, ni même réalisé peut-on envisager que ces deux finalités soient conciliables dans un même registre d'action ? Cette question se pose à l'expert s'il identifie ces deux niveaux d'enjeux et s'il est effectivement en situation de devoir se positionner, c'est-à-dire à le traduire sciemment et concrètement dans le cadre de son action en cours de processus. Dans le cas de l'A32, les expertises mobilisées étaient majoritairement pré-constituées, ce qui tend à gommer la nécessité de ce choix, sauf à le concrétiser, non au moment de la réalisation de l'expertise, mais au moment de sa présentation au public par exemple, en ne présentant que les résultats favorables au projet, en amplifiant certains aspects et en minorant d'autres....Or, le contenu des débats ne traduit pas un quelconque questionnement ou doute des participants sur ce choix de l'expert. Ce qui l'a davantage été, c'est l'arbitrage effectué entre ces deux finalités par les organisateurs du débat, dans leur choix des experts. En ce sens, la clarification du processus de désignation des experts invités, et sa visibilité peut constituer un enjeu pour la définition du sens de la participation des experts dans ces procédures.

Jacques Defrance (« Donner la parole. La construction d'une relation d'échange », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°73, 1988), avait montré que les Auditions publiques en France (à la différence de ce qui se passe au Royaume-Uni) fonctionnent sur un schéma asymétrique (les spécialistes sont sur la scène et tous les autres sont dans la salle, au lieu d'être face-à-face comme en G.B., où le modèle est juridique), ce qui ne laisse que deux issues : l'une consiste à « donner la parole » (forme de politisation sur un modèle pédagogique), l'autre consiste à « prendre la parole » (forme de cristallisation sur un modèle révolutionnaire). On voit bien que les débats-Barnier, en tout cas celui qui concerne l'A32, sont hantés par ces asymétries. Le modèle pédagogique (du genre « méthodes actives ») consiste à donner la parole pour permettre à des destinataires-bénéficiaires de s'approprier un schéma arrêté d'avance (le tracé à

proximité du sillon mosellan) en le faisant fonctionner pour traiter des cas : il repose fondamentalement sur une hiérarchie des expertises, car les techniciens n'ont besoin des cas apportés par le public que pour des ajustements marginaux (marginaux par rapport à leur maîtrise du jeu, même si cela les conduit, comme à Boute-Carros, à des études complémentaires) ; l'expertise concédée au public est mineure (on espère que le public va découvrir « *la complexité* » de ces problèmes, comme dit un technicien du CETE).

Le modèle révolutionnaire paraît correspondre aux interventions associatives et déboucher sur un succès (ou plutôt deux : ce sont les opposants qui se sont le plus exprimés ; le projet d'A32 est repoussé *sine die*). Mais, si l'on y regarde de plus près, d'une part, le Débat Public s'achève sur la préconisation de construire l'autoroute et non sur son inopportunité et, d'autre part, la décision politique de suspendre la construction ou d'y renoncer, peut être la résultante d'un faisceau de causes très diverses : on ne peut donc attribuer la situation actuelle au succès d'une prise de parole qui n'a, de fait, pas permis de mettre en chantier d'autres modes de résolution des problèmes de circulation identifiés. Quelle expertise a-t-on pu voir se constituer au cours de cette procédure ? Il y a bien un apprentissage : celui de l'utilisation d'un nouvel équipement de débat (cet apprentissage est induit par la politisation). Cet apprentissage laisse de côté la discussion de la place des experts : il ne tourne la compétence politique ainsi construite que vers « la politique » (au sens courant) et non vers « la technique ». Du coup, on a « pris la parole », mais on a continué d'accepter les arguments d'autorité. Notons tout de même que pour le sociologue qui travaille après coup, il est facile de voir certaines situations comme recelant un paradoxe, qu'il ne verrait peut-être pas lui non plus s'il était complètement contemporain de l'action : ainsi l'expertise alternative développée par un professeur de géographie de l'université de Metz, qui proposait l'utilisation d'un logiciel fonctionnant à la logique floue (« *fuzzyclass* »), n'a pas été prise au sérieux par ceux qu'elle aurait pu intéresser, d'une part parce que ce professeur est aussi conseillère régionale de droite et que les opposants sont plutôt à gauche et, d'autre part, parce que le souci de cet expert n'était guère de construire un « dispositif d'intéressement ». Autrement dit : les uns ne voulaient pas d'une mobilisation qui, de toutes façons, ne leur était pas proposée.

En définitive, cette étude de la procédure concernant l'A32 est, pour les chercheurs aussi, pleine de ces décalages, qui fonctionnent souvent comme des frustrations ou des sentiments d'échec.

-D'abord, nous avons pu constater qu'il n'y avait pas de « traçabilité de l'expertise » en amont du Débat Public : de nombreux documents nous ont été refusés et la suspicion planait sur l'enquête que nous menions. Et, de fait, on ne voit pas pourquoi les représentants de l'Etat auraient suspendu leur méfiance : le sujet est encore très chaud et les sociologues, malgré la

place flatteuse qu'ils prennent de plus en plus dans l'appareil d'Etat, ne sont pas encore des interlocuteurs portés à afficher une déontologie nettement identifiable. Mais, si elle n'existe pas pour nous, la traçabilité n'existe pas non plus pour les bénéficiaires supposés : comment pourraient-ils alors s'engager dans le Débat Public ? Ici, on sent bien le hiatus qui subsiste entre le niveau macro-social, où la traçabilité acquiert le statut d'impératif hypothétique (sinon catégorique), grâce à des affaires comme celles du sang contaminé, de la vache folle, des OGM ou de la fièvre aphteuse et le niveau méso-social, où se situe le débat sur l'A32. C'est ce hiatus que le dispositif de politisation vise à combler.

-Ensuite, il n'y a pas eu non plus d'« expertise de tracés » : certes, des gens ont débattu et se sont opposés à propos de tracés, mais il ne s'agissait pas d'expertise sur les tracés, qui étaient considérés comme des options, toutes étudiées avec la même technicité (voir ce que nous avons dit à propos de *fuzzyclass*). L'expertise a porté sur les effets sociaux de ces choix.

CONCLUSION

La mise en débat autour de ce projet met en évidence le caractère non encore stabilisé de l'imbrication du phénomène expert dans le processus décisionnel. Le recours aux experts dans la phase de débat avec le public instauré par les différents débats « Barnier » montre ses atouts et ses limites. L'information du public semble un préalable nécessaire à la construction d'une dynamique d'échanges de qualité comme l'a souligné le rapport de la commission du débat « Boutre-Carros »: « *Le bon déroulement d'une procédure de débat public suppose un échange de points de vues, d'arguments fondés sur des connaissances et des informations précises et rigoureuses* ». Mais il semble difficile, voire utopique, de souhaiter construire une justification du projet reposant sur cette expertise. Il semble qu'il y ait un mélange des genres entre vouloir informer les publics et démontrer le bien fondé des projets grâce à ces expertises. Le débat sur l'A32 montre en effet clairement que ce n'est pas sur le terrain technique que s'emportent les convictions ou, plus prosaïquement, que se discutent les choix. L'expertise pour discuter l'utilité publique ne fait pas montre d'une grande efficacité, la teneur des débats ayant au contraire montré que si certains la suspectent d'être un de ses instruments de justification, ils la refusent.

L'expertise peut être mobilisée pour rendre compte des compétences mises en œuvre et peut-être finalement de la validité des études et des résultats produits par le maître d'ouvrage. Une toute autre question est celle du bien-fondé du projet, qui fait l'objet de questionnements incessants et qui elle nécessite de recourir à d'autres aspects que ceux strictement techniques.

Un flou persiste sur le sens de ces procédures. Visent-elles l'éviction de l'opposition la plus flagrante, ou véritablement la recherche d'un consensus minimal pour constituer les bases de la décision ? Les participants au débat expriment la croyance en la vertu démonstratrice du débat et aux enseignements à en tirer. Lors de la dernière réunion, plusieurs interventions exprimaient l'échec de la procédure à faire taire les controverses et à faire émerger un début d'accord. Un des participants « *fait remarquer que toutes les associations sont intervenus pour montrer l'incohérence et faiblesse des arguments du dossier* » que l'ensemble des questions posées a fragilisé le dossier et la seule chose qu'on peut en conclure est que l'on ne peut retenir aucun tracé » (compte-rendu du débat) Un des membres de la commission reconnaît que « *le débat n'a pas apporté de réponse, même sur le choix des fuseaux* ».

UN EPILOGUE INTERMINABLE...

La question de l'A32 ressurgit en décembre 2000, à la faveur de la discussion du Contrat de Plan Etat-Région. La période allant de décembre 2000 à avril 2001 est désignée par le *Républicain Lorrain* du 21/12/2000 (qui y consacre une page entière) comme cruciale pour le devenir de ce dossier.

Le R.L. effectue à cette occasion, une synthèse qui prend fait et cause (notamment par le billet éditorial de la page, intitulé: "Ambition") pour la construction de l'A32, en donnant exclusivement la parole aux partisans de cette solution et en traitant par la dérision les opposants, qui se trouvent amalgamés aux Verts (les collectifs associatifs ont disparu du discours). La propension à traiter de ces questions en politique, relevée dans la deuxième partie de ce rapport, trouve ici encore une parfaite illustration.

Cette rhétorique euphorique est marquée par des articles à visée anxiogène (*) (l'un des articles s'intitule: "A32: la peur au ventre"; un encart sur fond rouge précise: "27 morts en 2000") et par un véritable encerclement discursif, qui conduit à accepter l'idée qu'il n'y a pas d'alternative ("A31: des aménagements illusoire ou impossibles"; "Une seule autoroute dans le sillon mosellan").

Les énonciateurs auxquels les rédacteurs de la page s'allient sont des élus de tous bords (sauf les Verts) et leurs instances (le Conseil Régional de Lorraine et le Conseil Général de la Moselle). Mais la position du Préfet de Région (présentée dans un encadré qui comporte de nombreux extraits) mérite une attention particulière. On se souvient de son rôle pendant le déroulement du Débat Public. Or, ici, elle soutient la construction de l'A32 (en signalant que les évolutions de trafic ont été sous-estimées), mais en l'incluant dans un projet de développement coordonné de divers autres moyens de transport (rail et navigation), démarche qui est qualifiée d' "approche multimodale". Il se trouve que depuis la fin du Débat Public les propos du Ministre des Transport et du Ministre de l'Environnement sont apparus à la fois suffisamment antagonistes pour donner espoir aux deux "camps" et suffisamment convergents pour laisser penser que la décision traînerait en longueur. La position du Préfet témoigne de ces arbitrages.

Ici, l'expertise a complètement durci. Le tracé est devenu évident et la solution autoroutière s'impose aux lecteurs. Les techniciens du CETE sont rentrés dans l'ombre. Le Débat Public a disparu des propos (il est devenu "l'enquête d'utilité publique") et donc de la scène.

En avril / mai 2001, le dossier n'a pas avancé et tout le débat sur le "multimodal" a disparu

(comme le mot "ferroulage" avait disparu du journal en décembre).

La décision à propos de l'A32 n'apparaît toujours pas clairement. L'épilogue du Débat Public est interminable, alors même que le débat politique est très atténué. Cette situation est particulièrement intéressante pour le sociologue, puisqu'elle renvoie à un état original des formes intermédiaires de régulation sociale.

(*) Un lecteur du *RL*, en réponse à des propos du Président du Conseil Régional, notait déjà en septembre 2000 la faiblesse de tels amalgames dénonciatoires, visant à culpabiliser les victimes (RL du 28/09/00).

GLOSSAIRE

APS : *Etudes d'avant-projet sommaire*. Les études d'Avant-projet Sommaire visent à préciser le tracé à l'intérieur du fuseau retenu –à l'issue des Etudes Préliminaires- en vue d'engager l'enquête préalable à la déclaration d'Utilité Publique.

CCI : *Chambre de Commerces et d'industrie*. Institution représentant les acteurs économiques locaux.

Concessionnaire : S'agissant d'autoroute, *société bénéficiaire du droit de construire et d'exploiter une infrastructure autoroutière*. Le contrat de concession respecte un cahier des charges précis.

Maître d'ouvrage : personne morale ou privée ayant la responsabilité du projet. Dans le cadre du projet A32, le ministère de l'Équipement, des Transports et du tourisme est maître d'ouvrage.

Nimby : expression contractée de « *Not in my back-yard* » qui désigne communément l'opposition des riverains à l'implantation d'équipement sur la base de préoccupations personnelles et individuelles.

Transport combiné : transport de marchandises utilisant la route pour la partie initiale ou terminale du projet, la partie intermédiaire étant assurée par le chemin de fer ou la voie navigable.

BIBLIOGRAPHIE

BERNAT V, FOURNIAU J.M, RUI S « La liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin : complexifier pour mieux réaliser », projet TENASSESS, INRETS Novembre 1997

BERNAT V, TAPIE-GRIME M. « Observation et analyse de la conduite du débat public en amont de la décision, Novembre 1994, Commande DREIF du 11 août 1994.

Cour des comptes, *La politique autoroutière française*, Edition des journaux officiels, juin 1999

Conseil d'Etat, *L'utilité publique aujourd'hui*, les études du conseil d'Etat, La documentation française, décembre 1999

S LATOUCHE, « Le rationnel et le raisonnable, les antinomies du postulat métaphysique de la raison économique », in « *la responsabilité* ». Paris, Autrement, janvier 1994.

R.LAUFER, « Environnement, communication et lieux commun » dans *Environnement, science et politique*, octobre 1996.

J-C LEFEUVRE « Des certitudes de l'expert au doute du scientifique » in *Environnement, science et politique*, octobre 1996.

C. RESTIER-MELLERAY, « Experts et/expertise des mots qu'il faut traduire » *Environnement, science et politique*, octobre 1996

P. ROQUEPLO, *Entre Savoir et décision, l'expertise scientifique*, Institut National de la Recherche Agronomique, conférence-débat du 9 avril 1996, Paris, 1997.

J-Y TREPOS, « la sociologie de l'expertise » Presses universitaires de France, Paris, n°3119, 1996

Annexe 2 : Liste des études relatives au doublement de l'autoroute A 31

- 1991-92 étude de faisabilité d'une liaison autoroutière nouvelle Toul-Luxembourg, entreprise par la direction des Route-CETE de l'est
- octobre 1992 « Situation actuelle » DRE-CETE-SETEC
- Extension du champ d'étude aux aspects socio-économiques et autres modes de transports, pour la recherche plus générale d'une « dé-saturation » de A 31, en relation avec l'étude d'accessibilité de la Métropole Lorraine entreprise par la DATAR et la DRE Lorraine.
- 2 /12/92 présentation au groupe technique de Planification « Transports et infrastructures » G.T.P de la région Lorraine de la situation actuelle et du champs des variantes étudiées
- mars 1993 « Evolution au fil de l'eau » DRE-CETE-SETEC
- « Solution routières »
- « Solution non-routières »
- « Conclusion et propositions »
- avril 1993 « Analyse socio-économique »
- 12/05/93 présentation de l'ensemble de l'étude à la Commission « transports » du Conseil Régional (cf. les cinq documents cités supra, le document « Analyse socio-économique » n'a pas été présenté ni diffusé par la suite)
- 16 /06/93 Suite à la concertation locale menée par le préfet de région sur la base des scénarios proposés par l'Etat, le président du conseil Régional, mandaté par l'ensemble des élus consultés, fait part de ses observations et demande des

compléments d'études.

6/09/93 « Etudes complémentaires »

1)CR réunion du 6.09.1993

1) Secteur nancy-élargissement champs-réflexion aménagement territoire lorrain-
Contournement S.E Nancy

2)Secteur Nancy-étude variantes Toul-Pont à MOUSSON

3)Etude liaison Pont-à-Mousson-Fresnes en Woevre

4)Secteur METZ-THIONVILLE-Variante tracé NE. THIONVILLE-coûtVR52 et étude
trafics

5)Liaison vers TREVES

II-Coûts des scénarios

III-Note sur la faisabilité des tracés supra (1)(2)(3)(4)

DRE-CETE

Décembre 1993

IV -Etudes complémentaires d'environnement

CETE-Ateliers territoires

Février 1994

V- Etudes complémentaires de trafics

DRE-CETE

1994« Rappel chronologiques des études réalisées au 31-08-1994

DRE Lorraine-CETE de l'est

Lancement de l'étude préliminaire

Etudes de trafics

Etudes socio-économique

Etudes de tracés

contexte environnemental

CETE de l'est

Lancement de l'étude préalable à la réalisation du dossier de synthèse des perspectives d'aménagement-consultation des collectivités et des acteurs socio-économiques régionaux et transfrontaliers.

1995--Mise en forme de l'étude préliminaire :

enjeux environnementaux

enjeux transfrontaliers

approches sur les réseaux complémentaires

recherche de fuseaux de 1000 m- comparaison et études techniques

Mise au point d'un dossier de concertation

CETE de l'est

Réflexion préalable à la mise en place d'un observatoire de l'autoroute A 32-Méthodologie et état des lieux

DRE-CRIES

1996Etudes préliminaires :

Examen des solutions complémentaires (connexion A 30) actualisation des données de trafics

Annexe 3 : Les différentes étapes d'élaboration des projets d'investissement en matière d'infrastructure.

Schématiquement, les procédures d'élaboration des projets d'investissements sont découpées en phases d'affinement technique du projet. Au fur et à mesure de l'avancement de la procédure, le projet initial, peu précis techniquement et portant sur une échelle géographique large, se précise de ces deux points de vue, -étant entendu que des dispositifs de consultation sont menés parallèlement à ce découpage « technique »-. Les procédures débutent par une phase d' « études préliminaires » concernant des zones géographiques large (10 à 20 km par exemple pour un projet autoroutier) et prennent en compte l'ensemble des données en matières d'aménagement local. Cette phase se conclut par un choix de fuseau (large de 1 km pour une autoroute).

La phase suivante dite "avant-projet sommaire" restreint le champs géographique d'étude, fournit des études complémentaires sur le projet choisi et fait un choix de bande (300m pour une autoroute). À ce stade de la procédure, le projet est soumis à la consultation du public dans le cadre de procédures d'enquêtes d'utilité publique.. Au terme de cette enquête, la déclaration d'utilité publique constitue la décision qui permet de procéder à la réalisation du projet, et donc à l'exécution des actes juridiques, administratifs (expropriations) nécessaires à cette réalisation.

Annexe 4 : Liste des associations ayant participé au débat (source : compte-rendu du débat)

Association Amezule et seille pour la sauvegarde des deux vallées

Association de défense de l'environnement et de la ruralité (ADER)

Association de Développement des Vallées de la Meurthe et de la Moselle

Association des parents d'élèves du Collège de Vigy

Association de Protection du Canton de Verny (APECV)

Association des voyageurs (ADV/CLCV)

Association du Toulinois pour la préservation du Cadre de vie (ATPCV)

Association Nuisances, Routes et Autoroutes

Association « Non à l'A32 »

Association pour l'Aménagement du territoire Communal (APACT)

Association pour la Défense du cadre de vie et de l'environnement de Marly

Association pour la Préservation de l'air et du silence

Association pour Garantir l'Intégrité Rurale Restante

Association Syndicale des co-proprétaires du Bois-Impérial

Association Cheminots Metz-Nancy

Collectif pour une Alternatif au Tout-Autoroute (CATA)

Concertation Amélioration du cadre de vie (CACV)

Initiative pour le Développement Economique et l'Action dans le Lunevillois (IDEAL)

Fédération Nationale des Associations d'usagers des transports (FNAUT)

Ligue pour la protection des oiseaux (LPO)

Mouvement interassociatif pour les Besoins de l'environnement en Lorraine (MIRABEL)

Vivre en Ville Vieille

Le projet se trouve dans une configuration qui lui est défavorable ; d'une part

D'autre part, les orientations contenues dans le projet rallient différents types d'opposants fédérés dans l'opposition

Enfin, le projet a fait apparaître des modes d'opposition non seulement des élus mais également de la part des populations