

SG / DRAST / NT

**INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE
DES TRANSPORTS : ANALYSE DES ARGUMENTAIRES AUTOUR
D'UN DÉBAT PUBLIC**

RAPPORT FINAL

8 DÉCEMBRE 2007

AVERTISSEMENT

Ce travail a connu deux phases de financement liée à la volonté conjointe de l'équipe de recherche et du commanditaire de poursuivre la réflexion.

Nous avons choisi de conserver cette histoire de la recherche dans la forme de notre rapport.

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT	1
SOMMAIRE	2
INTRODUCTION GÉNÉRALE	5
PHASE 1 LES INDICATEURS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TRANSPORTS AU SERVICE DE L'EXPRESSION D'UNE DOCTRINE D'ACTION PUBLIQUE	11
1.1. UN BREF RAPPEL HISTORIQUE :	
L'ENTRÉE DANS UNE PÉRIODE CHARNIÈRE	11
1.1.1. Cinquante années consacrées à l'institutionnalisation d'un secteur au service du développement économique.....	12
1.1.2. La nécessaire justification au regard du monde extérieur par la mise en place d'instruments de mesure.....	12
1.1.3. Et si le monde des transports ne se suffisait plus à lui-même	15
1.2. ANALYSE DE LA BIBLIOGRAPHIE :	
VERS UNE TYPOLOGIE DE POSTURES	17
1.2.1. La méthode d'analyse.....	17
1.2.2. L'analyse typologique.....	19
1.3. PREMIÈRES CONCLUSIONS	28
PHASE 2 DES DÉBATS PUBLICS PRODUCTEURS D'INDICATEURS ?	29
2.1. INTRODUCTION	29
2.1.1. La problématique : des indicateurs transparaissent derrière les arguments des débats.....	29
2.1.2. Ces indicateurs ont-ils quelque chose à voir avec le développement durable ?.....	30
2.1.3. Le choix des cas et leur traitement.....	33
2.1.4. Plan de la partie.....	35
2.2. LES CAS : MATÉRIAUX ET MÉTHODE	35
2.2.1. Description des quatre cas.....	35
2.2.2. Méthode d'analyse.....	64
2.3. QUELS INDICATEURS DE LA PAROLE ?	69
2.3.1. Thématiques et questionnements issus des débats : quels indicateurs sous-jacents ?.....	69

2.3.2. Quelles postures révèlent les thématiques et questionnements retenus ?.....	79
2.3.3. Lecture au regard des indicateurs de développement durable de l'IFEN.....	82
PHASE 3 PREMIÈRES CONCLUSIONS ET REDÉPLOIEMENT	
DE LA RECHERCHE	85
3.1. LES INDICATEURS DE LA PAROLE :	
UN SOUCI D'ARGUMENTATION	85
3.2. DE L'ARGUMENT À L'ÉCHANGE	88
3.2.1. La participation de la délibération à la décision publique.....	88
3.2.2. La décision comme processus complexe.....	91
3.2.3. L'argument comme engagement sous contraintes.....	92
3.2.4. L'objet central de l'analyse : le décalage de communication.....	94
3.3. MÉTHODES D'ANALYSE : LE CHOIX DE DIFFÉRENTES GRILLES POUR APPRÉHENDER LES DÉCALAGES COMMUNICATIONNELS	94
3.3.1. Les régimes d'engagement de Laurent Thévenot.....	95
3.3.2. L'utilisation de ces fondements méthodologiques pour notre propos.....	99
3.3.3. Le jugement sur la qualité des échanges.....	100
3.4. MODALITÉS DE TRAITEMENT ET MATÉRIAU UTILISÉ	102
3.4.1. Un réinvestissement du matériau dans une nouvelle perspective.....	102
3.4.2. Le débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien.....	103
3.5. LES DÉBATS : DÉCALAGES DES ARGUMENTS	106
3.5.1. Analyse du débat public sur la politique des transports de la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien.....	106
3.5.2. Analyse de la concertation sur le contournement de Nîmes – Montpellier.....	128
3.5.3. Analyse du débat public sur le CDG express	140
3.5.4. Analyse du débat public sur la liaison ferroviaire Lyon Turin.....	148
3.5.5. Suppression du bouchon ferroviaire de Bordeaux.....	150
3.6. ENSEIGNEMENTS	152
3.6.1. Les limites des procédures.....	152
3.6.2. Retour sur la décision.....	154
3.6.3. Quels apports pour un développement durable ?.....	159
CONCLUSION GÉNÉRALE	161

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Au sein des différentes thématiques envisagées par l'APR du PREDIT, il semble que la question de l'efficacité des politiques des transports est posée de manière transversale au travers des questions d'évaluation de politique publique, de prospective ou encore de développement durable et de participation du public. Derrière cette question de l'efficacité, on pressent que le questionnement porté sur les politiques des transports s'élargit, conduisant à revisiter les finalités de telles politiques dans une perspective stratégique de long terme, mobilisant tout particulièrement des approches liées au concept de développement durable. L'objectif même de ces politiques est questionné à cette occasion, dans la mesure où les critères de jugement se sont progressivement multipliés ces dernières décennies.

Traditionnellement, le développement de l'offre de transport est légitimé et rendu souhaitable dans la perspective de favoriser la mobilité des personnes et des biens, de réduire toujours plus les distances entre les hommes et leurs productions, afin de minimiser les contraintes de l'espace et du temps. Une meilleure vie est ainsi assurée par plus de transport (plus rapide, plus confortable) et ces discours classiques s'appuient notamment sur les liens qu'entretiennent le développement des transports et la croissance économique¹.

D'autres considérants sont cependant apparus, abordant le transport également sur le plan des contraintes que son développement fait peser sur l'environnement naturel (consommation de ressources, pollutions), les paysages, la santé des personnes, mais également la structuration des territoires, les phénomènes de concentration ou de mitage et au-delà les modalités de développement de nos sociétés.

Au fur et à mesure de l'ouverture de la politique des transports à ces considérations préalablement jugées « externes », la question de l'échelle d'analyse prend toute son acuité. La norme de jugement des transports évolue et se complexifie et concomitamment, le sens à donner à ces questions d'efficacité d'une politique de transports. On en vient finalement à se poser la question de ce que pourrait bien être une « bonne » politique des transports :

¹ Voir par exemple les travaux du 16^{ème} symposium international sur la théorie et la pratique dans l'économie des transports du CEMT : 50 ans de recherche dans l'économie des transports, l'expérience acquise et les grands enjeux – Budapest 29-31 octobre 2003

- une politique permettant d'assurer la meilleure desserte possible, là où les besoins se font sentir (« mettre en place une offre de transport en adéquation avec une demande de mobilité ») ?
- une politique permettant de canaliser la demande de mobilité et de minimiser les impacts négatifs des équipements de transport et des déplacements du point de vue des ressources et pollutions (« réguler la demande de transports et minimiser les impacts de la mobilité ») ?
- une politique intégrée, se proposant la maximisation des services et la minimisation des coûts qui leur sont associés (« développer l'offre de transport et limiter les nuisances et coûts induits par ces activités ») ?

On conçoit aisément que les questions d'efficacité des politiques de transports se posent de manière différente selon que l'on revendique l'une ou l'autre des postures proposées ci-dessus, ou toutes combinaisons de ces finalités.

Notre travail s'inscrit dans la perspective d'apporter des éléments de connaissance propres à préciser ces questions d'efficacité. Il se concentre sur deux thématiques dont nous postulons les interactions et dont nous souhaitons analyser la cohérence au regard de ces questions d'efficacité :

- la définition et l'utilisation d'indicateurs de développement durable appliqués aux transports et
- le développement d'une ouverture des procédures de conception des projets de transports à la participation du public.

Ces deux thématiques nous semblent en effet contribuer à ce travail de recherche d'ouverture du champ des politiques des transports, tout en renouvelant ces questions d'efficacité.

Divers travaux internationaux (OCDE notamment) prônent ainsi le recours à des éléments d'évaluation des politiques des transports au travers d'indicateurs d'environnement, de performance et de développement durable examinant les politiques de transports dans une perspective globale et transversale. Le concept de développement durable est ainsi décliné par ces expérimentations en s'appuyant sur les trois piliers (environnement, social et économie) et sur divers principes dont notamment l'équité ou l'efficacité. Quant à **l'utilisation de ces indicateurs dans le cadre de la définition des politiques de transports et des choix d'aménagements**, il est difficile de repérer des expériences concrètes hormis quelques expérimentations ponctuelles concernant l'évaluation de la performance des réseaux routiers², les modes de déplacement à l'échelle des aires

² Expérience menée dans le cadre des travaux de l'OCDE 1997-2001 sur les Indicateurs de performance à l'usage des administrations des routes - cf. fiche n°24

urbaines³, ou à l'échelle européenne, l'évolution des normes, notamment d'émissions ou, plus généralement de qualités techniques des véhicules. Si ces expériences d'indicateurs du développement durable sont donc inspirées pour la plupart de démarches internationales, elles peinent à trouver une application généralisée à l'échelle française.

Les raisons de ces difficultés ne sont pas au cœur de notre travail, notre démarche consistant à identifier parmi ces indicateurs ceux qui sont ou seraient susceptibles d'être mobilisés à un niveau plus local à l'occasion de procédures de participation du public à la discussion des projets d'aménagements. Nous entendrons ainsi les indicateurs dans une perspective plus opportuniste en tant que soutien à l'énonciation d'argumentaires dans les débats publics. Notre analyse de quelques débats publics nous permettra ainsi d'identifier les indicateurs effectivement mobilisés, mais également ceux qui auraient pu l'être lorsque l'on s'intéresse aux arguments échangés lors de ces débats.

Nous en arrivons ainsi à notre **deuxième axe de recherche : la participation du public aux projets d'aménagements**. Notre questionnement porte ici sur l'efficacité relative des procédures de débat public dans le cadre français. Le point de départ de notre approche consiste à concevoir cette question de l'efficacité au regard des implications décisionnelles que ces moments de débat peuvent induire sur les modèles décisionnels des aménageurs.

Il semble en effet que l'évolution du contexte réglementaire français (loi de démocratie de proximité notamment) ou international (Convention d'Aarhus) conduit à porter un nouveau regard sur les déterminants des décisions prises en matière de transport, leur légitimité et leur appropriation collective. Cette dynamique, relativement récente, nous paraît devoir être notamment considérée comme une chance pour faire évoluer la conception, l'appropriation et l'utilisation des indicateurs contribuant à mesurer les performances et les impacts des politiques de transport. Si les procédures de concertation et de débat public sont ainsi susceptibles de produire des cadres évaluatifs prenant éventuellement la forme d'indicateurs, quelles sont alors les caractéristiques de ces indicateurs ? Sont-ils assimilables à des indicateurs de développement durable ?

- Dans ce contexte, la question des **conséquences de la participation sur les processus décisionnels** nous apparaît cruciale : jusqu'à quel point un processus décisionnel peut-il

³ Indicateurs de mobilité durable : de l'état de l'art à la définition des indicateurs dans le projet SIMBAD (Simuler les MoBilités pour une Agglomération Durable) - cf. fiche n°1 ; Indicateurs d'évaluation de scénarios d'évolution de la mobilité urbaine - Ile de France - INRETS - cf. fiche n°17 ; Indicateurs de mobilité durable sur l'agglomération lyonnaise - LET - cf. fiche n°16

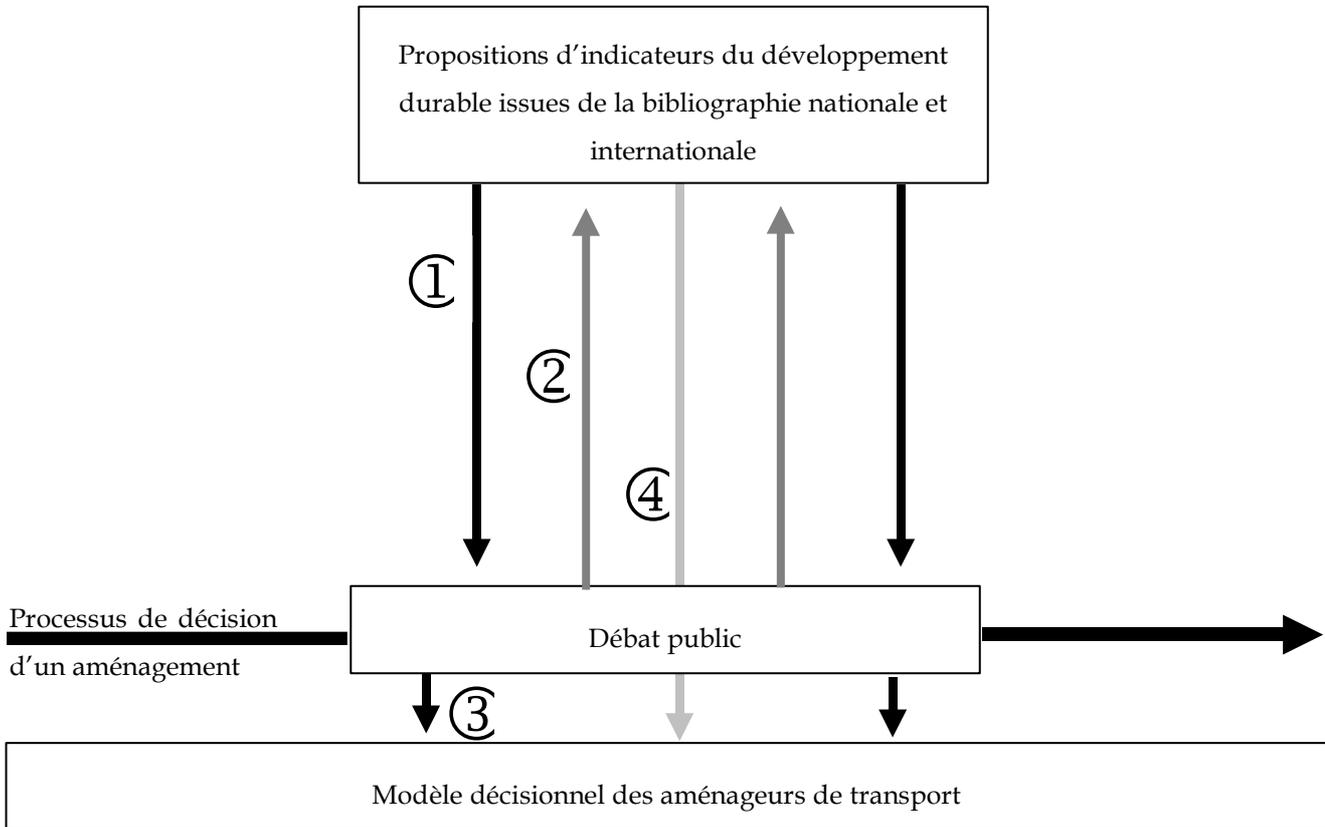
intégrer la participation du public ? Quelles caractéristiques spécifiques pourrait-on donner à un processus décisionnel participatif ?

- **La première hypothèse** que nous voulons tester ici peut être formulée de la manière suivante : intégrer la participation du public dans le processus même de la décision nécessite une formalisation des produits de la participation qui soit pérenne, en vue de permettre l'évaluation future des infrastructures concernées au regard des enjeux des débats. Cette formalisation peut être concrétisée par la conception, l'appropriation et le suivi à venir d'indicateurs négociés au sein du débat. La participation du public est en effet l'occasion d'une importante production d'information et d'énonciation de critères qui pourraient donner lieu à un suivi évaluatif.

- Dans la perspective de boucler notre raisonnement, nous nous interrogerons également sur les caractéristiques de ces productions d'information des débats publics du point de vue de **l'identification d'un développement durable pour la politique des transports**. Quelles sont les relations qu'entretiennent : « participation du public à la définition des projets » et « développement durable » ?

- **La seconde hypothèse** : les critères ou indicateurs produits ou choisis à l'occasion de ces procédures de participation du public pourraient répondre aux enjeux d'un développement durable. Par l'ouverture du champ de la politique des transports aux autres considérations de l'aménagement du territoire, de l'environnement, des équilibres sociaux et du développement économique, la participation du public fonctionne comme une interrogation générale du local au global de la politique des transports. Elle peut donc être perçue comme l'occasion de légitimer des indicateurs du développement durable.

Le schéma suivant retrace ainsi le champ de notre travail et les questionnements envisagés :



- ① Quels sont les indicateurs du développement durable mobilisés ou mobilisables au cours des débats publics ?
- ② Quels sont les indicateurs utilisés au cours des débats publics qui pourraient constituer des indicateurs de développement durable ou orienter la hiérarchisation des indicateurs existants ?
- ③ Quels sont les indicateurs issus des débats publics et utilisés au sein des modèles décisionnels des aménageurs de transport ? Ou plus généralement quelles sont les modifications des modèles décisionnels imputables aux débats publics ?

④ Quels rôles joue finalement le débat public dans la dynamique d'inscription des considérations liées au développement durable dans les modèles décisionnels des aménageurs de transport ?

Notre propos n'est donc pas de concevoir une nouvelle structure de système d'indicateurs appliqués aux transports, mais de porter un regard sur leur utilisation et leur transformation, réelle ou potentielle, dans le cadre des procédures de concertation ou de débat public et au-delà d'identifier les modifications qui pourraient être induites sur les modèles décisionnels des politiques de transport.

Cependant, il s'est avéré dans le cours de la recherche, que ce programme était particulièrement ambitieux. Ainsi, nous avons recentré notre travail essentiellement sur deux questions :

- l'identification des indicateurs de développement durable mobilisables au cours des débats publics ;
- l'analyse des arguments produits lors des débats, susceptibles de constituer des indicateurs de développement durable ou d'orienter la hiérarchisation des indicateurs existants.

Ce projet s'est donc concrétisé dans l'analyse symétrique de l'utilisation d'indicateurs : du point de vue, d'une part de l'offre disponible – les expériences nationales et internationales – et d'autre part, de la production spontanée d'indicateurs, à partir d'informations énoncées à l'occasion des débats.

Le travail réalisé a consisté ainsi dans un premier temps à repérer et analyser les expériences de structuration d'informations prenant la forme d'indicateurs d'environnement ou de développement durable, mobilisables dans le cadre de problématiques des transports. Ce travail nous a conduit à identifier différentes postures adoptées lors de la conception et l'utilisation des indicateurs. La première partie retrace ce cheminement, partant d'une description des systèmes d'indicateurs recensés vers une distinction fondée sur les postures ou points de vue de la doctrine d'action publique qu'ils soutiennent.

Dans la deuxième partie, le regard porté sur les indicateurs ne s'appuie plus sur l'analyse des systèmes proposés, mais trouve son origine dans les arguments produits à l'occasion de débats organisés par le monde des transports, en l'espèce Réseau Ferré de France. Si la première partie nous a conduit à identifier ce qui est exprimé au travers des indicateurs

dans le champ des transports, cette seconde partie se concentre sur les expressions du débat et leur traduction éventuelle en indicateurs.

PHASE 1 LES INDICATEURS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TRANSPORTS AU SERVICE DE L'EXPRESSION D'UNE DOCTRINE D'ACTION PUBLIQUE

La première phase du travail a consisté à rassembler la bibliographie disponible et à l'analyser comme indiqué ci-dessous. Un historique rapide vient préciser les grandes tendances de ces dernières décennies et confirmer notre appréciation de la période actuelle comme charnière dans l'appréhension du monde des transports. Les expériences retenues ont été ensuite analysées dans un souci typologique. Pour ce faire, nous avons essentiellement utilisé les sites Internet des principaux organismes internationaux – OCDE, AEE et Nations Unies – des laboratoires de recherche tels que le LET ou l'INRETS. Nous avons également choisi de nous intéresser aux expériences menées par certains pays, soit parce qu'elles étaient susceptibles d'apporter une vision quelque peu élargie par rapport aux expériences mieux connues menées en Europe – Australie et Nouvelle Zélande, soit parce qu'elles étaient elles-mêmes citées par d'autres. Enfin, deux documents nous ont fourni un certain nombre de pistes quant aux expériences pouvant être considérées comme incontournables, il s'agit de SIMBAD⁴ et de SUMMA⁵.

1.1. UN BREF RAPPEL HISTORIQUE : L'ENTRÉE DANS UNE PÉRIODE CHARNIÈRE

À la lecture de l'ensemble des documents, on observe tout d'abord que le secteur des transports fait l'objet depuis de nombreuses années de réflexions multiples menées aussi bien à l'échelle mondiale, européenne ou nationale. Ces réflexions ont donné lieu à de nombreuses productions bibliographiques qui pour certaines retracent **l'histoire de la politique des transports**, pour d'autres font état des **travaux réalisés au sein de divers organismes et concernent notamment l'élaboration d'indicateurs** de performance,

⁴ Indicateurs de mobilité durable : de l'état de l'art à la définition des indicateurs dans le projet SIMBAD (Simuler les MoBilités pour une Agglomération Durable). *Op. cit*

⁵ SUsustainable Mobility, policy Measures and Assessment - Consortium dirigé par RAND Europe, Adnan RAHMAN et Rik Van GROL pour le 5^{ème} PCRD 2005 – cf. fiche n°1

environnementaux ou de développement durable, souvent à visée évaluative mais parfois également envisagés sous un angle plus stratégique. Enfin, on trouve également un certain nombre de références davantage attachées à **la gouvernance, la planification et la prise de décision en matière de transport.**

1.1.1. CINQUANTE ANNÉES CONSACRÉES À L'INSTITUTIONNALISATION D'UN SECTEUR AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Le niveau international est particulièrement révélateur de cette abondance bibliographique. Ainsi, durant 50 ans la Conférence Européenne des Ministres des Transports⁶ - la CEMT - a produit plus de 250 documents. Face à cette profusion, elle a elle-même souhaité en 2003 entamer un exercice de vérification quant à la pertinence de ces différents textes, notamment au regard des évolutions contextuelles⁷. Elle a par ailleurs produit différents rapports revenant sur ces 50 années de politiques des transports afin d'en mesurer les succès mais aussi d'en dévoiler les échecs, et de déterminer les défis qui se font jour sur la base de l'expérience acquise et des nouveaux enjeux. Ainsi, si des réussites sont enregistrées dans le secteur des transports en termes notamment de gains de productivité ayant contribué à la croissance économique, des insuffisances manifestes sont soulignées concernant plus particulièrement les instruments politiques jugés limités et mettant un accent exagéré sur l'offre et l'aide aux producteurs, alors même que les structures institutionnelles qui encadrent le secteur demeurent trop fragmentées. Par ailleurs, la croissance prévue du trafic ne pourra être gérée selon les méthodes traditionnelles consistant à accroître la capacité infrastructurelle. Selon la CEMT, il convient donc de mettre en place de nouvelles incitations et de nouveaux instruments de tarification, d'investissement et de gestion de la demande⁸.

1.1.2. LA NÉCESSAIRE JUSTIFICATION AU REGARD DU MONDE EXTÉRIEUR PAR LA MISE EN PLACE D'INSTRUMENTS DE MESURE

⁶ Organisation intergouvernementale créée par un protocole signé à Bruxelles le 17 octobre 1953 et visant à constituer un forum de coopération politique au service des ministres responsables du secteur des transports, et plus particulièrement terrestres. La CEMT réunit 41 pays membres, 6 pays ayant un statut de membres associés (Australie, Canada, Etats-Unis, Japon, Nouvelle Zélande et République de Corée) et 2 pays observateurs (Arménie et Maroc).

⁷ 1953 -2003 : L'acquis CEMT - in CEMT OCDE 2003

⁸ 50 ans de politiques de transport 1953 - 2003 : succès, échecs et nouveaux défis - in CEMT OCDE 2003

Outre ces éléments concernant l'offre et la demande de transport, la dernière décennie a été marquée par la montée de questionnements sur les conséquences du développement des transports sur l'environnement et plus généralement la société, dans une perspective de développement durable. Cette interrogation a notamment pris la forme d'**expériences relatives à la mise en place d'indicateurs**. Plusieurs distinctions semblent possibles pour aborder les diverses propositions qui ont ainsi vu le jour durant cette période en s'appuyant notamment sur l'inscription dans le temps des systèmes d'indicateurs, leur échelle géographique et enfin leur degré d'intégration à la politique des transports. Au regard de notre problématique, nous sommes ainsi tout particulièrement intéressés à analyser comment ces expériences traduisent une volonté d'ouverture d'un secteur vers une ou plusieurs autres dimensions du monde qui l'entoure. On peut en effet constater la variété des types d'indicateurs produits.

1. Certains **indicateurs** sont **dits de performance** et visent essentiellement à **mesurer et permettre l'optimisation du secteur des transports**. Ils fournissent aux gestionnaires des transports des mesures susceptibles de leur permettre de légitimer leurs interventions notamment en termes de développement économique et de bien-être social et, a contrario de « contrecarrer » les effets négatifs couramment reprochés à leur secteur, et tout particulièrement les impacts environnementaux. Ces indicateurs sont généralement faiblement normés, leur évolution dans le temps étant l'élément clé de leur interprétation. On les trouve notamment dans les expériences suivantes : Indicateurs de performance du secteur routier OCDE 1997-2001 - cf. fiche n°24 ; Evaluer les avantages des transports OCDE 1999 - cf. fiche n°25 ; SUMMA 2005 - cf. fiche n°11&11bis ; Indicateurs de mobilité durable : de l'état de l'art à la définition des indicateurs dans le projet SIMBAD (Simuler les MoBilités pour une Agglomération Durable) - cf. fiche n°1 ; Indicateurs d'évaluation de scénarios d'évolution de la mobilité urbaine - Ile de France - INRETS - cf. fiche n°17 ; Indicateurs de mobilité durable sur l'agglomération lyonnaise - LET - cf. fiche n°16 ; How to monitor indicators in local transport plans and annual progress reports - UK 2004 - cf. fiche n°28 ... Les travaux figurant dans cette catégorie ont pour certains été entamés il y a près d'une dizaine d'années, notamment au sein de l'OCDE. Y figurent également des expériences, nationales pour certaines, plus récentes, et qui présentent surtout la caractéristique d'avoir été menées à des échelles principalement urbaines.

2. D'autres indicateurs soumettent **le secteur des transports à d'autres regards, en faisant intervenir d'autres dimensions, essentiellement environnementale, parfois sociale**⁹. Ces indicateurs mobilisent des référentiels définis à l'extérieur du secteur des transports. L'objet des expériences qui les proposent est cette fois de concevoir des jeux d'indicateurs permettant de mesurer les effets négatifs du transport au regard de critères prédéfinis, de promouvoir et de suivre l'intégration des enjeux environnementaux dans les politiques de transport. La légitimité du secteur des transports est alors questionnée par rapport aux efforts consentis pour respecter des normes visant à défendre des intérêts autres qu'internes ou seulement économiques. Dans cette catégorie, on trouve là encore un certain nombre d'expériences assez anciennes développées au sein de l'OCDE¹⁰. Mais également le projet TERM lancé en 1998 par l'AEE – cf. fiche n°3 - qui a pour ambition de constituer un instrument de mesure de l'intégration environnementale dans le secteur des transports et de l'efficacité des différentes mesures mises en œuvre. Un rapport annuel est produit sur cette base depuis 2000. Il existe également des expériences développées par quelques pays tels que la Nouvelle Zélande dès 1999 – cf. fiche n°4, le Canada et son Centre pour un Transport Durable – cf. fiche n°10 - qui a mis en place des indicateurs de performance structurés autour de 7 questions inspirées de TERM. Enfin, deux expériences peuvent être qualifiées de recherche d'empreintes écologiques – « *Indicators for sustainable mobility a policy oriented approach* » développé par Jens Borken au sein de l'institut de recherche des transports allemands – cf. fiche n°5 - & « *The ecological footprint of passenger transport in Merseyside* » élaboré par the Stockholm environment institute biology department, university of York – cf. fiche n°12.
3. Enfin, on trouve des indicateurs de développement durable qui cherchent à **inscrire le secteur des transports dans une problématique plus générale**. Ces indicateurs consacrent ainsi une ouverture importante du champ d'évaluation des

⁹ Projet PROPOLIS (2004) – Planning and Research of Policies for Land Use and Transport for Increasing Urban Sustainability - 5^{ème} PCRD – cf. fiche n°13

¹⁰ Le travail mené depuis les années 90 par le groupe de travail de l'OCDE sur l'état de l'environnement dans le cadre duquel a été réalisée en 1993 une monographie intitulée « Indicateurs pour l'intégration des enjeux environnementaux dans les politiques de transport » - cf. fiche n°6. Le projet « TEV - Transports Ecologiquement Viables » lancé fin 1994 par la Commission Transport du Comité des politiques d'environnement de l'OCDE – cf. fiche n°30

politiques de transport, mais en contrepartie, la portée immédiatement opérationnelle pour les gestionnaires des transports est la moins lisible. Ces indicateurs sont le plus souvent issus de documents faisant état d'expériences au sein desquelles le secteur des transports est une problématique parmi d'autres, qui doit être observée à travers le prisme des dimensions du développement durable – « *Indicators of sustainable development : guidelines and methodologies* » document élaboré par la Commission du Développement Durable des Nations Unies en 2001 – cf. fiche n°26 ; « *Monitoring progress towards a sustainable New Zealand* » Statistics New Zealand Helen Stott 2002 - cf. fiche n°19 ; « *Indicators for a strategy for sustainable development for the United Kingdom* » - cf. fiche n°27 . Plus récemment, se sont également développées des expériences à des échelons nationaux et visant à mettre en place des indicateurs susceptibles de définir la notion de mobilité durable - Indicateurs de mobilité durable : outils d'analyse comparative de la mobilité urbaine - LET JP Nicolas- D.Verry – 2005 - cf. fiche n°16 ; « *Indicators of sustainable development in transport sector* » Belgique – 2004 – cf. fiche n°20.

Face à cette diversité d'indicateurs, la question de leur utilisation alternative ou complémentaire se pose. Doit-on structurer un ensemble d'indicateurs en fonction d'une seule logique de construction ? Peut-on associer au sein d'un même système des indicateurs de différents types ? Quelles sont alors les objectifs que l'on peut assigner à ces différentes combinaisons ? Enfin, quelles sont les implications attendues de l'utilisation de ces divers outils de connaissance et/ou d'évaluation sur les finalités de la politique des transports ?

1.1.3. **ÉT SI LE MONDE DES TRANSPORTS NE SE SUFFISAIT PLUS À LUI-MÊME**

Enfin, au cours de notre recherche bibliographique nous avons également repéré un certain nombre de documents – actuellement uniquement issus d'organismes internationaux – traitant davantage des **liens entre instruments existants, à renforcer ou à créer, et décision en matière de politique des transports**, ou plus largement de développement durable. Ces documents, pour la plupart, prônent à la fois le recours à une meilleure pratique des analyses coûts bénéfiques, mais encouragent également les pouvoirs publics à recourir à l'évaluation environnementale stratégique « en l'intégrant pleinement dans les processus de décision stratégique pour qu'elle donne tous ses

résultats. Elle doit pour cela être rattachée à chaque phase du processus de planification qui conduit à une décision ... »¹¹.

La Commission du Développement Durable du Conseil Économique et Social des Nations Unies a également consacré certaines de ses réflexions à la prise de décision¹², constatant que « la réalisation des objectifs visant le développement durable exige la mise au point de nouvelles modalités pour la prise de décisions de politique générale ». Dès lors, elle formule des recommandations visant notamment à modifier les cadres institutionnels et juridiques, à formuler des stratégies intégrées de développement durable à l'échelle nationale et à améliorer les systèmes d'information à l'appui de la prise de décisions. Plus spécifiquement pour le secteur des transports, la Commission s'est penchée sur les différentes actions entreprises par la Commission Économique pour l'Europe de l'ONU afin de réguler l'activité des transports en tenant compte à la fois de sa contribution au développement économique et social et de ses impacts sur l'environnement et la santé¹³. Dans ce document, la Commission préconise la mise en œuvre de solutions cohérentes, intégrées et de long terme favorisant l'engagement et la participation de tous les acteurs pertinents au niveau international, national, régional et local. Enfin un autre projet dont nous avons déjà parlé précédemment méritera d'être étudié cette fois quant à son approche en matière de décisions et de transports, il s'agit du projet TEV¹⁴, et plus particulièrement sa 4^{ème} phase présentant les lignes directrices de l'OCDE pour des transports écologiquement viables. Parmi les 10 lignes directrices proposées, la dernière insiste notamment sur la nécessité d'impliquer les parties concernées, de s'assurer de leur appui et de leur engagement et de permettre la participation du grand public.

En conclusion, ce tour d'horizon bibliographique nous conduit à penser que le monde des transports se trouve bien à un moment charnière de son évolution. Il apparaît en effet qu'après avoir traversé la deuxième partie du siècle dernier dans une certaine conviction de participer à l'évolution de la société, sans que la question de sa légitimité ne semble

¹¹ L'évaluation environnementale stratégique dans le secteur des transports - in CEMT - OCDE 2001

¹² Informations et Institutions pour la prise de décision - in CDD Rapport du Secrétaire Général 2001

¹³ Transport and Sustainable Development in the ECE region - in CSD 9th session avril 2001

¹⁴ Projet "Transports Écologiquement Viables" TEV lancé fin 1994 par la Commission Transport du Comité des politiques d'environnement de l'OCDE - cf. fiche n°30.

être un souci, l'évolution du contexte international des années 90¹⁵ a ouvert la voie à une nécessaire recherche de hiérarchisation des enjeux de développement impliquant pour le monde des transports de mettre en place les outils lui permettant de légitimer sa place. Enfin, les dernières expériences semblent montrer que le monde des transports est aujourd'hui entré dans une nouvelle phase que l'on pourrait qualifier de « perplexe », qui le conduit à s'interroger sur les modes de planification et de prise de décision, lui permettant notamment d'élargir le cercle de la consultation afin de renforcer sa légitimité, voir même de la préserver.

1.2. ANALYSE DE LA BIBLIOGRAPHIE : VERS UNE TYPOLOGIE DE POSTURES

1.2.1. LA MÉTHODE D'ANALYSE

L'analyse bibliographique dont il est question ici s'est focalisée sur les expériences d'élaboration de systèmes d'indicateurs de développement durable autour du secteur des transports. Dans la plupart des cas, les documents étudiés s'inscrivent dans une philosophie générale faisant référence aux grands principes et objectifs du développement durable tels que définis, par exemple, dans le rapport Brundtland (1987). Pour aller au-delà de ces objectifs généraux, un premier travail a consisté à classer ces documents en fonction de différents critères susceptibles de permettre d'avoir une vision plus fine des objectifs poursuivis. Les critères qui ont ainsi été renseignés pour chacun des documents étudiés concernaient :

- Les **objectifs affichés** des démarches d'élaboration de systèmes d'indicateurs. Comme on l'a déjà dit ceux-ci étaient souvent très généraux : grands principes du développement durable, protection de l'environnement.
- La **méthode d'élaboration** des indicateurs. Quand cela a été possible une distinction entre approche substantielle versus procédurale et approche évaluative versus normative a été faite. Par ailleurs, les modèles de construction utilisés ont également été qualifiés (PER/DPSIR ; cycle de vie, etc.). Ceux-ci traduisent cependant souvent plus des choix de présentation que des logiques de construction particulières.
- La distinction entre **approche « benchmarking »** et **approche « stratégique »**. Il s'agissait ici 1) d'un côté de repérer les expériences utilisant les indicateurs avec une visée d'analyse comparative (« benchmarking ») : en l'absence de normes, d'idées précises sur ce qu'est le développement durable en matière de transport, l'idée est d'apprendre en comparant les expériences (souvent à l'échelle

15

Rio 1992 – Kyoto 1997

nationale) afin de faire évoluer les politiques de transport mises en œuvre grâce à un processus d'apprentissage par observation des pratiques de chacun des pays/collectivités, 2) de l'autre côté, de repérer les expériences qui ont une finalité plus directement tournée vers l'action ou la performance, avec une portée plus stratégique.

- La distinction entre **régulation par la demande** et **régulation par l'offre**. On a ici tenté de distinguer d'une part, les systèmes d'indicateurs qui jouent sur la demande de transport c'est-à-dire sur le comportement des usagers, les formes urbaines et qui se préoccupent des avantages et inconvénients de la mobilité, dans la société, et d'autre part, ceux qui envisagent une régulation plutôt par l'offre en cherchant à améliorer la prise en compte des coûts et nuisances générés par le transport, et à internaliser ces effets externes.
- La traduction des finalités du secteur des transports entre **accessibilité** ou **mobilité**. Ces deux notions sont celles qui sont le plus utilisées dans les systèmes d'indicateurs.

Cette grille une fois remplie, il est apparu qu'il était difficile d'en déduire des typologies d'expériences : le croisement des critères n'a pas révélé de typologie convaincante. Un certain nombre de critères se sont d'ailleurs avérés peu discriminants (objectifs affichés, méthode d'élaboration, type de régulation), une catégorie prévalant largement sur une autre. Au final, il a été difficile de trouver des différenciations très marquées permettant de ranger dans des catégories « naturelles », bien connues et référencées, ces expériences qui ont souvent en commun un aspect pragmatique et finalement assez peu idéologique, même si l'on peut tout de même repérer le surlignement de certains soucis plutôt que d'autres.

Une deuxième approche plus inductive, alimentée cependant par ce premier travail de recherche et d'instruction de critères, a alors été adoptée. Elle a consisté à s'appuyer sur trois cadres « types » (trois postures) possibles pour la construction des indicateurs (cf. analyse ci-dessous), identifiés a priori sur la base d'une lecture transversale des différents documents. Le fil directeur de ce travail a été de considérer la production d'indicateurs, non plus comme l'expression d'une rationalité objective, mais comme un projet pour alimenter une vision de l'action publique ou de l'intérêt général. D'où ce recours à la notion de posture, pour exprimer la spécificité de chacun de ces regards. Le travail a consisté ainsi à tester ces postures en relisant les expériences au regard de leur définition et ce faisant, en affinant ces définitions. Les critères établis préalablement ont ensuite été remobilisés essentiellement pour vérifier la cohérence de ces trois postures.

Les deux parties suivantes présentent successivement l'analyse typologique reprenant les trois postures citées ci-dessus et les enseignements transversaux de cette analyse qui vont nous permettre d'orienter la recherche, objet de la phase 2 de ce travail.

1.2.2. L'ANALYSE TYPOLOGIQUE

Les trois postures

Les trois postures issues de l'analyse bibliographique constituent des cadres « types » dans lesquels on peut replacer la construction des systèmes d'indicateurs. Les paragraphes suivants décrivent ces trois postures en les illustrant avec des exemples tirés de la bibliographie étudiée.

1) Une première posture rassemble les expériences qui visent à **internaliser les effets externes des transports** sur les trois dimensions du développement durable. Ces expériences se placent du point de vue du gestionnaire, du porteur de projet des politiques de transport, et cherchent à ouvrir le secteur du transport au développement durable (avec comme référence en général le rapport de Brundtland). Se faisant, elles tendent à accroître la légitimité des politiques de transport en responsabilisant le secteur vis-à-vis des problématiques environnementales et sociales auxquelles il est confronté. Il s'agit alors de systèmes d'indicateurs dont la finalité est l'expansion du champ maîtrisé par le monde des transports. Dans ce cadre, et en mobilisant les méthodes et moyens éprouvés qui sont les siens, le monde des transports se soumet avec un succès annoncé à l'épreuve de l'intégration de nouvelles dimensions au sein de son propre système de hiérarchie de valeurs.

Plusieurs expériences peuvent illustrer ce posture : les projets SIMBAD « Simuler les Mobilités pour une Agglomération Durable » - LET - cf. fiche n°1; les « Indicateurs d'évaluation de scénarios d'évolution de la mobilité urbaine - Ile de France » - INRETS - cf. fiche n°17 ; « How to monitor indicators in local transport plans and annual progress reports » - UK 2004 - cf. fiche n°28 - s'inscrivent, selon nous, dans cette logique du posture 1.

Il est intéressant de constater que de telles expérimentations visent des acteurs locaux du monde des transports, pour lesquelles elles fournissent des outils de gestion intégrés pouvant permettre de s'affranchir d'approches plus procédurales.

D'autres expériences plus globales et menées par l'OCDE et visant explicitement à mesurer la performance des transports, voire leurs avantages économiques, illustrent également cette approche : Indicateurs de performance dans le secteur routier - OCDE 2001 - cf. fiche n°24 - Évaluer les avantages des transports - OCDE 2001 - cf. fiche n°25. Il s'agit cette fois de fournir des éléments permettant l'évaluation des progrès des politiques de transports au regard de leurs finalités ou du respect des contraintes qui les encadrent.

Ce qui est le plus souvent recherché à travers la mise en place d'indicateurs, dans le cadre de cette approche, est l'optimisation des politiques de transport. La comparaison de différents scénarios d'optimisation des services (économiques et sociaux) sous contraintes de coûts (environnementaux et sociaux) est souvent utilisée pour cela. L'approche est ainsi, en général, peu normative : les normes utilisées sont évolutives, elles se définissent en comparaison plutôt qu'a priori. Par ailleurs, elle s'inscrit le plus souvent, sans que cela soit explicité clairement, dans un cadre de soutenabilité faible, induisant la commensurabilité des éléments chiffrés.

L'analyse de ces expériences d'élaboration d'indicateurs de développement durable renvoie à différentes questions portant sur les limites et potentialités du secteur des transports à s'élargir et à intégrer, de son point de vue, les dimensions du développement durable : Quelle est la marge potentielle d'élargissement du champ des politiques de transport ? Y a-t-il des limites à cet élargissement/intégration¹⁶ ? Quelles sont les modalités de gouvernance qui permettent de les établir ?

2) Un **deuxième type d'expériences** (seconde posture) aborde la question des indicateurs dans le domaine des transports d'un **point de vue externe**, le plus souvent le point de vue environnemental. L'exemple type qui illustre ce posture est le travail sur les indicateurs environnementaux appliqués aux transports mené par l'OCDE depuis 1990 - cf. fiche n°6. Les systèmes d'indicateurs, élaborés dans le cadre de ces expériences, ont alors pour objectif de constater les débordements, les excès, du marché des transports, d'illustrer les problèmes posés ou d'appeler au respect plus ou moins strict de normes le plus souvent externes au secteur des transports. Ces expériences sont soit purement environnementalistes soit ouvertes sur d'autres dimensions (sociales, comportementales) suivant la même logique. Les approches purement environnementalistes, relativement anciennes (années 90), reposent souvent sur l'utilisation des modèles Pression Etat Réponse (PER) et forces motrices, pression, état, impact et réponse (DPSIR) qui sont traditionnellement reconnus comme adaptés pour traiter des problématiques environnementales. Ces expériences sont par ailleurs axées, pour la plupart, sur une logique de mesure de la performance soit dans un cadre normatif soit dans le cadre de suivi de tendances ou de comparaisons de politiques de transport. Elles doivent permettre de répondre à la question des conséquences des politiques de transport sur

¹⁶ En référence à B. Latour - 1999, cette question renvoie à celle de l'existence d'une limite à la capacité d'ordonnement de nouveaux sujets de perplexité par le système économique des transports et à celle de savoir comment assurer la pertinence de l'automatisme relatif de cette intégration.

l'environnement et à celle des évolutions nécessaires pour atteindre des normes environnementales. Une expérience internationale se démarque plus particulièrement dans cette catégorie. Il s'agit du projet « TEV - Transports Écologiquement Viables » lancé fin 1994 par la Commission Transport du Comité des politiques d'environnement de l'OCDE - cf. fiche n°30 - qui propose pour la première fois dans ce domaine d'étudier l'évolution des transports via une approche prospective utilisant des scénarios « à rebours ».

L'analyse de ces expériences questionne également, comme dans le premier cas, la légitimité des politiques de transport mais cette fois ci, du point de vue de la défense de l'environnement voire du social : jusqu'où le monde des transports peut-il décider lui-même de la manière d'intégrer et de prendre compte les autres dimensions du développement durable ? Que doit-il intégrer, avec qui, sous quels modes (gouvernance - négociation) ? Cette posture, résolument critique, des systèmes d'indicateurs, contrairement au posture 1, laisse supposer un nécessaire changement dans la composition et la structure du collectif des acteurs impliqués dans l'élaboration des politiques de transport pour prendre en compte les nouvelles normes venues de l'extérieur. Cependant les expériences étudiées ici ne prévoient pas de manière explicite les conditions d'utilisation des systèmes d'indicateurs qu'elles ont produits. Autrement dit, elles ne traitent pas de la question de la capacité du collectif des acteurs du transport à intégrer ces nouvelles normes ni même à promouvoir le débat autour de celles-ci¹⁷. Les indicateurs sont ainsi construits pour structurer la critique et non pas les débats.

3) Enfin une **troisième série d'expériences** propose une approche qui cherche à **illustrer la complexité de la notion de développement durable** en révélant la multiplicité des interfaces entre les trois dimensions. Dans ces expériences, le lien avec le caractère opérationnel des politiques de transport est faible, le transport n'est d'ailleurs pas toujours au centre des systèmes d'indicateurs. Par ailleurs, le point de vue à partir duquel on se place n'est pas explicite. De ce fait, la question de l'efficacité des politiques de transport ne se pose pas clairement, le niveau d'analyse étant en effet trop éloigné de l'action et trop désincarné. Il semble que ces systèmes d'indicateurs visent plus à prendre du recul sur les dynamiques de développement de nos sociétés en s'adressant aux citoyens, aux hommes qu'à engendrer l'action ou la critique en ciblant des acteurs fonctionnels.

17

En référence à Boltanski & Thévenot - 1991, on pourrait dire ici que l'épreuve n'existe pas, n'est pas explicitement prévue dans les systèmes d'indicateur produits.

On retrouve ici les expériences nationales issues des démarches internationales (Programme de travail portant sur les IDD conduit par la CDD depuis 1995 et ayant abouti à la publication en 2001 d'un Guide méthodologique à destination des décideurs politiques nationaux pour la mise en place d'IDD - cf. fiche n°26) qui visent à bâtir des indicateurs de développement durable nationaux : la thématique du transport y est présente mais pas plus qu'une autre. Du fait de l'aspect désincarné et peu lié à l'action de ces expériences, les indicateurs de développement durable couvrent un large champ, la seule clé de tri ou de hiérarchisation, plus ou moins explicite, étant la faisabilité d'instruction. C'est dans ce type d'expériences d'ailleurs que l'on peut rencontrer des approches « procédurales » ou « consensuelles » qui font appel à la participation d'acteurs externes au secteur des transports.

L'analyse des expériences de la troisième posture pose de manière particulièrement accrue la question du lien entre production et utilisation des indicateurs. Alors que pour les postures 1 et 2 ce lien est plus évident : gestion intégrée des nouvelles dimensions (posture 1), structuration de la critique du système des transports (posture 2), dans le cas des expériences du posture 3, il n'est pas explicité ni même envisagé. Comme on l'a déjà dit, les expériences du posture 3 visent en effet plus à révéler les contradictions entre les différentes dimensions, à éclairer les liens entre ces dimensions et le système des transports qu'à orienter l'action ou organiser la critique. Rien ne préjuge ainsi, dans ces expériences, de l'utilisation qui peut être faite des indicateurs produits : qui peut utiliser ces indicateurs, avec quelle légitimité, quelles procédures ?

Les zones d'interface des trois postures

Si l'on cherche maintenant à représenter ces postures au sein d'une vision d'ensemble de la politique des transports, on perçoit ces systèmes d'indicateurs comme autant de tentatives de donner un corps aux liens (ou plus certainement à certains des liens) qui unissent les politiques de transports aux trois piliers que sont l'économie, l'environnement et le social. En se référant aux éléments méthodologiques maintenant couramment cités concernant les propriétés intrinsèques des indicateurs, il nous semble possible de dégager un mode d'appréhension de ces postures dans leur contexte.

En tant qu'éléments d'information, les indicateurs peuvent prétendre traditionnellement remplir quatre fonctions.

- la quantification de phénomènes complexes ;
- la simplification qui réduit le nombre des données à traiter et par là même la complexité des phénomènes

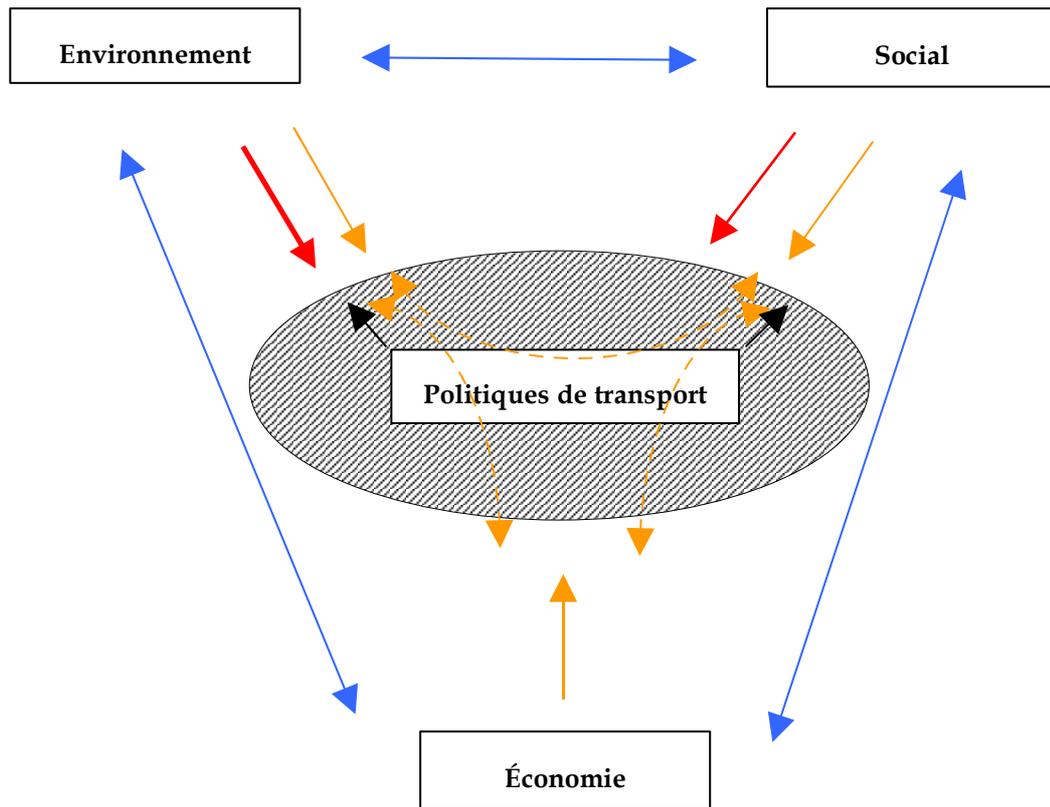
- la gestion dans le temps du domaine étudié ;
- la communication, notamment au sujet de l'émergence de problèmes nouveaux, mais aussi pour favoriser la négociation entre acteurs.

On perçoit déjà que ces fonctions interrogent la conception des indicateurs (deux premières fonctions) mais également (pour les deux dernières) leurs usages possibles dans le cadre de politiques actives à l'égard du domaine étudié. Afin de satisfaire ces fonctions, la conception des IDD doit respecter divers principes méthodologiques de conception, de mise en application et d'utilisation des indicateurs. L'enjeu est ici de définir les conditions nécessaires à la vie des indicateurs ce qui conduit à s'interroger simultanément sur leur faisabilité et leur utilité. L'indicateur doit donc fournir une information appropriée aux besoins de ses destinataires, compte tenu de l'état des connaissances scientifiques. Sa définition repose alors sur de nombreux choix concernant les objectifs, les modèles scientifiques sous-jacents, la forme définitive, les utilisateurs visés ... Il s'en suit qu'une part importante de subjectivité est nécessairement impliquée dans la définition d'indicateurs, car les critères déterminants de leur construction ne peuvent être exclusivement fondés sur des règles scientifiques couramment acceptées. Par là même, les indicateurs dépassent la simple mesure statistique descriptive pour constituer une interprétation de la réalité qui prend la forme d'un modèle¹⁸.

"Compromis entre des résultats scientifiques et la demande d'information concise des utilisateurs" (Verbruggen H., Kuik O., 1991), il apparaît finalement que les indicateurs doivent être envisagés comme des modèles pour des observateurs particuliers.

Cette exigence d'entendre les indicateurs de développement durable comme participant à la constitution de liens entre des dimensions qui jusqu'ici n'étaient que partiellement formalisés, nous amène à proposer un cadre général de lecture pour les postures identifiées préalablement. Ce cadre présente ainsi au centre la politique des transports dans son contexte d'intervention représenté par les trois dimensions classiques du développement durable (économie, environnement et social). Sur ce schéma, les indicateurs agissent comme autant de liens entre les divers éléments représentés. Il est alors possible de représenter comment chacun des postures assume un rôle spécifique dans la tentative de lier les diverses dimensions aux politiques des transports.

¹⁸ "Les indicateurs sont définis comme des modèles. Les valeurs numériques des indicateurs tendent à avoir une signification spéciale pour des observateurs particuliers, une signification qui va bien au delà de la valeur numérique elle-même" (Braat L., 1991). Le mot modèle est ici entendu comme un construit, une représentation simplifiée et schématique d'un système, d'un phénomène physique ou humain.



Les flèches noires illustrent les expériences qui intègrent les dimensions du développement durable, du point de vue des acteurs du secteur des transports (posture 1). La dimension « économie » est peu abordée dans les expériences étudiées en dehors de l'économie directement liée au secteur des transports.

La flèche rouge illustre les expériences environnementalistes (posture 2), certaines, plus rares, traitent également de la dimension sociale.

Les flèches oranges et bleues illustrent les expériences qui visent à aborder l'interface entre les trois dimensions du développement durable (posture 3). Certaines abordent ces interfaces via le secteur du transport (flèches orange) alors que d'autres (en bleu) sont plus générales.

Les logiques des trois postures se rencontrent dans la zone frontière du champ des politiques de transport (cadre grisé). C'est au niveau de cette interface que se situent les questions que nous avons précédemment introduites : jusqu'où le monde des transports peut-il décider lui-même de la manière d'intégrer et de prendre compte les autres dimensions du développement durable ? Que doit-il intégrer ? Quelles sont les modalités de gouvernance qui permettent de définir la frontière du champ de la politique de transport ? Dans quelles mesures les normes « externes » peuvent-elles s'appliquer – s'imposer – aux politiques de transport ?

Au-delà de la proposition de systèmes d'indicateurs, ces questions soulignent l'importance des enjeux liés à leur utilisation : à qui s'adresse les indicateurs, quelle est la légitimité des cibles visées, quelles sont les procédures d'utilisation prévues, etc. ? Ces enjeux renvoient eux-mêmes à des enjeux de gouvernance. Leur analyse se révèle nécessaire, dans la perspective qui nous intéresse ici d'étudier les liens entre production et utilisation des systèmes d'indicateurs de développement durable des politiques de transport. Il n'est cependant pas question d'aborder l'intégralité des enjeux de gouvernance liés au transport mais bien de se cantonner à ceux qui concernent la production et l'utilisation des indicateurs, que nous explicitons dans le paragraphe suivant.

Les enjeux de gouvernance liés à l'utilisation des systèmes d'indicateurs

L'analyse bibliographique, présentée ci-dessus, nous a permis de pointer que, quelque soit la « posture » à laquelle les expériences étudiées se rattachent, le lien entre production et utilisation des indicateurs renvoie à des enjeux de gouvernance. Ceux-ci peuvent être classés en trois points.

1) L'analyse bibliographique a montré que si les objectifs affichés des expériences étudiées restent relativement généraux – ils visent globalement l'équilibre général entre les différentes dimensions du développement durable – ceux-ci n'en restent pas moins nécessairement déclinés au stade de l'élaboration des systèmes d'indicateurs. Des choix et des « renoncements » correspondants sont alors faits souvent de manière peu explicites. Or ceux-ci peuvent être très différents d'une expérience à l'autre en fonction notamment des groupes sociaux qui élaborent les systèmes d'indicateurs et des valeurs qu'ils défendent (experts du secteur des transports, environnementalistes, organismes internationaux, etc.). Les systèmes d'indicateurs s'inscrivent ainsi dans des mondes particuliers, des collectifs, qui possèdent leur propre mode de fonctionnement et leur propre mode de régulation (les prix, les réglementations, les choix stratégiques, ...). C'est dans ces **cadres collectifs implicites** que les indicateurs ont alors vocation à initier des démarches politiques ou pratiques pour orienter les politiques de transport, dont les champs sont limités par ces mêmes cadres. C'est également en référence à ces cadres que peuvent se justifier les choix (et les pertes correspondantes) orientant les systèmes d'indicateurs et notamment la hiérarchie des thématiques traitées. Concrètement cela se traduit, pour un certain nombre d'expériences, par des choix privilégiant les leviers d'actions traditionnels des politiques de transport : on ne se préoccupe que de ce que l'on peut dominer, suivre, grâce à des moyens que l'on sait pouvoir mobiliser.

La question de l'utilisation des indicateurs au sein des débats publics doit également être étudiée en tenant compte de ces cadres collectifs implicites, de leurs frontières et leur logiques : comment se définit le (les) collectif(s) impliqué(s) dans les débats, censé(s) utiliser les indicateurs ? Comment fonctionnent-ils ? Les indicateurs mis en débat ont-ils un sens commun/différent pour les collectifs en présence dans les débats ? La confrontation de ces collectifs permet-elle de faire émerger de nouveaux indicateurs, quels sens leur donner ?

2) Le deuxième point concerne la question de la **légitimité** des mondes impliqués pour construire des systèmes d'indicateurs, que l'on soit dans la posture 1, où cette question est abordée sous l'angle de la responsabilisation du secteur des transports vis-à-vis des problématiques environnementales et sociales auxquelles il est confronté, ou dans les postures 2 et 3, où cette question est posée d'un point de vue externe au secteur des transports : jusqu'où le monde des transports peut-il décider lui-même de la manière d'intégrer et de prendre compte les autres dimensions du développement durable ?

Cette question de légitimité se retrouve également dès lors que l'on s'intéresse à l'utilisation des indicateurs. Au sein des débats publics, l'utilisation d'indicateurs dans les discours pose ainsi la question de « qui parle » et « à qui », avec quelle légitimité pour utiliser et mettre en débat des indicateurs ?

3) Dans la construction de ces systèmes d'indicateurs, la **place de la norme** apparaît centrale pour aborder la question des limites du monde dans lequel s'inscrit chaque système d'indicateurs et celle de la place des politiques de transport au sein de ce monde (quel rapport de grandeur implicite existe-t-il entre la politique de transport et les thématiques du développement durable). Différentes situations se rencontrent dans les expériences étudiées. La norme peut tout d'abord être posée *ex ante* (c'est le cas par exemple des normes environnementales qui assoient certaines indicateurs de performance), elle constitue alors soit un objectif des politiques de transport, soit une contrainte qui encadre son action et son développement (le deuxième cas est évidemment le plus fréquent). La norme peut également être identifiée non pas *ex ante* mais par comparaison, dans les démarches conçues dans une perspective de benchmarking : il s'agit ici de pointer les marges de progrès des politiques de transport au regard d'autres politiques de transport et ce faisant les enjeux que celles-ci portent ainsi que leurs champs d'action pratiques.

Cette question de la place de la norme est également centrale quand on s'intéresse à l'utilisation des indicateurs : comment le collectif qui débat produit et utilise les normes pour structurer son

action ? En quoi les débats publics modifient-ils ou remettent-ils en question les normes proposées au travers des indicateurs discutés ? En quoi ces normes interagissent-elles sur la nature des débats et sur leur évolution ? En quoi la place de la norme dans la phase de construction des indicateurs est-elle déterminante ou pas dans l'utilisation de ces indicateurs au sein des débats publics ?

1.3. PREMIÈRES CONCLUSIONS

Il apparaît donc que la question de la gouvernance est centrale et commune à toutes les expériences étudiées, notamment lorsque l'on s'intéresse à l'utilisation potentielle de ces indicateurs dans un cadre décisionnel. Les questions de normes, de collectifs institués, de légitimité sont ainsi au cœur des conditions d'utilisation de ces indicateurs. À ce titre, la synthèse réalisée précédemment confirme à nos yeux l'intérêt de notre recherche axée sur le rôle de la concertation et du débat public dans l'utilisation des indicateurs.

Ces enseignements nous conduisent à préciser les phases ultérieures, notamment du point de vue des interrogations qui organiseront le travail. La suite de la recherche est en effet orientée vers l'analyse de cas concrets de concertation et de débat public.

Initialement, nous aurions souhaité pouvoir aborder divers cas, concernant des acteurs diversifiés et des procédures différentes. Nous avons ainsi envisagé l'implication d'Aéroport de Paris ou de la Régie Autonome des Transports Parisiens dans ce projet, mais il n'a pas été possible d'obtenir d'accord de la part de ces organismes. En revanche, Réseau Ferré de France s'est montré intéressé par la démarche et participe financièrement à notre projet. Les cas étudiés seront donc exclusivement centrés sur des voies ferrées, notamment autour de la mise en place des lignes de Trains à Grande Vitesse.

Les temps de concertation et de participation dont il est question sont entendus comme des moments où se confrontent différentes visions de l'aménagement du territoire de la politique des transports, de l'économie, de la place de l'environnement humain et naturel au sein des décisions de la collectivité. L'hypothèse avancée est ici que les expérimentations conduites sur les indicateurs de développement durable sont susceptibles de trouver un écho dans les argumentaires échangés lors de ces temps de concertation.

PHASE 2 DES DÉBATS PUBLICS PRODUCTEURS D'INDICATEURS ?

2.1. INTRODUCTION

2.1.1. LA PROBLÉMATIQUE : DES INDICATEURS TRANSPARAISSENT DERRIÈRE LES ARGUMENTS DES DÉBATS

Cette seconde partie de la recherche est dévolue à l'analyse d'un matériau assez disparate, issu des comptes-rendus des débats et concertations de quatre projets d'équipements ferroviaires. Les conclusions de la première phase nous ont en effet conduit à insister sur le contexte de production et d'utilisation des indicateurs. Les questions de collectifs implicites, de légitimité des discours produits à partir de ces éléments d'information sont notamment apparues comme cruciales pour relativiser et interpréter les indicateurs. **Les informations utilisées n'ont alors de sens qu'en référence à ces contextes de production.**

Poursuivant déjà cette hypothèse de la nécessité d'un regard socio-politique sur les indicateurs, nous avons été conduits par le passé à rechercher la qualification des contextes de leur production et de leur utilisation, pour analyser ces formes d'information. Nous faisons ainsi référence à un ensemble de questions issues d'une précédente recherche conduite pour le CNRS en 1999 (programme PIREVS - « indicateurs d'interactions populations humaines et environnement »¹⁹). Ces questions fournissent un cadre pour l'analyse des processus autour de la production et de l'utilisation des indicateurs afin d'identifier quelle est la place de l'information dans le jeu des acteurs :

Quelles sont les responsabilités au regard du sujet à l'étude ? Qui détient les informations ?

Quelle est l'importance du contexte institutionnel dans la gestion de l'information ?

Quel rôle peut-on donner aux indicateurs dans le cadre de la communication des acteurs ?

Quelle est la répartition des pouvoirs ? Quels sont les acteurs les plus à même de vouloir communiquer ?

¹⁹ Bouni C., Boisvert V., Bénévise F. 1999. Faisabilité d'un système d'indicateurs des perceptions et usages de la forêt, dans le cadre du Programme "Environnement, vie et société" du CNRS.

Quels sont les modes de résolution des conflits et quelle part y prend la question des informations ? Quelles sont les légitimités en présence ?

Quel champ territorial et thématique est le plus à même de rendre utiles des indicateurs ?

Dans le cadre de la présente recherche, nos investigations n'ont pas été aussi conséquentes que l'ensemble des champs d'interrogation ouverts par ces questionnements. En outre, notre approche ne s'est pas proposée de définir les conditions d'usage des indicateurs dans le monde des transports mais d'aborder cette question d'une manière symétrique. Si les indicateurs ne sont pas séparables des conditions procédurales et institutionnelles de leur utilisation et de leur production, ne peut-on pas symétriquement analyser les procédures de concertation à l'occasion des projets d'équipements de transports comme des lieux de production et d'utilisation d'indicateurs ?

C'est cette approche que nous avons poursuivie au cours de cette seconde phase. Ce travail nous a conduit à analyser 4 cas de concertation ou de débat public autour de projets d'infrastructures ferroviaires avec notamment les questionnements suivants :

Quels sont les argumentaires énoncés dans le cours des débats ?

Quelles sont les thématiques en jeu, les problématiques soulignées ?

Quelles sont les informations mobilisées et mobilisables pour ces argumentaires ?

Quelles sont les normes sous-jacentes à l'expression de ces arguments ?

Ce questionnement nous a conduit assez naturellement vers la proposition d'un libellé d'indicateurs issus du débat et partageant la particularité d'avoir été l'enjeu d'une argumentation.

2.1.2. CES INDICATEURS ONT-ILS QUELQUE CHOSE À VOIR AVEC LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ?

Ce premier travail de repérage d'indicateurs sous-jacents aux débats ayant été réalisé, notre recherche se devait de poser la question du statut de ces indicateurs au regard des résultats de la première phase de notre travail :

En quoi ces indicateurs rencontrent-ils les préoccupations recensées dans les expériences de systèmes d'information se réclamant, de près ou de loin, d'un développement durable ?

En quoi diffèrent-ils des thématiques et problématiques mises en avant par ces mêmes expériences ?

Apportent-ils de nouvelles pistes pour la conception et l'utilisation d'indicateurs de développement durable ?

La qualification, au regard des visions du développement durable, des indicateurs produits dans les circonstances décrites ci-dessus est donc la tâche ultime que propose notre recherche. Pour ce faire, nous avons mobilisé deux entrées conceptuelles : celle des postures de la première phase et le cadre méthodologique proposé par l'expérience française des indicateurs de développement durable²⁰.

La teneur du lien entre arguments et indicateurs

Les résultats de la première phase de notre travail ont conduit à identifier des familles d'indicateurs, non pas sur le plan des thématiques illustrées, mais dans la perspective de rendre compte des différents types de regards portés sur les projets et politiques des transports. Rappelons que cette première phase a retenu trois grandes postures pour la conception d'indicateurs de développement durable :

Une posture généralisant le parti pris d'une intégration des effets externes de la politique des transports

Une posture résolument critique, interpellant les conséquences de la politique des transports

Une posture globalisant la problématique des transports et l'élargissant à l'ensemble de la société dans une démarche d'ensemble de développement durable

Cette typologie avait été conçue avec le souci de rendre compte de la dimension socio-politique des indicateurs – et plus largement de l'évaluation des politiques publiques et des projets – dans le but avoué d'associer une information à sa légitimité. **Les trois postures recensées témoignent ainsi d'un souci différent, si ce n'est divergent, entre la généralisation, la critique et la globalisation.**

Cette seconde phase apparaît alors comme le moment attendu de rechercher les coïncidences entre ces familles d'indicateurs et l'expression des arguments au sein des débats et concertations : comment sont entendus ces indicateurs issus des argumentaires ? Peut-on en faire une lecture se rapportant explicitement à l'une ou l'autre des postures issues de la phase 1 ? Un tel travail nécessite bien évidemment de ne pas se cantonner au seul libellé de l'indicateur qui, dans la plupart des cas, aura été proposé par nos soins, mais de conserver le contexte de son apparition dans le débat au travers de la formulation de l'argumentaire.

²⁰ IFEN 2001 « proposition d'indicateurs de développement durable pour la France ».

Indicateurs issus des débats et développement durable : quelle lecture ?

Le cadrage précédent permet de mettre en exergue les liens entre arguments et indicateurs sur le plan des postures, des exercices de pouvoir entre les différentes visions des transports et de leur rôle au sein de la société. Cette approche se réfère aux indicateurs en tant que média d'une parole. Nous avons également souhaité développer une analyse complémentaire portant cette fois plus spécifiquement sur les tenants et aboutissants du développement durable. Dans ce cadre, nous avons choisi de nous référer à l'expérience des indicateurs de développement durable de la France, conduite par l'IFEN. Ce travail propose une lecture du fameux rapport « Notre avenir à tous » dit rapport Bruntland. Dix modules sont détaillés pour traiter des questions de développement durable, permettant de questionner la société, ses patrimoines et ses modes de développement dans une perspective de durabilité. Pour préciser cette approche nous présentons succinctement ces 10 modules regroupés en 5 axes :

AXE I : la croissance soutenable

Le premier module de connaissance vise à analyser le caractère couplé ou découplé de la croissance économique relativement à l'évolution de l'utilisation de ressources stratégiques (naturelles, humaines ou économique) et de la production de déchets et polluants de tous ordres. En bref, assure-t-on plus de services, de satisfaction de besoin en produisant relativement moins de nuisances pour le présent et l'avenir ? Un second module d'information complète le terme « relatif » du premier module. Si nous nous développons par l'utilisation de ressources et l'émission de nuisances, quelle est la capacité de notre monde à renouveler ces conditions de notre activité ? Que peut-on par ailleurs faire pour maximiser cette capacité à absorber les coûts de nos activités ?

Axe II : patrimoines et ressources critiques

Ces prélèvements et ces rejets de tout ordre s'effectuent au sein d'un monde dont nous percevons l'étroitesse si ce n'est le caractère limité. Nous avons donc à faire à des patrimoines que nous nous devons de gérer pour en assurer le legs aux générations futures. Quel est donc l'état de ce patrimoine et les modalités de sa gestion ?

Axe III : dimension spatiale et perspective globale

Nos activités se traduisent également par une répartition inégale dans l'espace qui provoque par là même son cortège d'inégalités. Densité, polarité, concentration et accès sont ici au cœur du questionnement. Il convient en outre de retracer les relations entretenues entre la France et le « reste du monde », comme le formule la comptabilité nationale. Contribution à l'effet de serre, respect des engagements internationaux sont par exemple des thèmes abordés pour ce module sur la citoyenneté de la France à l'égard de la planète.

Axe IV : satisfaction des besoins des générations présentes

Le questionnement concernant les inégalités est cette fois décliné dans un cadre social et intragénérationnel. Il aborde les problématiques d'exposition aux risques, la thématique des accès aux différents biens et services et aménités, les phénomènes d'exclusion. La perception du bien être est également centrale. Les attitudes de rejet, de désaffection, d'opposition ou bien sur de satisfaction, d'engagement et de participation à la vie civile et politique sont également au cœur de l'interrogation.

Axe V : long terme et générations futures

Il s'agit de rendre compte de l'engagement public et privé pour l'avenir par la mise en évidence des legs pour les générations futures. Les choix entre des stratégies de prévention ou de réparation sont également soulignés au sein du premier module de cet axe, autour de la question de la responsabilité et de la précaution. Un second module aborde la question du développement de la réactivité. Est durable ce qui est résilient, pour utiliser un vocabulaire d'écologue. L'adaptabilité, la flexibilité, la réduction de la vulnérabilité et la capacité à gérer les crises sont ici les mots clés de la durabilité.

Chacun de ces modules constitue une vision du développement durable et nous utiliserons cette grille pour préciser les apports des indicateurs issus des débats étudiés.

2.1.3. LE CHOIX DES CAS ET LEUR TRAITEMENT

Le partenariat avec RFF nous a permis d'avoir accès à 4 cas de concertation ou de débat autour d'infrastructures ferroviaires.

Le choix de ces cas a été réalisé en concertation avec les équipes de RFF. Plusieurs critères avaient été identifiés pour orienter ces choix :

Première précision sur la définition même d'un cas : il s'agit d'une **étape** du projet d'aménagement comportant :

- un porté à connaissance
- un processus de concertation
- un bilan pour la décision

Les documents à consulter pour chacun de ces cas sont :

- les documents de justification du projet
- les documents d'information
- les compte rendus des concertations
- les synthèses relatives à la décision

Deuxième précision : les cas dont il s'agit devaient être des phases de concertation ou de débat public achevées.

Après discussion, ont été finalement retenus les quatre cas suivants :

- le contournement Nîmes Montpellier
- la première phase de la LGV Lyon Turin dans sa partie française
- la suppression du bouchon du nœud ferroviaire de Bordeaux
- le projet Charles de Gaulle express

Pour chacun d'entre eux, l'analyse par elle-même a été centrée sur la question de la production et de l'utilisation d'information. Elle s'est appuyée sur les comptes-rendus de réunion, les synthèses, les documents produits et communiqués. Les faits relatés, les *verbatim*, les valeurs véhiculées, leur évolution ont été autant de moyens pour caractériser ces procédures au regard du développement durable et des indicateurs. Il faut noter que seuls les documents écrits ont été utilisés.

Une base de donnée a donc été réalisée pour ces cas. Chaque ligne correspond à un argument énoncé lors de ces débats. La base de données qualifie chaque énoncé à l'aide d'un certain nombre de colonnes précisant les domaines concernés, les pas de temps impliqués, les modalités de formulation, ... Nous détaillerons cette structuration de la base de données dans les parties qui suivent.

2.1.4. PLAN DE LA PARTIE

Les cas d'étude seront tout d'abord présentés dans leur dimension monographique et procédurale. Le matériau collecté sera également décrit à cette occasion.

Dans un second temps, nous préciserons quelques questions de méthode dans l'analyse du matériau. Les critères de synthèse retenus, les différents traitements seront retracés.

Ces deux premiers temps sont regroupés au sein d'une première sous partie, intitulée ; les cas : matériaux et méthodes.

La deuxième sous partie présente les résultats de l'analyse. Elle décrit à la fois les informations issues des traitements réalisés, les indicateurs conçus sur cette base et des éléments d'analyse comparative de ces résultats.

Outre ce traitement descriptif et typologique des informations, les indicateurs issus de ces débats sont ensuite analysés au regard des postures identifiées en première partie et des principes du développement durable en se fondant sur les travaux de l'IFEN.

2.2. LES CAS : MATÉRIAUX ET MÉTHODE

2.2.1. DESCRIPTION DES QUATRE CAS

Projet de contournement ferroviaire de Nîmes - Montpellier

Historique du projet

Le contexte : un projet au centre d'un aménagement d'envergure soumis à rebondissements

Au début des années 90, les premières études autour du TGV Méditerranée sont lancées, elles concernent également la réalisation d'une ligne nouvelle grande vitesse, visant à relier Montpellier à la frontière espagnole. Ainsi, dès 1989 la SNCF engage des consultations sur le projet avec les élus et les représentants des forces économiques des territoires concernés.

En 1990, le gouvernement confie au conseiller d'État Max Querrien une mission dite de concertation pour parvenir à une proposition de tracé pour la ligne nouvelle grande vitesse dans les régions Provence - Alpes - Côte d'Azur et Languedoc - Roussillon. Début 1991, une proposition est présentée permettant la définition d'un périmètre d'étude et

l'élaboration du schéma directeur des lignes à grande vitesse qui sera approuvé par décret en avril 1992.

Entre octobre et décembre 1992, l'enquête préalable à la DUP du projet TGV Méditerranée de Valence à Marseille et Montpellier (Saint-Bres) est réalisée, et la déclaration d'utilité publique est prononcée le 31 mai 1994.

Partiellement ajourné pour manque de rentabilité ...

En mai 1995, l'Avant Projet Sommaire de la Ligne Grande Vitesse (LGV) Languedoc-Roussillon est approuvé, mais en septembre de la même année, il est décidé de ne pas réaliser le TGV Méditerranée au-delà de Manduel en direction de Nîmes et Montpellier. En effet, le projet, conçu avec la seule vocation d'assurer les déplacements longue distance des voyageurs à une période où les échanges avec la péninsule ibérique sont encore limités, est jugé de rentabilité insuffisante.

... il est relancé après redéfinition des finalités

En mars 2000 une décision ministérielle intervient afin de procéder à la relance des projets ferroviaires sur l'axe Languedocien, et notamment à la conduite des études d'Avant Projet Sommaire du contournement de Nîmes et de Montpellier.

Ainsi, dès mai 2000 des réunions de concertation sont organisées avec les acteurs locaux par la Mission de RFF Ligne Nouvelle Languedoc-Roussillon, et en novembre et décembre, une consultation officielle des acteurs locaux est menée sous l'égide des préfets du Gard et de l'Hérault.

En décembre 2000 et janvier 2001, le projet de ligne nouvelle Montpellier Perpignan est qualifié de Projet d'Intérêt Général par les trois Préfets de l'Hérault, de l'Aude et des Pyrénées-Orientales, permettant notamment l'inscription d'une bande d'une centaine de mètres de large en emplacement réservé dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) des communes concernées.

Depuis 1995, les choses ont en effet changé :

- Réalisation de deux sections de lignes nouvelles aux extrémités Nord et Sud ;
- Accroissement important des échanges avec l'Espagne : 135 millions de tonnes en 2003 de l'ordre de 200 millions de tonnes attendus en 2015 à travers les Pyrénées ;

- Boom démographique du Languedoc-Roussillon : + 500 000 habitants d'ici 2020 augmentant d'autant les besoins en déplacements régionaux, dont la caractéristique est, de plus, d'être très concentrés sur le littoral ;
- Existence d'autres projets d'infrastructure ferroviaire dans le Grand Sud : LGV Bordeaux-Toulouse, LGV PACA.

Dès lors, les nouvelles études préalables doivent intégrer non seulement l'enjeu de la grande vitesse mais aussi des déplacements régionaux et du fret, ce qui n'avait pas du tout été envisagé dans le premier projet. Elles doivent également aborder la question de la capacité des infrastructures ferroviaires à répondre aux croissances du trafic.

Le contournement de Nîmes et Montpellier : une étape essentielle

En effet, à l'est de l'axe ferroviaire languedocien, la LGV Méditerranée a été mise en service en juin 2001 ; à l'ouest, la ligne nouvelle Perpignan - Barcelone le sera au milieu de la prochaine décennie. Ces évolutions vont mener à une [saturation](#) progressive des installations du réseau ferroviaire classique ; le tronçon de Nîmes et Montpellier ne peut d'ores et déjà plus faire face aux demandes de développement du transport ferroviaire, tant voyageurs que marchandises.

Par ailleurs, l'objectif affiché de l'Etat de doubler le trafic marchandises en dix ans et de tripler le transport combiné, l'ouverture à la concurrence en 2003 pour le fret sur le réseau Trans Européen de Fret Ferroviaire, la réalisation de la ligne Barcelone-Figueras-Perpignan qui va accroître les échanges franco espagnols (voyageurs et marchandises) imposent la suppression du goulot d'étranglement de la ligne ferroviaire actuelle entre Nîmes et Montpellier.

En juillet 2001, RFF est en mesure de remettre un dossier d'Avant Projet Sommaire du contournement de Nîmes et de Montpellier, et le 18 décembre 2001 le ministre des transports procède à la signature de l'approbation de l'APS et choisit la variante T2 (raccordement à la ligne de Rive Droite du Rhône). Enfin, au printemps 2002 une consultation officielle de l'ensemble des ministères concernés par le projet (procédure d'Instruction Mixte à l'Echelon Central) est organisée.

Conformément à la loi de démocratie de proximité, la CNDP a été saisie par RFF et a confirmé dans un avis rendu le 4 juin 2003, l'intérêt d'organiser une démarche de dialogue et d'échanges avec le public préalablement à l'enquête publique, considérant "qu'il n'y avait pas lieu d'organiser un débat public" mais recommandant "de poursuivre la concertation engagée". C'est ce dispositif de concertation, recommandé par la CNDP et mis en oeuvre par RFF en juin et juillet 2003, que nous avons étudié.

Conformément aux dispositions de l'article 9 du décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002, RFF a remis le 31 octobre 2003 à la CNDP un bilan complet (reçu le 3 novembre) de la concertation entreprise du 15 juin au 15 août 2003, comprenant un document de synthèse et des annexes.

Lors de sa séance du 7 janvier 2004, la CNDP a donné acte à RFF de ce bilan, qui sera rendu public et joint au dossier d'enquête publique.

À la suite de cette phase de concertation préalable, l'enquête publique s'est déroulée du 4 novembre au 18 décembre 2003 et en avril 2004 la commission d'enquête a rendu un avis favorable sur le projet.

À la suite de la publication du décret d'utilité publique le 17 mai 2005, RFF s'est engagé dans une phase préparatoire à la réalisation des études de détails du projet et à ses travaux. Le lancement d'une consultation en vue de choisir la société de projet qui aura en charge la conception, la réalisation et l'entretien de la ligne nouvelle entre Nîmes et Montpellier est prévu au cours de l'année 2007.

La mise en service de cette ligne nouvelle entre Nîmes et Montpellier devrait intervenir en 2013. Elle est d'un coût prévisionnel de 1 050 M€ et consiste donc en la réalisation d'une ligne nouvelle mixte de 61 km entre Lattes, au sud de Montpellier, et Manduel, au sud de Nîmes, auxquels s'ajoutent 9 km de raccordement à la ligne actuelle Tarascon-Sètes à Lattes et Saint-Brès à Manduel.

La phase de concertation étudiée

Une procédure CNDP allégée du fait d'une opportunité non discutable

La CNDP, saisie par RFF conformément à la loi de démocratie de proximité, a estimé qu'à la suite des concertations menées en plusieurs phases successives depuis 1989, l'opportunité du projet avait été définie et une grande partie de ses caractéristiques arrêtée par la DUP du TGV Méditerranée en 1994, la décision du 2 janvier 2001 qualifiant la ligne nouvelle Languedoc-Roussillon de projet d'intérêt général et la décision du 18 décembre 2001 approuvant l'avant projet sommaire.

Par ailleurs, la concertation menée par RFF en 2002 et 2003 a permis, d'une part de traiter avec les collectivités locales, les acteurs économiques et sociaux et les associations de défense de l'environnement les enjeux du projet et ses impacts sur le territoire et l'environnement, d'autre part d'informer largement le public.

En revanche, la part faite à l'expression du public ayant été jusqu'alors plus limitée, et compte tenu de l'importance du projet, de ses enjeux économiques et sociaux et de ses impacts territoriaux et environnementaux, la CNDP a considéré que la participation du public devait être pleinement assurée tout au long de l'élaboration du projet. Considérant néanmoins que cette concertation n'était pas achevée et que des réunions publiques étaient prévues en juin et juillet 2003, la CNDP a décidé qu'il n'y avait pas lieu d'organiser un débat public mais a recommandé à RFF de prolonger, sous l'autorité du préfet coordinateur, la concertation engagée par une phase ayant plus spécialement pour objet, après avoir complété son information, de permettre au public de s'exprimer plus largement, notamment dans le cadre de réunions publiques, et de débattre ainsi du projet, de ses impacts et de ses conséquences pratiques.

Une procédure dévouée à une large participation du public facilitée par une information préalable importante

Comme l'a souligné la CNDP, et comme le demande la convention d'Aarhus, les habitants du Languedoc-Roussillon et en particulier ceux proches de l'implantation de la future ligne ont un droit à l'information. RFF a donc mis en place une palette d'outils permettant de compléter l'information du public débutée en 2002, via notamment l'édition de quatre lettres d'information, présentant successivement le projet dans sa globalité, les aspects fret du Contournement de Nîmes et Montpellier, la prise en compte de l'environnement et enfin les aspects techniques du projet ; un site Internet a également été mis en ligne.

Outre un rappel des finalités du projet, une description du contexte (territorial, réglementaire, environnemental, économique ...), et une présentation des modalités de la concertation, RFF a également voulu communiquer sur un certain nombre de sujets sensibles que la CNDP avait souhaités voir approfondis : le bruit, l'hydraulique et la prévention des inondations, ainsi que les conséquences du projet en matière de TER.

Les maires des communes concernées ont été invités à préparer les réunions avec l'équipe de RFF. La période de concertation a par ailleurs été annoncée au public par différents moyens – un numéro de la Lettre d'information distribuée à près de 350 000 exemplaires dans un secteur géographique élargi autour du tracé du contournement de Nîmes et Montpellier, des annonces dans la presse, des affichettes ont été distribuées en Mairies et affichées dans les différents lieux publics par celles-ci pour informer les habitants de la tenue de la réunion publique, un site Internet.

Une phase de concertation assez formelle qui a réuni au total 1 200 personnes

Sept réunions publiques ont finalement été organisées, soit une réunion pour une dizaine de kilomètres de ligne nouvelle. Il n'était en effet pas envisageable de tenir 33 réunions publiques (une par commune). Néanmoins, afin de permettre de réels échanges et une information de proximité, RFF a proposé aux préfets une solution moyenne. Les communes ont été rassemblées selon l'existence de problématiques communes autour du projet, mais aussi des habitudes de collaboration (intercommunalité ...). Le choix des communes où se sont déroulées les réunions a été dicté par leur situation géographique, leur sensibilité spécifique et leur capacité à accueillir le public (logistique, salle...).

Elles ont été précédées de deux réunions départementales ayant pour but, sur l'invitation des préfets, de présenter le dispositif de concertation aux élus, aux acteurs socioéconomiques, aux responsables d'associations et de leur permettre en tant que représentants « relais » de s'exprimer.

L'information étant toujours considérée comme essentielle pour faciliter l'expression du public et nourrir le débat, chaque réunion était précédée l'après-midi même d'une exposition et de points rencontre – stand de présentation générale du projet, grande photo aérienne à l'échelle 1/10 000^{ème} – au cours desquels le public et l'équipe de la Mission Ligne Nouvelle Languedoc-Roussillon de RFF pouvaient dialoguer.

Par ailleurs, chaque participant se voyait remettre individuellement des plaquettes d'information sur le projet, le bruit et l'eau.

Les 7 réunions ont été volontairement organisées de la même manière, adoptant ainsi un certain formalisme afin d'assurer au mieux l'expression de tous, maître d'ouvrage et public.

La première partie de chaque réunion comportait quatre interventions effectuées par les personnes présentes à la tribune : un discours d'accueil du maire de la commune, avec parfois une déclaration de fond, exprimant les principales inquiétudes ou revendications de la municipalité ; une intervention introductive du représentant de l'Etat expliquant la nature des réunions et le rôle de l'administration déconcentrée ; un exposé par le Directeur de la Mission Ligne Nouvelle Languedoc Roussillon de présentation du projet et de ses impacts généraux sur l'environnement ; une présentation par le responsable territorial RFF du projet dans le secteur concerné par la réunion.

Suite à la présentation du projet, le débat était initié avec la salle.

Finalement, plus de 1 200 personnes se sont déplacées pour assister à ces réunions. Ce sont notamment les communes dans le territoire desquelles l'insertion du projet est la plus délicate et/ou qui disposent d'un tissu associatif le plus dense ou le plus actif autour de ces questions qui ont généré la participation la plus nombreuse.

À la suite de ces réunions et pour répondre plus précisément à certaines des questions, RFF s'est engagé à réaliser une quinzaine d'études complémentaires afin d'améliorer l'insertion environnementale et territoriale du projet – études thématiques : études d'impact agricole ; approfondissement des études bruit ; lancement en 2004 d'une grande étude sur l'insertion paysagère ; et des études localisée ne remettant pas en cause l'économie générale du projet.

Matériau recueilli & analysé

Un matériau riche et détaillé

Notre analyse s'est effectuée sur la base du matériau suivant :

- retranscription écrite de l'intégralité des 7 réunions publiques ;
- le bilan de la concertation synthétisant notamment les débats de chacune des réunions - y compris les deux réunions départementales ;
- les contributions reçues via le registre électronique mis à disposition sur le site Internet du projet (17 contributions).

Nous avons principalement exploité les retranscriptions écrites des débats, tout en nous assurant ne pas être passé à côté d'une question essentielle figurant sur un autre matériau. Nous avons ainsi traité 215 interventions et en avons finalement retenu 149 à ce stade de notre travail.

Encore une fois, nous avons en effet choisi de ne pas traiter à ce stade les interventions relatives à cette concertation en particulier et de façon plus générale à la procédure dans son ensemble (environ une trentaine). Ces interventions traduisaient notamment une certaine méfiance du public face à ce type de démarche, notamment sur sa fonction véritable au regard du projet final, voire au statut de ce type de démocratie dite participative par rapport à la démocratie représentative, en faisant référence aux derniers résultats électoraux qui ont porté à la mairie la liste opposée au projet. Des justifications quant à l'opportunité du tracé font aussi l'objet de plusieurs demandes. Enfin, certains demandent une concertation plus active, notamment via des référents au sein de RFF avec lesquels il serait possible d'avoir des contacts individualisés et suivis.

Les demandes d'informations *stricto sensu* – près d'une soixantaine – n'ont pas non plus été retenues en raison de leur caractère soit très technique – hauteur des murs anti bruit, mesure en décibels d'un TGV passant sur la voie existante, le devenir des passages à niveaux si le trafic est doublé, demande de précisions quant à la non faisabilité technique d'un tunnel en long ... – soit très spécifique – *sur la colline de Bellevue il y a une nappe perchée, de même chez un de mes voisins il y a une nappe phréatique. Que vont-elles devenir avec votre projet ?* On peut toutefois souligner que si ces interventions présentent peu d'intérêt pour nous, elles ont suscité un certain nombre d'études complémentaires pour RFF – cf. supra.

Des thèmes qui interrogent particulièrement la question des bénéfices pour les populations locales d'un projet aux enjeux qui les dépassent

Les thèmes qui ressortent de l'analyse de cette phase de concertation préalable – un domaine pouvant comprendre plusieurs questions²¹ – sont les suivants :

thèmes	nombre de citations
Qualité & cadre de vie	67
Exposition aux risques	20
Équité distribution / répartition	19
Patrimoine & adaptation	13
Environnement	9
Articulation entre politiques d'aménagement du territoire et politiques de transport	9
Innovation	6
Articulation des dimensions temporelles	4
Choix de société	1
Gestion financière	1

²¹ Les thèmes ont été identifiés après l'analyse transversale des 4 cas. Ils permettent de regrouper la quarantaine de questions soulevées par les débats – cf. infra.

Total

149

Si au sein du thème « qualité & cadre de vie », la question des nuisances sonores est particulièrement présente, 46 sur 67, il convient de préciser d'une part que la question que nous avons formulée de la manière suivante : *mesure du bruit et des normes applicables en tenant compte des contextes locaux, des pics et des cumuls*, est soulevée dans toutes ses dimensions : sur quoi se fonde la norme ? tient-on compte des cumuls de bruit ? les conditions de vie locales, notamment atmosphériques sont-elles prises en considération ? ... et d'autre part que les autres questions de ce thème se répartissent essentiellement entre deux questions qui ont trait à *l'évaluation de la perte économique foncière et immobilière depuis l'annonce du projet* et *aux impacts en termes de marché immobilier* (11), et sur *l'impact en termes d'images et d'attractivité* (8). Cela traduit assez bien le sentiment des habitants qui se sont exprimés d'être en quelque sorte sacrifiés au titre d'un projet qui n'est pas pour eux et qu'ils n'ont pas choisi, la place du thème relatif à « l'équité distribution / répartition » renforce ce constat. Ce thème est en effet présent à 20 reprises sous la forme de la question relative à l'identification des financeurs et des bénéficiaires. Ainsi, si ces réunions n'ont pas pour objet de discuter de l'opportunité du projet – cf. supra, elles ont néanmoins donné lieu à une remise en cause plus ou moins directe de l'intérêt général du projet.

Un autre thème assez récurrent est celui de « l'exposition aux risques », abordé à la fois sous l'angle du risque inondation (11) – les réunions se sont tenues après les événements climatiques de septembre 2002 – et sous celui des conséquences du projet sur les risques industriels et sur les populations touchées (8), cette dernière question se rattachant à la partie fret du projet via le transport de matières dangereuses. Là encore, on voit s'exprimer un sentiment assez prononcé de déconsidération en choisissant d'éloigner le trafic fret de Nîmes au détriment de certaines populations. D'ailleurs, plusieurs interventions ont souligné la nécessité d'améliorer, voire d'initier la réflexion pour rendre plus cohérente l'articulation entre les politiques de transport, y compris entre elles, référence au projet autoroutier parallèle, et les politiques territoriales de développement régional en général – thème « Articulation entre politiques d'aménagement du territoire et politiques de transport » (9).

On note aussi que le thème de l'environnement est abordé ici principalement via la problématique des inondations. La population questionne en effet le maître d'ouvrage sur les mesures qui seront prises par le projet en matière de prévention des inondations,

certains proposant par exemple que les matériaux nécessaires à la réalisation du projet soient extraits de carrières transitoires qui pourraient également servir de bassin de rétention.

Enfin, les thèmes de « l'innovation » et de « l'articulation des dimensions temporelles », présentent un certain intérêt, même s'ils sont peu abordés. Le premier traite des moyens techniques à mettre en œuvre pour un projet d'une telle ambition et le second pose essentiellement le problème des pas de temps de tels projets et de la question de la durabilité des annonces et des décisions.

Projet de suppression du Bouchon Ferroviaire de Bordeaux

Historique du projet

Le contexte : un projet à dimension européenne ayant des implications très communales

Le projet de suppression du bouchon ferroviaire de Bordeaux s'inscrit dans le futur aménagement de la ligne à grande vitesse « Sud Europe Atlantique » consistant à construire une nouvelle infrastructure entre Tours et Bordeaux d'ici à 2010.

Cet aménagement a donné lieu à un débat organisé en application de la circulaire Bianco de novembre 1995 à mars 1996, à l'issue duquel des études préliminaires ont été engagées qui ont fait ressortir la nécessité d'augmenter la capacité du nœud ferroviaire de Bordeaux pour permettre l'arrivée des TGV par les lignes existantes sans que les circulations TER et fret ne soient pénalisées. À partir de 1999 des études préliminaires relatives au fonctionnement du complexe ferroviaire de Bordeaux ont été réalisées permettant de définir un certain nombre d'opérations à réaliser.

Le réseau ferroviaire est en effet saturé à Bordeaux, du fait qu'entre la gare Saint-Jean et Cenon, en particulier sur la « passerelle Saint-Jean », une seule voie dans chaque sens supporte l'ensemble des trafics provenant de plusieurs lignes. Le « bouchon » qui résulte de cette configuration est en outre accentué par le fait que l'entrée et la sortie de la gare Saint-Jean se font à vitesse réduite (30 km/h) en raison de l'obsolescence de la passerelle.

Parmi les différentes opérations nécessaires à l'augmentation de la capacité du nœud ferroviaire de Bordeaux, figure donc la mise à 4 voies entre Cenon et la gare de Bordeaux Saint Jean.

Le projet doit être réalisé en 2 phases :

- l'aménagement d'un premier tronçon à 4 voies, comprenant la construction d'un nouveau pont ferroviaire sur la Garonne et la réalisation d'un pôle multimodal assurant une correspondance directe avec le tramway. Le financement de cette première étape, soit environ 189 millions d'euros, a été inscrit au XII^{ème} contrat de plan État Région 2000-2006 ;
- l'achèvement de la mise à 4 voies devra figurer au XIII^{ème} contrat de plan et permettre d'accueillir la LGV Sud Europe Atlantique au début des années 2010.

L'ensemble du projet représente environ 270 millions d'euros.

Un projet exclusivement urbain soumis à une concertation préalable à l'enquête publique

Compte tenu de ses caractéristiques — la création d'une gare multimodale, des aménagements routiers urbains d'un montant supérieur à 1 900 000 euros ainsi que la création d'un passage souterrain lui aussi d'un montant supérieur à 1 900 000 euros — le projet est soumis à l'obligation d'organiser une concertation préalable à l'enquête publique, conformément aux articles L.300-2 et R.300-1 et s. du Code de l'Urbanisme. En effet, le code de l'urbanisme prévoit que les communes ou les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement susceptibles de modifier de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune, et consistant notamment en « *la réalisation d'un investissement routier dans une partie urbanisée d'une commune d'un montant supérieur à 1 900 000 euros ...* » et en « *la création d'une gare ferroviaire ou routière de voyageurs, de marchandises ou de transit ... d'un montant supérieur à 1 900 000 euros* » doivent organiser une concertation associant les habitants, les associations locales et toutes autres personnes concernées.

Une concertation préalable portant sur la première phase du projet a donc été réalisée entre le 9/12/2002 et le 31/03/2003. C'est à celle-ci que nous nous sommes intéressés. Elle concernait la mise à 4 voies d'une section de 2,5 km du projet global, la réalisation d'un nouveau pont ferroviaire sur la Garonne et la construction de la première étape du pôle multimodal. Cette concertation a été suivie d'une enquête publique (enquête "Bouchardeau") qui s'est déroulée du 1er décembre 2003 au 6 janvier 2004. Les premiers travaux ont commencé en 2005 pour l'ouvrage sur la Garonne et pour la mise à 4 voies avec un achèvement prévu en 2009.

Le projet est également entré aujourd'hui dans la préparation de sa seconde phase, nécessitant cette fois l'acquisition d'un certain nombre de terrains situés à proximité des

voies ferrées actuelles, les deux nouvelles voies ne pouvant être uniquement aménagées sur les emprises ferroviaires existantes. De même que pour la phase 1, une seconde concertation préalable a donc été organisée autour de cette seconde phase, portant cette fois sur différentes variantes de tracé. Elle a débuté en septembre 2006 et doit se prolonger jusqu'à fin janvier 2007. À son issue, RFF choisira la variante de tracé qui sera soumise à l'enquête publique qui devrait être lancée au cours du quatrième trimestre 2007. Les premières acquisitions foncières nécessaires au projet devraient ainsi pouvoir débuter à la fin de l'année 2008, et les travaux de mise à 4 voies entre Cenon et la Benaugue en 2010.

La phase de concertation étudiée

Une procédure requise par le code de l'urbanisme ...

Il s'agit donc d'une concertation préalable à l'enquête publique organisée en application des articles L.300-2 et R. 300-1 à R.300-3 du code de l'urbanisme, le projet comportant la création d'un pôle multimodal et de travaux routiers sur les quais dont les coûts respectifs dépassent 1 900 000 euros.

... dont les modalités ont été définies en accord avec les communes concernées

Les modalités et la durée de cette concertation ont été définies par RFF, en qualité de maître d'ouvrage des aménagements, après accord préalable des maires des quatre communes concernées – Bordeaux, Floirac, Cenon et Lormont. Certaines communes ont ainsi demandé qu'une présentation des documents de concertation soit faite devant le conseil municipal, ou que le projet soit présenté à l'atelier d'urbanisme de Bordeaux. Toutes ont souhaité l'organisation de réunions publiques. Les conseils municipaux des 4 communes, ainsi que le conseil de la Communauté Urbaine de Bordeaux, ont finalement tous donné un avis favorable à la fois sur l'opportunité et sur les modalités de la concertation.

Quatre communes, quatre mois et trois modalités d'information et de participation

La concertation a été menée par RFF, assisté par la SNCF en tant que gestionnaire délégué de l'infrastructure et des circulations ferroviaires, et s'est déroulée sur une période d'environ 4 mois – 9/12/2002 au 31/03/2003 – la période de concertation ayant été annoncée au public par différents moyens choisis par les communes – communiqués de presse dans le journal local ou dans les parutions propres à chaque commune, convocations individuelles adressées dans les boîtes aux lettres des riverains, affichage, articles dans le quotidien régional Sud-Ouest. Elle a consisté en :

- la réalisation d'exposition dans chaque ville concernée avec présentation de l'opération et mise à disposition de plaquettes d'information (4 000 exemplaires ont été diffusés) et de registres destinés à recueillir les observations des visiteurs,
- la tenue de réunions publiques dans chaque communes – au total 11 réunions ont été organisées,
- la mise en place d'un site dédié à la concertation sur le site Internet du Bouchon ferroviaire de Bordeaux avec possibilité pour le public de poser des questions ou de consigner des observations.

Un débat ouvert sans questions prédéfinies de la part du maître d'ouvrage ...

Cette concertation préalable a pour objectif de présenter le projet – sa finalité, les choix techniques retenus, ... – de permettre à l'ensemble des riverains concernés de participer et de donner à RFF la possibilité d'apporter des réponses en direct aux interrogations soulevées. De façon plus sous-jacente, elle permet également de préparer la phase d'enquête publique, dans la mesure où elle est l'occasion de soulever les questions relatives à l'opportunité du projet, qui de ce fait ne seront plus soulevées lors de l'enquête.

Le public est invité à se prononcer notamment à partir des informations qui lui sont transmises par le maître d'ouvrage – via la plaquette, les panneaux d'exposition, les présentations en réunions publiques – et portant sur la situation actuelle, l'opération (financement, calendrier prévisionnel ...), les aménagements envisagés, les protections prévues ...

... qui a donné lieu à une participation variable selon les modes et les communes ...

Les registres mis à disposition dans chaque commune n'ont totalisé que 43 remarques de la part des habitants, et le site n'a permis de recueillir que 3 observations.

Les 11 réunions publiques ont quant à elles attiré environ 950 personnes, l'une des communes, Cenon, ayant réuni 400 personnes lors de la première réunion publique et 200 au cours de celle dédiée au bruit.

... essentiellement centré autour des nuisances induites par l'opération

La question des nuisances sonores est en effet apparue comme une préoccupation centrale qui, à ce titre, a donné lieu à la tenue de 3 réunions supplémentaires spécifiquement dédiées à ce thème.

La question de l'opportunité n'a pas été soulevée, en revanche certains se sont interrogés sur la manière dont seraient prises en compte leurs remarques dans la suite du projet, en se demandant notamment si tout n'était pas déjà décidé.

Matériau recueilli & analysé

Un matériau exploitable peu important

Notre analyse s'est effectuée sur la base du matériau suivant :

- les comptes-rendus des réunions préalables organisées avec les mairies des quatre communes concernées,
- les contributions écrites de certains acteurs,
- le bilan de la concertation faisant la synthèse des contributions lors des réunions publiques organisées dans les communes concernées,
- les registres des observations des quatre réunions publiques (peu exploitables).

Au total, nous avons retenu 81 interventions ou synthèses d'interventions, qui pour certaines abordent plusieurs thèmes, pour finalement n'en conserver que 60 à ce stade de notre recherche.

En effet, certaines questions portaient spécifiquement sur la procédure, soit pour demander une réunion supplémentaire, soit pour améliorer l'information, soit enfin pour élargir l'objet du débat à l'opération dans son ensemble. Il convient néanmoins de préciser que ces questions sont issues des réunions préalables qui ont été organisées avec chaque mairie afin de déterminer les modalités de la concertation – cf. supra.

D'autres interventions n'ont pas été retenues, soit parce qu'elles étaient trop imprécises pour donner lieu à une analyse, soit parce qu'elles consistaient à demander au maître d'ouvrage des informations portant uniquement sur le déroulement du projet ou à formuler des requêtes « techniques & précises »: précision quant à la date de démarrage des travaux et à leur durée, diminuer la vitesse des trains en site aggloméré et utilisation modérée de l'avertisseur sonore, ...

Une omniprésence des questions liées aux nuisances en cohérence avec les caractéristiques urbaines du projet

Voici les thèmes qui ressortent de l'analyse de cette phase de concertation préalable – un domaine pouvant comprendre plusieurs questions²² :

²² Les thèmes ont été identifiés après l'analyse transversale des 4 cas. Ils permettent de regrouper la quarantaine de questions soulevées par les débats – cf. infra.

thèmes	nombre de citations
Qualité & cadre de vie	37
Articulation entre politiques d'aménagement du territoire et politiques de transport	10
Patrimoine & adaptation	7
Exposition aux risques	2
Environnement	1
Choix de société	1
Innovation	1
Allocation	1
Total	60

Ainsi, le domaine « qualité & cadre de vie », que l'on retrouve à 37 reprises sur 60 citations retenues, regroupe 6 questions qui traitent :

- de la mesure du bruit et des normes applicables en tenant compte des contextes locaux, des pics et des cumuls,
- de l'impact du projet sur la santé ,
- de l'impact du projet sur l'image et l'attractivité de la commune,
- de l'impact du projet sur le marché immobilier,
- de l'évaluation de la perte économique foncière et immobilière depuis l'annonce du projet,
- de la mesure de l'allongement des déplacements dus au projet.

Dans le cas présent, 25 interventions sont relatives au bruit, 5 à l'image et l'attractivité – dénaturation du paysage, privation de la vue, perte d'ensoleillement, du fait de la construction des murs anti-bruit, 3 à l'allongement des déplacements, 3 à la santé – du fait du bruit et des vibrations associées, et enfin 2 à la perte économique. On voit bien que l'on est en zone urbaine, et même si les riverains ne sont pas situés en zone calme, puisqu'ils sont pour beaucoup déjà à proximité des voies ferrées qui vont faire l'objet

d'aménagements, ils redoutent un accroissement des nuisances qu'ils subissent, du fait notamment de l'augmentation du trafic. Ils interrogent souvent la question de la norme qu'ils trouvent insatisfaisante du fait qu'elle ne prend pas en compte les pics et leurs fréquences – niveaux de bruit calculés en moyenne – et qu'elle néglige les cumuls. La question du maintien des immeubles de grande hauteur implantés en bordure de voies a ainsi été soulevée, notamment en profitant de l'élaboration en cours du PLU bordelais et de la politique de requalification de certains quartiers dégradés – la question de la cohérence en termes d'aménagements urbains, classée sous le thème *Articulation entre politiques d'aménagement du territoire et politiques de transport*, arrive assez logiquement en deuxième position (8 reprises).

La dernière question à revenir à plusieurs reprises a trait à la prise en compte du patrimoine existant – classée sous le thème *Patrimoine et adaptation* – en l'occurrence le devenir de la passerelle St Jean (construite par G. Eiffel).

Les 5 autres thèmes sont abordés au travers des questions suivantes :

- Exposition aux risques : l'impact du projet sur les risques habitations (fissures, murs lézardés ...);
- Environnement : nuisances sur l'air du fait de l'odeur du TurboTrain ;
- Choix de société : quelle inscription du projet dans une réflexion plus globale sur les transports doux ;
- Innovation : quelle utilisation des technologies innovantes ?
- Allocation : le coût du projet au regard des besoins de financements de l'entretien et de la pérennisation de l'existant – interrogation quant à la capacité actuelle pour RFF à entretenir le réseau SNCF dit « classique.

Projet de liaison ferroviaire entre Paris et Roissy CDG : Charles De Gaulle express

*Historique du projet*²³

Une montée en puissance rapide de la plateforme aéroportuaire Roissy CDG ...

Depuis son inauguration, en 1974, Roissy CDG a connu un développement très rapide. Au cours des quinze premières années, le nombre d'emplois a en effet été multiplié par deux et celui des entreprises par trois. Ces dix dernières années, le trafic passager a également doublé (25,2 millions de passagers en 1992 et 48 millions en 2001) et le trafic fret a triplé. En 2002, Roissy CDG était ainsi, après Londres Heathrow, le deuxième aéroport au monde pour le trafic passager international (60% des passagers sont étrangers) et le troisième aéroport européen pour le trafic passagers.

À l'échelle régionale la plate forme aéroportuaire constitue aujourd'hui le plus gros pôle d'emplois de la grande couronne d'Ile-de-France (72 000 salariés en 2002 dans près de 700 entreprises : autorité aéroportuaire, services publics, compagnies aériennes, entreprises de fret et messagerie, services aéroportuaires, sûreté, commerces, hôtellerie...). Elle contribue à la compétitivité de la région Ile-de-France au niveau international et génère 3 milliards d'euros dans le seul secteur de l'économie touristique régionale, correspondant à environ 35 000 emplois.

... qui amène les principaux aménageurs à repenser la question de la desserte

Si la desserte de la plate-forme, telle que conçue initialement, misait sur le tout routier (politique en vogue dans les années 1970) comme le montre la conception du terminal CDG, cette option a rapidement atteint ses limites avec le développement du trafic aérien et de l'activité économique de la plate-forme. Le trafic routier devenu très dense entraîne en effet la multiplication des embouteillages qui créent une gêne notable auprès des utilisateurs des différents axes routiers qui desservent l'aéroport, qu'ils soient voyageurs aériens, franciliens dans leur trajet quotidien ou poids lourds en transit. Les temps de trajet entre Roissy CDG et Paris peuvent ainsi varier de une demi-heure à plus de deux heures.

Le réseau ferroviaire inexistant lors de la création de l'aéroport connaît quant à lui un premier développement avec la réalisation de la desserte ferroviaire de Roissy CDG, en 1976, (création d'une antenne sur la ligne Paris-Laon nommé Roissy Rail) et plus tard en 1983 le développement de la ligne RER B (interconnexion avec la ligne Sceaux permise par

²³ L'ensemble des informations de ce paragraphe est essentiellement issu d'un rapport réalisé dans le cadre d'une maîtrise.

la construction du tronçon Luxembourg-Paris Nord). Cependant cette desserte ferroviaire est jugée insuffisante pour faire face à l'engorgement des dessertes routières. Elle ne représente que 5, 1 millions de passagers soit 19% des échanges, le reste se faisant par voie routière : taxis, véhicules de particuliers, bus (sur une base de 26,9 millions soit 56% des passagers de la plate forme (48 millions) qui ne sont pas en transit).

Parallèlement, la ligne B du RER connaît une progression continue de fréquentation depuis plusieurs années de l'ordre de 7% par an contre 2% pour l'ensemble des autres lignes de l'Ile-de-France. Entre 1998 et 2000, le nombre de voyageurs a augmenté de 23% pour atteindre aujourd'hui 280 000 voyageurs par jour sur la partie nord (deux sens confondus).

Ce contexte a ainsi amené les aménageurs à envisager de nouvelles solutions pour améliorer la desserte de la plate-forme.

Plusieurs projets en concurrence

Le premier projet d'amélioration de la desserte est lancé en 1996 par la CCIP (Chambre de Commerce et de l'Industrie de Paris) qui propose au Ministre des Transports du gouvernement d'Alain Juppé, Bernard Pons, la construction d'une autoroute souterraine, à péage, doublant l'A1, dédiée au transport collectif (taxi, bus, etc) et permettant de relier Paris-CDG express en 20 minutes. Compte tenu de son coût (1,7 milliard d'euros), le projet n'aboutit cependant pas, sans être pour autant définitivement écarté. Il est repris sous une forme différente en 1998 et sous un nouveau nom, Roissy TTC (Tous Transports Publics), par l'Association Paris-Ile-de-France Capitale Economique, créée par le CCIP et en partenariat avec la RATP. Son coût est réduit à environ 800 €. Jean-Claude Gayssot, Ministre de l'Équipement et des Transports préfère cependant un projet de desserte qui s'appuierait sur le ferroviaire et demande à la SNCF en association avec ADP de lui présenter un projet ferroviaire concurrent à Roissy TTC.

Après de nombreuses études notamment comparatives d'autres liaisons existantes dans les grands aéroports mondiaux, le projet d'une liaison ferroviaire dite CDG express dédiée aux voyageurs aériens à partir de la gare de l'est est finalement retenue par le ministre Jean Claude Gayssot, en 2000. Cette même année, un GIE regroupant la SNCF, ADP et RFF est mis en place pour mener à bien l'étude approfondie du projet d'un point de vue technique, juridique et financier.

D'une opposition locale à un débat CNDP

Le projet connaît en 2001 une modification de son tracé avec l'allongement de la partie tunnel qui a pour principale conséquence de susciter une opposition locale des élus et riverains concernés malgré une phase de concertation/négociation (2001-2002) lancée par les porteurs de projet. Les populations locales interprètent en effet cette évolution comme un manque de considération de la part des porteurs de projet du territoire que celui-ci traverse. Ils estiment qu'ils devront supporter de nombreux impacts négatifs sans bénéficier d'aucun avantage. Cette mobilisation se focalise en particulier sur la nécessité d'intégrer d'une façon ou d'une autre dans le projet l'amélioration du RER B. Elle est appuyée par une contestation également politique (centrale lors des législatives de 2002) et se traduit par la volonté de saisir la CNDP (Commission Nationale du Débat Public), saisine rendue possible depuis la loi L.95-101 du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier. Celle-ci ne sera cependant rendue effective qu'en 2002 avec l'adoption de la loi sur la démocratie de proximité qui renforce le pouvoir et l'indépendance de la CNDP et fixe des seuils à partir duquel le maître d'ouvrage d'un projet doit obligatoirement saisir la CNDP. Cette saisine a lieu en décembre 2002 et le 8 janvier 2003 la CNDP décide qu'il y a effectivement lieu de lancer un débat.

Conclusion : le lancement du débat public

Le débat public est officiellement lancé le 25 août 2003, après une phase de concertation préalable visant à préparer son organisation. Il se termine le 15 décembre 2003. La démarche est pilotée par la CPDP (commission particulière du débat public) sous la direction de son président Philippe Marzolf. Il s'agit du premier dossier qui fasse l'objet d'une saisine selon les règles fixées par la loi sur la démocratie de proximité et son décret d'application de novembre 2002. C'est également le premier débat par ailleurs à se dérouler en région parisienne.

La phase de concertation étudiée

La phase de concertation étudiée dans le cadre de cette recherche porte donc sur cette période de débat public en dehors de la phase de concertation préalable.

Des moyens d'informations et de communication conséquents...

De nombreux outils d'informations et de communication ont été mis en place dans le cadre de ce débat. La CDPP a mis en premier lieu à disposition le dossier du Débat comprenant, entre autre, le dossier de présentation du maître d'ouvrage présentant les objectifs et les caractéristiques du projet ainsi que les solutions alternatives étudiées. Ce dossier s'est enrichi tout au long du débat des contributions des différentes catégories

d'acteurs – 11 cahiers d'acteurs – ainsi que des journaux du débat (4 numéros), qui ont permis d'accompagner son déroulement, de présenter ses différentes phases, les synthèses des réunions publiques et l'avancée des débats. Il comprend également une synthèse du schéma directeur d'amélioration du RER B validée par le STIF. La diffusion de ces outils de communication a été particulièrement importante (courrier adressé à 400 000 personnes, bonne couverture de presse, diffusion à 75 000 documents distribués, etc.)

Pour faciliter la participation et l'expression du public, deux réunions générales (au début du débat et pour sa synthèse) sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques du projet, quatre colloques thématiques sur les thèmes clefs du débat : le transport aérien et le projet, les effets du projet sur les autres infrastructures de transport, les impacts du projet sur l'environnement et le cadre de vie, et la dimension socio-économique et financière du projet, ont été organisés. Par ailleurs, un système de questions/réponses a été mis en place au delà des seuls temps de débats proprement dits : 1142 questions, provenant du grand public mais également des élus, des représentants d'intérêt économique et des associations ont ainsi été traitées et diffusés sur le site Internet. La large diffusion des cartes T a contribué à cet exercice en utilisant des canaux variés – courrier distribué dans les boîtes aux lettres, journaux du débat, tractage dans les zones d'embarquement et à la sortie des zones de récupération des bagages, presse, taxis, agences de voyages, compagnies aériennes, associations et site Internet de la CPDP. Ces cartes permettaient de poser des questions, donner son avis, faire des propositions.

... mais une participation relativement modeste aux réunions publiques

Les neuf réunions publiques de proximité ont cependant attiré relativement peu de personnes (en moyenne 200 personnes par réunion pour un total d'environ 2800 personnes). En plus de ces réunions, des ateliers pédagogiques ont eu lieu en fonction des demandes faites par les riverains, ainsi que 6 auditions touchant 26 personnalités (élus, associations, organisations socioprofessionnelles, organismes techniques et experts) et des auditions pour le grand public (sur inscription).

Une contestation qui ne faiblit pas

Malgré cette phase de débat, l'opposition locale au projet ne s'est pas affaiblie. Certains maires ont même organisé des référendums locaux pour appuyer leur opposition. Même si la participation y est relativement faible, le non au projet l'emporte très fortement et ces résultats sont symboliquement significatifs quant aux signaux de protestation qu'ils envoient envers le projet défendu par le GIE.

Et qui aboutit à la proposition d'un projet alternatif

Deux solutions alternatives au projet du GIE émergent au cours du débat soutenues l'un par la FNAUT et l'autre par l'association VSCDGE (Vivre sans CDG express). Ces solutions font l'objet d'une expertise complémentaire incluse dans le cadre du débat. Le rendu de cette expertise le 15/12/2003 retient la solution de l'association VSCDGE comme « globalement réalisable » et justifiant des études plus approfondies.

Matériau recueilli et analysé

Une analyse ciblée sur les questions du public

Compte tenu de la masse d'informations produites lors de ce débat, nous avons décidé de nous centrer sur les questions et avis qui ont fait l'objet d'une réponse individualisée et qui sont disponibles via le site Internet, soit environ 1100 question/avis traitées. L'analyse n'a pas ainsi pris en compte les contributions rapportées dans les cahiers d'acteurs ou celles des auditions des personnalités. En revanche les questions évoquées dans les réunions publiques de proximité (une quarantaine de questions par réunion) ont été intégrées aux systèmes de question/réponses évoqué ci-dessus.

La liste des questions et avis, qui constitue notre matériau premier d'analyse, est organisée en grands thèmes de débat (tracé du trajet, utilité du projet, proposition de solution alternative, amélioration du RER B, etc.) sur le site Internet. Pour chacune de ces interventions est donnée la qualité de l'interlocuteur (habitant, élu, association) et son origine géographique.

Le traitement de ces 1100 questions/avis s'est fait de la manière suivante. Un choix a été réalisé au fur et à mesure de leur passage en revue : seules les interventions qui présentaient soit une nouvelle idée soit une idée déjà vue mais exprimée de manière différente sur la forme (plus revendicative ou plus informative par exemple) ont été retenues. Le dernier critère de choix apparaît cependant assez subjectif même si il a été facilité par une transposition des interventions qui semblait assez fidèle. Au final environ 350 interventions ont ainsi été retenues.

Sur ces 350 interventions une bonne moitié abordent des problématiques qui n'ont pas été exploitées dans le cadre de cette recherche. Il s'agit des interventions ciblant la procédure de concertation elle-même ou visant des demandes d'informations stricto sensu d'ordre le plus souvent technico-économique sur la conception même du projet, son dimensionnement, sa réalisation, son financement, ses impacts en termes de bruit (quel matériau sera utilisé, quel délai du projet, quel mode de financement, etc.) mais

également des informations sur les conséquences à attendre sur le RER B, sans qu'une opinion ou une remise en question quelconque soit explicitée clairement.

Des thèmes très diversifiés

Parmi les citations restantes, les thèmes qui ressortent le plus sont tout d'abord les trois thèmes de la **gestion financière, la qualité & cadre de vie, l'équité distribution/répartition**, auquel on peut rajouter le thème **patrimoine et adaptation**. Viennent les thèmes de l'exposition aux risques, l'environnement et les choix de société et enfin le thème de l'articulation entre politiques d'aménagement du territoire et politiques de transport et en tout dernier le thème de l'allocation-régulation.

À titre indicatif, la répartition du nombre de citations est donnée ci-dessus, en gardant bien en tête les réserves émises ci-dessus quant à la valeur des chiffres absolus.

Thèmes	Nombre de citations retenues
Gestion financière	28
Qualité & cadre de vie	25
Équité distribution / répartition	22
Patrimoine & adaptation	17
Exposition aux risques	13
Environnement	13
Choix de société	11
Articulation entre politiques d'aménagement du territoire et politiques de transport	8
Allocation régulation	1

Deux thèmes reflètent particulièrement le soucis des populations qui s'expriment quant à l'intérêt du projet pour leur territoire de vie, en cohérence avec l'opposition initiale qui réclamait une mise en débat du projet. Il s'agit des questions qui ont été regroupées sous le thème **équité-distribution-répartition** appréhendées sous l'angle des avantages du projet pour les populations locales et pour le rééquilibrage des inégalités territoriales et sociales ainsi que de la répartition des financeurs et bénéficiaires et sous le thème du **patrimoine et adaptation** qui traite principalement du devenir des infrastructures existantes (ici le RER B).

Le thème **qualité & cadre de vie**, est également très présent et cible plus particulièrement la problématique des nuisances sonores est prépondérante. Celle-ci est abordée au travers des différentes dimensions suivantes : sur quoi se fonde la norme définissant le niveau sonore acceptable? Tient-on compte des cumuls de bruit ? Les conditions de vie locales sont-elles prises en considération ? Les autres questions de ce thème se rapportent à l'impact du territoire sur l'attractivité du territoire en termes essentiellement paysagers et à la perte de valorisation du patrimoine immobilier des riverains.

La **gestion financière** du projet sous l'angle de la répartition des financements publics/privés apparaît comme une préoccupation importante avec de nombreuses contributions qui interrogent ou remettent en cause l'idée d'une participation publique dont on suppose qu'au final elle sera supportée par le contribuable local. En ce sens, ce thème renvoie également à la question de la répartition des bénéficiaires évoquée plus haut. Quelques contributions, peu nombreuses envisagent, à l'inverse une contribution accrue de la part de l'État.

L'**exposition aux risques** est un thème qui est abordé essentiellement sous l'angle du risque pour les habitations et en faisant référence le plus souvent à une connaissance locale des conditions géologiques issues d'expériences passées. Ponctuellement, ce thème traite également du risque inondation.

Le thème de l'**environnement** suscite des questions touchant divers domaines (eau, énergie, faune, espace naturel). Dans un contexte très urbain, ces questions apparaissent cependant relativement moins nombreuses au regard des autres thématiques. Notons que toutes les échelles sont interrogées et notamment celle du « monde » avec des questions sur l'impact du projet sur l'effet de serre.

Le thème **choix de société** suscite également un certain nombre de questions qui ouvrent largement le débat au-delà du seul projet. Les questions posées ici interrogent les modes de développement économique et territorial qui sont portés par le projet sans être forcément explicités. Elles ouvrent ainsi la réflexion à des problématiques telles que l'adéquation de ces modes de développement à la « fin du pétrole pas cher », la place du temps dans nos modes de vie ou bien encore la pertinence des priorités régionales voire nationales en termes d'amélioration du bien être des populations.

Enfin, l'**articulation des politiques d'aménagement du territoire et des politiques de transport** est un thème qui suscite également quelques contributions notamment au

regard de la cohérence générale des différents grands projets d'infrastructures aux échelles régionales et inter régionales.

Projet de ligne fret Lyon/Turin - partie française

Historique du projet²⁴

Des voyageurs aux marchandises

Le projet de liaison Lyon-Turin est né dans les années 90, dans un contexte de fort développement des lignes TGV. Ciblé initialement sur le transport des voyageurs, pour améliorer la desserte Lyon-Chambéry (inscrit au schéma directeur des TGV français promulgué en 92) dans une perspective plus large d'amélioration des liaisons européennes, il s'est peu à peu orienté vers le fret pour finalement devenir un projet mixte comportant une dimension transport de marchandise importante.

Trois consultations ont été menées pendant cette période participant de cette évolution : en 1993, dans le cadre de la loi Bianco (circulaire du 15/12/92), un débat sur l'intérêt économique et social du projet est organisé. Il permet de mettre l'accent sur la dimension fret alors peu présente et aboutit à un nouveau cahier des charges pour la liaison Lyon-Turin approuvé en février 1994 par le ministère de l'équipement des transports et du tourisme. En 1997-1998, une nouvelle consultation est menée auprès des collectivités locales, des acteurs socioprofessionnels et associatifs. Elle porte à la fois sur la liaison voyageur (stade APS) et sur la liaison fret (stade préliminaire) et fait suite à une série d'études engagées conformément aux décisions ministérielles de février 1994. Le dossier de consultation s'avère cependant rapidement caduc : il apparaît décalé par rapport à l'évolution des idées sur le projet et n'intègre pas les données récentes issues des expertises demandées par des associations iséroises et savoyardes. En tout état de cause, en septembre 1998, une décision ministérielle adopte un avenant au cahier des charges du projet afin notamment de renforcer le volet fret. Des compléments d'étude sont alors lancés sous la maîtrise d'ouvrage de RFF que la réforme de 1997 a chargé de la gestion et du développement du réseau ferré national. Ces compléments d'études font l'objet d'une nouvelle consultation en 2000. Celle-ci se solde par une décision ministérielle le 25 janvier 2001 arrêtant certains choix mais demandant de nouvelles études complémentaires.

C'est cependant la signature de l'accord intergouvernemental franco-italien pour «construire (...) les ouvrages de la partie commune franco-italienne nécessaires à la

²⁴ Parmi les sources mobilisées citons le site du laboratoire d'économie des transports qui a archivé les documents produits tout au long de l'histoire du projet jusqu'aux années 2000. http://sdocument.ish-lyon.cnrs.fr/let_transalp/index.htm

réalisation d'une nouvelle liaison ferroviaire mixte marchandises/voyageurs entre Lyon et Turin» (art.1). », le 29 janvier 2001, devenu traité international avec la ratification par les parlements français et italiens respectivement en février et septembre 2002, qui acte définitivement la vocation fret du projet. Même si le projet Lyon-Turin comprend toujours deux volets l'un fret et l'autre voyageur, ce dernier est devenu dans les faits moins prioritaire comme l'illustre le dernier communiqué de presse du 9/02/07 du Comité pour la Transalpine qui « rappelle que la liaison transalpine est un projet à dominante Fret, inégalé dans ses ambitions de soulager l'ensemble du massif alpin des conséquences d'un trafic routier en forte croissance dans tout le sud de l'Europe, de l'Espagne à la Slovénie ».

Un projet « durable »

Ce projet s'inscrit dans un contexte d'augmentation du trafic routier transalpin – chaque jour, des milliers de camions empruntent les vallées et les grands tunnels alpins (85% des échanges France-Italie se font par la route) – entraînant des nuisances nombreuses en termes notamment de pollutions et de risques (cf. les accidents dramatiques du tunnel du Mont-Blanc et du Tauern en 1999, puis du St-Gothard en 2001 et plus récemment du Fréjus en 2005) dans un environnement à la fois riche et fragile. Dans ce contexte, la liaison fret est présentée et défendue comme la solution « durable » pour pallier ces nuisances. De fait peu d'acteurs semblent effectivement remettre en cause sa pertinence tout au moins sur ce volet fret. À termes, en 2020, la liaison Lyon-Turin doit permettre d'acheminer 40 millions de tonnes de marchandises par an et 7 millions de voyageurs en mettant Paris à 4 heures de Milan.

Plus précisément, le projet de construction de la ligne ferroviaire pour le fret se décompose en trois parties :

- Une partie française gérée depuis 2001 par RFF qui concerne le tronçon Lyon St Exupéry/St Jean de Maurienne pour environ 200km. Cette partie se décompose elle même en deux sections : 1) l'aménagement de la ligne existante entre Saint-André-le-Gaz et Saint- Béron et le percement d'un tunnel sous le massif de la Chartreuse, 2) une nouvelle ligne mixte (voyageurs et fret) entre le Sillon Alpin et Saint- Jean-de-Maurienne via un tunnel sous le massif de Belledonne
- La traversée des Alpes sous tunnel (tunnel de base mixte) entre Saint-Jean-de-Maurienne et Bussoleno, géré par une société binationale LTF filiale commune de RFF/RFI (52 km)
- Le tronçon italien, géré par RFI (l'équivalent de RFF pour l'Italie)

L'avancée des travaux sur ces trois tronçons est gérée de façon très autonome. Alors que la partie binationale qui consiste essentiellement en la construction d'un tunnel, devant servir à la fois au transport de voyageurs et au fret vient de terminer l'enquête publique, la partie française fret est moins avancée : 2006 marque la fin des consultations préalables qui se sont déroulées en amont de l'APS afin de déterminer un tracé. Sur la base de ce tracé, RFF va maintenant lancer des études techniques pour préparer l'APS qui sera ensuite soumis à enquête publique.

La phase de concertation étudiée

Suite au traité international de 2001 et aux études complémentaires menées depuis, une nouvelle phase de consultation est lancée à l'automne 2003 (du 15 septembre au 1er décembre 2003) afin de préciser le tracé fret. Elle vise tous les représentants du territoire concernés par le tracé : élus, collectivités territoriales, organismes consulaires et socioprofessionnels, milieux associatifs et services de l'État. Son objet porte sur le choix de différents tracés possibles entre Ambérieu en Bugey et St Jean de Maurienne et sur le tunnel de base de la partie commune franco italienne entre St Jean de Maurienne et Bruzolo, en Italie. Elle exclut ainsi explicitement les questions liées au calendrier de réalisation et aux modes de financement du projet ainsi que celles liées au projet de contournement ferroviaire de Lyon même si les deux projets sont étroitement dépendants, tout au moins dans la zone de jonction des deux tracés.

Classiquement, cette phase de consultation s'appuie sur un dossier de consultation préparé par RFF et envoyé à l'ensemble des acteurs concernés. La préparation de ce dossier est d'ailleurs déjà l'occasion pour RFF de rencontres préparatoires avec les différents acteurs. Ce dossier présente par ailleurs la particularité d'exposer parmi les variantes proposées celle qui a la préférence de RFF à savoir la variante la plus optimale en termes de coût et de faisabilité technique. Ce choix ne sera pas sans conséquences sur le déroulement de la phase de consultation, certains acteurs soupçonnant RFF de tronquer ainsi le débat soupçonné de n'être mis en place que pour légitimer une décision déjà prise.

La consultation proprement dite s'est déroulée au travers d'une trentaine de réunions à l'échelle départementale, voire infra départementale dans certains secteurs, réunissant les différents acteurs du territoire (hors grand public) à raison d'environ 50 à 100/150 personnes par réunion. 237 contributions écrites ont également été envoyées par les différentes parties prenantes, reprenant parfois l'argumentation déployée lors des réunions. Celles-ci émanent des élus, collectivités, organismes intercommunaux (150), des

associations (une quarantaine), des organismes consulaires et socioprofessionnels (une trentaine) et des services de l'État (16)

L'ensemble de ces éléments a fait l'objet d'une synthèse réalisée par RFF, sur la base de laquelle le ministre a décidé, en mai 2004, de lancer une consultation complémentaire pour répondre à certaines attentes exprimées lors de la consultation. Cette dernière consultation, plus légère quant au contenu du dossier, s'est déroulée en 2005 selon les mêmes modalités que la première. À l'issue de celle-ci, le ministre a définitivement acté un tracé (février 2006) à l'exception du secteur de la Maurienne.

Notre analyse se porte exclusivement sur la phase de consultation de l'automne 2003.

Matériau recueilli & analysé

Les matériaux disponibles sur lesquels repose notre analyse sont :

- les comptes-rendus de la trentaine de réunions
- le recueil des 237 avis
- la synthèse de la consultation réalisée par RFF

Les argumentaires et informations repérés dans les comptes-rendus des réunions publiques et dans les contributions écrites des différents participants ont été traités de la manière suivante : pour les réunions publiques, ils ont été reportés de manière exhaustive dans la base de données ; pour les contributions écrites, seuls ont été retenus les éléments qui apportaient une idée nouvelle par rapport aux réunions publiques.

Au total, nous avons instruit dans un premier temps 158 citations.

Parmi celles-ci un certain nombre ont été éliminées. Certains avis/questions portaient en effet sur la légitimité du débat (« consultation incomplète », « débat pollué par la LGV déjà acté depuis 2002 alors que la priorité est le fret » , « consultation tronquée : tout concoure à l'option bas dauphine (préférence RFF) - faux choix », etc.). de même les requêtes techniques précises n'ont pas été retenues ainsi que celles ciblant la procédure même de concertation (« temps de concertation trop rapide », « avoir un retour sur la consultation ») ou encore le dimensionnement du projet (« prévision de trafic pour l'autoroute ferroviaire trop ambitieuses »).

Au final environ 70 citations ont finalement été retenues pour l'analyse.

Quatre thèmes dominants

Parmi les citations restantes, quatre thèmes ressortent plus particulièrement. En premier lieu, en cohérence avec l'ambition du projet et ses différentes échelles (essentiellement régionale et européenne), le thème de **l'articulation du projet avec les autres grands projets du territoire** apparaît comme un souci majeur abordé sous l'angle à la fois de la compatibilité dans l'espace (sur un territoire très urbanisée et soumis à de nombreux projets d'infrastructure) mais également dans le temps (le projet s'étalant sur quasiment une génération, le phasage apparaît déterminant quant aux conditions de circulation). Alors que la consultation excluait explicitement cette question, les acteurs consultés en font le plus souvent un préalable pour leur prise de position. Le thème de la **qualité et du cadre de vie** traduit également une préoccupation importante essentiellement sous l'angle du bruit. Plusieurs interventions remettent en question ici les normes réglementaires et appellent à changer de référence (« avoir une qualité de vie identique à avant le projet plus que se baser sur le respect des normes de bruit pas adaptées »). Le troisième thème important parmi les citations retenues est celui de **l'équité, répartition et distribution**, celui-ci est abordé soit pour conforter le projet (« prendre en compte le coût évité du projet en matière de nuisances »), soit pour réaffirmer l'importance de tenir compte des populations locales dans les choix de tracés et dans les retombées locales du projet. Enfin ce thème est également abordé sous l'angle de la priorité à donner entre voyageur et fret, certains remettant en question la part désormais importante du fret dans la démarche globale. Sans remettre en cause l'intérêt même du projet y compris pour des raisons environnementales, plusieurs interventions s'inquiètent cependant des **impacts locaux directs sur le patrimoine naturel** mais également indirects via des projets annexes qui pourraient émerger (zone touristique) en s'appuyant sur d'anciennes zones de chantiers par exemple.

De manière moins forte, d'autres thèmes sont également présents parmi les citations retenues. On notera en particulier celui du **droit du travail** qui s'explique largement par l'ampleur du projet dont les travaux devraient s'étaler sur une génération et structurer donc à la fois l'économie locale mais également les carrières des salariés et notamment des ouvriers impliqués. Les questions qui sont posées ici renvoient à l'employabilité de ces travailleurs, leurs conditions de travail pendant les travaux mais également pendant la phase d'exploitation. De même quelques interventions se réfèrent directement au thème de **l'innovation** du fait là encore du pas de temps du projet, elles appellent à être vigilant quant aux évolutions technologiques actuellement en germe qui ne manqueront pas de se développer et qui pourraient remettre en cause les choix actuels.

Le thème **choix de société** est présent également soit pour renforcer la politique de transport sous jacente au projet (transport modal route/rail) en suggérant de lui donner beaucoup plus d'ampleur soit plus fondamentalement en remettant en cause les modes de consommation actuels induisant la croissance du transport.

Le thème **patrimoine et adaptation** fait référence à un soucis fortement exprimé dans les débats sur la nécessité d'optimiser les infrastructures existantes et de valoriser au maximum les « couloirs d'impacts » existants.

Enfin les thèmes de **gestion financière** (rentabilité filière fret) et **exposition aux risques** (inondation et habitation) sont également abordés.

À titre indicatif, la répartition du nombre de citations est donnée ci-dessus, en gardant bien en tête les réserves émises ci-dessus quant à la valeur des chiffres absolus.

thèmes	nombre de citations
Articulation entre politiques d'aménagement du territoire et politiques de transport	17
Qualité & cadre de vie	15
Environnement	10
Équité répartition distribution	9
Patrimoine & adaptation	5
Choix de société	3
Droit du travail	3
Exposition aux risques	2
Gestion financière	2
Innovation	2
Total	69

2.2.2. MÉTHODE D'ANALYSE

Nous précisons ci-dessous les éléments de méthode qui nous ont permis de réaliser l'analyse du matériau. Ils concernent la description des colonnes, des lignes de la base et des modalités d'interprétation et de classement effectuées.

Le traitement des colonnes de la base de données

Afin de traiter le matériau important recueilli sur les 4 cas étudiés (environ 785 citations), nous avons construit *a priori*, sans vraiment savoir ce que nous serions susceptibles d'exploiter dans le cadre de notre recherche, une grille d'analyse comportant différents types d'informations (soit 12 colonnes au total).

Cette grille contient donc à la fois des informations purement factuelles, de type date de l'intervention, qualité de la personne qui parle, ainsi qu'une retranscription quasi littérale de l'intervention – notamment en vue de conserver le plus de traces possibles permettant de qualifier le discours et de justifier les éventuels indicateurs sous-jacents – et des informations qui relèvent cette fois davantage d'une analyse de notre part, ayant pour objet de permettre le traitement du matériau à la fois en vue de repérer les indicateurs éventuellement produits mais aussi d'identifier quelles sont les personnes qui parlent, sur quel registre, dans quel pas de temps ... Il s'agit finalement d'être en mesure de repérer d'éventuelles postures des gens qui s'expriment lors de ces débats.

Cependant, afin d'identifier un certain nombre d'indicateurs nous nous en sommes essentiellement tenus, dans le traitement, à la colonne « domaine » ... tout en nous attachant à ne pas négliger les citations non exploitables à cet effet. Ainsi, un certain nombre d'interventions abordent très directement le thème de la concertation, de la procédure dans son ensemble. Si elles ne peuvent servir à produire des indicateurs, nous avons néanmoins pris soin de les conserver et d'en rendre compte dans la restitution de chaque cas. Voici donc succinctement une présentation des différentes colonnes, ainsi qu'une analyse rapide de ce que nous avons trouvé.

Formulation

L'intérêt de cette colonne consistait à distinguer les registres dans lesquels les gens s'expriment. Il s'agissait d'analyser ici la diversité des registres mobilisés, éventuellement au regard de la nature des intervenants et des différents moments d'intervention. Nous avons ainsi distingué 5 types de formulation :

(1) **la critique** : ce sont les éléments qui critiquent les procédures ou qui engagent l'intervenant sur un positionnement renvoyant à une vision plus générale de la situation. Ce registre se distingue ainsi du **jugement (5)** qui renvoie à un positionnement ou un choix relatif au projet lui-même. Il se retrouve de ce fait assez peu dans les procédures type art. L300-2 du code de l'urbanisme (cas de Bordeaux), très locales et cadre de vie alors qu'il est présent dans les projets d'une échelle plus importante (cas de Lyon Turin et de Charles de Gaulle express).

(2) **l'argumentaire** : il est rarement utilisé seul, quand il l'est il consiste souvent en un constat, l'énoncé d'un état de fait reconnu qui appelle de la part de RFF une prise en compte (ex : la passerelle est un ouvrage historique, il faut en faire quelque chose). Assez logiquement il peut être associé au **jugement** ou en appui à une **requête**.

(3) **la demande d'informations** : consiste à demander à RFF des précisions quant au projet ou à ses conséquences.

(4) **la question** : nous n'avons finalement pas retenu ce registre. Distinction peu aisée avec **demande d'informations**.

(5) **le jugement** : sont classés ici les éléments qui engagent l'intervenant sur une position ou un choix relatif au projet. Il peut être accompagné d'un argumentaire ou non, il peut être plus ou moins tranché. Cette classe est notamment très présente dans les procédures type art. L300-2 du code de l'urbanisme (ex : Bordeaux), qui touchent des problématiques très locales et de cadre de vie. On est dans un registre qui touche à l'affectif, aux valeurs, à la sensibilité, d'où parfois une certaine virulence. A une autre échelle de projet (ex : Lyon Turin - Charles de Gaulle Express), ce registre est également fortement mobilisé sans que l'on soit cependant dans de l'affectif.

(6) **la requête** : il s'agit d'une demande, d'une réclamation adressée à RFF et nécessitant de sa part un examen consistant en des études complémentaires ou en de nouvelles dispositions. Vise à améliorer la lisibilité ou l'acceptabilité du projet et à préparer un jugement.

Domaines et sous-domaines

Cette colonne vise à indiquer quels sont les domaines sur lesquels les gens se positionnent. Selon le type de consultation et d'acteurs, ils sont plus ou moins diversifiés.

Dans un premier temps nous avons identifié un certain nombre de domaines au fur et à mesure du traitement du matériau. Nous sommes ainsi arrivés à environ une quinzaine de domaines – agriculture, aménagement du territoire, cadre de vie, concertation, développement local, environnement, financement, intérêt économique privé, patrimoine, risque, transport ... Devant l'ampleur du champ couvert par quelques domaines, nous avons choisi d'en préciser certains, notamment dans le but de faciliter les regroupements pour l'analyse et de faciliter l'identification des propos.

Au cours de l'étape d'analyse proprement dite, nous avons d'abord passé en revue l'ensemble des citations sur les 4 cas, par domaines et sous domaines. Nous avons ensuite procédé à des regroupements afin d'exprimer la question sous jacente aux interventions d'une même catégorie. Finalement, ce sont 40 questions qui ont été formulées et rassemblées par thématiques plus ou moins inspirées à la fois des domaines d'origine et de dimensions de développement durable. Voici les 12 thématiques : articulation des dimensions temporelles, droit du travail, exposition aux risques, gestion financière, qualité et cadre de vie, patrimoine et adaptation, articulation politique d'aménagement du territoire et politique de transport, choix de société, équité et répartition, dommages environnementaux, innovation, allocation régulation.

La présentation de l'analyse qui suit s'appuie sur cette classification – cf. partie 3.3.

Échelle territoriale

Il s'agit de repérer à quelle échelle les différents acteurs se placent et placent leur discours. Là encore on suppose que cela pourrait être fortement lié au type d'acteur ou tout du moins au titre auquel il intervient (riverain, citoyen, contribuable, associatif, élu, représentant de l'État ...) et à l'échelle de la concertation. A l'inverse, il peut aussi être intéressant de repérer les interventions qui dénotent un changement d'échelle par rapport à celles pré supposées du fait du statut de l'intervenant (un riverain ne raisonne pas forcément qu'à l'échelle de son territoire).

Pas de temps

A quel pas de temps se placent les intervenants dans leur discours ? Des liens avec le type de registre qu'ils utilisent peuvent être faits :

- pas de temps court / demande d'info ou requête, critique
- référence au passé / argumentaire

– référence au futur / jugement, critique

Nature de l'interrogation

La question ici est de savoir si les éléments avancés par les participants interrogent plutôt la pertinence, l'efficacité, la cohérence (interne ou externe) voire l'efficacité du projet. Cela suppose de définir un référentiel que l'on prendra a priori attaché strictement aux objectifs du projet (cas de Lyon Turin et de Charles de Gaulle express, par exemple). Dans le cas de la consultation de Bordeaux plus locale, l'approche diffère quelque peu compte tenu de l'échelle du projet et de la nature de la concertation, on considère que les externalités font partie intégrantes du projet.

L'interprétation des lignes de la base de données

Une instruction variable en fonction du matériau brut ...

En fonction des données disponibles (taille et nature du matériau), l'instruction des bases de données de chacun des cas a quelque peu différé. Pour 2 cas sur 4, on peut considérer que le matériau disponible a été de manière quasi exhaustive intégré dans la base de données. Il s'agit des projets de suppression du bouchon ferroviaire de Bordeaux et du contournement de Nîmes et Montpellier. Dans ces deux cas, la taille de la concertation (sur 4 communes pour Bordeaux, organisée autour de 7 réunions publiques pour Nîmes-Montpellier) a permis en effet d'adopter une approche relativement exhaustive (81 interventions pour Bordeaux, 215 citations pour Nîmes). En revanche, ces deux cas se distinguent par la nature du matériau écrit : déjà très synthétisé par RFF pour le projet de Bordeaux, à l'état brut (retranscription intégrale des débats) pour celui de Nîmes Montpellier. Dans le cadre des projets CDG Express et Lyon-Turin, l'échelle de la concertation et l'abondance du matériau a nécessité d'adopter, en revanche, une approche différente. Dans un premier temps, un choix a été fait sur le matériau à mobiliser. Pour Charles De Gaulle express par exemple, seules les questions du public ont été traitées (soit 1142 questions), les contributions écrites des groupes d'acteurs professionnels, associatifs n'ont pas été retenues même si ceux-ci sont cependant représentés au travers de certaines questions. Pour Lyon Turin, nous avons limité notre analyse à la première phase de concertation, la concertation complémentaire menée dans un second temps n'a pas été mobilisée. L'instruction s'est ensuite déroulée en deux temps, une première étape relativement exhaustive consistant à instruire toutes les citations au fur et à mesure de leur lecture afin de cerner le matériau, une deuxième étape consistant à n'instruire ensuite que les citations apportant des idées nouvelles sur l'une ou l'autre des colonnes de la base de donnée. Même si cette approche limite l'analyse quantitative des bases de données, on

a cependant veillé à respecter un certain équilibre relatif des citations instruites notamment au regard des domaines abordés. Ainsi si le nombre de lignes n'est pas représentatif de l'ensemble du matériau (sur Charles de Gaulle Express par exemple 350 citations ont été instruites sur un potentiel de 1142), le poids relatif des citations au moins sur le critère domaine peut être considéré comme relativement fiable : assez naturellement plus un thème était abordé dans les débats, plus il faisait l'objet d'interventions qui pouvaient se distinguer sur au moins une des colonnes de la base de donnée et qui étaient donc intégrées à la base de données.

Mais permettant cependant un certain type de traitement commun

Malgré l'hétérogénéité des modalités d'instruction et du matériau brut, il s'est avéré intéressant, dans le cadre de notre recherche plus qualitative que quantitative, d'avoir un regard transversal sur ces bases de données. Les quatre bases ont ainsi été regroupées afin de constituer une base commune permettant une analyse transversale des argumentaires déployés.

Le traitement de cette base s'est ensuite déroulé de la manière suivante. Un premier tri a permis d'éliminer les citations n'apparaissant pas pertinentes pour l'objet de notre travail : l'identification des indicateurs de la parole. N'ont ainsi été conservées que les citations dont on présumait qu'elles pouvaient potentiellement aboutir à des indicateurs. Les citations correspondant uniquement à des demandes d'information (ex : quel est le temps de trajet prévu pour CDG express ?), le plus souvent des demandes de précision des informations fournies dans le dossier du maître d'ouvrage (tri sur la colonne formulation) n'ont ainsi pas été retenues. Les citations relevant uniquement du domaine de la procédure de concertation ont également été mises de côté (ex : comment le débat est-il financé ? Organiser les auditions publiques à des moments plus favorables, qui décide au final, quel poids de la concertation dans la décision, etc.). Celles-ci ne sont de manière générale pas négligeables dans les débats traduisant un intérêt et des exigences réels quant à la procédure même du débat. Les citations traitant de l'aménagement même du projet, portant sur son coût, son dimensionnement, ses dispositions techniques (tri sur la colonne domaine) n'ont pas non plus été prises en compte. Enfin certaines citations plus difficilement classables ont également été mises de côté (ex : quelles sont les conditions pour que le projet n'aboutisse pas ?).

Au final sur les 800 lignes de la nouvelle base de données, environ la moitié ont été retenues pour une analyse transversale. Ce qui correspond à environ 40 à 70% de citations

éliminées en fonction des cas. Autrement dit chacun des cas étudiés a produit des citations susceptibles d'aboutir à des indicateurs.

Une analyse transversale pour faire émerger des indicateurs

Un traitement ligne par ligne a ensuite été mené afin de regrouper les citations en grands thèmes. À partir d'un pré classement en domaine, 12 grands thèmes ont ainsi été identifiés (articulation des dimensionnements temporels, exposition aux risques, ... cf. ci-dessous). Ceux-ci ont ensuite été déclinés en questionnements en s'appuyant sur les citations qui y étaient rattachées et en visant une formulation qui se rapprochait d'un « cahier des charges » pour l'élaboration d'indicateurs c'est-à-dire qui mettait en avant les dimensions informationnelles sous jacentes aux citations concernées (ex : pour le thème gestion financière, deux questionnements : quel impact de la répartition des financements public/privé ? Quelle est la rentabilité des projets similaires que vous développez ?). Au total une quarantaine de questions ont ainsi été explicitées.

2.3. QUELS INDICATEURS DE LA PAROLE ?

Nous présentons tout d'abord les questionnements et thématiques révélés par l'analyse du matériau. Un commentaire accompagne ces éléments, afin d'en induire des indicateurs directement issus des questionnements des débats. Enfin, une analyse de la répartition de ces questionnements en fonction des différents cas et de leurs principales caractéristiques est proposée. Il s'agit ainsi de porter un regard sur les principales questions soulevées, afin de relativiser la diversité des questions recensées.

Les deux points suivants présentent l'analyse de ces résultats. Comme indiqué en introduction de cette partie, deux outils méthodologiques sont utilisés dans cette perspective : les postures proposées au cours de la première partie et les enseignements de l'expérience française d'indicateurs du développement durable.

2.3.1. THÉMATIQUES ET QUESTIONNEMENTS ISSUS DES DÉBATS : QUELS INDICATEURS SOUS-JACENTS ?

Thématiques et questionnements

Le traitement, décrit précédemment, s'est traduit par la déclinaison des interrogations suivantes, classées par thématiques. Le tableau est conçu de la manière suivante :

Un premier tableau présente chaque thématique et questions associées. Il est immédiatement suivi d'un commentaire et de propositions d'indicateurs.

Articulation des dimensions temporelles	Combien de projets locaux d'intérêt général ont été suspendus du fait des pas de temps des grands projets d'infrastructures de transports ?
	Quand bénéficierons-nous du projet ?
	Qu'en est-il de la stabilité des décisions, des engagements, sur des échelles de temps si importantes sachant que les gens changent ?

La finalité de cette thématique est la mesure d'une certaine équité temporelle. Le souci exprimé est celui d'une minimisation des temps, quels qu'ils soient (temps de déplacement, temps de réalisation, temps des procédures, ...). Deux indicateurs peuvent être proposés :

- La mesure de la durée des projets : temps de l'annonce publique du projet, temps de la Déclaration d'Utilité Publique, temps de la mise en service
- La mesure des impacts en termes économiques de l'ajournement des projets locaux d'intérêt général

Droit du travail	Quelle politique de formation prévue par rapport aux technologies innovantes ?
	Quel impact sur l'employabilité des salariés du chantier ?
	Quelles conditions de travail pendant la phase d'exploitation ?

La finalité est ici d'approcher le lien entre la politique de grands travaux et la question de la précarité du travail et de la formation professionnelle. Des indicateurs existent sur ces thématiques qu'il conviendrait de décliner pour ce secteur économique particulier. Nous proposons à ce stade deux indicateurs :

- le pourcentage d'ouvriers ayant retrouvé du travail 3 mois après la fin du chantier
- le nombre et le pourcentage d'heures de travail de nuit
- nombre d'heures de formation et budget consacré

L'exposition aux risques	Quel impact du projet sur les risques inondation ?
	Quel impact du projet sur les risques habitations (effondrements, instabilité du sol) ?
	Quelles conséquences sur les risques industriels et sur les populations touchées ?

La question centrale est ici liée à la vulnérabilité des populations face à divers risques s'exprimant sur le territoire. Les transports constituent un facteur clé de gestion du risque souvent perçu négativement par les populations directement concernées, au travers notamment des conséquences sur les matières dangereuses transitant sur le territoire, mais également par le caractère imposant des travaux mis en œuvre et des ouvrages réalisés. Une dimension temporelle est également présente au sein de cette thématique, les risques étant également envisagés dans l'avenir. Les indicateurs que l'on pourrait concevoir sur la thématique des conséquences sur les divers aléas supportés par les populations sont particulièrement complexes. Nous proposerons donc :

- l'évolution géographiées de la population exposée aux différents risques

Gestion financière	Quel impact de la répartition des financements public/privé
	Quelle est la rentabilité des projets similaires que vous développez ?

Le montage du projet est directement interpellé, en termes d'efficacité et de rentabilité mais également par des considérations idéologiques sur le partage public / privé des infrastructures publiques. Ces éléments de rentabilité sont censés permettre la justification du projet, notamment par l'obtention de retours d'expériences. Nous proposons :

- le coût au kilomètre parcouru calculé à partir d'hypothèses explicitées de développement de l'infrastructure en question, comparé aux moyennes observées sur des infrastructures similaires.

Qualité et cadre de vie	Comment mesurer le bruit en tenant compte des contextes locaux (météo & modes de vie), de la fréquence des pics et du cumul des nuisances sonores ? Quelles normes ?
	Quel impact sur la santé ?
	Quel impact en termes d'images et d'attractivité ?
	Quel impact sur le marché immobilier ?
	Quelle évaluation de la perte économique foncière et immobilière depuis l'annonce du projet ?
	Quel allongement des déplacements perpendiculaires à l'axe du projet ?

Il s'agit d'une thématique particulièrement diversifiée. Elle aborde à la fois le bruit, la santé et le développement local. Il existe de nombreux indicateurs sur ces thèmes. Nous citerons notamment celui du CERTU qui vise à mesurer la surface des espaces de détente et de loisirs par classe de niveau sonore. Nous proposons :

- sur le thème du bruit : l'évolution de la répartition des espaces par classe sonore,
- sur le thème de la santé : mesure du bruit la nuit, fréquence des passages de nuit
- sur le développement local : des indicateurs à mesurer a posteriori mais aux différentes étapes du projet ; le prix de l'immobilier, km en remblais / en tranchée, km de murs anti-bruits, effet de coupure pour les déplacements utilitaires

Patrimoine et adaptation	Quelle prise en compte du patrimoine existant ?
	Quelle mise en valeur du patrimoine archéologique découvert à l'occasion du projet ?
	Y a-t-il des activités rares à préserver à l'échelle nationale ?
	Quel devenir des infrastructures ferroviaires existantes ?

Cette thématique se rapproche de la notion de capital critique par ailleurs utilisée en matière de développement durable. La dimension symbolique locale est également présente. Cette préoccupation renvoie aux indicateurs suivants :

- Nombre de patrimoines culturels (sites inscrits, classés, activités labellisées, ...) à l'échelle locale, régionale et/ou plus
- Pourcentage de linéaires d'équipements de transport abandonnés par rapport aux linéaires existants.
- Moyens financiers alloués pour rénover, préserver, recycler en pourcentage du coût du projet

Articulation politique d'aménagement du territoire et politique de transport	Quelle coordination et quelle cohérence (existence de procédure commune, d'études communes, de doc d'orientation) entre les différents projets de grands travaux ?
	Quelle valorisation des espaces urbains en friche ?
	Quelle cohérence en termes d'aménagements urbains ?

La question soulevée a trait à la cohérence externe de la politique des transports, vis à vis de l'aménagement du territoire sur lequel l'infrastructure s'implante. Nous proposons un indicateur a renseigner de manière ex ante :

- Nombre d'études (Appels d'offres) réalisées sur le territoire intégrant le projet et budget consacré

Choix de société	Quels modes de développement économique environnemental et territorial sont portés par le projet ?
	Quels modes de développement et de consommation ?
	Le projet s'inscrit-il dans une réflexion plus globale sur les transports doux ?

Le projet est ici interrogé selon des aspects idéologiques. C'est la politique des transports à l'échelle nationale voire au delà qui est questionnée, le local n'étant considéré qu'au regard de ces évolutions générales. Des indicateurs existent déjà qui retracent l'évolution des différents modes de transport. En revanche, il conviendrait de constituer une base statistique spécifique portant sur les liens entre les modes de développement

économique, social, environnemental et l'évolution des différents modes de transport. Rappelons l'indicateur suivant :

- Evolution des tendances générales de trafic et leur répartition modale

Équité, distribution, répartition	Quels avantages en termes de développement pour les populations locales ?
	En quoi le projet participe t-il au rééquilibrage des inégalités territoriales et sociales ?
	Quelle importance relative des déplacements de populations régionales et autres induits ?
	Quelle création pérenne d'emplois sur le territoire?
	Quelle répartition des financeurs et des bénéficiaires ?

La question concerne ici l'équité intragénérationnelle. Elle vise à mesurer la répartition des bénéfices et des coûts du développement du projet entre les diverses populations concernées (régionale et nationale). Les indicateurs à concevoir s'apparentent à des comptabilités gagnants / perdants, en termes d'emplois et de retombées financières notamment.

Dommmages environnementaux	Quels sont les impacts environnementaux du projet et des travaux liés aux extractions de granulats ?
	Quel impact sur effet de serre ?
	Quels sont les impacts environnementaux pollution air?
	Quels sont les impacts environnementaux eau ?
	Quels sont les impacts environnementaux énergie?
	Quels sont les impacts environnementaux espace naturel?

Ces thématiques sont classiques et donnent déjà lieu à de nombreux indicateurs.

Innovation	Quelle utilisation des technologies innovantes pour réduire les nuisances et être à la hauteur de l'ambition des projets ?
-------------------	--

Le projet est directement questionné dans les moyens qu'il mobilise pour être à la hauteur des ambitions. Les finalités sont grandes et la réalisation doit être à la hauteur. Les grands projets de cette ampleur présentent ainsi un caractère symbolique qui ne se suffit pas de la médiocrité. L'opportunité n'est pas remise en cause à condition que le succès soit assuré. Il est difficile d'imaginer sur ce thème un indicateur.

Allocation régulation	Que représente le coût de ce projet au regard des besoins de financements de l'entretien et de la pérennisation de l'existant ?
------------------------------	---

Les choix d'allocation entre les investissements et l'entretien de l'existant sont ici questionnés. Si le point précédent portant sur l'innovation encourage à faire des choix ambitieux d'investissements, l'attitude adoptée ici s'apparente à celle du *bon père de famille* et rejoint les considérations préalablement énoncées du point de vue du patrimoine. Les indicateurs pressentis sont assez classiques :

- Ratio entretien / investissement. Entretien réel / entretien souhaité

Répartition et hiérarchie des questionnements

Le tableau suivant retrace les 412 citations qui ont été retenues dans les 4 cas décrits précédemment en montrant la répartition des différentes thématiques abordées sur l'ensemble des cas (sur un total d'environ 800 citations). Sa lecture s'effectue en ligne.

En gras sont surlignés les principaux pourcentages par thématique, indiquant ainsi les cas ayant le plus fréquemment abordé ces thématiques.

Thématiques	Nîmes Montpellier	Bordeaux	Charles de Gaulle Express	Lyon Turin	Total des citations
Articulation des dimensions temporelles	100%	0%	0%	0%	4
Droit du travail	0%	0%	0%	100%	3
L'exposition aux risques	54%	5%	35%	5%	37
Gestion financière	3%	0%	90%	6%	31
Qualité et cadre de vie	47%	26%	19%	9%	144
Patrimoine et adaptation	31%	17%	40%	12%	42

Articulation politique d'aménagement du territoire et politique de transport	22%	20%	17%	41%	41
Choix de société	6%	6%	69%	19%	16
Équité, distribution, répartition	38%	0%	46%	16%	50
Dommmages environnementaux	27%	3%	39%	30%	33
Innovation	67%	11%	0%	22%	9
Allocation, régulation	0%	50%	50%	0%	2
Total des citations	149	58	140	65	412

Le projet Nîmes Montpellier est le seul ayant mis en avant la **dimension temporelle** des projets et leurs effets sur les territoires. Cela s'explique par un décalage particulièrement important entre l'annonce de l'éventualité d'un tel projet et sa réalisation effective qui s'est traduit par une suspension des décisions locales.

Les questions liées au **droit du travail** ont été soulevées par les syndicats présents uniquement à l'occasion des débats analysés dans le cas du projet de LGV Lyon-Turin.

Le cas de CDG Express est le seul à avoir clairement annoncé la mise en place d'un co-financement public privé, ce thème de la **gestion financière** ayant donné lieu à de fortes interrogations de la part des habitants concernés par le projet mais non bénéficiaires du projet. Autre idée développée dans le cadre de cette thématique : la question de la rentabilité de projets similaires. Les projets consistant à mettre en place un doublement des capacités se heurtent en effet à ces questions de rentabilité pour des raisons de justification.

La problématique des **choix de société** sous-jacents aux projets de transport est plus évidemment mis en évidence dans le cadre de CDG Express ou de la liaison Lyon-Turin (projet de fret uniquement). Ces projets interrogent en effet directement la place des différents modes de transports et de développement économique, présentant à la fois des considérations urbaines et périurbaines de développement et de cadre de vie et le place accordée au transport aérien ou ferroviaire.

A divers titres, ces quatre thématiques illustrent l'importance des contextes de réalisation des projets de transport, que cela soit du point de vue des caractéristiques techniques et financières des projets ou de la durée et des modalités des procédures retenues.

D'autres thématiques reflètent des préoccupations locales. Elles sont généralement présentes dans tous les cas étudiés.

La thématique relative à la **qualité et au cadre de vie** est de loin la plus présente. Elle est essentiellement articulée autour des questions de bruit, ce qui est évidemment lié au type d'infrastructure en jeu. Les pertes économiques foncières et les questions d'attractivité des territoires concernés sont particulièrement citées dans le cas des projets en discussion depuis fort longtemps. En effet, sur ces territoires, les effets d'annonce ont d'ores et déjà produit des conséquences néfastes.

Patrimoines existants et adaptation sont des thématiques également questionnées dans les divers cas. Elles se réfèrent d'une part aux infrastructures ferroviaires existantes (particulièrement présente dans le cas de CDG Express, le projet visant le doublement de la voie), mais également à la conservation et la protection des patrimoines archéologiques, architecturaux ou encore économique, lorsque des activités spécifiques sont présentes. A noter la présence de la thématique **allocation, régulation**, rarement énoncée, mais portant sur des questions proches de celles du patrimoine, posant la question des moyens alloués à l'investissement au regard des financements nécessaires pour l'entretien de l'existant.

Deux thématiques abordent des questions liées aux risques et à l'environnement en termes négatifs. Les projets sont vus comme localement aggravant et sont abordés généralement de manière technique. Ces thématiques **d'exposition aux risques** et de **dommages environnementaux** marquent bien souvent un sentiment de sacrifice ou d'exclusion de la part des populations concernées. Notons que parmi les 4 cas étudiés, seule la suppression du bouchon ferroviaire de Bordeaux n'a pas provoqué de réaction à cet égard. Cela s'explique probablement par l'absence de remise en cause de l'opportunité du projet qui a caractérisé ces débats, les questions ayant majoritairement porté sur le cadre de vie.

Enfin, les autres thématiques recensées portent sur des questions s'exprimant souvent à une échelle plus large, incluant des considérations territoriales ou sociales.

La thématique des **articulations entre les politiques de transport et d'aménagement du territoire** est présente dans tous les cas avec des questions portant essentiellement sur la cohérence entre les différents projets de grands travaux (autoroute par exemple) et le lien aux politiques d'urbanisme.

L'équité, la distribution et la répartition des avantages et nuisances est tout particulièrement abordée dans le cas de la ligne CDG Express et du contournement de Nîmes Montpellier, deux projets où les populations locales se sentent sacrifiées au profit

d'autres. Notons l'absence de cette thématique dans le cas de Bordeaux, le débat ayant essentiellement porté sur la négociation d'aménagements urbains, connexes au projet.

L'innovation, thématique peu présente, interroge l'ampleur des projets et leur symbolique.

Le second tableau, ci-dessous, décrit la répartition des différentes thématiques au sein de chaque cas et en général. Sa lecture se réalise en colonne.

Thématiques	Nîmes Montpellier	Bordeaux	Charles de Gaulle Express	Lyon Turin	Pourcentage des citations totales
Articulation des dimensions temporelles	3%	0%	0%	0%	1%
Droit du travail	0%	0%	0%	5%	1%
L'exposition aux risques	13%	3%	9%	3%	9%
Gestion financière	1%	0%	20%	3%	8%
Qualité et cadre de vie	45%	64%	19%	20%	35%
Patrimoine et adaptation	9%	12%	12%	8%	10%
Articulation politique d'aménagement du territoire et politique de transport	6%	14%	5%	26%	10%
Choix de société	1%	2%	8%	5%	4%
Équité, distribution, répartition	13%	0%	16%	12%	12%
Dommages environnementaux	6%	2%	9%	15%	8%
Innovation	4%	2%	0%	3%	2%
Allocation, régulation	0%	2%	1%	0%	0%

La qualité de vie est de loin la première thématique citée, représentant un bon tiers des citations (35 %). Cette affirmation générale est à nuancer dans le cas de Lyon-Turin, où cette thématique est devancée par celle de l'articulation des politiques d'aménagement du territoire et des transports.

Si, comme nous l'avons fait précédemment, nous regroupons les thématiques des dommages environnementaux et de l'exposition aux risques, nous relevons 17 % des citations, tandis que les trois thématiques d'équité, de patrimoine et de cohérence des politiques récoltent respectivement 12 %, 10 % et 10 %.

Après cette présentation descriptive du matériau, nous abordons dans les sections suivantes deux axes d'analyse.

2.3.2. QUELLES POSTURES RÉVÈLENT LES THÉMATIQUES ET QUESTIONNEMENTS RETENUS ?

Nous analysons ici les résultats issus des 4 cas étudiés en utilisant les enseignements de notre première phase de travail.

Reprenant les conclusions de cette première phase, rappelons que les systèmes d'indicateurs en matière de politique des transports portent un discours au travers des indicateurs choisis, discours que l'on peut qualifier en ayant recours à trois postures représentatives de doctrines d'action publique. On retient ainsi :

- Une posture généralisant le parti pris d'une **intégration** des effets externes de la politique des transports
- Une posture résolument **critique**, interpellant les conséquences de la politique des transports
- Une posture **globalisant** la problématique des transports et l'élargissant à l'ensemble de la société dans une démarche de développement durable

Ce cadre de lecture, conçu initialement pour classer les indicateurs décrivant et évaluant les politiques publiques de transport, va être appliquée ici à des projets d'infrastructure. Nous postulons ainsi la légitimité à traiter, par les mêmes clés d'entrée, les discours issus des débats à l'occasion de projets d'infrastructure, au même titre que les politiques à l'échelle nationale. Si, en première phase, notre cadre de lecture a fait émerger le discours derrière l'instrument d'information que constitue un système d'indicateurs, nous pensons qu'il peut également nous permettre de rendre compte de la parole des participants aux débats dans un cadre structuré sur les mêmes bases.

Pour réaliser ce travail, il nous a fallu revenir aux formulations initiales des questions relevées, afin de percevoir les postures sous-jacentes. On a notamment utilisé la colonne « formulation » de la base de données qui fournit des indications sur le registre d'expression et par là même une précieuse clé d'interprétation.

- Un premier résultat de cette analyse a trait à l'utilisation systématique de la **posture critique** pour aborder les questions relatives aux thématiques des **dommages environnementaux et de l'exposition aux risques**. Les projets sont en effet uniquement perçus comme des facteurs d'intensification des nuisances ou des aléas. Il n'est donc pas

envisagé qu'un projet de ce type, quel que soit le contexte, puisse participer à une meilleure gestion des risques ou de l'environnement. Le traitement de ces thématiques se situe ainsi sur un plan éminemment conflictuel, portant à concevoir des indicateurs spécifiques aux thématiques abordées et à prendre en considération au sein d'analyses multicritères et non pas intégrées.

Il s'ensuit que la négociation est le cadre d'échange probablement mobilisé pour le traitement de ces thématiques. Les compensations sont attendues de la part du maître d'ouvrage et devront faire appel à d'autres dimensions que celles des problèmes rencontrés. L'expropriation, la compensation financière, les aménagements connexes sont ainsi sollicités comme susceptible d'apporter un apaisement.

- En revanche, de nombreuses thématiques interpellent les aménageurs pour la prise en considération de diverses problématiques induites par le projet, se référant ainsi à la première **posture d'intégration**. Il s'agit de l'intégralité des questions portant sur les thématiques, **articulation des dimensions temporelles, qualité et cadre de vie, patrimoine et adaptation, droit du travail, gestion financière et allocation régulation**. On retrouve également cette posture au sein d'une moitié des questionnements portant sur la thématique **équité, répartition**. Pour ces thématiques, les expressions relèvent souvent de préoccupations locales, dont le traitement peut être réalisé par une prise en considération au sein même du projet, sans changement de logique pour l'aménageur. La demande relève donc bien de la première posture, l'enjeu étant d'élargir le champ des considérations à prendre en compte selon une approche d'internalisation des effets jusque-là externes. Les oppositions restantes s'expriment alors sur l'insuffisance des évaluations réalisées, des normes retenues (bruit) ou des moyens alloués pour amoindrir les effets négatifs. L'enjeu pour le porteur du projet réside alors dans sa capacité à prendre la mesure de son rôle d'aménageur du territoire pour gérer ces difficultés.

- Enfin, la troisième posture est également présente et regroupe les questionnements restants. Les thématiques : **articulation politique d'aménagement du territoire et politique des transports, choix de société**, et une partie des questions de la thématique **équité, répartition** sont abordées selon cette **posture globalisante**. Sur ces thématiques, l'expression favorite est celle de l'argumentation sur un plan intellectuel, voire philosophique. Si les deux autres postures étaient fortement ancrées sur le projet en lui-même, les thématiques ici traitées appréhendent la dimension politique de ce type de projet, ouvrant ainsi les débats sur les politiques publiques d'infrastructures, d'économie et d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Les modes de consommation et de

développement, les répercussions sociales de la politique des transports, l'environnement et quelque part le développement durable sont dans ce cadre questionnés. Ces thématiques sont ainsi marquées par un certain recul sur le plan de l'action, le débat se portant dans le monde des idées. Si l'aménageur n'est plus nécessairement le bon interlocuteur de ces interpellations, on peut néanmoins imaginer qu'il lui appartient de transmettre ces interrogations à une échelle politique pour une mise à l'agenda.

Les postures permettent donc d'exprimer la parole issue des débats²⁵ au même titre que la classification des expériences d'indicateurs portant sur la politique des transports en générale. Les postures s'adaptent également à l'objet à l'étude, qu'il s'agisse d'un projet d'infrastructure particulier, ou bien plus généralement d'une politique de transports.

La répartition des postures au sein de chaque cas donne les résultats suivants :

	Nîmes Montpellier	Bordeaux	Charles de Gaulle Express	Lyon Turin	Pourcentage des citations totales
posture internalisation	69%	78%	56%	40%	61%
posture critique	19%	5%	19%	18%	17%
posture globalisation	7%	16%	26%	38%	20%

L'ensemble des cas montre une prédominance de la posture d'internalisation. Cependant, on peut nuancer ce résultat en considérant les deux débats CNDP légèrement moins marqués, où les deux autres postures tiennent une part également importante. Néanmoins, la faiblesse relative du nombre de citations sur le cas de Bordeaux, ainsi d'ailleurs que sur Lyon-Turin, doit imposer une certaine prudence quant à l'interprétation des chiffres sur les postures.

Si dans 3 cas sur 4 la posture de globalisation est privilégiée par rapport à la posture critique, dans le cas de Nîmes Montpellier, c'est au contraire celle-ci que l'on retrouve en bonne position du fait notamment d'une perception négative du projet par les populations locales qui attendent dès lors de la part du maître d'ouvrage des compensations, plus que des solutions. Dans cet état d'esprit, la posture de globalisation n'a pas trouvé d'écho dans le cadre du débat (7%).

²⁵ Un seul questionnement n'a pu être traité par ce cadre de lecture : la thématique de l'innovation au sein des projets, qui relève davantage d'une dimension symbolique comme elle a été exprimée au sein des débats.

Concernant l'importance relative de la posture de globalisation sur le cas Lyon-Turin, ce projet porte uniquement sur le fret et interroge de ce fait directement les modes de transport. Par ailleurs, le côté « invasif » du projet – il s'agit de traverser la montagne – accentue cette prise de conscience globale.

La posture critique est bien présente sur le cas CDG Express pour les mêmes raisons que le cas Nîmes Montpellier, bien que le contexte soit différent, les populations critiquant fortement le projet au regard des bénéficiaires du projet qui n'appartiennent pas au territoire concerné.

2.3.3. LECTURE AU REGARD DES INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'IFEN

Utilisons l'expérience réalisée par l'IFEN d'indicateurs du développement durable pour juger de l'adéquation éventuelle des questionnements recueillis avec les enjeux mis en évidence par cette expérience française sur le développement durable.

Le travail de l'IFEN est organisé autour de 5 grands axes regroupant 10 modules comme il a pu être présenté dans l'introduction de cette partie.

Les thématiques issues des débats peuvent être réparties de la manière suivante au sein des axes proposés par l'IFEN :

Droit du travail	
Patrimoine et adaptation	
Dommages environnementaux	Axe II : patrimoines et ressources critiques
Allocation, régulation	
Articulation politique d'aménagement du territoire et politique de transport	Axe III : dimension spatiale et perspective globale
L'exposition aux risques	
Qualité et cadre de vie	Axe IV : satisfaction des besoins des générations présentes
Équité, distribution, répartition	
Articulation des dimensions temporelles	
Gestion financière	
Choix de société	Axe V : long terme et générations futures
Innovation	

Notons tout d'abord que seul 4 des axes de l'IFEN sont mobilisables. La croissance soutenable (axe 1) fondée sur la question des couplages ou découplages entre la croissance économique et l'utilisation de ressources et la production de déchets n'est pas apparue comme une dimension formalisée au sein des débats étudiés. La croissance n'est en effet pas intervenue dans les débats, les populations ayant préféré porter les arguments sur des dimensions plus sociales, territoriales, voire environnementales. Les aspects économiques ont été plutôt abordés au travers des questions d'entretiens de l'existant, de protection du patrimoine ou encore de gouvernance et même de gestion. Les ressources quant à elles ont été évoquées sur le plan plutôt environnemental.

Trois axes sont plus particulièrement mobilisables :

L'axe II, pour lequel les débats ont abordé les questions d'entretiens et de valorisation de divers patrimoines, aussi bien archéologiques, architecturaux, environnementaux, économiques et même humain par l'intermédiaire de questions relatives au droit du travail (pérennité des emplois et formation professionnelle).

L'axe IV est susceptible de regrouper les thématiques de l'exposition au risque, de l'équité et de la qualité et du cadre de vie. C'est l'axe qui regroupe plus de la moitié des préoccupations présentes au sein des débats. Les questionnements des débats sont particulièrement en phase avec ceux qui sont soulevés par l'axe de l'IFEN. A titre d'illustration citons la présentation de l'IFEN qui insiste sur l'exposition aux risques des populations, les phénomènes d'exclusion, ou encore la perception du bien être, ...

L'axe V peut accueillir les thématiques : choix de société, gestion financière, articulation des dimensions temporelles et innovation. En effet, si cette parenté semble évidente pour les thématiques choix de société et dimension temporelle, il convient de rappeler que la gestion financière intègre des considérations sur les modes de gouvernances financières et la rentabilité élargie de projets similaires, questionnant les processus d'apprentissage des aménageurs. Les questions propres au travail de l'IFEN sur l'adaptabilité, l'apprentissage, la flexibilité, la responsabilité, trouvent ici une certaine résonance en interrogeant notamment la pérennité et la robustesse des décisions à différentes étapes d'un projet ou d'une politique. Le discours prend ici une certaine hauteur de vue, posant la question des responsabilités aux différentes échelles et instances, du porteur de projet à l'État et l'Europe. Dernier point à rappeler ici, le caractère symbolique de l'innovation entendu par les participants aux débats. Ce n'est pas son efficacité économique qui est ici mise en

avant, mais son sens, son ambition, sa grandeur symbolique, afin que le projet prenne une ampleur intergénérationnelle et territoriale.

Enfin, notons l'axe III pour les aspects « articulation des politiques ». Si celui-ci n'est pas le plus présent, les questionnements portés par le travail de l'IFEN coïncident particulièrement : densité des développements, polarité, accès, concentration, sont autant de termes utilisés qui trouvent place dans les débats étudiés.

Pour conclure sur cette adéquation de ces questionnements du débat avec ceux d'un développement durable, nous soulignons les points suivants :

- La forte présence de l'axe IV portant sur la satisfaction des générations présentes relativise le degré d'ouverture des débats à d'autres considérants.
- Concernant l'axe II, les patrimoines sont assez largement l'objet de discussion, mais nous avons peu observé de réflexions sur leur caractère plus ou moins critique à quelque échelle que ce soit. La relativisation de ces atteintes n'est donc pas soulignée dans ces débats, la posture critique prenant le pas sur une recherche d'évaluation.
- L'axe V est en revanche une bonne surprise, même s'il représente un nombre de citations relativement peu élevé (15 %). Les questionnements de l'IFEN sont globalement respectés et à notre sens enrichis par :
 - le souci d'une gouvernance renforcée dans le long terme pour garantir la stabilité, la pérennité et l'anticipation rationnelle de ces projets,
 - la place de la symbolique pour donner sens aux projets sur les territoires

Force est de constater cependant, que nous n'avons pu faire de propositions concrètes d'indicateurs concernant ces questions.

PHASE 3 PREMIÈRES CONCLUSIONS ET REDÉPLOIEMENT DE LA RECHERCHE

3.1. LES INDICATEURS DE LA PAROLE : UN SOUCI D'ARGUMENTATION

Les relations entre indicateurs de développement durable, concertation et débat public et enfin modèles décisionnels en matière de politique de transports ou de réalisation d'infrastructures de ce type constituent le cœur de nos questionnements. Ce travail était encadré par quatre grandes questions déterminant le contexte de notre recherche et liant ces efforts de structuration d'information aux débats organisés autour des projets d'infrastructure.

Il s'agissait, premièrement, de repérer les indicateurs de développement durable potentiellement utilisables dans le cadre des débats. L'enjeu était ici de rechercher les conditions d'une dissémination de ces questions de durabilité au sein de ces temps de concertation et d'échanges.

Deuxième question abordée, la possibilité d'entendre les arguments échangés lors de débats comme autant d'occasions de proposer des indicateurs pour juger des situations discutées. Peut-on alors repérer et analyser les systèmes virtuels d'indicateurs portés par les arguments échangés et potentiellement utilisables lors des débats ?

Deux autres questions complétaient notre environnement d'étude. Il s'agissait tout d'abord du lien potentiel entre ces indicateurs issus du débat et les processus décisionnels concernés. L'idée était ici de chercher la formalisation d'un lien entre ces procédures de démocratie participative et la décision. Enfin, planait également sur notre travail la question de l'utilisation des débats publics et concertation en tant que vecteur participant à l'intégration des enjeux de la notion de développement durable au sein des processus décisionnels dans le champ des transports. Ces deux dernières questions n'ont pu être abordées directement dans le cadre de la recherche, la tâche étant assez rapidement apparue démesurée. Nous nous sommes donc concentrés sur les deux premières questions pour lesquelles nous souhaitons tirer ici quelques enseignements.

Au cours de la première phase de cette recherche, l'analyse bibliographique réalisée s'est astreinte à un passage en revue particulièrement large des travaux de conception de systèmes d'indicateurs sur les transports ayant, de près ou de loin, un lien avec les préoccupations soulevées par la notion de développement durable. Premier résultat de ce travail, l'incapacité à réaliser une typologie de ces expériences sur la seule base des thématiques abordées, des objectifs ou des échelles, ... Aucun critère objectif ne semblait dégager cette fonction classificatrice. Par ailleurs, ce que nous recherchons, c'est une typologie qui puisse avoir une certaine résonance avec les débats publics et concertation autour des projets d'infrastructures. Or, les participants des débats mobilisent apparemment de manière indifférente, des arguments d'évaluation des projets qui leur sont proposés qui concernent : le territoire de proximité, les emplois de la zone concernée, les modèles d'aménagement du territoire, les choix de développement de nos sociétés, ...

Cette caractéristique des débats nous a finalement conduit à ne pas persister dans la recherche d'une typologie des expériences d'indicateurs fondée sur le « Quoi ? », impliquant un travail sur les objectifs des systèmes d'indicateurs, les échelles des évaluations ... Nous avons ainsi préféré aborder les expériences autour de la question « Qui ? », cherchant à identifier « qui parle à qui » au travers de ces systèmes d'indicateurs.

Nous n'avons donc pas cherché une typologie pour classer des outils d'évaluation (quoi et où) mais plutôt pour identifier des paroles. Il s'agit donc plus d'une typologie de sens que de connaissance qui propose trois postures pour ces systèmes d'indicateur (internalisation, critique et globalisation) reposant sur des doctrines différentes d'action publique, mobilisant des cadres collectifs implicites et des légitimités différentes, ainsi qu'une gestion spécifique du rôle de la norme dans les procédures d'évaluation que stimulent les indicateurs.

Cette typologie de postures a été utilisée comme clé d'analyse dans le cadre de la seconde phase du travail et a montré son intérêt à cette occasion pour décrypter les débats étudiés et orienter le choix d'indicateurs pour ces différents cas.

Cette seconde phase d'analyse de 4 cas de débats portant sur des projets d'infrastructures ferroviaires, a permis de retenir 412 arguments issus des débats et porteurs d'un enjeu de conception d'indicateurs (sur un peu plus de 700 arguments recensés). La classification des questionnements en thématiques a été l'occasion d'un travail montrant à la fois la

grande diversité des questions abordées, mais également des postures, dans le sens que nous avons donné à ce terme.

Les postures, utilisées comme cadre d'interprétation ont été particulièrement efficaces, permettant d'exprimer la parole issue des débats au même titre que la classification des expériences d'indicateurs portant sur la politique des transports en générale. Les postures s'adaptent également à l'objet à l'étude, qu'il s'agisse d'un projet d'infrastructure particulier, ou bien plus généralement d'une politique de transports.

Le deuxième point d'analyse a porté sur l'utilisation de la grille des indicateurs de développement durable de la France proposée par l'IFEN. Sur ces bases, il est également apparu que les débats avaient abordé une grande part de ces questionnements. Nous retiendrons notamment l'accent mis sur la dimension temporelle des projets, la gouvernance, la répartition des avantages et inconvénients sur le territoire et une dimension particulièrement peu traitée, la symbolique liée au choix de modes de développement et de grandes infrastructures. Si une bonne moitié des questionnements issus des débats peuvent s'apparenter à des problématiques locales, il est donc apparu que d'autres échelles de préoccupation sont également mises en scène lors de ces procédures d'échanges qui ne sont pas sans parenté avec les enjeux du développement durable.

Nous pensons au cours de cette phase de la recherche avoir ainsi confirmé et illustré deux attendus de notre travail. Tout d'abord, l'intérêt de l'analyse des débats publics en tant que lieu et moment d'échanges autour de considérations qui naviguent du local au global. « L'effet prisme » de ces concertations provoque une mise à plat des problématiques de différentes échelles. Enfin, le travail sur la structuration d'indicateurs confirme le caractère de « traducteurs » de ces outils, permettant l'expression de préoccupations sur la scène publique, ce qui nous a conduit à proposer le terme d'indicateurs de la parole.

À l'issue de cette phase de travail, plusieurs insatisfactions restaient cependant présentes. Tout d'abord, l'analyse s'était cantonnée à des cas d'infrastructures ferroviaires, ce qui introduisait probablement un biais difficile à estimer au niveau des résultats produits et suscitait des regrets pour l'équipe de recherche. Un complément d'analyse a donc été réalisé dans le cadre d'une nouvelle phase du projet pour traiter d'un autre débat, cette

fois centré sur une politique : le débat du VRAL²⁶. Par ailleurs, le matériau collecté sur les cas d'infrastructures ayant été largement sous employé dans le cadre des premières phases de notre travail, une analyse plus poussée du point de vue sociologique notamment semblait intéressante à conduire. Celle-ci devant nous permettre notamment de lier plus fondamentalement ce travail avec la décision au travers de l'analyse des réponses faites par le maître d'ouvrage aux questionnements retenus.

3.2. DE L'ARGUMENT À L'ÉCHANGE

3.2.1. LA PARTICIPATION DE LA DÉLIBÉRATION À LA DÉCISION PUBLIQUE

La question générale de notre projet était : comment peut-on évaluer les apports d'un débat public ou d'une concertation aux décisions en matière d'infrastructure de transport au regard notamment des enjeux d'un développement durable ?

Nous partions de l'idée que les politiques publiques sont dorénavant le plus souvent conçues et déployées dans un cadre participatif ou concerté. L'avis des acteurs sectoriels, des associations et parfois de la population est plus souvent recueilli par les maîtres d'ouvrage des politiques publiques ou des projets de grandes infrastructures. Il s'agit là d'une évolution assez récente de l'action publique qui prend sa source dans divers textes de portée juridique, que l'on fasse référence à la Convention d'Aarhus, à la loi de démocratie de proximité ou encore à la transposition de directives européennes. Du point de vue des sciences politiques ou de la sociologie, ces évolutions sont au cœur de nombreux travaux qui orientent leurs éclairages sur le sens que l'on peut donner à ces tentatives de démocratie participative, sur l'élaboration de nouveaux concepts permettant d'aborder les socio-structures, comme les forums hybrides dans le cadre de la démocratie technique. Pourtant, malgré cette profusion de travaux, il nous semble qu'il est difficile de percevoir aujourd'hui les changements de modalités de décision dans l'action publique qui seraient imputables à ces nouvelles formes de mise en discussion que sont les débats et concertations avec le public. Certes, on arguera que ces temps de participations donnent lieu à une inscription dans le processus décisionnel dans le respect de la réglementation et qu'en tant que tel, les maîtres d'ouvrage doivent préparer des dossiers

²⁶

Débat Public, organisé par la CNDP sur saisine des ministères de l'équipement, des transports, du tourisme et de la mer et de l'écologie et du développement durable, sur les options générales de la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien. Il s'est déroulé du 27 mars 2006 au 26 juillet 2006.

de présentation des projets, animer des réunions d'échanges et réaliser une synthèse finale de ces temps de délibérations.

Il s'en suit que l'on doit reconnaître tout d'abord l'exigence d'une meilleure communication de l'action publique. La finalité des programmes et projets n'est plus l'affaire des seuls initiés, mais doit être libellée pour convaincre les profanes. Il s'agit certainement là d'un apport particulièrement important des débats à la décision publique. En effet, l'action publique doit passer au tamis de la délibération ce qui demande un important travail de mise en perspective pour le maître d'ouvrage, initiateur du projet. Le débat fonctionne donc comme une chambre d'évaluation qui impose en amont une certaine exigence de maturité des projets et programmes.

Mais que se passe-t-il pendant les échanges et qu'en restera-t-il après ? Quel sens donner à cette aventure de la mise en débat ? D'un point de vue réglementaire, la participation du public apparaît dans les textes comme une composante de l'intérêt général et un moyen de le mettre en application²⁷. Si l'on se réfère aux fonctions classiquement dévolues aux débats publics et concertations, on retiendra à la suite des travaux réalisés dans le cadre du programme de recherche « Concertation, Décision et Environnement » du MEDAD que ces délibérations jouent potentiellement les rôles suivants :

- Celui d'un cadre accompagnant momentanément les négociations.
- Celui d'une recherche d'acceptabilité sociale et d'une démarche pédagogique.
- La construction d'un point de vue citoyen.
- L'amélioration du projet (savoirs profanes).
- Enfin la co-construction du projet.

La référence qui guide ainsi notre travail s'appuie sur une fonction potentielle de co-élaboration ou pour le moins de co-évaluation des projets qui pourrait être assignée à ces temps de participation du public. Nous cherchons donc, par là même, à en prouver ou pour le moins en illustrer les apports pour la décision. Notre postulat de travail repose sur une vision positive, probablement idéaliste des débats, considérant qu'ils peuvent être source d'une importante plus-value pour la décision en matière de projets d'infrastructures ou de conception de politiques publiques de transports.

²⁷ Conseil d'État, 1999, *l'utilité publique aujourd'hui*, travaux du groupe présidé par Nicole Questiaux. La documentation française.

Quels apports peut-on alors attendre de la participation du public à la décision ? En matière de décision publique, ici celle des infrastructures de transport, deux grandes variables sont censées orienter les débats. La rationalité substantielle des arguments et la volonté politique, traduite par la reconnaissance et la légitimité de celui qui les énonce. Si l'analyse scientifique et technique des arguments constitue un référentiel pour juger de la pertinence des débats, nombreux sont les échanges où la légitimité des énoncés prédomine. Les questions de reconnaissance sont bien souvent au cœur de ces analyses des joutes verbales réalisées par les équipes de recherche travaillant sur ces nouvelles formes de procédures. Ainsi, s'il existe des jeux d'arguments, il existe également des jeux d'acteurs. Ce ne sont pourtant pas ces derniers que nous souhaitons analyser ici préférant concentrer notre travail sur les apports substantiels des échanges. Nous prenons donc comme posture l'analyse des arguments pour leur sens littéral, lexicographique. Ce choix nous conduit ainsi à envisager la délibération d'un point de vue instrumental avec en point de mire la décision en matière de transports.

Dans un premier temps, nous avons proposé de décliner ce questionnement sur les apports de la participation à la décision, en nous intéressant à la question des indicateurs. Le débat est-il susceptible de mettre en évidence certains indicateurs plutôt que d'autres comme étant ceux qu'il convient de retenir pour le projet étudié ? Le débat produit-il de nouveaux indicateurs ? Ces indicateurs ont-ils un lien avec les considérations en matière de développement durable ? À l'issue de ce travail, nous avons cependant confirmé le caractère partiel de cette première approche des apports potentiels du débat. En effet, l'analyse des arguments échangés lors des débats nous a conduit à ne retenir qu'une partie des énoncés retranscrits. De nombreuses prises de parole ne concernent pas ou peu l'information disponible ou souhaitable qui a orienté notre travail durant ce premier temps d'analyse. Le prisme de la conception d'indicateurs s'est ainsi avéré relativement sélectif, même si nous avons pu souligner que notre analyse s'était fondée sur plus de 400 arguments, soit environ la moitié des énoncés utilisés. À l'issue de ce travail, il nous a semblé nécessaire de pouvoir également rendre compte des autres arguments en tant que produits du débat. Enfin, même si l'on se focalise sur les 400 arguments traités dans la perspective de la conception d'indicateurs, on constate que la partie des arguments liée à l'information est souvent une seule dimension de l'énonciation faite par la personne en question. D'autres messages sont également produits qui méritent que l'on s'y attarde sur le plan de ce qu'ils sont susceptibles d'apporter à la construction de l'action publique en débat. La seconde phase de travail a donc été dévolue à l'analyse de ce matériau dans une

perspective plus large que celle des indicateurs, mais toujours dans ce souci d'éclairer la décision.

3.2.2. LA DÉCISION COMME PROCESSUS COMPLEXE

Mais quelle décision s'agit-il d'éclairer ? Traditionnellement, on entend comme décision un acte tranché, comportant une volonté d'assouvir un désir, bien souvent réduite à la dimension d'un avantage et l'acceptation d'un renoncement, d'un sacrifice qui prend lui-même le statut d'un coût. Le calcul est ainsi au cœur de la décision traditionnelle, le moment de la décision est unique. Il s'agit d'un acte pris par un acteur légitime, l'État pour les thématiques qui nous concernent ici, qui clôture ainsi ce temps fort. Dans ce contexte, la concertation ou le débat public prennent évidemment une allure de simple consultation et l'on peut assimiler ces temps à une tentative par le maître d'ouvrage de rallier les populations à son projet.

Ici, la décision qu'il s'agirait d'éclairer au travers des échanges, disputes et controverses caractérisant les débats et concertations s'apparente plus à une *action mesurée* au sens où l'entendent Callon, Lascoumes et Barthe 2001²⁸. Il ne s'agit pas d'un temps de décision nécessairement clos, mais plutôt d'une phase au sein des nombreuses itérations qui vont définir le projet politique ou d'infrastructure. Évidemment cette vision d'une décision multitemporelle et multiforme s'applique plus ou moins aux cas que nous avons étudiés. Le débat du VRAL traitant d'une politique en devenir est ainsi plus conforme à cette vision d'une décision itérative et adaptable, que le cas du bouchon ferroviaire de Bordeaux, projet d'infrastructure pour lequel de nombreuses questions sont d'ores et déjà résolues. Nous avons choisi de retenir pour notre analyse ce postulat d'une décision en incertitude telle que l'entendent Callon, Lascoumes et Barthe. Elle se caractérise alors par un enchaînement de rendez-vous induisant :

- une activité itérative enchaînant des décisions de second rang,
- engageant un réseau d'acteurs diversifiés selon les responsabilités,
- réversible, ouverte à de nouvelles formulations de l'enjeu.

Cette perspective de la décision nous conduit ainsi à retenir différents enseignements des débats qui ne se limitent pas à la seule structuration sous forme d'indicateurs. Des visions contrastées du monde sont ainsi mises en avant au cours du débat, dont certaines ne sont pas sans rapport avec un développement durable. La cohérence ou la pertinence des

²⁸

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

procédures de participation est également questionnée et ces remarques engagent la qualité des décisions prises. On retiendra de fait que le modèle décisionnel n'est pas arrêté et est sujet à des modifications, qui sont autant de brèches où pourraient s'insinuer les arguments du débat.

3.2.3. L'ARGUMENT COMME ENGAGEMENT SOUS CONTRAINTES

Cette prise en considération des énoncés formulés au cours des débats pour appuyer et orienter la décision en matière d'action publique repose bien évidemment sur une qualité supposée de ces énoncés qui prennent alors le statut d'arguments. Cette compétence critique attribuée aux intervenants trouve son origine naturelle dans un effort de montée en généralité. Le participant au débat s'adresse ainsi au plus grand nombre, en épurant son propos de ce qu'il a de singulier, en rapportant son expérience propre à un niveau plus général. Le langage est non seulement le média de cet exercice mais aussi un outil privilégié de la montée en généralité, au moyen des équivalences partagées qu'il énonce. Les mots choisis renvoient ainsi à d'autres situations comparables, ce qui permet l'échange.

D'autres instruments sont également des aides à la montée en généralité et sont ainsi mobilisés au cours des débats. Il s'agit des indicateurs, des règlements, de la publicité des événements, de la mobilisation collective, de l'argent, ...²⁹.

Si nous postulons ainsi de l'intelligence – au sens littéral – des échanges au cours de débats publics, nous souhaitons préciser la structure générale que l'on peut donner à l'argument et qui sous-tend notre approche durant cette deuxième phase du travail. Nous nous appuyons pour cela sur un texte de Chateauraynaud³⁰. L'auteur y affirme que l'émergence d'un argument vise à associer trois types de contraintes : la série des cadres et contextes dans lesquels l'argument est présentable, les entités ou les objets qu'il affecte, le type d'ouverture d'avenir ou de changement que l'argument annonce. Un argument construirait donc toujours une relation entre le passé, le présent et le futur. C'est cette propriété qui nous conduit à formuler l'espoir que l'analyse des arguments échangés est porteur d'un regard sur les modes de développement de nos sociétés, dont l'analyse

²⁹ Finalement, tout ce qui constitue dans la grammaire de Boltanski et Thévenot les « formes de l'évidence ». Nous développerons ultérieurement les apports de ces auteurs à notre travail. Boltanski L., Thévenot L. 1991. *De la justification : les économies de la grandeur*. Gallimard, Paris

³⁰ Chateauraynaud 2005 « la contrainte argumentative, les formes de l'argumentation entre cadres délibératifs et puissances d'expression politiques ». Document de travail EHESS.

pourrait être fertile pour la décision publique en matière de développement durable. Dans cette optique, les gens qui participent au débat sont concernés et ce concernement ne doit pas être confondu avec l'intérêt qui nécessite un espace de calcul initial pour le préciser et le dimensionner. Les participants aux débats manient tout autant la controverse scientifique, la définition d'un intérêt général fondé sur une vision d'avenir de la société que leurs intérêts individuels ou leur ressenti. Dans cette optique, les arguments sont le signe d'un engagement, d'une volonté d'intervention, dans la perspective d'orienter les débats et pourquoi pas la décision.

Reprenons succinctement les trois contraintes de Châteauraynaud. *Les cadres et contextes* au sein desquels évoluent les arguments renvoient aux différentes procédures de participation mise en œuvre dans les cas que nous avons étudiés. Ces organisations favorisent ainsi plus ou moins l'expression et ses modalités. Il s'agira de revenir sur ces cadres de concertation et leurs contextes de mise en œuvre, dans la mesure où ils sont à l'origine d'une diversité des questionnements issus du débat. Il sera alors possible de discuter de l'intérêt de systématiser notre analyse aux différentes procédures de participation.

Les entités ou objets affectés par le débat. Chaque temps de débat pose au centre du forum une thématique ou un projet examiné, un territoire plus ou moins vaste à analyser, des acteurs et un public concernés. C'est ce cadre qui détermine la pertinence contextuelle des échanges. Toutefois, c'est aussi à ce sujet que se précisent les questionnements des porteurs d'enjeux appelés au débat, la signification prise par l'action publique envisagée à cette échelle, que l'on pourrait qualifier de locale, au sens où l'on entend ce terme dans l'expression « global – local ». Nous décrirons ainsi pour les cas étudiés, les thématiques soulignées par le public. Nous en analyserons notamment la pertinence au regard des éléments présentés par la maîtrise d'ouvrage, les éventuels divergences, mais également le lien que l'on peut faire avec les dimensions mobilisées par la notion de développement durable.

Enfin, *le type d'ouverture d'avenir ou de changement annoncé.* Si l'argument dénote à la fois la présence d'un « qui » et d'un « quoi », il contient bien souvent une projection sous la forme d'un « pour quoi » ou d'un « comment ». Il s'agit là d'une dimension temporelle incluse au sein de l'argument. Cette projection interroge les visions du monde qui sous-tendent le projet ou la politique en discussion. Il s'agit là du cœur de notre analyse qui postule que les échanges avec le public sont porteurs d'autres regards sur la conception des politiques de transports et de leurs infrastructures. Les hypothèses intrinsèques aux modèles décisionnels des maîtres d'ouvrages sont ici questionnées par le public et parfois

remises en cause au nom d'autres visions du monde. Ces apports sont probablement à l'origine des plus importantes injonctions de justification qui sont faites aux porteurs de projets ou de politiques. En tant que tels, ils appellent à une prise de position politique, formulant des choix, des pondérations explicites pour justifier la pertinence de l'action publique. Nous décrirons ces apports pour les cas étudiés, ainsi que le traitement qui a pu en être fait dans le cadre des procédures étudiées.

3.2.4. L'OBJET CENTRAL DE L'ANALYSE : LE DÉCALAGE DE COMMUNICATION

Au cours de la première phase nous comparions les indicateurs sous-jacents aux arguments échangés au cours des débats, à ceux proposés par la littérature des systèmes d'information sur les transports. Pour cette seconde phase, nous avons choisi de continuer ce travail de comparaison en nous intéressant aux différentes formes d'échanges entre le public et le maître d'ouvrage. Pour cela nous n'avons pas quitté la vision instrumentale du débat dans un processus décisionnel qui est la notre tout au long de ce travail, mais nous l'avons réinvestie. Nous avons ainsi cherché à mettre en évidence les apports du débat au sein des synthèses réalisées par la maîtrise d'ouvrage à l'issue de ces temps spécifiques. Ces documents rendent en effet compte de ce que le maître d'ouvrage retient officiellement de ces échanges : questions soulevées, études complémentaires à engager, ... Mais pour aller plus loin dans cette voie, nous avons également analysé les débats afin de repérer les questionnements qui sont susceptibles d'éclairer la décision, qu'ils aient été ou non repris au sein des synthèses. L'attention s'est portée tout particulièrement sur les questions-réponses, mettant en relation un argument du public et son traitement en direct par la maîtrise d'ouvrage. Pour ce matériau, l'analyse s'est focalisée sur l'identification de potentiels décalages de communication, considérant qu'il s'agissait là des principales sources d'enseignement pouvant donner lieu à préconisations.

Il nous faut maintenant préciser les grilles d'analyse utilisées pour ce travail d'exploration des arguments échangés et des décalages de communication entre les intervenants et le maître d'ouvrage.

3.3. MÉTHODES D'ANALYSE : LE CHOIX DE DIFFÉRENTES GRILLES POUR APPRÉHENDER LES DÉCALAGES COMMUNICATIONNELS

Initialement, notre analyse devait s'appuyer sur l'utilisation des grilles de lecture proposées par Boltanski et Thévenot³¹. Leurs travaux apportent en effet une typologie de justification permettant de repérer au sein d'un échange divers principes supérieurs mobilisables pour légitimer une action ou un avis sur une situation. À l'aide de cet outil méthodologique, il devenait ainsi possible de mettre en évidence diverses visions des transports en fonction des principes supérieurs communs retenus par les participants aux débats.

Cependant, à la lecture des comptes-rendus des débats qui constituent le principal matériau de notre recherche, il s'est avéré que de nombreuses énonciations ne présentaient pas un degré de montée en généralité suffisant pour être en mesure d'en inférer une vision du monde, principe supérieur de justification. En outre, l'argument n'est pas nécessairement la justification : « *Par opposition à des formes très contraignantes comme le prétoire ou le débat politique, les procédures de délibération et de débat public peuvent laisser beaucoup plus de jeu entre arguments et justifications, et, partant, plus de chances à l'expression d'expériences et de points de vue qui n'ont pas, ou pas encore, trouvé une forme de légitimité au plan moral ou politique* »³². De ce fait, nous avons recherché dans les derniers travaux de Laurent Thévenot³³ une grille plus complète permettant de prendre en considération d'autres régimes d'engagement des participants aux débats que celui de la justification. Ce sont ces éléments qui sont présentés ci-après.

3.3.1. LES RÉGIMES D'ENGAGEMENT DE LAURENT THÉVENOT

L'agir humain est abordé dans les travaux récents de Laurent Thévenot au travers de la question de la coordination. L'être humain a recours à une forme de coordination pour agir et « *le cadre d'identification de l'action est lié au mode d'appréciation de sa réussite, de la façon dont elle convient* »³⁴. Mais cette coordination doit être entendue au sens large. Il peut s'agir tout d'abord d'une coordination avec soi-même dans le geste intime, personnel, « *le*

³¹ Boltanski L., Thévenot L. 1991. *De la justification : les économies de la grandeur*. Gallimard, Paris

³² F. Chateauraynaud 2004. « Invention argumentative et débat public. Regard sociologique sur l'origine des bons arguments ». Document de travail EHESS p 12

³³ Thévenot L. 2006 ? *L'action au pluriel : sociologie des régimes d'engagement*. La Découverte, Paris

³⁴ idem.

plus résistant à la mise en commun dans un public »³⁵. Les autres coordinations renvoient à un autrui plus ou moins nombreux et à cette préparation à la mise en commun.

Les régimes d'engagement différents qui en découlent diffèrent ainsi dans leur manière de saisir l'environnement (êtres et objets). Le format de l'information pertinente dépend ainsi de ces régimes. Il en découle que les façons dont la réalité est éprouvée et dont la conduite est évaluée sont elles-mêmes différentes en fonction des régimes. En liaison directe avec des formes d'information, on identifiera ainsi des formes de communication propres à chacun de ces régimes. Chaque régime réduit ainsi à sa manière un rapport à l'environnement. Par exemple, le compte-rendu de la critique ou de la justification est un rapport argumenté qui rend des comptes pour le public. En revanche, dans l'engagement en plan, le compte-rendu s'attache au succès ou à l'insuccès de l'action et traite des responsabilités et des moyens fonctionnels. Enfin, dans le cadre de l'engagement dans le familier, il n'y a pas de rapport de la déconvenue ou du plaisir qui caractérise ce régime du proche, mais l'expression d'un malaise ou d'une joie.

Reprenons chacun des trois régimes pour en expliciter la portée :

L'action pratique, ou le régime du familier et des convenances personnelles

Ce régime d'engagement a trait à l'environnement immédiat de la personne concernée. Les objets sont un prolongement de la personne, l'on parle alors de son propre contexte de vie qui nous façonne autant qu'on le façonne. Les changements sont ainsi appréciés au regard de l'aisance qu'ils permettent si la coordination est adéquate avec le monde familier des attachements. Pour les questions qui sont les nôtres, c'est ici que l'on peut découvrir des phénomènes de type NIMBY en réaction à ce qui est alors entendu comme une modification insupportable de sa propre identité. En effet, il y a dans ce régime une personnalisation très forte de l'être et de son environnement. Ce régime est incompréhensible hors du contexte d'où il parle, et l'autre, l'extérieur, ne peut y être entendu qu'au terme d'un progressif mouvement de familiarisation avec les conditions d'existence de celui qui utilise ce régime.

L'action normale, le régime du plan et le convenable

Ce mode d'engagement est celui où au-delà de la personnalité, l'individu prend corps dans son autonomie. C'est en quelque sorte l'homme de la science économique ou du Droit, celui qui optimise, contracte et calcule. Il est rationnel et planificateur, il entretient une relation utilitariste avec son environnement. Le langage utilisé est celui, ordinaire, de

³⁵

idem.

l'action et sa signification peut être saisie par un autre. Pour ce régime, il est nécessaire de disposer d'une information formatée, permettant de réaliser des calculs, d'élaborer des probabilités. L'environnement est ici un ensemble d'instruments ou de moyens qui sont toujours abordés sur leur plan fonctionnel. La forme particulière d'accord correspondant à ce régime est le contrat qui reconnaît ainsi autrui sur le plan des responsabilités et des fonctionnalités.

L'action publique, le régime de la justification et les conventions collectives

Nous sommes ici dans la portée la plus publique, saluant l'extension de l'être humain au-delà de son corps. Il s'agit ici de construire un jugement qui transcende la situation et qui fait référence à une forme de bien commun. La communication est caractérisée dans ce cadre par une forte montée en généralité. Généralement, il faut qu'un désaccord ou une déconvenue survienne pour que l'on quitte le régime du plan pour ce régime de justification dont l'objet est de discuter de la grandeur.

On retrouve ici une présentation des apports de l'ouvrage de Luc Boltanski et Laurent Thévenot qui explicitent divers ordres de grandeur auxquels chacun se réfère selon les contextes. Le langage utilisé s'émancipe de la personne et prend un statut conventionnel où les êtres eux-mêmes sont conventionnels. Dans ce cadre, on a recours à un principe supérieur commun qui permet l'ordonnement des objets comme des êtres. La qualification relève alors de l'engagement le plus public et vise à la « *suspension de soupçons sur des plans et des stratégies individuelles* ».

Au cœur du modèle de justice de Boltanski et Thévenot, se trouvent les cités. Celles-ci ont été définies par les auteurs à partir de textes fondateurs de la philosophie. Six textes ont ainsi été retenus, qui systématisent chacun une grammaire du bien commun. On peut considérer ces cités comme des modèles cognitifs servant à établir des hiérarchies entre les personnes et les objets. Ces hiérarchies ne sont pas arbitraires, mais sont conçues à partir d'une grammaire de justification s'appuyant sur six axiomes que l'on retrouve dans les différentes cités identifiées. Il s'agit :

- De la *commune humanité* des membres de la cité qui sont sur un pied d'égalité avant toute épreuve
- De la *dissemblance* qui exprime le fait que l'on peut prendre au moins deux états : celui de grand ou celui de petit.
- De la *commune dignité* qui exprime qu'en puissance chacun peut accéder à tous les états.

- De l'*ordonnancement des états* selon une échelle de valeur.
- De la *formule d'investissement* qui exprime le sacrifice nécessaire pour atteindre un état plus grand.
- D'un *lien entre les états* au travers du bien commun porté par le grand qui ainsi contient le petit.

Venons en ainsi aux cités elles-mêmes. Elles décrivent le monde tel qu'il devrait être, fournissant une clé de lecture morale des situations réelles fondée sur un principe supérieur commun. Il s'agit :

De la **cité de l'inspiration** issue de la « cité de Dieu » de Saint Augustin. Le principe supérieur est le jaillissement de l'inspiration ; l'imaginaire, le créatif, le génie sont les valeurs de cette cité. La formule d'investissement y est présentée comme l'évasion hors des habitudes.

De la **cité domestique** dans « la politique » de Bossuet. L'engendrement à partir de la tradition est le principe supérieur commun de cette cité. La formule d'investissement est le rejet de l'égoïsme ; la confiance, la responsabilité, le respect de la hiérarchie et les règles sont au cœur des valeurs défendues.

De **celle de l'opinion** ou du renom dans « le léviathan » de Hobbes. La réalité de l'opinion en est le principe supérieur. La célébrité, la persuasion, le succès en sont les valeurs, tandis que le renoncement au secret est la formule d'investissement, sacrifice à consentir pour la réussite.

De la **cité civique** du « contrat social » de Rousseau. Les collectifs sont les principes supérieurs communs. Les droits civiques, les formes légales, la république démocratique sont les principales valeurs défendues et la formule d'investissement de cette cité est le renoncement au particulier.

De la **cité marchande** dans « la richesse des nations » de Smith. Le respect de la concurrence est le principe supérieur commun. La richesse, l'intérêt, la possession sont les valeurs premières. La formule d'investissement est attachée à l'opportunisme dans les affaires.

Enfin de la **cité industrielle** dans « le système industriel » de Saint Simon. Il s'agit d'une cité dont le principe supérieur commun est la recherche de l'efficacité. La performance, le travail et la maîtrise en sont les valeurs clés. La formule d'investissement est la recherche du progrès.

Au sein de ces ouvrages clés, on trouve des principes qui font une référence récurrente à une commune humanité et permettent d'asseoir des ordres de grandeurs entre les personnes et les situations. Ces constructions idéales prennent corps dans la réalité des organisations sociales dès lors que des dispositifs sont mis en place afin de confronter ces principes de justice à l'épreuve de la réalité. Les auteurs, s'intéressent tout particulièrement à cette mise en œuvre des principes. Ils ont ainsi complété leur matériau par l'analyse de guide de conduite en entreprise, illustratifs des tentatives pour donner une existence concrète aux principes de chacune des cités. Au sein d'une même société, peuvent ainsi co-exister diverses cités de référence qui ont pris corps en ce que Boltanski et Thévenot nomment des mondes. Les cités se déploient donc dans des mondes communs au travers d'épreuves de grandeur. Ces épreuves peuvent prendre plusieurs formes :

- le différend qui est un désaccord sur la nature des êtres qui importent (qui est plus grand que qui ?)
- le litige qui est un désaccord sur les grandeurs des personnes et le caractère plus ou moins juste de leur distribution dans la situation. Pour certain, il y a ici une défaillance du système qui induit une injustice et il convient de s'interroger sur le caractère plus ou moins structurel de la défaillance en question.
- Le dévoilement où le désaccord s'appuie sur la revendication qui fait valoir la présence d'autres être que ceux présentés, ne relevant pas du monde dans lequel l'épreuve est agencée. Il s'agit là d'une remise en cause du principe de justice convoqué et de l'épreuve en question.

Cette confrontation des références de justification peuvent conduire à des compromis plus ou moins stables lorsqu'il y a une tentative de dépasser les tensions critiques entre les mondes par le dépassement de l'épreuve. Si l'on peut ainsi repérer de nombreux compromis dans les sociétés, il est également possible de percevoir des arrangements, plus locaux entre des groupes plus restreints. Ces accords sont bien souvent plus instables que ceux définis plus globalement.

3.3.2. L'UTILISATION DE CES FONDEMENTS MÉTHODOLOGIQUES POUR NOTRE PROPOS

Nous disposons donc d'une grille de lecture à tiroirs des énonciations recensées dans les débats. Pour analyser une expression, nous pouvons en caractériser la teneur en fonction des trois régimes de Laurent Thévenot : le régime du familier, celui du plan ou encore celui de la justification. Pour ce dernier régime, il est possible de préciser le principe supérieur commun auquel se rattache l'expression en question. Remarquons d'ores et déjà que lors d'une intervention d'un participant, il est possible de repérer divers régimes

d'engagement. Aucune personne n'est en effet cantonnée à une expression univoque, dans un seul régime. Les intervenants dans les débats manient tout autant la montée en généralité (plan de transcendance) que la descente en proximité (plan d'immanence). Pour expliciter cet état de fait voici un exemple de discours présentant ces différents régimes :

« Ce projet de nouvelle ligne ferroviaire est pour moi une véritable catastrophe ! je suis condamné à passer trois fois plus de temps pour conduire mes enfants chez leur nourrice et ce, quatre fois par jour ! (*régime du proche*) Par ailleurs, si votre objectif est d'amener des marchandises et des voyageurs du point A au point B, il semble plus efficace de suivre les infrastructures existantes qui empruntent le chemin le plus court. (*régime du plan*) Mais tout ça ne vaut que parce que vous souhaitez nous imposer de nouvelles infrastructures pour répondre à un supposé besoin de déplacement futur. D'où vient ce souhait de pousser les gens à toujours plus de déplacements, comme s'il s'agissait d'une finalité en matière de développement durable. La mobilité encourage plus que de raison la mondialisation qui conduit nos communautés rurales à la déstructuration. » (*régime de la justification s'apparentant à la cité domestique en opposition à un projet entendu comme participant de la cité marchande*)

Comme l'illustre notre dernière parenthèse, nous avons également qualifié les expressions en fonction des cités auxquels semblent se référer les participants. Il faut préciser ici que ce dernier travail est interprétatif. Les cités ne sont pas présentes directement dans les discours, mais peuvent être induites par l'analyse, lorsqu'une montée en généralité est tentée par le public au travers de l'utilisation d'un régime de justification.

Faces à ces expressions du public, les maîtres d'ouvrages formulent parfois une réponse directe. Notre analyse des décalages communicationnels s'est ainsi astreinte à analyser selon les mêmes grilles des régimes et de la justification, les expressions en réponse. Ce sont ces décalages qui seront décrits comme résultats de l'analyse.

Mais pour être complet ce travail nécessitait également d'avoir recours à deux autres types de caractérisation des débats que nous présentons maintenant.

3.3.3. LE JUGEMENT SUR LA QUALITÉ DES ÉCHANGES

La clôture des échanges

Si jusqu'à présent nous nous sommes intéressés aux énoncés des uns et des autres de manière statique, notre analyse a également cherché à rendre compte des décalages communicationnels en dynamique. En effet, une interpellation appelle par nature une réponse. Le type et la qualité de la réponse clôturent cet échange. C'est donc ici la qualité de la clôture qui constitue notre grille d'analyse.

Nous nous référons pour cet exercice aux travaux de Francis Chateauraynaud³⁶. Dans son analyse des formes d'arrêt des disputes, il présente quatre types auxquels nous en avons ajouté un pour tenir compte de l'absence même de clôture fréquente dans le matériau utilisé :

- L'intérêt bien compris. Chacun reconnaît l'espace de calcul de l'autre et constate un décalage. La rationalité des discours est considérée comme légitime et l'on peut s'attendre à une forme de négociation sur ce terrain (en marge du forum).
- L'imposition de légitimité. Ici, le supérieur remet à sa place l'inférieur en lui rappelant la prééminence de sa volonté. Il s'agit d'une attitude caractérisée par Chateauraynaud comme de « léviathan », fondée sur la hiérarchie.
- Le bien commun. Nous sommes là dans l'explicitation d'une grandeur commune préexistante qui justifie l'accord. L'échange prend la forme d'une épreuve de grandeur réussie.
- Enfin la tangibilité. La conviction est ici au cœur de l'échange et l'une des parties emporte l'adhésion par la conversion à une nouvelle évidence qui sera désormais partagée par les deux parties en présence.
- L'absence de clôture. A l'analyse de notre matériau, il apparaît que certains énoncés ne donnent pas lieu à une réponse. Ils sont purement et simplement ignorés, que cela soit par l'absence de réponse, ou bien par le refus de prendre en considération l'argument tout en affichant d'autres arguments qui apparaissent alors décalés.

Les thématiques nouvelles soulevées

Autre point sur lequel nous avons également porté notre intérêt, les nouvelles thématiques. Nous avons déjà abordé ces questions lors de la première phase de notre travail sur le plan des indicateurs. Centrée sur la question des informations nécessaires à la décision, cette première approche avait permis de mettre en évidence les questionnements informationnels attachés aux délibérations. Cependant, comme nous avons déjà pu le souligner précédemment, ce travail avait laissé de côté une part assez importante des énoncés des participants aux débats. Nous avons donc choisi de revenir sur les interrogations et jugements formulés par le public, dans la perspective d'en

³⁶

F. Chateauraynaud 2004. « Invention argumentative et débat public. Regard sociologique sur l'origine des bons arguments ». Document de travail EHESS

montrer la richesse. Dans cette optique, nous avons cherché à rendre compte des thématiques de réflexion issues des débats, qu'elles portent sur les questionnements qui devraient être abordés et traités par le projet d'infrastructure ou de politique, ou bien sur la qualité de la procédure de participation du public. Ce travail a également donné lieu à une analyse au regard des synthèses du débat réalisées par la maîtrise d'ouvrage ou l'organisateur des débats. Ce travail a ainsi permis de traiter d'une éventuelle autre forme de décalages rendant compte des possibles divergences entre les éléments abordés dans le cadre du débat et ceux rapportés dans les synthèses.

Nous présentons maintenant le matériau utilisé.

3.4. MODALITÉS DE TRAITEMENT ET MATÉRIAU UTILISÉ

3.4.1. UN RÉINVESTISSEMENT DU MATÉRIAU DANS UNE NOUVELLE PERSPECTIVE

Cette phase d'analyse a été construite sur la base du matériau disponible pour chacun des débats étudiés. Celui-ci a fait l'objet, en phase 2, d'une mise en forme particulière, avec la mise en place d'une base de donnée, pour chaque cas, recensant un certain nombre d'arguments des acteurs du débat, en fonction des documents disponibles. Les modalités et choix retenus pour la construction de cette base sont décrits au chapitre 2.2 (ainsi que les 4 premiers cas étudiés, leur historique et la phase de concertation étudiée). Dans le cadre de cette nouvelle phase d'analyse, ces bases de données ont été complétées et réutilisées, selon des modalités différentes, afin de permettre de mener l'analyse telle que décrite ci-dessus. Trois voies, qui n'avaient pas été explorées jusque-là, ont été ici au cœur de la réutilisation de ce matériau :

- L'idée étant ici de s'intéresser à l'expression précise du public, nous nous sommes attachés dans les bases de données, à retenir les *verbatim in extenso* au delà de la simple synthèse des arguments énoncés qui suffisaient pour le 1^{er} travail d'analyse ;
- Afin d'analyser les décalages éventuels entre les arguments énoncés par le public et les positions du maître d'ouvrage (cf. méthodologie ci-dessus), nous avons recensé, par ailleurs, pour chacun des *verbatim* inscrits dans les bases de données, la ou les réponses éventuelles du maître d'ouvrage qui s'y rattachaient ;
- Certains arguments avaient été mis de côté en phase 1 car n'étant pas centrés sur la production et l'utilisation de l'information. Ils ont été ici remobilisés dans l'analyse. C'est le cas, par exemple, des arguments qui portent sur la procédure de débat ;
- Enfin, nous avons mené une comparaison de certains thèmes abordés dans le

cadre des procédures avec les synthèses officielles.

Sur les 5 cas de débat étudiés, dans cette nouvelle phase, 3 cas se sont particulièrement bien prêtés à ce type d'analyse, il s'agit des débats concernant le contournement ferroviaire de Nîmes Montpellier, celui portant sur la construction du CDG express et enfin le débat du VRAL (présenté ci-dessous). Le matériau disponible sur ces trois cas a permis, en effet, de recueillir un nombre d'échanges (interpellation-réponse correspondante) suffisant et, qui plus est, rapporté in extenso, pour alimenter l'analyse des décalages.

En ce qui concerne, les deux autres débats, la suppression du bouchon ferroviaire de Bordeaux et le projet de liaison ferroviaire Lyon Turin, il s'est avéré, en revanche, qu'il était difficile de mener cette analyse compte tenu du matériau à disposition. Dans les deux cas, nous n'avions pas accès ni aux réponses du maître d'ouvrage ni aux *verbatim* exacts mais à des comptes rendus déjà en partie synthétisés. Pour ces deux débats, nous nous sommes donc limités, au-delà des thèmes traités lors du travail réalisé sur les indicateurs, à une rapide analyse des interventions faisant preuve, à notre sens, d'une certaine mise en perspective du projet, au-delà de ses impacts directs et immédiats.

Nous présentons tout d'abord ci-dessous plus en détail le cas du VRAL qui n'a pas été étudié en préalable et n'a donc pas fait l'objet d'une description au même titre que les autres débats.

3.4.2. LE DÉBAT PUBLIC SUR LA POLITIQUE DES TRANSPORTS DANS LA VALLÉE DU RHÔNE ET SUR L'ARC LANGUEDOCIEN

Un débat qui porte sur une politique et non pas sur un projet d'infrastructure

Le débat public dit du VRAL est le premier débat, en France, qui porte sur la politique des transports. Mené pendant 4 mois, du 27 mars au 26 juillet 2006, il fait suite à une saisine conjointe de la CNDP par le ministère des transports et de l'équipement et du ministère de l'écologie et du développement durable.

Le débat porte sur les « options générales de la politique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien » dans un souci d'éclairer le gouvernement dans ses décisions futures concernant le système de transport de ce territoire. Le dossier support du débat, élaboré par les services de l'état, décrit en effet, une situation très préoccupante quant aux perspectives d'évolution du système de transport de la vallée du Rhône et de l'arc languedocien, à l'horizon 20 ans. Les évolutions prévisibles des déplacements

laissent présager d'une dégradation importante des conditions de circulation, même en tenant compte des mesures de politique de transport déjà actées par le CIADT, et une augmentation des gaz à effet de serre, alors même que la France s'est engagée à diviser par 4 ses émissions d'ici 2050.

Dans ce contexte, l'État a voulu soumettre au débat public quarante mesures présentées comme complémentaires à celles déjà décidées par le gouvernement à 20 ans. Ces quarante mesures ont été regroupées en six familles : (1) La régulation de l'existant (mesures de gestion et d'exploitation), (2) le développement des modes de transport fluvial, maritime et ferroviaire, (3) le développement des infrastructures routières (nouvelle autoroute et élargissement des autoroutes existantes), (4) le progrès technologique soutenu, (5) la maîtrise de la mobilité routière (mesures de régulation économiques, réglementaires), (6) la modification des comportements et des modes de vie. Elles sont au cœur de l'animation du débat qui propose à chaque participant de prendre position sur ces six familles de mesures en essayant de se projeter à 20 ans. Celles-ci sont de nature très diverses et ne se limitent pas à des choix d'infrastructures. Ce débat se démarque en cela fondamentalement des débats publics, tels que prévus par la loi pour les grandes opérations d'aménagement, qui portaient jusqu'à présent sur des projets d'infrastructure. La loi de février 2002, qui est venue modifier substantiellement la loi de 1995 créant le débat public, ouvre en effet désormais la possibilité pour le gouvernement de saisir la CNDP pour organiser un débat sur « des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement » et non plus uniquement sur des projets d'infrastructures. Le débat du VRAL constitue le deuxième débat mené dans ce cadre là³⁷.

Les différents outils du débat

La phase de concertation a mobilisé différents moyens d'expression du public. Ont ainsi été organisées :

- 3 réunions générales de lancement dans les trois chefs lieux de région,
- 10 réunions thématiques sur des sujets nécessitant des approfondissements,
- 3 auditions publiques permettant à de grands acteurs institutionnels de préciser leurs positions,
- 3 réunions territoriales afin d'examiner l'acceptabilité locale des mesures envisagées. Afin de préparer ces réunions, des ateliers de travail (sans l'État qui n'a pas souhaité y participer) ont été organisés en amont, dans l'idée de proposer aux acteurs locaux des scénarios plutôt qu'une liste de mesures. Sans parler de scénarios, ce sont finalement trois orientations (correspondant

³⁷ Le premier, mené quelques mois avant, portait sur la gestion des déchets radioactifs à vie longue.

à des regroupements de mesures) qui ont été retenues pour être discutées et débattues localement : la mobilité soutenable, le report modal maximal de la route vers les autres modes, les mesures associées.

Outre ces réunions publiques, les acteurs avaient la possibilité de s'exprimer au travers d'un système de questions-réponses, en envoyant directement leur avis et contribution, en participant à un forum Internet, ou encore pour les acteurs du territoire (collectivités locales, associations, organismes socioprofessionnels, etc.) via les cahiers d'acteurs qui sont ensuite publiés et diffusés par la CNDP. Par ailleurs, pour la première fois, la CNDP a également organisé un atelier citoyen, qui rassemble un échantillon de « simples citoyens » qui, après un temps de formation sur la problématique, rédige un avis sous la forme d'un cahier d'acteur.

Le matériau utilisé

Face à la diversité des outils mobilisés et des productions écrites induites (comptes rendus, cahiers d'acteurs, question/réponse, synthèses diverses) nous avons choisi d'étudier plus particulièrement deux types de matériau :

Les comptes-rendus des réunions thématiques.

Sur la forme, ceux-ci permettent en effet d'avoir accès aux *verbatim* dans leur intégralité. Les réunions qui ont eu lieu localement sont par ailleurs plus susceptibles d'avoir mobilisé du « public » au delà des acteurs locaux du territoire (élus, associatifs, etc.) que les grandes réunions thématiques ou de lancement. Elles permettent, par ailleurs, de pouvoir observer de véritables échanges « en direct » (contrairement au système de questions réponses) entre les participants et le maître d'ouvrage. Sur les 10 réunions thématiques, compte tenu de la masse d'informations à traiter, nous en avons retenu 7 (Perpignan, Sète, Montpellier, Valence, Grenoble, Lyon, Chambéry).

Au final, 122 interventions ont été recensées sous la forme d'une base de donnée qui a constitué notre matériau de base pour analyser les décalages.

Les cahiers d'acteurs

Les cahiers d'acteurs, y compris celui issu de l'atelier citoyen, ont également été retenus. Ces documents ne permettent pas de réaliser une analyse des décalages telle que décrite ci-dessus mais ils constituent, en revanche, des argumentaires organisés des acteurs du territoire que l'on peut étudier sous l'angle des thématiques abordées à des fins de comparaison avec les résultats du débat. 46 cahiers d'acteurs ont ainsi été analysés.

3.5. LES DÉBATS : DÉCALAGES DES ARGUMENTS

Comme explicité ci-dessus, sont présentés dans cette partie, dans un premier temps les décalages observés entre les questionnements et contributions des participants aux réunions publiques territoriales organisées dans le cadre du débat (cf. description du matériau ci-dessus) et les réponses du maître d'ouvrage, en l'occurrence les représentants des ministères de l'écologie et du développement durable et du ministère de l'équipement et des transports. Ce travail est réalisé sur la base des comptes-rendus exhaustifs (*verbatim*) des réunions étudiées. Dans un second temps, nous avons retenu pour chacun des trois cas se prêtant à notre analyse, un certain nombre de thèmes susceptibles d'être mis en perspective au regard des synthèses et bilans du débat réalisés par le maître d'ouvrage.

3.5.1. ANALYSE DU DÉBAT PUBLIC SUR LA POLITIQUE DES TRANSPORTS DE LA VALLÉE DU RHÔNE ET SUR L'ARC LANGUEDOCIEN

Quels sont les décalages observés entre les interpellations du public et les réponses du maître d'ouvrage ? Illustration par quelques exemples

1. Plusieurs exemples ont été retenus car ils soulignent des décalages entre participants et maître d'ouvrage qui reposent sur la mobilisation dans les propos tenus de régimes de justification différents.

CONVAINCRE L'OPINION PUBLIQUE OU S'EN REMETTRE À UNE RÉGULATION INTERNATIONALE POUR MODIFIER LES COMPORTEMENTS

On trouve par exemple, dans ce registre, des décalages qui portent sur les modalités à envisager pour mettre en œuvre les mesures proposées par le maître d'ouvrage. Dans l'exemple suivant, si les deux parties s'accordent sur la nécessité de modifier les comportements de la population, le participant invoque pour cela des modalités s'inscrivant plutôt dans le registre du renom (convaincre l'opinion publique) – « *Dans un système libéral, de concurrence et de marché, de dictature du marché, qui aura l'autorité pour faire appliquer des mesures qui vont absolument à l'inverse de tout ce qui est vécu actuellement ... Je pense qu'il est nécessaire de convaincre la majorité de l'opinion publique. Nous ne nous en sortirons pas tant que l'opinion publique ne sera pas convaincue qu'il faut absolument faire des efforts* » – alors que la réponse du maître d'ouvrage porte sur la nécessité d'une régulation internationale (invoquant une argumentation proche de la cité civique) – « *Monsieur a tout à fait raison. C'est une affaire qui dépasse le débat public de la vallée du Rhône et même l'opinion publique française. Au-delà de l'opinion publique française, il faut évoquer les mesures*

prises par l'Europe et plus encore les accords internationaux sur les problèmes de la planète. Il est bien évident que les émissions de gaz à effet de serre se font partout dans le monde et il est nécessaire de mettre au point des protocoles internationaux qui conduisent les États à s'engager, comme ils ont tenté de le faire à Kyoto ». Se faisant, le maître d'ouvrage ne s'approprie pas l'argumentation du participant, la renvoyant à une échelle qu'il estime ne pas être de son niveau, de sa légitimité. Le débat est ainsi recadré par le maître d'ouvrage : on ne peut agir à notre échelle sur les comportements, cela ne relève pas de notre légitimité. De ce fait, la clôture de l'échange, malgré les apparences, est de nature hiérarchique (de type Léviathan).

FAVORISER LES MESURES COLLECTIVES VERSUS DÉVELOPPER DES SOLUTIONS ALTERNATIVES INDIVIDUELLES

Dans un autre exemple, le décalage, mis en exergue, porte sur les solutions envisagées. Alors que le participant réfléchit à des solutions collectives : « *que peut-on redonner comme compétitivité à des transports publics qui ont réellement leur place et permettraient éviter des investissements coûteux ...* », le maître d'ouvrage insiste au contraire, dans sa réponse, sur l'intérêt des solutions individuelles « *Par conséquent, et c'est le but de notre proposition concernant les véhicules propres, les véhicules urbains extrêmement économes en énergie. Il faut le faire, parce que comme vous le disiez aujourd'hui, sur ces déplacements locaux, au fur et à mesure que l'on s'éloigne du centre-ville, il y a de plus en plus de déplacements en voiture particulière, d'où l'effort indispensable à faire sur l'utilisation de véhicules très économes en énergie pour combattre l'effet de serre.* »

DONNER UNE LÉGITIMITÉ PUBLIQUE AUX PROJETS D'INFRASTRUCTURE VS FAVORISER LA SPHÈRE PRIVÉE

Plusieurs interventions de participants soulignent des divergences sur la nature des financements des projets d'infrastructures. Paradoxalement, ce sont les participants qui défendent l'intérêt d'un financement par le contribuable, s'inscrivant en cela dans un régime de justification proche de la cité civique — « *Je voudrais juste poser une question à M. Blanchet (Etat) puisqu'il faisait état du non financement par le contribuable de l'autoroute ferroviaire Perpignan Luxembourg : ce n'est d'abord pas forcément un point positif parce que le contribuable peut-être demandeur de financer les infrastructures publiques et il le fait régulièrement* » — alors que le maître d'ouvrage valorise et met en avant un financement par l'utilisateur, plus proche de la cité marchande « *le principal mérite de ce projet est qu'il ne demande pas d'argent au contribuable, ...* »

D'autres échanges illustrent cet engagement du maître d'ouvrage dans un « monde » marchand qu'il présente souvent comme inéluctable « *Nous vivons dans un marché unique*

européen dans lequel on assure la liberté de circulation des personnes et des biens. Dans ces conditions les irlandais sont libres de vendre leurs produits en Haute Savoie. Je suis désolé, c'est ainsi. ». Sans remettre en question ce « monde », le maître d'ouvrage défend en revanche, certaines mesures, présentées dans le dossier du débat, qui visent à réguler le marché : « *Cela dit, pour empêcher des transports trop importants sur des marchandises, outre le marquage proposé par Monsieur Marzolf, on peut penser à mettre davantage de péages ou des taxes carbone, etc. C'est l'idée que nous avons, mais on laisse au marché le soin de s'organiser car on vit dans une société qui est ce qu'elle est, mais ce sont les prix qui aident à prendre des décisions aussi bien de la part des producteurs que des consommateurs. On régule donc par les prix* ». Il n'évoque pas cependant les mesures également proposées dans le dossier du débat qui touchent plus fondamentalement à des modifications de comportement, au modèle de société. Cette position illustre la difficulté du maître d'ouvrage à défendre des mesures qui sortent du cadre classique du fonctionnement de la société alors même que le dossier du débat donne des pistes en ce sens (par exemple, la question des relocalisations des lieux de productions en lien avec les lieux de consommation). Il apparaît ainsi difficile sur le terrain pour le maître d'ouvrage d'assumer jusqu'au bout l'ouverture du débat sur des questions de fond (modèle de société).

CHOIX DE DÉVELOPPEMENT DES SOCIÉTÉS VS OPTIMISATION DES MOYENS

Il arrive que le maître d'ouvrage, en l'occurrence l'Etat, soit interpellé sur des choix qui ont trait à la production des biens et à leurs modes de consommation. Dans l'exemple suivant, l'interlocuteur constate en effet le manque d'efficacité, de performance des systèmes actuels qui selon lui incite à utiliser toujours plus de transports. Il attend donc de la part de l'Etat une intervention qui permettrait d'améliorer la performance des échanges en minimisant les transports : « *Que pense faire l'État face aux forces économiques pour éviter que la tulipe hollandaise aille se faire emballer en Afrique pour revenir chez nous ? C'est un grand problème. En l'occurrence, il y a vraiment beaucoup à faire pour éviter les échanges via les transports* ». L'interlocuteur déplore d'autant plus cette situation, que la question, abordée dans les documents introductifs au débat, ne semble pas être reprise par l'Etat au cours des réunions publiques : « *Concernant le document sur la mobilité soutenable, vous avez présenté des solutions permettant de diminuer les déplacements. Il y avait une ligne, malheureusement la toute dernière ligne du document, qui parlait de changement des systèmes de production et de consommation. En l'occurrence, cela me semble fondamental* ». L'Etat est peu enclin à s'engager dans une telle discussion sur le fond. Il choisit d'appuyer sa réponse sur un dispositif - la taxe carbone - justifié selon lui par une bonne adéquation au fonctionnement de l'économie, pour clore le débat : « *La mesure principale est la taxe carbone. C'est renchérir l'utilisation du pétrole, et les entreprises vont donc avoir une manière différente pour optimiser leur système productif. Je pense que la manière la plus adaptée dans une économie de marché, c'est de jouer sur les prix* ». De ce fait, l'Etat choisit de ne pas entrer dans des considérations qui pourraient, selon lui, dépasser le champ du débat. Cet échange illustre selon nous la difficulté qu'il peut y avoir pour le maître d'ouvrage à assumer tous les champs possibles d'interrogation quand on se situe dans un tel débat portant sur une politique soumise à des interdépendances variées, d'autant plus quand celles-ci ont été abordées dans le dossier de présentation de la procédure. Il s'en suit un repli du maître d'ouvrage sur des dimensions fonctionnelles du projet sans s'engager dans la discussion des finalités.

LE RENFORCEMENT DES MOYENS FINANCIERS DE LONG TERME DE L'ÉTAT VS L'ASSAINISSEMENT IMMÉDIAT DES FINANCES PUBLIQUES

Pour continuer sur les enjeux qu'il y a pour le maître d'ouvrage à penser de manière approfondie son dossier de débat avant de se présenter devant le public, citons l'exemple suivant. Il s'agit cette fois de deux échanges successifs, au cours desquels les interlocuteurs dénoncent le désengagement financier de l'Etat, révélateur selon eux d'une gestion économique de court terme de l'argent public, et significative des choix de l'Etat

en matière de politique de transport, privilégiant l'autoroute au détriment du ferroviaire : « Par le biais de la privatisation d'autoroute, l'Etat, dans une logique de désendettement à court terme (les privatisations rapporteront 10 milliards à l'Etat), se prive de moyens très importants (de 200 à 300 millions d'euros annuels) de financement des infrastructures de transport ferroviaire peu rentables à court terme. C'est là où le débat politique est important » ... « Mon intervention suit celle de mon collègue associatif qui a évoqué le système de la privatisation des autoroutes qui est une menace, et le futur financement des infrastructures autres que routières. Nous avons fait des réunions et des débats qui ont été nombreux. Mais aucune n'a été consacrée à notre point de vue sur la question des financements des infrastructures ferroviaires ». Il y a là une vraie remise en cause des choix opérés par l'Etat, qui s'inscrivent selon eux dans une démarche purement opportuniste et marchande au détriment de toute considération de long terme qui seule pourrait selon eux, et grâce à des financements publics, permettre d'engager une vraie politique de transport plus favorable au ferroviaire. L'État, hormis une réponse visant à préciser le montant obtenu grâce à la privatisation de l'autoroute : « Je voudrais rappeler que l'AFITF a reçu un chèque de 4 milliards d'euros suite à la privatisation des sociétés d'autoroute », refuse d'aborder la question comme le précise la CPDP : « L'État veut changer de sujet et ne pas polémiquer sur ce thème ». La CPDP est de nouveau amenée à intervenir devant l'insistance du second interlocuteur : « on a beaucoup parlé d'une taxation du routier pour inciter au report modal, ces taxations servant à financer les transports collectifs ». On est ici finalement face à un questionnement qui oppose des dimensions temporelles différentes, auxquelles l'État ne semble pas s'être particulièrement préparé : alors qu'il existait une ressource susceptible d'engager des réflexions à long terme sur l'évolution des transports, l'Etat se prive de cette possibilité et ne la compense que par un système de taxation pour l'instant l'hypothétique.

L'AVENIR EST À INVENTER VS LE FUTUR EST UN PRÉSENT QUI VIENT

Certains se positionnent de façon assez radicale en faveur d'un changement complet de tendances, seule solution selon eux si l'on veut s'inscrire dans une vision écologique de long terme. Pour cela, il est nécessaire de faire preuve de capacité à innover : « Il faut sortir de ce manque d'imagination pour dire, inventons. Que sont ces autres choses ? Je pense qu'on les a déjà dites, mais ce qu'il manque, c'est la volonté de changer les priorités ... En termes de priorité politique et en termes de transport, il faut inverser les priorités, non seulement pour les raisons que j'ai soulevées, mais aussi pour des questions écologiques ». À l'appui de son raisonnement, l'intervenant use par ailleurs d'éléments relevant de la vision « industrielle » souvent mobilisée par les maîtres d'ouvrage en matière de politique de transport, en se référant à la rationalité des décisions : « ... Aujourd'hui, on nous dit qu'il

faut doubler l'autoroute. Mais demain, ce sera le doublement au-delà de lui-même parce que la région de Lunel est en train de se réaliser. De fil et en aiguille, on va arriver à un doublement de l'autoroute tout au long du tracé, au détriment des solutions alternatives que sont le ferroutage, le merroutage. Je crois que c'est cela qu'il faut éviter ». Il dénonce ainsi le manque de performance, d'efficacité à long terme des politiques menées en matière de transports, si l'on persiste, cette fuite en avant mènera cette politique à sa perte. Malgré cela, le maître d'ouvrage refuse de sortir de son cadre de raisonnement fondé sur la tendance à moyen terme, alors qu'il est interpellé sur le long terme : « *En ce qui concerne le report modal, les chefs d'entreprises relèvent un certain nombre d'opportunités par rapport au transport routier, le coût, la fiabilité et la desserte. Or aujourd'hui, on se rend compte que les modes maritime et ferré ne présentent pas l'ensemble des facteurs satisfaisants pour généraliser ce report modal. Des efforts doivent donc être consentis, sur le transport combiné notamment qui, à nos yeux, est beaucoup plus performant que l'autoroute ferroviaire. En deux mots, le transport combiné consiste à mettre des remorques sur des trains. L'autoroute ferroviaire consiste à mettre l'ensemble du camion sur le train. Il y a le transport ferroviaire, mais aussi les transports maritime et fluvial. Nous sommes sur la façade méditerranéenne. Aujourd'hui, on ne peut pas dire, en regardant nos voisins, que nous n'avons pas les infrastructures nécessaires au report modal. Tant que nous ne développerons pas ces infrastructures, le report modal restera un voeu pieux, et les marchandises continueront à transiter par camion. Il est quand même aberrant aujourd'hui que l'ensemble des marchandises qui viennent d'Asie arrive sur les ports du Nord de l'Europe et transitent ensuite principalement par la route. Si nous développons les infrastructures nécessaires, les bateaux arrivant ici, il n'y aura qu'une desserte locale* ». Néanmoins, on observe une certaine recherche d'accord autour d'un bien commun qui serait constitué par la nécessité ou l'utilité de procéder à du report modal. En revanche, le constat sur les moyens à mettre en œuvre diffère : l'un postule que seul un changement rapide et complet de tendances pourra répondre aux enjeux qui se présentent, alors que l'autre demeure dans un schéma plus classique d'évolution progressive des modalités de transport qui ne joue pas sur les priorités.

CONSERVATISME, ÉCOLOGISME VS UTILITARISME

Dans le même ordre d'idée que l'exemple précédent, certains intervenants souhaitent défendre l'idée qu'il faut délibérément choisir de stopper la construction de nouvelles infrastructures routières : « *Je suis Christophe Collard, citoyen français habitant Saint-Étienne. Je veux dire que la Loire n'attend pas de trafic routier. Nous en avons suffisamment dans la Loire. C'est ce que je pense. Nous ne voulons pas de l'A45. Nous ne voulons pas non plus du trafic dans la Haute-Loire. Vous avez dit tout à l'heure «Pas de nouvelles infrastructures routières» Je croyais que vous alliez dire « Point », cela m'aurait plu. La dernière fois, vous aviez bien commencé « Pas*

de nouvelles infrastructures routières, point ». De toute façon, le fait de dire « Les nouvelles infrastructures routières seront seulement pour les usagers et les riverains », cela ne marchera pas. De toute façon, le plus gros du trafic actuellement polluant se passe en ville. Nous incitons les gens, en construisant l'A45, en construisant toutes ces autoroutes, à passer par le centre-ville. Résultat, nous avons des bouchons en centre-ville, nous avons des bouchons un peu partout et on ne comprend pas. Nous devons donc dire « Arrêtons de construire de nouvelles infrastructures routières, point ». Néanmoins, pour être entendu et ne pas être soupçonné d'immobilisme ou de « nymbisme » dans un monde en développement continu, il est nécessaire d'utiliser d'autres arguments, écologiques ou collectifs en l'occurrence. Le maître d'ouvrage saisit d'ailleurs cette opportunité offerte par la référence collective pour répondre : « Votre position est parfaitement légitime. Mais vous n'êtes pas sans savoir que beaucoup de personnes de votre propre département ont un point de vue différent et notre recherche est simplement une recherche d'équilibre. Cet équilibre est évidemment de réduire la part du routier tout en augmentant la part du ferroviaire et du fluvial. Pour autant, chacun sait, ici au moins, que nous n'avons pas encore atteint le niveau de plateau que nous pourrions souhaiter, que nous pourrions légitimement appeler de nos vœux. Mais il est vrai que nous avons toujours une augmentation des déplacements des personnes et des marchandises. Faut de pouvoir maîtriser ce besoin de notre pays, malgré les accroissements des voies ferroviaires et fluviales, nous ne pouvons pas simplement dire que nous ne faisons que de l'entretien d'un réseau routier qui a été dessiné en d'autres temps dans d'autres conditions ». On observe donc un réel décalage entre les deux interlocuteurs : si tous deux font référence au collectif pour soutenir et légitimer leur argumentation, ils s'en servent pour défendre des visions du monde différentes. L'un prône une satisfaction des intérêts collectifs, notamment au regard de considérations écologiques, par l'arrêt des infrastructures routières, alors que l'autre souhaite au contraire répondre aux besoins des personnes et des marchandises à se déplacer.

Ce décalage est renforcé par la suite de l'échange entre les deux mêmes interlocuteurs. Cette fois, l'intervenant utilise le registre de la reconnaissance et du mérite du territoire concerné et de ses populations, justifiant un effort d'innovation, toujours dans l'optique de mettre fin aux constructions routières : « Le TOP : vous avez, comme beaucoup, dans la tête cette fameuse notion de rocade autour des agglomérations. Vous pensez que c'est bien. Je préférerais aujourd'hui que nous pensions rocade ferroviaire et non pas rocade routière. L'ouest lyonnais mérite mieux qu'une rocade routière, même si nous avons la partie en tunnel. Nous espérons tous, et au plus vite, que le tram-train de l'ouest lyonnais se mette en service dans les meilleures années et soit remis ensuite à un réseau allié au sein de l'agglomération lyonnaise. Je vous invite à avoir cette réflexion rocade ferroviaire et non pas routière ». Le maître d'ouvrage

persiste dans son recours à l'intérêt du collectif pour légitimer la poursuite des constructions routières : « *Je vous remercie de ces remarques auxquelles j'adhère en bonne partie. Pour autant, remplacer le bouclage du périphérique par du ferroviaire seul – je suis le premier à le regretter – est malheureusement utopique. Pour l'instant, des gens cherchent tout moyen de passer à l'ouest. Pour l'instant, ils passent par une partie du centre-ville. Le shunt existe, mais il se fait malheureusement au détriment des riverains. Nous devons donc le faire de façon transparente, mais enterrée. Nous n'apporterons pas de nuisance puisque la plus grande longueur du TOP serait enterrée, vu d'ailleurs son coût et les difficultés à affronter pour sa réalisation. En choisissant bien les points d'entrée et de sortie pour que les frets de marchandises ne se l'approprient pas, nous aboutissons à cette logique qu'il y a, de façon pragmatique, des gens qui, de toute façon et pour des raisons variées, ne peuvent pas se contenter uniquement des transports en commun* ». Il y associe cette fois une dimension d'efficacité et de performance, mais aussi d'équité, qui s'applique non seulement aux déplacements mais aussi à la maîtrise des nuisances. Le maître d'ouvrage tente ici par son expertise de rallier l'intervenant à son constat sur les solutions à mettre en œuvre, tout en lui donnant le sentiment de partager son point de vue.

Les exemples que nous venons de voir illustrent des décalages qui se situent, selon la terminologie de Thévenot, dans le régime de la justification : l'un et l'autre des intervenants font preuve dans ce cas d'une certaine montée en généralité, ils font référence à une forme de bien commun dans leurs arguments.

- 2. Plusieurs échanges se caractérisent par des décalages qui opposent des régimes d'engagement différents et portent donc moins sur la confrontation de « mondes » et de leurs valeurs associées. On trouve ainsi plusieurs exemples où le participant inscrit son argumentation dans un ou des régimes de justification alors que le maître d'ouvrage place son discours dans le régime du plan.**

FAIRE CONNAITRE DES MODES ALTERNATIFS PEU CONNUS VS ACTIONS EXISTANTES

Par exemple, sur la question du développement de la bicyclette et de son potentiel en tant que report modal, très peu développée dans le dossier du débat, plusieurs interventions de participants défendant ce mode de transport, dénoncent son manque de notoriété, ouvrant la voie à des mesures pour améliorer l'image du vélo dans l'opinion publique en lien avec son intérêt pour l'environnement. « *Je suis un peu surpris que les exposés n'aient pas abordé le problème de la bicyclette concernant le report modal. La bicyclette est mal connue en France et très peu utilisée. Pourtant on a de nombreux exemples de pays européens qui ont montré le potentiel de report modal que représentait la bicyclette tant pour les transports locaux que pour*

les transports régionaux. Au niveau local, il est évident que, sur les trajets courts, la bicyclette présente des avantages nombreux : ne pas prendre de place, ne pas émettre de gaz à effet de serre, favoriser la santé publique, etc....C'est un moyen à promouvoir en ville pour inciter à un report modal de la route vers le vélo ...». À cette interpellation, qui renvoie à des valeurs proches de la cité du renom, le maître d'ouvrage répond sur le registre du plan « Je donnerai deux éléments de réponse. Le premier concerne la multimodalité au niveau des gares, c'est-à-dire la possibilité de développer autour des gares des espaces qui permettent de stationner les bicyclettes. Ce sont des projets qui sont développés avec les municipalités. La deuxième concerne la possibilité de transporter sa bicyclette dans le train. La SNCF avec un certain nombre de partenaires au niveau des conseils régionaux mais également des constructeurs de matériels ferroviaires développe depuis plusieurs années des espaces réservés aux bicyclettes à l'intérieur des trains qu'il s'agisse des TER ou des trains grandes lignes corail ». Ce faisant, il ne saisit pas l'opportunité d'imaginer d'autres mesures que celles déjà existantes. Assez classiquement, il s'inscrit dans des approches sectorielles qui l'ancre fortement dans les cités marchandes (la régulation par le marché) et industrielle (l'efficacité et la performance). Dans ce schéma, la bicyclette ne peut devenir un enjeu central (il n'y a pas un marché assez conséquent, la bicyclette est considérée comme petite dans le monde marchand), elle ne permet pas d'aller vite (pas efficace, performante au regard de la vitesse des déplacements).

Un autre échange, présentant le même type de configuration, confronte une argumentation d'un participant qui mobilise des références à la cité « inspirée » (sortir des habitudes) et à la cité « industrielle » (être performant et efficace en matière de transport) – « Je voudrais que l'on ne confonde pas deux choses : le progrès et la croissance économique. Je voudrais que l'on défasse l'élasticité entre la consommation d'énergie et les transports comme on l'a fait, je me permets de vous le dire, entre l'énergie et la production économique, il y a quelques années. Pour cela il faut regarder les choses en face, messieurs les industriels. Voulez-vous toujours faire de la logistique sur des camions qui roulent sur les routes au mépris à la fois des règles élémentaires d'économie, de la protection d'environnement et de la sûreté des véhicules et des personnes. » La réponse du maître d'ouvrage apparaît décalée car se contentant de considérer l'argumentation du participant dans le régime du plan et répondant sur ce même régime – « le premier élément concerne la comparaison entre l'augmentation du trafic routier sur le réseau concédé l'année dernière et le PIB....le PIB a augmenté de 1,2% révisé il y a quelques semaines à 1,1%. L'augmentation du trafic constaté sur les autoroutes concédées l'année dernière a été de 1,1% donc équivalence PIB égale augmentation sur les autoroutes concédées. C'est à peu près le chiffre. ».La montée en généralité du participant n'est pas du tout, dans ce cas, reconnue, la clôture de l'échange est de type Léviathan.

FACE À UNE DEMANDE DE JUSTIFICATION DES HYPOTHÈSES UNE LÉGITIMITÉ ASSISE SUR L'EXPERTISE ...

À plusieurs reprises l'État a été interpellé sur les hypothèses retenues. Cette fois l'intervenant refuse l'hypothèse selon laquelle le facteur 4 ne pourrait être atteint : « *Sur le fait que l'Etat annonce que le facteur 4 ne pourra être atteint, c'est une hypothèse que nous ne pouvons pas accepter. À quoi servirait le développement économique si on tue les populations ? Le problème du changement climatique est cela aujourd'hui. Si on ne prend pas des mesures draconiennes, d'ici 10, 20 ans, ou cela ira peut-être beaucoup plus vite que ce qu'on a prévu, on va se trouver dans une situation où ce sont les populations elles-mêmes qui vont disparaître. Cela peut paraître des scénarios catastrophes. Mais vraiment la problématique à laquelle on est confronté est celle-là. On a vu toute une série de mesures qui sont possibles, suivant comme elles sont travaillées, et qui nous amènent à respecter le facteur 4. C'est dans ce sens qu'il faut s'engager. Ne croyez pas, Messieurs les Représentants de l'Etat, que les gens vont rester totalement inactifs chaque fois que des projets d'autoroutes seront en route ! Ils ont compris aujourd'hui que ce n'est pas en augmentant les tuyaux qu'on allait régler le problème de la circulation et des transports* ». Il se situe dans le régime de la justification en ayant recours à différents principes tels que le respect et la protection de l'environnement pour la survie de l'homme, en faisant preuve notamment d'innovation, d'audace. Il en appelle même à la conscience collective pour faire pression sur l'État en vue de faire les choix susceptibles de changer les tendances. L'État n'entre pas dans ce débat : il affirme sa légitimité en présentant ses choix comme des non-choix qui n'appellent aucune discussion : « *À propos des 40 %, nous avons entendu dans plusieurs réunions que ce chiffre a été contesté. Nous avons dit, à partir de dires d'experts, que cette façon de poser le problème paraît correspondre à la réalité, indépendamment de tout jugement, du style accepte-t-on ou pas ? Sur les autoroutes, j'insiste sur le fait que le dossier de l'État ne propose pas d'autoroute. Il dit simplement que dans l'état actuel des choses, il y a une problématique effet de serre. Elle est très clairement explicitée dans le dossier. Je l'ai rappelée. J'ai rappelé moi-même à l'instant que même si on fait du report modal, et que l'on pousse la technologie à fond, cela ne suffit pas. Cela veut dire qu'il faut faire autre chose* ». L'État s'appuie sur l'expertise pour refuser d'aborder les considérations de l'intervenant sous l'angle des principes ou du bien commun.

... ET QUAND LES FONDEMENTS DE L'EXPERTISE SONT DISCUTÉS, UNE LEGITIMITE CETTE FOIS JUSTIFIÉE PAR DES VALEURS

Là encore, les hypothèses retenues par l'État sont discutées, il s'agit cette fois de l'annonce concernant une augmentation du trafic routier de 40% à l'horizon 2020. L'intervenant regrette ici le manque de lisibilité sur les hypothèses de croissance du trafic, et notamment le fait que les perspectives d'avenir avancées et susceptibles d'influencer un certain nombre de choix ne soient pas davantage remises en question compte tenu de l'incertitude croissante face à l'évolution de différents paramètres : « Je trouve un peu dommage que le débat ne mette pas en avant les propres doutes que vous avez, vous aussi, sur les perspectives d'avenir. Je crois qu'on est sur une phase de changement dans laquelle on ne sait pas du tout ce qu'on va devenir. Je ne suis pas en train de dire que les 40 % ne se produiront pas. Simplement, j'aurais aimé que l'on fasse plus de place dans le débat, sur les doutes que l'on peut avoir, aujourd'hui, sur des raisonnements basés sur des faits ayant eu lieu dans le passé, mais qui sont obsolètes. Le prix du baril a largement dépassé vos prévisions par rapport au calcul de trafic. Le taux de croissance est lui aussi fondé sur des éléments dont on ne sait pas, demain, comment ils vont évoluer ». Cette fois, alors qu'il est interpellé sur des paramètres précis ayant fondé ses hypothèses, et susceptibles de les remettre en cause, l'État opère une montée en généralité en recourant à la dimension sociale pour justifier la non restriction de la mobilité : « L'aspect social a peu été développé dans les réunions thématiques. On parle tous des trois piliers du développement durable et on oublie tout de suite l'aspect social. Pourtant, quand on se contente de dire va-t-on laisser la liberté de mobilité maximum ou va-t-on la restreindre ? Qui est touché en premier par des mesures de restriction ? Ce ne sont pas les gens les plus à l'aise financièrement, ce sont les autres. En tant que représentants de l'Etat, nous sommes obligés d'avoir une responsabilité forte là-dessus. Avant de dire que c'est tout simple, qu'il y a une solution à faire cela, qu'on va interdire aux gens d'aller travailler en voiture, et si le carburant augmente, les premiers qui en souffrent, sont ceux qui sont obligés de se servir de leur voiture ». Il choisit ici de renforcer sa légitimité en réaffirmant sa responsabilité à garantir l'équité de tous, dans une perspective de développement durable. Par cette position, il traduit finalement le choix de l'État qui consiste à ne pas remettre en cause les tendances de développement.

UNE DEMANDE POLITIQUE DE LONG TERME ÉVINcée PAR DES CONSIDÉRATIONS PRAGMATIQUES

Dans l'exemple qui suit, l'interlocuteur s'inscrit dans une réflexion qui peut être qualifiée de développement durable : il est dans le long terme et il évoque à ce titre la santé, la congestion, l'aménagement : « *Tout d'abord, nous considérons que la question des transports est une vraie question politique au sens premier du terme et nous ne pouvons laisser le marché décider seul des choix modaux. Nous attendons de l'État qu'il prenne des mesures fortes pour le transfert de la route vers les modes de transports alternatifs et notamment le ferroviaire. Actuellement, quelle est la question posée ? Solutionner la gêne et la saturation que connaît actuellement la vallée du Rhône ou que les projections permettent d'imaginer dans les vingt années à venir. Pour nous, la question est d'apporter une solution beaucoup plus durable aux problèmes de congestion, de santé, d'impact population et d'aménagement, bien au-delà de l'échéance des vingt ans qui correspond en général à l'échéance moyenne de la réalisation d'un grand projet. Nous attendons donc de l'Etat qu'il prenne aujourd'hui une décision responsable, qu'il marque un changement radical dans l'esprit de tous les acteurs ou usagers de transports* ». Il en appelle à la responsabilité de l'Etat, à son intervention pour rompre avec les tendances actuelles qui laissent le marché guider toutes les évolutions possibles. Face à cette interpellation forte, l'État ne répond que moyens, capacités. Il évite ainsi de se mesurer à la dimension politique de l'intervention : « *Aujourd'hui dans la vallée du Rhône, vous avez une ligne ferroviaire sur la rive droite qui est dédiée fret, vous avez une ligne dédiée voyageurs, la ligne à grande vitesse, la ligne de la rive gauche, qui est mixte où vous avez à la fois du fret et des TER. Sur ces trois lignes aujourd'hui, nous avons des réserves de capacité, c'est-à-dire s'il y avait la clientèle, nous pourrions faire circuler plus de trains de voyageurs et plus de trains de marchandises. Alors qu'à Lyon, nous avons un problème de bouchon ferroviaire* ».

3. Enfin, certains échanges présentent des décalages non pas sur les régimes d'engagement mais sur les thématiques abordées

Par exemple, dans l'échange suivant, alors que le participant axe son intervention sur la thématique de l'effet de serre, attirant l'attention sur l'incohérence des mesures proposées au regard de l'objectif affiché de réduction des gaz à effet de serre : « *Tout à l'heure on a dit la priorité des priorités c'est de faire baisser les émissions de gaz à effet de serre et, ensuite, les mesures que l'on nous a proposées pour répondre à cet objectif c'est d'élargir l'A9 et l'A7, d'augmenter les infrastructures routières, de comprendre que la croissance des flux de voyageurs et des flux de fret est incompressible* », et proposant pour être plus efficace « *de limiter les transports et non pas d'espérer un moteur propre sur un camion qui va économiser 10% de carburant alors que dans le même temps le nombre de camions sera multiplié par dix sur les routes* », le maître d'ouvrage oppose à cela, clôturant ainsi la discussion, une référence

républicaine non discutable et qui s'impose à tous « *la liberté de se déplacer est une liberté fondamentale* » : effet de serre contre liberté !

Quelles sont les thématiques abordées par le public ?

Un certain nombre d'échanges ne présentent pas de décalage manifeste sur les régimes d'engagement. Ces derniers n'en sont pas moins intéressants pour illustrer la richesse des préoccupations du public d'un point de vue des thématiques abordées. L'analyse de celles-ci souligne, en effet, une grande diversité des préoccupations du public et une large ouverture dans la conception des politiques de transport qui dépasse largement l'approche sectorielle ou les revendications locales. Les exemples ci-dessous illustrent cette diversité.

AGIR À LA SOURCE DE LA DEMANDE EN TRANSPORT : UN CHOIX DE SOCIÉTÉ

Modifier nos modes de vie

Plusieurs échanges dénoncent nos modes de vie actuels qui reposent sur une « *logique du toujours plus* » et génèrent une croissance exponentielle des déplacements « *D'après ce que j'entends, j'ai l'impression que tout se passe dans une logique de toujours plus. Ce qu'il faut dans une logique de toujours plus... On est nombreux. On se déplace plus fréquemment, plus rapidement. On va toujours plus loin... Est-ce que ce n'est pas plus simple de moins se déplacer, d'habiter là où on travaille ? Je pense que c'est beaucoup plus simple à long terme.* », remettant en cause le « *culte de la croissance* ». Pour réduire ces déplacements à la source, certains proposent d'inclure dans le débat une réflexion, actuellement manquante, sur les alternatives à développer « *Je suis étonné de ne pas entendre d'alternatives aux transports dans le débat. Pourtant, les systèmes d'informations se sont considérablement améliorés au cours des quinze dernières années. On pourrait avoir des alternatives aux transports pour les passagers, avec le télétravail sous différentes formes... Actuellement, les consommateurs sur Internet sont tout à fait capables, au moyen d'outils qui sont à la disposition de tout le monde, de trouver le meilleur prix pour un produit précis, quitte à aller le chercher à des milliers de kilomètres. Pourquoi des outils semblables ne seraient-ils pas développés pour limiter les distances, les déplacements ?* ». La problématique du débat renvoie ainsi à des choix de société et non pas seulement à une politique sectorielle. « *Je fais partie du collectif pour la qualité de vie à Salindres et ses environs. D'après tout ce que j'ai entendu, je pense qu'il s'agit d'un choix de société ... Il me semble que ce sont des choix de société qui doivent nous guider (cite l'exemple d'une ville anglaise « entièrement construite à partir de la proximité du travail des gens »)* ».

... pour faire face aux enjeux environnementaux et à la pénurie annoncée du pétrole

Ces modifications de modes de vie sont souvent explicitement justifiées par des enjeux de pénurie de pétrole afin d'anticiper « pour l'avenir de nos enfants » (« En ce qui nous concerne, on est aussi préoccupé par le chômage et l'avenir de nos enfants. Sur le chômage, quand on voit l'accroissement du prix du carburant aujourd'hui, on s'imagine ce qu'il peut être demain... il faudrait commencer à réfléchir comment rapprocher les emplois »), et/ou par des enjeux environnementaux que cela soit le changement climatique « Je voudrais insister parce que cela a déjà été dit dans la salle mais pas beaucoup à la tribune, sur le fait que le kilomètre le moins bruyant, le moins polluant et le plus économique sur le plan énergétique est celui que l'on ne parcourt pas » ; « Selon moi la première mesure à prendre pour diminuer les gaz à effet de serre, c'est de limiter les transports », la recherche d'un certain équilibre planétaire entre le nord et le sud « On a aussi un souci d'équilibre entre le nord et le sud. Si tout le monde vivait comme un Français, il faudrait deux planètes. On a envie que les enfants qui vivent en Chine ou en Inde se développent aussi. Combien faudra-t-il de planètes si on continue à se transporter et à développer nos autoroutes et nos transports qui polluent ? » ou encore pour éviter des « reports de pollution » « Ce report modal n'est-il pas un report de pollution ? Pour le ferroviaire, il s'agira de pollution sonore, la pollution électrique source de cancers, la pollution visuelle. Pour le fluvial, la pollution des eaux, etc. Comme le disait Monsieur, il faut réellement revoir les transports inutiles. Lorsque les tomates d'Espagne vont en Hollande et qu'elles croisent les tomates de Hollande qui vont en Espagne, etc ». Certains soulignent enfin que compte tenu « des nécessités que vous avez évoquées, le pic pétrolier et de celles que vous n'avez pas évoquées, la rareté de certaines matières premières, qui vont bloquer un certain nombre de commerces internationaux et (compte tenu) de la crise du climat à laquelle contribuent les transports » ...on ne peut qu'aller vers « une philosophie » de la « décroissance durable ».

Convaincre l'opinion publique versus être plus dirigiste

Pour modifier les comportements, il faudrait avant tout « convaincre la majorité de l'opinion publique », du fait que « dans un système libéral, de concurrence et de marché, (personne n'a) l'autorité pour faire appliquer des mesures qui vont absolument à l'inverse de tout ce qui est vécu actuellement ». Certains estiment que l'on pourrait et devrait à l'inverse mener une politique plus dirigiste : « Je crois qu'on doit aller vers une politique plus dirigiste. Ça va peut-être faire grincer certaines dents. Mais ce n'est pas parce que la voiture est synonyme de liberté qu'on peut aller où on veut et quand on veut tout simplement parce qu'on le veut bien, comme le dit une certaine pub ».

UNE VISION GLOBALE DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS EN LIEN AVEC L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Agir sur la demande passe également par penser les politiques de transport en lien étroit avec les politiques d'aménagement du territoire et notamment l'urbanisme (*Je parlerai de cohérence au niveau d'urbanisme. Vous disiez de mettre des transports en commun, mais l'urbanisme est de plus en plus épars. On aura de plus en plus de problèmes de transport parce que les gens sont obligés de prendre deux ou trois voitures, et parfois plus. Dans les Cévennes, les gens ont obligatoirement besoin de plusieurs voitures parce qu'il n'y a pas de cohérence d'urbanisme. Si on n'a pas vraiment de politique de cohérence, je crois qu'on va dans le mur régulièrement* »).

Il faut ainsi revenir à une approche plus globale et non pas sectorielle et sortir d'une « logique de tuyau » qui n'a comme objectif que le transit de produits provenant d'Espagne : « *Autrement dit, nous sommes dans une logique de tuyau et non pas, comme nos anciens l'ont fait il y a 40 ou 50 ans, en particulier Monsieur Guichard, éminente personnalité gaulliste qui parlait de l'aménagement du territoire... Il n'est pas question d'aménagement du territoire.* »

Enfin, *a minima* il est demandé de coordonner les différents modes de transport sur les territoires « *A l'heure actuelle, chacun intervient dans sa zone, mais il n'y a pas de coordination. Il faut qu'un organisme public prenne cela en charge et regroupe tous les décideurs ...* ».

DES APPROCHES LOCALES COMME SOLUTION À UN PROBLÈME GLOBAL

Alors que le débat est principalement axé sur les grands axes, les grandes infrastructures, le public s'intéresse à des solutions locales soulignant qu'en travaillant d'abord à cette échelle on pourrait déjà résoudre une partie des problèmes plus globaux « *Il y a des besoins territoriaux qui sont moins amples que les besoins d'axe européen. Si on travaille sur les besoins de territoires plus petits, on évitera des engorgements sur les axes beaucoup plus importants* » ; « *On parle de choses un peu à grande échelle de temps, de projets, de beaucoup d'argent. Localement, avec les routes existantes dans le secteur, est-ce qu'on ne peut pas améliorer les transports en commun tels qu'ils sont avec ce que l'on a aujourd'hui ? C'est-à-dire des bus qui ne font pas nécessairement 50 places, des bus de 20 personnes, des bus de 9 places, du covoiturage. Il y a des solutions. Les gens pourraient se déplacer autrement que par la voiture.* »

Certains proposent de travailler à l'organisation du transport de personnes pour limiter les transports inutiles « *Dans une même banque, des gens de Chambéry vont travailler à l'agence d'Annecy et des gens d'Annecy vont travailler à l'agence Chambéry. Pourquoi, au sein de la même entreprise, ou même entre les banques ne pourrait-on pas se mettre d'accord pour éviter ces transports inutiles ?* ».

DÉVELOPPER LES MODES DE TRANSPORT ALTERNATIFS

Afin de développer les modes alternatifs à la route, certains prônent une véritable « *politique tarifaire* », au-delà des outils de taxation qui sont également discutés dans le débat ainsi que la rénovation des lignes existantes. La mise cohérence des budgets (« *Je pense qu'on pourrait aller beaucoup plus loin. Pourquoi ne nous parle-t-on jamais des budgets ? ... les budgets de l'État, et des collectivités, favorisent d'une manière massive la route, qui est le moyen de transport le moins rationnel en ce qui concerne la préservation de la planète et de la santé humaine* »), des projets (« *Je voudrais dire que la DDE s'est félicitée de faire avancer les deux projets d'infrastructures 2x2 voies routier et le projet ferroviaire. J'aurais préféré qu'ils se félicitent de faire avancer le projet ferroviaire plus vite que le projet routier pour changer de politique de transport* ») et des mesures fiscales (« *Je ne vais pas non plus développer toutes les mesures prises en faveur de la route, je citerai seulement le gasoil défiscalisé, ... ce qui signifie que la taxation des poids lourds n'est pas une mesure de rétorsion, mais une mesure d'équité, une mesure de justice, une application simple du principe pollueur-payeur.* ») au regard de cet objectif de développement des modes alternatifs est également souvent réclamée.

Enfin le transport par vélo, totalement absent du dossier du débat est plusieurs fois mis en débat comme une vraie alternative à la voiture pour les courtes distances mais également les longues distances : « *je suis un peu surpris que les exposés n'aient pas abordé le problème de la bicyclette concernant le report modal. La bicyclette est mal connue en France et très peu utilisée. Pourtant, on a de nombreux exemples de pays européens qui ont montré le potentiel de report modal qui représentait la bicyclette tant pour les transports locaux que pour les transports régionaux* »

DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX PEU PRÉSENTS DANS LE DOSSIER DU DÉBAT REMIS SUR LA TABLE DE DISCUSSION : LA BIODIVERSITÉ

Au de là de l'effet de serre, très présent dans les discussions, les autres thématiques environnementales et notamment la biodiversité, totalement occultés dans le dossier du débat, sont remises sur la table de discussion par le public. « *Je travaille dans le domaine de l'environnement. Je voudrais vous en parler. Dans votre explication, vous parliez des gaz à effet de serre. C'est vrai que ça existe, mais ce n'est pas l'impact le plus important à court terme. Quand il y a une autoroute, une route, il y a des impacts sur la faune par la mort, sur les populations, sur la flore, sur l'eau. Il y a des impacts dont vous ne nous parlez pas. Je voulais souligner ceci.* »

DES CONSIDÉRATIONS SOCIALES À PRENDRE EN COMPTE

Certains soulignent l'importance de tenir compte des aspects sociaux induits par toute politique des transports, en révélant une catégorie d'utilisateurs absente du dossier support,

les populations les plus fragiles : *« effectivement, impact majeur sur les personnes les plus fragiles, socialement, économiquement en termes de mobilité, et en effet, il ne faut pas confondre une certaine décroissance volontaire souhaitée dans certains secteurs et la paupérisation des gens. Décroissance et paupérisation ne sont pas synonymes. Les gens dont vous parlez, sont des gens qui ne peuvent pas, dans le meilleur des cas, utiliser leur véhicule parce qu'ils n'ont pas d'essence à mettre dedans, et très probablement, très, très vite, de plus en plus vite, ils ne vont plus avoir de voiture. La solution pour ces gens, ce sont des tarifications sociales au niveau des transports en commun, dans la gratuité lorsqu'on se déplace pour aller à son travail, dans toute une série de mesures de ce type. C'est effectivement important. Mais ce champ d'investigation échappe complètement aux automobilistes »*. Les propositions émises visent à intégrer ces populations dans une politique des transports favorisant un report modal.

Dans l'évaluation des impacts du transport routier justifiant le report modal, le public ouvre également la discussion, au-delà des impacts environnementaux, à d'autres questions sociales, jugées non suffisamment prises en compte, notamment la thématique des morts sur la route *« Mais la problématique des associations, c'est aussi un aspect social. On a toujours 5 000 morts par an sur les routes : c'est une véritable guerre civile. Je pense que c'est insoutenable de considérer que ces 5 000 morts sont un niveau supportable »*, et celle des salariés du transport routier *« J'aimerais apporter une réponse côté social. Aujourd'hui, pour vous dire à quel point la situation est grave, l'ensemble des organisations syndicales du secteur, et c'est assez rare pour être souligné, a sorti un communiqué de presse appelant l'ensemble des salariés à une action : « assez de dumping et de casse sociale »*.

LA MONDIALISATION : UNE NÉCESSAIRE RÉGULATION NATIONALE VOIRE EUROPÉENNE

Élargissant le débat à la question de l'origine même des échanges internationaux et leur mode de régulation, à la source des problèmes de transport, le public questionne la gouvernance internationale de ces échanges : *« Je suis un simple citoyen. Je voudrais revenir à des banalités de base. Le développement de la mondialisation et des échanges internationaux vient en opposition avec les économies d'énergie... On est obligé de se poser la question : pourquoi les échanges internationaux sont tels qu'ils sont aujourd'hui ? Ces échanges internationaux ne doivent-ils pas être régulés d'une autre façon ? C'est au niveau politique que se posent ces problèmes. Ils doivent être pris en charge au niveau national et au-delà au niveau européen et au niveau d'une conférence internationale. »*

LA REMISE EN QUESTION DES HYPOTHÈSES DE CROISSANCE DU TRAFIC

Enfin pour finir, de nombreux échanges remettent en question les hypothèses de base de développement du trafic routier dont les fondements privilégient ce secteur, ou ne prennent pas en compte certains facteurs de rupture jugés incontournables : *« J'attends des éléments sérieux et scientifiques qui permettent de justifier ce chiffrage de 40 %, autres que les extrapolations macroéconomiques qui n'ont comme fondement que la voix des modèles et des gens qui bâtissent les routes et autoroutes »*. *« Depuis quatre ans, avec 398 milliards de kilomètres parcourus, la circulation routière n'augmente pas plus pour les voitures légères. « L'inflexion n'est pas nouvelle - ajoute le rapport - elle se confirme. Le chiffre est stable et va rester stable »*.

DES ENJEUX DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Les participants se sont également prononcés sur la procédure elle-même regrettant pour certains l'absence des acteurs concernés par les enjeux mis en discussion, en ciblant en particulier les élus locaux. La mise en débat d'une politique sectorielle s'ouvre nécessairement sur des enjeux qui la dépassent : *« Aujourd'hui dans cette salle, et lors des précédentes réunions, il y a très peu d'élus, aucun élu en charge d'un exécutif territorial. Or au cours de ces différentes réunions, nous avons vu que ceux qui décidaient sur les mesures à prendre, outre l'Etat, c'étaient les communautés d'agglomérations, les communautés urbaines, les conseils généraux et les conseils régionaux. On ne peut que regretter leur absence forte dans ce débat »*.

Au vu des enjeux discutés certains vont même jusqu'à réclamer une implication citoyenne encore plus forte faisant référence à des procédures de type référendum suisse qui donnent selon eux une portée plus importante à la procédure au regard de la décision : *« Je crois qu'en Suisse, on a l'exemple inverse d'une nation qui a fait un choix. Et ce choix doit être fait démocratiquement. C'est pour cela que le débat public ne me paraît pas suffisant si en France on n'instaure pas un certain référendum par rapport aux populations. C'est à partir de la constitutionnalité du référendum suisse que le gouvernement suisse a basculé, sinon il aurait continué à être favorable au lobby routier »*.

Quelles sont les thématiques abordées dans les cahiers d'acteur ?

Les 46 cahiers d'acteurs ont été analysés sous l'angle des thématiques et partis pris qui ressortaient des propositions émises et de leur argumentation. Il ressort qu'à l'exception de la société civile dont la contribution est très concentrée (un cahier d'acteurs pour plusieurs associations), peu d'acteurs alertent sur l'urgence de la situation environnementale, peu envisagent des ruptures possibles dans les perspectives d'évolution du trafic envisagé dans le dossier support du débat (qui pourrait être lié au coût du pétrole voire à des pénuries ...).

Par ailleurs, globalement tout le monde s'accorde sur l'intérêt de développer le transport ferroviaire et/ou fluvial voire maritime selon cependant deux optiques très différentes :

- Pour les uns, il s'agit essentiellement de répondre à un souci d'efficacité des transports, pour améliorer la desserte terrestre et le transport des marchandises, et de prise en compte des prévisions de croissance du trafic. Dans ces cas-là, les mesures de transport routier (nouvelle autoroute ou élargissement de celles existantes) ne sont pas écartées pour autant, elles sont jugées complémentaires et souvent indispensables, certains estimant que le report modal ne doit pas être considéré comme une alternative au routier mais comme un complément efficace, le routier étant voué à rester prépondérant. La problématique effet de serre n'est jamais citée ici pour justifier de ce report modal.
- Pour les autres, il s'agit avant tout de favoriser des modes de développement qui permettent de lutter contre l'effet de serre. Dans ces cas là, toute augmentation du routier est bannie car participant au cercle vicieux largement dénoncé : augmentation des capacités routières -> augmentation du trafic -> congestion -> besoin de nouvelles capacités routières. Certains poussent la logique jusqu'à soutenir des mesures qui visent à modifier structurellement nos modes de vie et de consommation. Les hypothèses d'évolution du trafic sont ici souvent remises en question car reposant sur des méthodes ne faisant que reproduire les dynamiques passées et ne permettant pas d'introduire des éléments de rupture. Le dossier support du débat est critiqué car tendant à favoriser les mesures « routières ».

Il ressort également de ces cahiers d'acteurs une controverse sur la prise en compte ou pas dans le débat des décisions déjà actées dans le cadre du CIADT 2003. Beaucoup d'acteurs se réfèrent en effet à ce CIADT qui a déjà programmé un certain nombre d'aménagements notamment routiers. Certains s'y réfèrent en considérant que c'est la base à respecter, d'autres remettent en cause les décisions prises qui sont jugées aller à l'encontre du débat proposé (beaucoup d'investissements pour la route) ou soulignent le biais des hypothèses retenues qui considèrent tendanciellement la réalisation des projets du CIADT.

Plusieurs acteurs, soulignent l'absence de mesures se référant à l'entretien de l'existant estimant qu'il est vain d'envisager des investissements nouveaux coûteux si les anciens ne sont pas entretenus. Cet entretien selon eux résoudrait une partie des problèmes.

La CNDP a également souhaité organiser dans le cadre de ce débat un **atelier citoyen**.

Ainsi, à l'issue de trois week end de formation et de 3 demi journées d'audition citoyenne, les 16 participants ont rendu leurs conclusions sous la forme d'un cahier d'acteurs. Des deux problématiques posées par l'État - environnement et santé - l'atelier citoyen a surtout retenu celle de l'environnement, considérant que cela constitue un enjeu majeur, pour lequel il apparaît désormais urgent d'agir en vue de « *prendre en compte la biodiversité* ».

et à mettre en oeuvre la protection de l'écosystème ». « Le développement d'une politique de santé publique serait peut être un bon début. À l'échelle globale, il faudrait réfléchir autrement à une gestion sociétale incluant les différents secteurs de vie : mise en interdépendance des transports, de l'urbanisme, des temps sociaux, des modes de travail et de consommation ainsi que l'harmonisation des systèmes. À l'échelle locale, il faudrait favoriser une évolution vers des régions de vie et pas seulement vers des régions de transit international et faciliter l'aménagement des territoires urbains et ruraux ».

Ils insistent sur l'urgence à agir, sur l'harmonisation nécessaire des volontés politiques et sur le fait que rien ne se fera sans un changement des comportements de tous. Il est donc indispensable de privilégier l'éducation, l'incitation et la concertation. L'atelier déplore en effet la confidentialité des enjeux liés aux transports auprès du grand public.

Un certain nombre de propositions concrètes ont été faites portant sur :

- **l'amélioration des infrastructures** routières, ferroviaires, fluviale, maritime et aérienne (conserver les infrastructures existantes, achever les voies autoroutières en cours de développement, passer à trois voies sur toutes les portions à 2 voies génératrices de congestion, dédier une voie aux camions sur les autoroutes : dépassement impossible - moteurs bridés, préserver et adapter les sillons de la rive droite du Rhône pour le fret, prolonger la LGV de Nîmes à Perpignan pour le transport de voyageurs, améliorer l'aménagement du Rhône de Marseille à Lyon, améliorer et construire une infrastructure de Lyon vers l'Allemagne : reprise de la jonction Rhin-Rhône ...);
- **favoriser l'intermodalité et l'interconnexion** pour les personnes en milieu urbain et péri urbain et pour les marchandises ;
- **diversifier les ressources énergétiques** en favorisant les moins polluantes ;
- en matière **d'aménagement du territoire**, privilégier la proximité en milieu urbain et péri urbain, en milieu rural privilégier les déplacements groupés, repenser la logistique en matière de livraison de marchandises;
- **favoriser la cohésion des dispositifs**, des volontés politiques pour aboutir à des actions efficaces et harmonisées aux différentes échelles décisionnelles ;
- pour le **système autoroutier**, mettre en place une tarification par zone favorisant les choix bénéfiques pour la collectivité (report vers d'autres autoroutes), taxer de manière significative les poids lourds et les poids lourds en transit, créer des taxes pollueurs/payeurs en tenant compte des contraintes sociales des conducteurs, consacrer l'ensemble de ces fonds pour des actions de protection de l'environnement.
- **changement des comportements** (passer de l'individualisme au raisonnement collectif, changer nos habitudes de consommation en baissant nos niveaux d'exigence (ex : 24 h chrono - flux tendus dans les entreprises) et adapter nos temps sociaux pour de nouveaux comportements de déplacements).

Synthèse du maître d'ouvrage : quels enseignements « lisibles » du débat ?

Nous avons ici cherché à comparer la synthèse du débat réalisée par le maître d'ouvrage avec les arguments échangés lors du débat afin d'y rechercher les apports, de court terme, liés à la concertation. Il ne s'agit pas ici d'une analyse exhaustive mais d'un éclairage sur la manière dont le maître d'ouvrage a repris ou pas certains arguments qui ont émergé dans le débat.

Dans le cas du VRAL, nous avons pris comme document de référence le communiqué de synthèse des ministères des transports et de l'écologie et non pas le bilan réalisé par la CNDP. Celui-ci a en effet pour vocation à reprendre l'ensemble des arguments évoqués dans le débat dans une synthèse mettant en regard le projet de départ et les enseignements du débat. De ce fait, par nature, le document est assez fidèle à l'ensemble des idées émises lors du débat. Il nous a semblé plus intéressant alors de se baser sur la synthèse du maître d'ouvrage, lui même (l'État), qui expose dans un communiqué les décisions prises, suite au débat, par les deux ministres concernés. Dans notre analyse, ce n'est pas tant ici la décision elle-même qui retient notre attention, le maître d'ouvrage étant libre de suivre ou pas tel ou tel avis ou proposition du débat mais l'argumentaire qui accompagne cette décision : quels sont les arguments que le maître d'ouvrage retient du débat, en quoi sont-ils très « novateurs » par rapport au dossier support.

À titre d'illustration, nous avons retenu deux décisions parmi les 6 proposées, qui ont particulièrement attiré notre attention au regard de ce qui avait été exprimé au cours du débat.

Élaborer un plan d'action publique national « transport, urbanisme, effet de serre » de réduction de gaz à effet de serre.

Cette décision est justifiée par l'importance donnée, dans le débat, au concept de mobilité durable et fait références aux mesures concernant le progrès technologique soutenu, la maîtrise de la mobilité routière et la modification des comportements. Si le contenu du plan n'est pas très précis à ce stade de la décision, il ressort cependant de l'argumentaire le justifiant que l'objectif est de « concilier la satisfaction de la demande croissante de mobilité et la nécessité de diminuer les émissions de gaz à effet de serre », objectif présenté comme tenant une place importante dans le débat. Le maître d'ouvrage s'inscrit, ici, dans une approche relativement classique : la satisfaction de la demande reste un paradigme. Ce, alors même que le dossier support laissait entrevoir des ouvertures

« jusqu'ici pour répondre à la demande croissante de mobilité et gérer les contraintes, la solution utilisée a été d'augmenter régulièrement l'offre de transport. Aujourd'hui et plus encore demain, ce contexte nécessite une réflexion approfondie » et que plusieurs interventions dans le débat ont souligné le paradoxe entre les deux objectifs de réduction des gaz à effet de serre et de satisfaction de la croissance de la demande de mobilité. Au cours de ce même débat, les hypothèses de croissance de la demande ont d'ailleurs largement été remises en question.

L'élargissement des autoroutes A7 et A9 n'est pas retenu.

Cette décision apparaît en grande cohérence avec les enjeux soulevés par les participants du débat. Cependant l'argumentation mobilisée pour justifier cette décision reste inscrite dans une logique d'offre de transport et non pas dans une logique de réduction du transport routier. En effet, le maître d'ouvrage propose de développer des itinéraires de substitution routières (y compris l'achèvement de certaines autoroutes) ainsi que les modes alternatifs de transport (ferroviaire, fluvial et maritime) pour pallier dans un premier temps à l'élargissement des autoroutes A7 et A9 et se donne 5 ans pour éventuellement réexaminer la situation. Il est bien ce faisant dans une logique d'augmentation de l'offre en misant sur une offre alternative aux autoroutes que cela soit routière ou alternative. On est ainsi loin ici de l'argumentation développée par certains dans le débat pour lesquels c'est pour casser le cercle vicieux engendré par l'augmentation des infrastructures de transport (augmentation des capacités routières -> augmentation du trafic -> congestion -> besoin de nouvelles capacités routières) qu'il faut geler l'accroissement des capacités autoroutières.

3.5.2. ANALYSE DE LA CONCERTATION SUR LE CONTOURNEMENT DE NÎMES - MONTPELLIER

Quels sont les décalages observés entre les interpellations du public et les réponses du maître d'ouvrage ? Illustration par quelques exemples

1. **Les exemples qui suivent illustrent des décalages entre intervenants du public et maître d'ouvrage reposant sur la mobilisation de valeurs de référence différentes :**

DES TEMPORALITÉS DIFFÉRENTES RÉDUITES PAR LA RÉGLEMENTATION, LA TECHNIQUE OU LA FINANCE

Certaines populations riveraines d'un projet, sans être dans un postulat de NIMBY, demandent néanmoins à être reconnues en tant que telles, et à ce titre obtenir de la part du maître d'ouvrage une certaine considération pouvant se traduire par la qualité des mesures compensatoires aux préjudices à venir. Dans le cas présent, elles déplorent une évolution réglementaire qui à leur sens va à l'encontre de leur intérêt : « *Qu'en est-il du*

décret signé en 1992, à l'époque où le projet a vu le jour, et dont on ne parle plus, disant que toute habitation située à 150 m de part et d'autre du projet serait rachetée ? ». L'État, puis RFF choisissent de répondre en légitimant la réglementation actuelle comme étant forcément, par son inspiration démocratique, la traduction d'une évolution positive : « ... on s'occupe des riverains selon la réglementation telle qu'elle existe au moment où le projet se fait. Par ailleurs on s'occupe plus des riverains aujourd'hui qu'il y a 50 ou 60 ans. Il y a aujourd'hui plus de garanties pour les citoyens quand on réalise un projet d'aménagement qu'il y a 50 ans » « à l'époque de l'arrêté la réglementation sur le bruit n'existait pas et le décret des 150 m avait été pris dans ce contexte. Aujourd'hui la réglementation est là et nous impose une obligation de résultat : moins de 58 décibels pour tous les riverains de la ligne. Par ailleurs concernant les acquisitions, certains emplacements ont été réservés dans les POS au titre du TGV Méditerranée pour faire l'objet d'acquisition amiable, on a déjà commencé, le caractère systématique interviendra après la DUP ». Cette attitude, qui prend l'allure d'une clôture de la discussion imposée par la référence réglementaire de la réponse qui s'impose donc à tous, remet quelque peu en cause la pertinence d'un débat lorsqu'il s'agit d'aborder des questions discutées dans d'autres arènes. Face à cela, la population demeure déconcertée par l'indifférence que semble manifester le maître d'ouvrage à son égard : « Donc les riverains sont mis totalement à l'écart d'après votre réponse, vous faites fi des riverains ... ».

Un autre échange souligne lui aussi ce que la longueur des pas de temps de certains projets peut engendrer comme malentendus : « Lors de la construction du TGV Méditerranée, les associations, par des discussions avec la SNCF, ont obtenu que les maisons et terrains situés dans une bande de 150 m de part et d'autre de la voie soient rachetées sur demande des riverains si ceux-là constataient des nuisances trop importantes après mise en service de la ligne. Dans la mesure où nous étions signataires de cet accord, comptez-vous appliquer cet accord à votre projet ? Cet accord constituant un progrès considérable pour une meilleure prise en compte des habitants ». Cette fois ce n'est plus la pérennité de dispositifs réglementaires qui est discutée, mais celle d'engagements pris au cours des discussions menées à l'occasion de la construction du TGV Méditerranée, dans lequel le présent projet devait être intégré à l'origine. Quelle valeur peut-on finalement accorder à ce type d'engagements dans la mesure où ils sont susceptibles d'être remis en cause dans un sens manifestement jugé moins favorable lorsque les projets tardent à se réaliser ? Encore une fois, le maître d'ouvrage choisit de s'appuyer sur la réglementation, son évolution et l'obligation de s'y conformer : « Cet accord a été signé pour le TGV Méditerranée à une époque où la réglementation sur le bruit n'existait pas. Du fait de manque d'éléments pour apprécier précisément la gêne, l'Etat s'était engagé à ce que la SNCF puisse acquiescer à la demande des riverains leurs propriétés à 150 m de

part et d'autre de la ligne. Depuis 1999 il y a une réglementation sur le bruit qui se substitue à cet accord d'autant que l'Etat n'a pas fait mention de pérennisation ».

QUAND L'AVENIR D'UN TERRITOIRE ET DE SES HABITANTS EST EN JEU, COMMENT PRÉTENDRE CLORE AVEC GRANDEUR ?

La demande qu'expriment certains à être considérés sans remettre en cause le projet en tant que tel, est de nouveau illustrée par l'intervention suivante : *« On sait que le projet il va falloir le prendre quoiqu'il en soit. Mais puisque c'est pour l'avenir de nos enfants et petits enfants, pourquoi ne pas faire un tunnel et laisser notre paysage intact, et nous demander de participer au surcoût, puisque de toutes façons on participera : qu'on paie au moins pour quelque chose ».* L'intervenant se projette ici dans le long terme, il demande à ce titre que tous les moyens nécessaires, techniques et financiers, soient mobilisés pour tenir compte de l'intérêt des populations, présentes et futures, et de leur territoire. Le maître d'ouvrage choisit de ne répondre que sur les moyens : *« Le problème d'un long tunnel, comme sous les Pyrénées, c'est que techniquement c'est très compliqué, notamment du point de vue hydraulique, et même en tant qu'ingénieur, on n'est pas sûr de tout pouvoir maîtriser. L'autre point est financier : le tunnel long c'est 400 ou 500 millions de plus, soit un total de 1,4 milliard, ce n'est manifestement pas acceptable au regard des finances publiques. Il me semble que 3 variantes sur les 5 qu'on vous a proposées sont accessibles à la fois financièrement, en termes de faisabilité technique et d'impact paysager ».* Il adopte ainsi une posture de type « industrielle » dans laquelle il a recours à des notions de professionnalisme, de maîtrise et de performance financière. Hormis la référence aux finances publiques qui peut être envisagée comme une considération pour le long terme, le maître d'ouvrage ne répond pas à la préoccupation de l'intervenant au sujet des générations futures et ne tient pas compte du souhait de réaliser quelque chose d'exceptionnel.

Et quand il est de nouveau interpellé sur le décalage entre les moyens financiers et techniques susceptibles d'être mobilisés et l'envergure des projets en question : *« Votre projet n'est qu'un maillon de la grande chaîne des projets RFF, notamment tous les grands projets fret trans-européens. Du coup il semble étrange que vous soyez coincé financièrement : il faut avoir les moyens de ses ambitions. C'est la même chose techniquement : vous n'envisagez que des solutions traditionnelles de remblai ayant des impacts paysagers, de coupures de territoires pour les animaux, pour les eaux, etc. Donnez vous des moyens techniques et pensez à des solutions d'avenir pour de tels projets ! »*, le maître d'ouvrage use d'arguments laissant à penser que le projet sera quasiment invisible : *« Il y aura de la transparence hydraulique, ainsi un viaduc important sera construit sur le Vidourle. De même, l'objectif est d'éviter les coupures majeures des voies de circulation : toutes les routes nationales, tous les chemins agricoles seront rétablis*

notamment après concertation avec la profession agricole. Une réflexion sera également menée sur des pistes VTT ... Notre objectif c'est que la ligne ne soit pas une barrière, et tout le travail pour y arriver se fera lors de la phase suivante d'avant-projet détaillé, une fois que le tracé définitif sera acté ». Alors qu'on lui demande de faire preuve d'innovation, de proposer de nouvelles solutions, dans le but d'afficher une certaine reconnaissance vis-à-vis d'un patrimoine et d'une population, il met tant de conviction à démontrer la performance de son projet, notamment en termes d'absence d'impacts, qu'il traduit ainsi une sorte d'indifférence à l'égard de ce qui lui est demandé : donner à voir l'envergure du projet.

Enfin, lorsqu'il est toujours question d'avenir, mais cette fois sous l'angle de détériorations futures qui viennent s'ajouter à d'autres atteintes déjà existantes : « On est déjà sinistré avec l'incinérateur, on va avoir la ligne TGV, la Tour de Farges va être balafrée, avec un dénivelé de 8 pour 1000 vous allez mettre des talus, des tranchées, et des murs anti bruit partout. Quel paysage vous allez nous laisser ? », le maître d'ouvrage choisit la voie du droit pour mettre un terme à la discussion de façon définitive : « Il y a une instruction en cours concernant le Gardon et des analyses établissent le non-impact de la ligne nouvelle. Mais laissons faire la justice ».

2. D'autres échanges se caractérisent par des décalages qui opposent cette fois des régimes d'engagement différents et portent donc moins sur la confrontation de « mondes » et de leurs valeurs associées.

LA RATIONNALITÉ DE L'AMÉNAGEUR FACE À UNE DEMANDE DE PROJET À LA HAUTEUR DES POPULATIONS TOUCHÉES ET DE LEUR AVENIR

L'échange ci-après illustre de nouveau le besoin qu'éprouvent certains à réclamer de la part du maître d'ouvrage une certaine considération en faisant preuve d'ambition pour des projets qui sont censés s'inscrire dans le territoire pour longtemps. Il s'agit en effet pour eux que leur présence ne soit pas niée et que leur avenir à long terme soit pris en considération : « ... beaucoup de voies vont être coupées par la ligne TGV et la ligne mixte. Vous allez donc faire des ouvrages pour les franchissements, etc. Comment seront-ils calibrés ? Aux dimensions actuelles ou, compte tenu de la durée de vie de cette ligne, allez vous prévoir l'évolution, la croissance de nos échanges intercommunaux ? Et pas seulement au niveau de la route nationale, des gros carrefours. Allez-vous aussi nous permettre d'avoir un avenir grâce à la ligne nouvelle ? ... Sans être acteur vous serez présents et si cela nous bloque c'est plutôt gênant. Vous dites que cette ligne durera un siècle. Bravo ! Mais nous ? Si vous ne pouvez pas anticiper à 20/30 ans, comment fait-on ? ». On observe ici le souhait que le projet soit positif, qu'il ait des répercussions positives pour les populations locales et ne fige pas leurs perspectives

d'avenir. Face à une telle interpellation, le maître d'ouvrage opte pour une réponse très rationnelle mais décalée : « Une étude d'insertion territoriale est en cours. Elle a pour objectif principal de recenser les différents projets des maîtres d'ouvrages autour de la ligne. Le but étant d'intégrer ces projets et de réfléchir aux moyens de limiter l'impact de la ligne sur ces projets. Mais on ne peut pas anticiper sur le développement d'une communauté de communes, ce n'est pas notre rôle de nous inscrire dans un contexte à 15, 20 ou 30 ans : nous ne sommes pas des acteurs de l'économie locale. C'est vous les acteurs et c'est donc à vous de nous faire part de vos projets ! ». On constate qu'il se situe dans l'action et renvoie chacun à son rôle et à ses responsabilités. Néanmoins, il tient à prendre également les siennes dans la limite de son champ d'intervention : « au-delà on fait ce qu'on fait aujourd'hui. C'est-à-dire que j'ai des conseils généraux qui me demandent à passer au-dessus de la voie ferrée et on leur répond oui ok ou passez en-dessous ... Donc on va recenser un certain nombre de projets à 10/15 ans, horizon auquel on peut réfléchir. Au-delà on fera en sorte que la ligne ne bloque pas les projets du territoire, cela signifierait sinon qu'une infrastructure ferroviaire ou autoroutière fige en quelque sorte le développement d'un territoire ! ».

Quelles sont les thématiques abordées par le public ?

Les exemples ci-dessus illustrent ce que nous appelons des décalages de communication. Mais parfois on ne constate pas de décalage, parfois même il n'y a pas de réponse réelle du maître d'ouvrage. Néanmoins, certains thèmes abordés par le public nous ont semblé devoir être signalés, dans la mesure où ils élargissent le débat à des considérations qui dépassent les cadres stricts du projet en discussion, notamment au regard du dossier de présentation du maître d'ouvrage et de ses conclusions. Sans prétendre être exhaustif, voici donc quelques illustrations des thèmes qui nous ont semblé présenter un certain intérêt :

LA CONCERTATION : SES MODALITÉS ET SA PORTÉE

La question de la concertation, de ce qui est mis en discussion, revient assez souvent notamment sous l'angle de la qualité de l'information disponible : « *Pour que les concertations locales que vous organisez soient adaptées, nous voulons que vos plans soient à une autre échelle pour que les gens puissent avoir une réelle image du projet et que d'une manière générale vos explications soient à une autre échelle pour être compréhensibles de ceux que vous consultez, sinon ce n'est pas démocratique !* ». Ce qui est remis en cause ici, c'est finalement la transparence des informations et leur accessibilité, pour que chacun puisse s'exprimer avec les mêmes atouts. L'attitude qui tend à ne pas aller dans ce sens fait peser sur la procédure un fort soupçon de manipulation.

Au-delà, ce sont également l'ensemble des aspects formels de la procédure qui sont critiqués : « *On nous parle beaucoup de concertation, mais depuis 3 ans que ce projet a été réactualisé, nous avons eu une unique réunion en août dernier avec RFF. Les nombreuses demandes de renseignements techniques (profondeurs de tranchées, hauteur des remblais) n'ont jamais reçu de réponse. On nous informe de temps en temps, sans plus. La concertation c'est se mettre tous autour d'une table, discuter et décider* ». Cette intervention requalifie la procédure en réévaluant à la baisse les apports de la concertation. Elles sont notamment davantage qualifiées de phases ponctuelles d'information que de véritable concertation.

De ce fait, certains insistent pour être associés aux différentes phases : « *Au cours des tests que vous allez réaliser, allez-vous intégrer les associations aussi bien dans le mode opératoire que dans les résultats ? La SNCF, en concertation avec les associations, donnaient aussi bien les résultats que les modes opératoires* ». Demande à laquelle le maître d'ouvrage souhaite répondre en valorisant la plus-value de telle démarche : « *Lors de la réunion intercommunale qui s'est tenue dans la commune de Gallargues, à laquelle participaient les élus concernés par le secteur Vidourle, était également représenté le monde associatif. Lors de cette réunion, nous nous sommes engagés à restituer les éléments du diagnostic de l'état initial auprès des commissions*

"risque" qui se sont constituées et qui sont composées notamment d'associations. Donc ce travail d'information, d'échanges, se fait déjà et il est indispensable si l'on veut aboutir à un diagnostic partagé du problème et à une bonne prise en compte de la problématique hydraulique sur le secteur ».

Lorsque les aspects formels de la concertation ne sont pas discutés, c'est alors sa portée qui est remise en cause et qui donne lieu à des propositions surprenantes : « *Le Premier Ministre a évoqué lors de ses vœux les souhaits suivants : concertation, engagement, responsabilité. Pour la concertation, je vous rends justice : on concerte. Pour ce qui est de l'engagement et de la responsabilité, je doute de la suite des événements. Je vous propose donc la motion suivante : réunis à l'invitation de RFF le 10 juillet 2003, les administrés concernés ... exigent que les chiffres réels de la circulation ferroviaire en gare de Montpellier soient vérifiés et publiés sous contrôle d'huissier ... Constatant le déficit financier de la branche fret du transport ferroviaire, s'oppose à toute contribution du contribuable tant que cette activité n'aura pas montré sa capacité à générer des bénéfices ... que toute personne ... liée à un projet comportant un remblai, engage sa responsabilité par un document personnel authentique quant aux risques, incidents, accidents, catastrophes écologiques encourus*". De toute façon tout ceci figurera dans *Charte de l'environnement qui sera adossée à la Constitution en septembre* ». La question soulevée ici concerne les potentialités réelles du fret notamment au regard du coût de ces projets et de la situation financière de RFF.

Enfin, une dernière intervention confirme les doutes exprimés par certains quant à la valeur accordée par le maître d'ouvrage à l'expression démocratique, quelle qu'en soit la forme : « *Sur l'expression publique, les dernières élections sont claires : la liste élue est celle qui s'est positionnée contre le projet ! Pourquoi RFF a repoussé la proposition de notre Conseil municipal, approuvée par les habitants, demandant que la ligne soit repoussée au nord ?* ».

QUELLE VISIBILITÉ À LONG TERME DE TELS PROJETS COMPTE TENU DE LEUR COÛT ?

À plusieurs reprises — voir ci-dessus — RFF a été interpellé sur sa capacité à assumer financièrement ce type de projet : « *... au point de vu du financement, point faible du projet, est-ce que l'Europe qui incite les pays à entreprendre de grands travaux compte également investir financièrement ?* ».

« *Vous semblez un peu juste au niveau du financement. Nous craignons donc que vous invoquiez l'impossibilité de procéder à certains aménagements, même après l'enquête publique, sous prétexte du manque de financement et ce sera en quelque sorte un court circuitage de la procédure démocratique ! Il serait donc bon que vous ayez davantage d'éléments financiers précis, notamment*

pour être certains d'avoir les moyens de diminuer les nuisances que vous allez générer chez nous ». Cette fois, RFF est interpellé sur les moyens financiers qui seront mobilisés afin d'honorer les « engagements » issus du débat démocratique pour améliorer l'insertion du projet.

Mais c'est plus particulièrement sur la viabilité du fret que RFF est interpellé, toujours au regard des coûts engagés à l'occasion de tels projets : *« Depuis plusieurs semaines, la presse fait état des résultats catastrophiques du fret ferroviaire, alors avant de vous lancer dans des travaux coûteux, vous les gens de la France d'en haut, vous devez prouver que vous êtes capables de générer un quelconque bénéfice avec les installations existantes pour en financer de nouvelles ! ». Ne vaudrait-il pas mieux commencer par arriver à gérer l'existant avant de se lancer dans de nouveaux projets.*

Enfin, c'est même parfois la maîtrise technique des choix opérés, et sa longévité, qui est questionnée : *« Lors de la première ligne TGV, vous disiez que les lignes mixtes étaient impossibles. Maintenant vous faites une ligne mixte. Mais en 2010, peut-être que la ligne sera à son tour saturée de trains de marchandises, où passeront les trains de voyageurs ? Ne faudra-t'il pas une nouvelle ligne TGV ? »*

LA TEMPORALITÉ DES PROJETS : QUELLE SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE POUR LES POPULATIONS ?

On a déjà observé précédemment que la question des pas de temps de certains projets était très présente, sans que l'intérêt même du projet ne soit d'ailleurs remis en cause. L'intervention qui suit souligne à la fois la difficulté qu'il y a à maintenir des contacts pour obtenir des informations utiles lors de procédures aussi longues, et les effets négatifs en termes d'intérêts économiques pour les populations touchées : « *D'accord le TGV c'est beau, c'est grand, c'est bien, il faut le réaliser et je comprends l'impatience de certains. Mais qu'en est-il des particuliers : en tant qu'habitants potentiellement concernés on a commencé à entendre parler du TGV il y a 10 ans. Pendant 1 à 2 ans, des contacts ont été pris avec la SNCF (à l'époque pas de RFF mais il paraît que maintenant c'est vous qui gérez ça) puis plus rien. On a envoyé des courriers, on a téléphoné, avec des demandes précises concernant notre avenir et rien, aucune réponse depuis 10 ans – d'ailleurs je ne vois pas les personnes de l'époque aujourd'hui – et nous on ne sait toujours pas quoi faire : on ne peut pas vendre, on ne peut pas déménager, on ne peut faire aucune transformation, ni aucun aménagement. Va t'on être exproprié et selon quelles modalités ? Même au sein des communes concernées, les responsables ne semblaient avoir aucune information pendant tout ce temps. Alors que s'est-il passé ces 10 années durant lesquelles vous avez laissé les citoyens fonciers ou bâtis, mis en expropriation, dans l'attente, mais de quoi ? Allez-vous tenir compte de ces 10 années dans le chiffrage du prix d'expropriation ?* ». Le temps dont il est ici question est celui pendant lequel rien ne se passe apparemment, mais dont les effets sont déjà présents pour les populations qui n'ont plus la disposition pleine et entière de leur bien. Ce temps en quelque sorte immobilisé, peut-il être compensé ? Selon la réponse de RFF qui suit, il semble que cela soit possible : « *Depuis 10 ans, RFF a été créé en 1997 et la mission Ligne Nouvelle Languedoc-Roussillon en 2000 et j'assume la responsabilité de ce projet depuis cette date. Entre 1995 et 2000 il ne s'est rien passé, le projet était en sommeil, donc quasiment plus personne pour vous répondre, hormis B. Colombaud ici présent, et qui m'a transmis le témoin. En fait, quand on passe d'une ligne qui s'appelait TGV Méditerranée, TGV Languedoc-Roussillon à ce qui s'appelle maintenant le contournement de Nîmes-Montpellier, il faut une décision publique assez forte et ça ne se fait pas en claquant des doigts : d'abord on se rend compte qu'une ligne TGV pure n'est pas forcément rentable pour la collectivité, puis on s'aperçoit que la ligne actuelle est saturée et qu'on ne peut plus développer le transport ferroviaire de tous ordres, alors on se dit qu'on pourrait transformer cette ligne TGV en ligne mixte dans la mesure où le terrain est plat dans la plaine au sud de Nîmes et Montpellier. On fait des études de faisabilité jusqu'en 1999 et en 2000 RFF soumet l'idée au ministre qui se prononce favorablement. À partir de 2000 donc, RFF qui a pris le relais de la SNCF sur les infrastructures a essayé d'informer au maximum : lettre d'info dans toutes les boîtes aux lettres pour expliquer l'évolution du projet, l'existence de RFF ... Ce nouveau projet fera l'objet d'une DUP avec expropriation possible : on fera tout pour arriver à un terrain d'entente sur le bâti et non bâti – des protocoles*

agricoles négociés il y a 10 ans vont être renégociés à cette occasion entre services de l'État et organisations agricoles, nous les prendrons en compte et un nouveau barème d'indemnisation sera alors mis en œuvre ».

De même, certains déplorent la longueur des procédures relatives à certains projets mais cette fois, ce sont aux élus que le reproche est adressé : *« Représentant d'une association qui regroupe 16 500 copropriétaires à la Grande-Motte, nous sommes favorables à tout projet permettant de développer le trafic régional et national puisque notre métier c'est le tourisme. Nous voudrions donc que les élus cessent leur joute clanique et se rassemblent enfin pour appuyer ce projet qui a déjà tant traîné ! ».*

DE LA NÉCESSITÉ DE PASSER D'UN ÉQUIPEMENT À UN AMÉNAGEMENT

Si la question du temps était présente dans les deux thèmes qui précèdent, elle était abordée sous un angle défavorable aux populations. Cette fois, la dimension temporelle est perçue comme un élément indispensable à l'intégration du projet sur le territoire. Plusieurs interventions soulignent en effet l'importance qu'il y a à inscrire le projet dans une dimension qui dépasse le seul équipement : *« Rappel de la nécessité d'inscrire sur l'espace Montpellier/Lattes les deux infrastructures ferroviaire et autoroutière dans le cadre d'un projet de territoire ».*

Cette prise de conscience de l'inscription territoriale du projet permettrait alors de passer du statut d'équipement à celui d'aménagement qui tient compte, au-delà de l'infrastructure proprement dite, des autres projets du territoire et de ce fait des gens qui y vivent. Il est donc demandé qu'il soit fait preuve d'anticipation et d'articulation afin que le projet s'intègre au mieux au territoire et à son avenir en termes de développement :

« Toujours sur l'anticipation, vous regrettiez qu'il n'y ait pas de schéma directeur pour le bassin nîmois. Maintenant il y a un SCOT en cours d'élaboration, mais le temps qu'il soit achevé ... néanmoins ne pourrait-on au niveau des instances régionales ou nationales davantage prévoir ? ».

« En tant que président d'une association pour le développement des dessertes ferroviaires, nous sommes impatients de voir se réaliser ce projet dans la mesure où tout aura été prévu pour qu'il améliore le trafic régional. Il ne faudrait pas en arriver au cas d'Avignon, où il n'a pas été prévu de raccordement entre la gare TGV et l'ancienne gare, et qu'il va donc falloir attendre de trouver un financement entre la région et l'État. il faut donc que ce projet soit complet, quitte à envisager dès maintenant des compléments de financements avec la Région ici présente, pour que le projet

soit le mieux ficelé possible et qu'il puisse être exploité complètement dans l'intérêt des deux lignes et des habitants de la région ».

« L'une des caractéristiques du projet est d'être connecté à de multiples endroits au réseau existant (TER, TGV, fret). Dans le cadre du CPER actuel et du futur, nous réfléchissons à des améliorations du réseau TER, un certain nombre d'études sont en cours qui devraient déboucher sous 2 ans sur des projets prêts à être mis en œuvre. Ainsi, dans le cadre du prochain CPER on pourra mobiliser tous les financements nécessaires au développement des TER. On a déjà un projet de pôle d'échange à Lunel ».

LE COULOIR RHODANIEN : UN TERRITOIRE À SATURER ?

Enfin, quelques interventions ont également porté sur la politique des transports et sur la pertinence spatiale et temporelle qui vise à concentrer toujours plus de gens et de nuisances sur un même territoire :

« Sur la nécessité de la ligne : le Préfet a parlé d'un solde migratoire de 1000 pers/jour. Mais quel intérêt y a-t-il à faire venir les gens ? La politique ferroviaire vise à développer les lignes TER autour des capitales régionales qui de ce fait vont peu à peu grandir, et à mettre en place des grandes lignes ailleurs. C'est une politique à court terme : on enlève quelques camions sur les routes mais à terme toute la population sera concentrée dans la plaine littorale et dans le couloir rhodanien, et ailleurs ce sera le grand désert. Je suis donc contre cette politique qui en plus concentre les nuisances dans certaines zones ».

« Pourquoi fait-on toujours tout passer par le couloir rhodanien, pourquoi ainsi ne pas faire passer par l'Aquitaine le trafic des produits venant d'Espagne, ce qui serait d'ailleurs plus direct pour aller à Hambourg par exemple ? Pourquoi devons-nous supporter ces désagréments sans aucun intérêt pour nous ? »

Sur la comparaison des thèmes avec le bilan de la concertation élaboré par le maître d'ouvrage

Les thèmes ci-dessus présentent pour nous un double intérêt : celui d'abord de pouvoir prétendre à une certaine montée en généralité, ils sont pour la plupart susceptibles d'être repris dans le cadre d'autres débats, indépendamment de ce projet en particulier. C'est probablement une des raisons pour lesquelles ils ne sont pas repris par le maître d'ouvrage dans le bilan qu'il fait de la concertation. Souvent ces thèmes renvoient en effet à d'autres sphères ou à d'autres temps de la décision, et ne relèvent pas de la seule compétence du maître d'ouvrage. On a d'ailleurs pu observer lors de certains échanges, la posture du maître d'ouvrage lorsqu'il se trouve confronté à des interpellations qui

dépassent selon lui son champ d'intervention. S'il ne nie pas devoir prendre en considération le territoire sur lequel il intervient, il affirme néanmoins ne pas être un *acteur de l'économie locale*, et que son rôle n'est donc pas de s'inscrire dans un contexte à 15, 20 ou 30 ans.

L'autre intérêt est ainsi, nous semble t'il, que chacun ces thèmes est marqué d'une forte empreinte temporelle, que l'on ne peut dès lors percevoir dans les commentaires du maître d'ouvrage.

En effet, le bilan de la concertation réalisé par RFF, par ailleurs assez complet et exhaustif sur les thèmes abordés au cours de la concertation, s'est essentiellement attaché aux aspects techniques du projet quelque soit la thématique (le bruit, l'hydraulique, le paysage, le foncier, l'agriculture ...), sans révéler les questionnements plus généraux, plus « sociétaux », qui étaient également présents, même derrière des questions d'apparence techniques.

Néanmoins, les études qui ont été prescrites par RFF à la suite de ces réunions, répondent à de réelles demandes exprimées au cours des réunions. RFF s'est ainsi engagé à réaliser une quinzaine d'études complémentaires afin d'améliorer l'insertion environnementale et territoriale du projet, et ne remettant pas en cause l'économie générale du projet tout en demeurant dans son domaine de compétence et d'intervention (études d'impact agricole ; approfondissement des études bruit ; lancement en 2004 d'une grande étude sur l'insertion paysagère ; et des études localisée).

3.5.3. ANALYSE DU DÉBAT PUBLIC SUR LE CDG EXPRESS

Quels sont les décalages observés entre les interpellations du public et les réponses du maître d'ouvrage ? Illustration par quelques exemples

1. Plusieurs exemples ont été retenus car ils soulignent des décalages entre participants et maître d'ouvrage qui reposent sur la mobilisation dans les propos tenus de régimes de justification différents.

INVESTIR POUR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL VERSUS FACILITER LE TRANSPORT DES PASSAGERS AÉRIENS

Une des critiques fortes du public que l'on retrouve dans de nombreuses contributions, tout au long du débat, porte sur le choix et le bien fondé de privilégier une catégorie d'usagers, en l'occurrence ici les voyageurs aériens, à une autre, tour à tour désignée comme « *les utilisateurs du RER B* », « *les banlieusards* », « *les habitants de la banlieue* » voire, les « *inférieurs du 93* ». Cette critique s'inscrit, en général, dans un régime de justification qui renvoie plutôt à la cité civique. Le public s'interroge ainsi sur « l'intérêt général » : « Il

est vrai que avec une liaison directe, la philosophie du projet est claire: il s'agit de préserver les passagers (privilegiés) du mélange avec les "inférieurs" qui peuplent le 93 (ou le 77) comme c'est le cas actuellement dans le RER B » ; « Qui sont en priorité les bénéficiaires de cette liaison alors qu'il en existe déjà une (RER et Bus) » ; sur l'intérêt d'une « ségrégation » des passagers (« La ségrégation passagers - voyageurs reste-t-elle le paradigme du projet » ; « Pourquoi privilégier les passagers aériens au détriment des banlieusards ? »), sur les enjeux d'aménagement du territoire de la région Ile France (« on en revient aux années 1960: un projet au service de Paris dont le 93 supportera les éventuelles nuisances sans en retirer aucun bénéfice ni économique, ni social, ni d'amélioration de son infrastructure de transport » ; « Une fois de plus, on favorise les liaisons Paris-banlieues alors que les trajets banlieues-banlieues nécessitent une voiture ».

La réponse du maître d'ouvrage se place invariablement dans un régime de justification proche de la cité industrielle. Contre les critiques émises, il avance des arguments d'ordre technique : la planification technique du projet est parfaitement adaptée à la population ciblée (les voyageurs) – « Avec le projet CDG Express, il ne s'agit pas de séparer les passagers aériens des voyageurs du quotidien, mais de proposer à chacun une solution de déplacement adéquate. Un moyen de transport, pour être emprunté, doit en effet s'efforcer de répondre le mieux possible aux besoins de ses usagers. Or, les besoins des passagers aériens et des usagers du quotidien diffèrent sur plusieurs points...L'objectif de CDG Express est d'offrir un service qui réponde aux besoins des voyageurs aériens pour générer leur transfert massif de la route vers le rail. » ou encore « En ce qui concerne les bénéficiaires de la liaison CDG Express, il est important de replacer le projet dans son contexte. La majorité des passagers aériens réalisent 17,5 millions de trajets par an entre le coeur de ville et l'aéroport (soit une moyenne journalière de 47 000 déplacements d'individus). Cette liaison est largement dominée par le mode routier : taxis en particulier, voitures privées et transports en commun routiers (bus et cars). Pour les passagers aériens, le risque de manquer son avion en raison des aléas de la circulation est important ; le prix de la course en taxi, qui peut varier du simple au double, et celui du stationnement à l'aéroport représentent également des inconvénients. » Ce faisant, le maître d'ouvrage n'éclaire aucunement les raisons qui fondent le choix remis en question par le public : pourquoi privilégier telle catégorie d'utilisateur ? Voire affiche une certaine mauvaise foi en tentant de faire croire que la « ségrégation » tant critiquée n'est pas aussi effective qu'elle n'y paraît « Il est par ailleurs important de souligner que CDG Express sera un moyen de transport public. Même s'il sera avant tout destiné aux voyageurs aériens, il sera naturellement ouvert à quiconque voudra l'emprunter, en particulier les employés de la plate-forme de Roissy. »

DES MODES DE VIE EN ADÉQUATION AVEC LA PRÉSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT VERSUS LA PERFORMANCE DES TRANSPORTS

D'autres contributions critiquent fortement le projet en remettant en cause la référence à une performance liée à la vitesse de déplacement. Elles élargissent ainsi le débat à des choix de vie, des choix de société – « *A quoi sert d'aller encore et toujours plus vite ? A part polluer un peu plus, et dégrader le paysage, je ne vois vraiment pas l'intérêt de cette nouvelle liaison* » – en mettant en avant des arguments que l'on pourrait rapprocher de la « cité verte », « *Quid de l'intérêt général et en particulier de l'effet de serre que risque de produire un investissement favorable au transport aérien* ».

À ces interrogations, le maître d'ouvrage répond en recadrant le débat sur des problèmes techniques ponctuels – les problèmes d'encombrement. A cette échelle, il peut valoriser son projet au regard de la performance technique pour résoudre le problème mais également au regard des bénéfices environnementaux qu'il permet. Il s'inscrit ainsi dans une recherche d'un double dividende : pour l'environnement et pour les transports. On est ainsi ici face à deux positions opposées : alors que le maître d'ouvrage cherche à s'adapter au problème (l'encombrement), le public propose de considérer la source même de ce problème (choix de société). « *L'objectif principal du projet n'est pas d'aller plus vite, mais plutôt d'anticiper les problèmes de déplacement dans le Nord-est de l'Ile-de-France en prévoyant à la fois les déplacements des franciliens et la nécessité de reporter sur le rail une partie importante du trafic routier et autoroutier généré par l'aéroport de Roissy. Sur ce dernier point, il faut noter que les accès routiers d'un aéroport génèrent une part importante de la pollution atmosphérique constatée. Le projet irait donc dans le sens d'une réduction de cette pollution par les véhicules routiers.* » ou encore « *...En revanche, si rien n'est fait pour opérer un transfert modal significatif de la route vers le fer en ce qui concerne les liaisons Paris-Roissy, la situation difficile aujourd'hui deviendra insupportable demain en particulier au niveau de la pollution atmosphérique due à la circulation automobile sur le réseau routier et autoroutier du Nord-Est francilien.* »

2. **D'autres échanges se caractérisent par des décalages qui opposent des régimes d'engagement différents et portent donc moins sur la confrontation de « mondes » et de leurs valeurs associées. On trouve ainsi plusieurs exemples où le participant inscrit son argumentation dans un ou des régimes de justification alors que le maître d'ouvrage place son discours dans le régime du plan.**

L'EXPRESSION D'UNE CERTAINE « SOUFFRANCE » VERSUS LA PERFORMANCE TECHNIQUE

Certains interlocuteurs remettent en question les arguments et choix techniques du maître d'ouvrage en évoquant leur expérience très personnelle *« habitant le 18ème, je prends le RER aux heures de pointe et un taxi sinon; et je ferai de même encore plus demain vu le coût prévisionnel du billet et ne prendrai certainement pas cet express... à moins que je n'aie mal compris vos arguments »* ou en introduisant une expérience personnalisée fut-elle fictive *« mettez vous à la place d'une personne arrivant de l'autre bout du monde, et qui arrive à la Gare de l'Est. Vous imaginez?? »*. Se faisant ils situent leur propos plutôt dans le régime du proche opposant une « souffrance » humaine à des solutions techniques jugées inadaptées. *« Il (le voyageur aérien) se sent plus maître de son destin et en sécurité dans un taxi anonyme qui le dépose à son aérogare de départ. C'est un point qui ne doit pas être occulté en cette période de situation international (références aux attentats). Face à ce type d'interpellation, le maître d'ouvrage répond invariablement en termes de performance technique se référant à des outils de mesure statistiques pour justifier ses choix « Enfin, les nombreuses enquêtes menées auprès des passagers aériens ont montré que les voyageurs actuels mis en présence de l'ensemble des composantes du futur service offert (y compris le prix) seraient entre 8 et 10 millions à opter pour ce nouveau service à l'horizon 2015, ce qui représente un trafic suffisant pour assurer l'équilibre financier du projet »*. Il ne se pose pas la question de savoir si cette « souffrance » exprimée a bien été prise en compte dans les statistiques qu'il affiche et n'utilise pas ce vécu pour éventuellement réexaminer son analyse des besoins.

L'AMBITION ET LA PROSPECTIVE VERSUS L'ORGANISATION PLANIFIÉE

Certaines contributions soulignent la nécessité de replacer le projet dans une vision d'aménagement du territoire plus globale et plus ambitieuse se référant à la fois à des valeurs issues de la cité inspirée (être ambitieux, créatif) et de la cité du renom (faire exister le département 93) : *« Lorsque l'on envisage un coût de près de 800 millions d'euros pour le creusement de près de 11 km de tunnel,, la réflexion ne peut concerner seulement les futurs passagers de l'aérien (déjà 48 millions), mais doit impliquer une vraie réflexion économique et sociale d'aménagement du territoire L'Ile de France peut, et doit avoir une ambition globale en matière d'emploi, d'attractivité des transport en commun, et d'environnement, face à une automobile encore reine, dans un tissu d'habitat dense. En conclusion, ce projet doit porter un vrai objectif environnemental et sociétal, sans quoi il est voué à une pure et simple logique de rentabilité économique, et stigmatiserait un peu plus la Seine Saint-Denis, plus jeune département de France que l'on traverse sans le regarder, mais aussi et surtout, l'un de ceux qui a le plus besoin d'ouverture et de moyens collectifs de transports dans notre région. »*. Le maître d'ouvrage s'il rebondit sur le principe d'intégration du projet à une échelle plus vaste — *« Nous vous*

rejoignons totalement quant à la nécessité d'intégrer notre projet dans un projet plus large touchant non seulement le Nord-Est de l'Île de France, mais aussi l'ensemble de la région » – ne prend cependant pas la mesure de l'ambition revendiquée – « Le projet CDG Express ne prétend en rien répondre à tous les besoins de transport qui existent entre Paris et Roissy, mais seulement offrir un service dont l'attractivité permette de reporter massivement les passagers aériens de la route sur le rail, ce que le RER B ne peut réaliser » – et surtout renvoie cette intégration à du long terme « Le projet proposé aujourd'hui prévoit une arrivée à la gare de l'Est mais n'exclut nullement, plus tard, des extensions possibles ... » sans réelle prise en compte de dimensions autres que celles relatives au monde du transport « En conclusion Roissy, le premier pôle économique de la grande couronne de l'Île de France, constitue un moteur du développement de la Seine-Saint-Denis. CDG Express contribuera à réduire la gêne occasionnée aux riverains par la congestion routière générée par ce pôle. ». Il place ainsi son intervention dans le régime du plan. L'impression générale qui ressort de tels échanges est un décalage fort entre une vision prospective et multidimensionnelle de l'aménagement du territoire proposée par le public et une approche très organisationnelle et sectorielle affichée par le maître d'ouvrage, qui de fait clôture l'échange sur un mode proche du Léviathan.

Quelles sont les thématiques abordées par le public ?

Un certain nombre d'échanges ne présentent pas de décalage manifeste sur les régimes d'engagement. Ces derniers n'en sont pas moins intéressants pour illustrer la richesse des préoccupations du public d'un point de vue des thématiques abordées. Les exemples suivants, sans être exhaustifs, illustrent cette diversité.

LA REMISE EN CAUSE DES HYPOTHÈSES FONDATRICES DU PROJET

Sur différents plans, le public interroge, voire remet en question les hypothèses du maître d'ouvrage qui fondent le projet. Les données utilisées sont-elles vraiment valides ? Par exemple, les sondages utilisés par le maître d'ouvrage pour identifier les besoins des voyageurs aériens sont questionnés : « Aux questions concernant la possibilité de gares intermédiaires, la réponse du maître d'ouvrage est invariablement: le trajet doit être direct pour répondre au besoin du passager exprimé dans les enquêtes, une liaison complémentaire pourra être envisagée ainsi qu'une grille tarifaire adaptée. Cela m'amène à poser plusieurs questions: 1°) Pouvait-on s'attendre à une autre réponse en interrogeant un passager qui souhaite à l'évidence rapidité confort et technologie de pointe...pour un coût raisonnable?... ou encore, les prévisions de trafic ou les choix des modalités (ligne dédiée ou pas), au regard des expériences passées (Orlyval) et des expériences étrangères, ne sont pas non plus jugées crédibles : « Il nous semble curieux que ces exemples ne soient pas évoqués dans le rapport. Les aéroports de Hong

Kong et plusieurs aéroports japonais sont desservis par des trains qui font quelques arrêts sans nuire à la qualité du service ».

LA SATISFACTION DES BESOINS DU TERRITOIRE ET DE SES HABITANTS AVANT CELLE DES VOYAGEURS AÉRIENS

Alors que le maître d'ouvrage se réfère à un objectif précis pour justifier son projet, l'amélioration de la desserte de l'aéroport pour les voyageurs aériens, le public, lui, interroge le projet au regard des besoins du territoire et de ses habitants. « *Que va apporter cette ligne, un déclin du RER B, qui est une ligne où le nombre de voyageurs augmente régulièrement ? A part un plaisir d'architecte et de tunnelier, où est l'apport pour les communes et la population ?* ». Un sentiment de rejet est d'ailleurs parfois perceptible, dans certaines contributions, soulignant l'enjeu de reconnaissance des populations habitant les territoires traversés par le projet : « *Pourquoi faire une nouvelle ligne alors qu'il en existe déjà une qui est privilégiée pour Roissy ? A moins que le RER B que je prend tous les jours ne convienne pas aux touristes ?* ». Ces préoccupations du public sont souvent liées à des **considérations d'efficience** des investissements financiers : « *L'argent nécessaire à réaliser le projet ne peut-il pas avoir une orientation plus utile pour le développement de la Seine Saint Denis ?* » ou encore « *Pourquoi tant de dépenses pour créer une nouvelle ligne. Il en existe déjà une. L'argent serait mieux dépensé en rénovant celle existante (l'intérieur des rames et l'environnement traversé) en faisant un arrêt à Aulnay comme étape intermédiaire. Ainsi les contribuables pourraient en profiter* » ; « *Lorsque l'on envisage un coût de près de 800 millions d'euros pour le creusement de près de 11 km de tunnel entre Noisy le Sec et Tremblay en France, la réflexion ne peut concerner seulement les futurs passagers de l'aérien (déjà 48 millions), mais une doit impliquer une vraie réflexion économique et sociale d'aménagement du territoire* ». Dépassant le simple cadre du territoire concerné par le projet, cette question de l'efficience est parfois resituée dans un contexte encore plus large questionnant l'intérêt général porté par le projet : « *L'État a actuellement une dette, qui je crois atteint voire dépasse le milliard d'euros. Je suis toujours surpris de voir avec quelle désinvolture on se permet de continuer à prévoir des projets plus ou moins pharaoniques qui alourdiront cette dette pour un bon nombre d'années encore. Votre projet est estimé à 800 millions d'euros soit 5,247 milliards de francs, pour une ligne ferroviaire de ... 23 kilomètres ! Ce qui revient à près de 230 millions de francs le kilomètre et 230 000 francs le mètre. Ce prix me semble exorbitant pour un projet, lequel réservé à une partie des voyageurs aériens de Roissy, qui peuvent déjà accéder à cet aéroport par le francilienne, le TGV et a ligne B ne peut franchement mériter le qualificatif d'intérêt public* » ; « *Vu l'état des finances de notre pays, il y a certainement plus urgent que cela. On peut aussi mettre de l'argent "de côté" pour des réalisations plus essentielles.* ».

LA COHÉRENCE GLOBALE DU PROJET

L'insuffisante insertion du projet dans un schéma global cohérent prenant en compte les autres projets d'infrastructures est dénoncée par certains : « *Absence presque totale de prise en compte des autres grands projets d'infrastructure à moyen ou long termes, alors que certains de ces projets risquent de se révéler incompatibles, ou au moins concurrents, avec CDG Express ; le mieux serait évidemment d'intégrer l'infrastructure de CDG Express dans un plan plus global de développement d'infrastructures* ».

Synthèse du maître d'ouvrage : quels enseignements « lisibles » du débat ?

Afin d'éclairer le lien entre la décision et le débat, nous avons cherché à repérer dans la synthèse du débat réalisée par le maître d'ouvrage les apports potentiels du débat, (de court terme), liés à la concertation. Il ne s'agit pas ici d'une analyse exhaustive mais d'un éclairage sur la manière dont le maître d'ouvrage a repris ou pas certains arguments qui ont émergé du débat. Pour cela, nous avons choisi comme document de référence non pas le bilan élaboré par la CNDP qui n'est pas un document du maître d'ouvrage mais la présentation des conclusions du maître d'ouvrage (en l'occurrence RFF) sur le débat public Conformément à la réglementation, ces conclusions ont été publiées dans les 3 mois suivants la publication du bilan de la CNDP, en séance du conseil d'administration du 13 mai 2004.

Dans ces conclusions, le maître d'ouvrage retient du débat la « *nécessité d'améliorer l'ensemble des dessertes en transport collectifet en particulier la ligne B du RER* » et réaffirme son engagement « *d'approfondir, sous l'égide du STIF, ... les études techniques ... en vue de la présentation d'un schéma de principe en 2005* ». S'il confirme, par là, avoir entendu les revendications du public, leur donnant ainsi une certaine légitimité, il associe à cette nécessité celle de « *simultanément réaliser un service ferroviaire ... spécialement adapté aux besoins des passagers aériens* ». Ce faisant, il choisit de ne pas retenir du débat les argumentations qui considèrent que ces deux objectifs sont liés que cela soit via des considérations d'efficacité économique ou de cohérence globale à l'échelle du territoire régional ou bien encore via des considérations plus politiques de choix de développement (aménagement du territoire), d'intérêt général et de justice sociale. Il estime ainsi que l'utilité du projet est confirmée par le débat, en gardant comme référence celle du dossier support, l'amélioration de la desserte de l'aéroport, même si ses modalités sont discutées.

Par ailleurs, il réaffirme son engagement à « *actualiser l'ensemble des prévisions de trafic et des données financières au regard de l'évolution de la situation économique* » répondant à

certaines interpellations remettant en cause les hypothèses fondatrices du projet et sa rentabilité économique.

Grâce à la prise en considération de la modernisation du RER B, des marges de manœuvres, pour proposer un nouvel itinéraire moins dommageable pour le territoire traversé, ont été mises en évidence. Le maître d'ouvrage s'engage à les étudier plus finement répondant en cela à une des revendications fortes notamment du monde associatif afin de proposer de nouvelles modalités pour le projet de liaison.

Au final, les conclusions du maître d'ouvrage actent deux grandes revendications locales : l'étude d'une nouvelle variante qui conditionne d'un point de vue technique le projet à l'amélioration du RER B et permet de s'affranchir du tunnel. En revanche, il fait le choix d'argumenter ses positions principalement sur des considérations technico économiques sans se justifier au regard des arguments développés dans le débat concernant l'utilité, l'efficacité, les modes de financement, l'équité du projet, ...

Depuis cette concertation, les études techniques sur la nouvelle solutions ont été menées, des réunions d'informations ont été organisées en automne 2006. L'opportunité du projet semble toujours contestée, malgré l'adoption de la nouvelle solution dite solution « virgule », essentiellement, semble t-il pour des raisons d'efficacité par rapport au report modal espéré, d'efficacité (impact et coût/gain en temps), d'équité (par rapport à la population locale), de considération sur l'environnement global (développement du trafic aérien) et local (bruit, paysage). Même l'association à l'origine de la solution virgule propose une amélioration du tracé : elle n'imaginait pas que l'on allait « prendre des voies au RER B ».

3.5.4. ANALYSE DU DÉBAT PUBLIC SUR LA LIAISON FERROVIAIRE LYON TURIN

Compte tenu du matériau (cf. paragraphe ci-dessus), nous nous limiterons ici à analyser la synthèse de la consultation réalisée par la maître d'ouvrage au regard des thématiques soulevées par les participants au débat. Rappelons, que la phase de consultation étudiée a concerné les acteurs du territoire (élus, associations, acteurs sociaux professionnels) et non pas le public proprement dit. Elle avait pour objet l'étude de différents itinéraires pour la partie fret du projet de liaison transalpine Lyon-Turin, touchant la partie française du projet. De ce fait, alors que le projet global s'inscrit dans un territoire plus vaste et comporte également des dimensions plus larges que le seul transport du fret (transport des voyageurs), la concertation a ciblé une thématique (le fret) et un territoire précis.

L'objectif du projet lui-même s'avère globalement assez consensuel : peu remettent en cause l'opportunité même du projet (développement du fret ferroviaire) qui apparaît une solution nettement meilleure pour les territoires que le transport routier qui encombre et pollue les vallées alpines. En revanche, au-delà des préoccupations liées au cadre de vie et à la compensation des nuisances locales que va nécessairement engendrer le projet, le débat a abordé des sujets selon un angle d'approche qui s'écarte de considérations uniquement techniques ou liées aux impacts locaux sur les territoires. Par exemple, certaines argumentations touchent directement aux choix de société en remettant en cause les modes de consommation actuels induisant la croissance du transport, d'autres incitent à plus d'ambition dans la politique de transfert modal route/rail en suggérant de donner à celle-ci beaucoup plus d'ampleur. Malgré un débat limité dans l'espace et dans les thématiques à mettre en discussion, les argumentations avancées se sont largement affranchies de ce cadre pour replacer les discussions dans un contexte territorial et temporel plus large et les ouvrir à d'autres dimensions que celles imposées. Par exemple, l'articulation du projet avec les autres grands projets du territoire sous l'angle à la fois de la compatibilité dans l'espace (sur un territoire très urbanisée et soumis à de nombreux projets d'infrastructures) mais également dans le temps (le projet s'étalant sur quasiment une génération, le phasage apparaît déterminant quant aux conditions de circulation) est apparue comme un souci majeur. De même, le souci d'innovation a été évoqué : du fait là encore du pas de temps du projet, il est demandé d'être vigilant quant aux évolutions technologiques actuellement en germes qui ne manqueront pas de se développer et qui pourraient remettre en cause les choix actuels.

Au regard de la synthèse du débat réalisée par le maître d'ouvrage, on observe que ces différents arguments ne sont que partiellement repris. Ceux qui sont rapportés par le maître d'ouvrage comme « exprimés hors de l'objet de la consultation », et ce faisant qui acquièrent une certaine légitimité et reconnaissance, le sont sous un angle principalement technique ou organisationnel (ex : les fonctionnalités du tunnel sous le massif de la Chartreuse, l'électrification de la ligne Gières Montmélian, les perspectives d'utilisation des lignes existante, etc.). Ainsi non ne retrouve pas, par exemple, les arguments abordant le projet sous ses aspects sociaux : formation, conditions de travail des ouvriers mais également conditions de travail lors du fonctionnement renvoyant à des valeurs sur la vie familiale ; ou encore les arguments traitant des aspects financiers (hors sujet de débat normalement) et renvoyant à des choix de société (ex : s'appuyer sur de l'épargne populaire qui doit être utilisée prioritairement à des investissements sur le long terme) ou ceux concernant l'anticipation de l'innovation technologique.

Cette phase de consultation a donné lieu au final à une décision du maître d'ouvrage qui a consisté à valider une des variantes proposées au débat (celle indiquée dans le dossier support comme la variante que le maître d'ouvrage (RFF) privilégiait pour des raisons technico économiques et de moindres impacts locaux), en proposant cependant, à la demande des acteurs locaux, de nouvelles sous variantes qui ont fait l'objet d'une nouvelle concertation en 2005.

3.5.5. SUPPRESSION DU BOUCHON FERROVIAIRE DE BORDEAUX

Dans le cadre de l'analyse de la concertation menée sur la suppression du bouchon ferroviaire de Bordeaux, nous avons essentiellement travaillé sur un matériau qui était déjà une synthèse du maître d'ouvrage des différentes réunions organisées auprès des maires des quatre communes concernées et auprès de leurs habitants (voir chapitre 2.2). De ce fait, nous ne pouvons procéder à une comparaison entre ce qui s'est dit au cours des échanges et les conclusions du maître d'ouvrage. Néanmoins, il nous a semblé intéressant de souligner, que même dans une concertation très urbaine où manifestement la question de l'opportunité du projet ne se pose pas vraiment, certaines interventions font preuve d'un certain degré d'exigence dépassant les cadres classiques de ce genre de procédure.

1. Compte tenu du contexte extrêmement urbain du projet, qui est d'ailleurs souvent davantage présenté ainsi que comme un projet national voir européen, en tout cas cette dimension est peu abordée que ce soit par le maître d'ouvrage ou par les habitants - il s'inscrit en effet dans le futur aménagement de la ligne à grande vitesse « Sud Europe Atlantique » - les questions sont essentiellement centrées autour du cadre de vie - bruit, vibrations, paysage, accès aux équipements, déplacements. Les populations concernées subissent déjà les nuisances des voies ferrées et infrastructures routières, elles souhaitent donc que le nouveau projet prenne en compte cette situation et mettent en oeuvre toutes les mesures utiles à la compensation de ces nuisances à venir. De ce fait, les interventions ont souvent un caractère assez technique dans la mesure où elles questionnent les dispositifs concrets de lutte contre les nuisances :

- bruit : tunnel, recouvrement des voies, aller au-delà des normes existantes
- vibrations : détérioration des habitations, mauvaise réception TV et radio
- impacts paysagers : les murs anti bruit dénaturent le paysage, privent de lumière ... envisager des murs végétaux

Mais ce que l'on note, c'est qu'il est également demandé au maître d'ouvrage, et sûrement aux élus aussi, de **faire preuve d'imagination** : les gens ne remettent pas en question le projet, ils se positionnent peu en victimes – la force de l'habitude – en revanche ils sont exigeants en ce qui concerne les mesures à prendre. Ils demandent de l'**innovation**, que l'on dépasse les techniques classiques qu'ils connaissent et jugent insatisfaisantes, de même que les normes existantes notamment en matière de bruit. Ils demandent en outre que les **mesures tiennent compte du long terme et du développement du trafic à cette échelle**.

2 - L'un des impacts redoutés, et découlant directement de **la détérioration possible du cadre de vie, est la dépréciation immobilière**. Là encore, les habitants demandent des réponses concrètes : quelles compensations ? Des acquisitions foncières sont-elles envisagées ? Peut-on imaginer des mesures de relogement ?

On entre alors dans la **négociation** : d'accord pour le projet et son tracé – en fait on n'a pas vraiment le choix mais ce n'est pas discuté – en revanche il y a une certaine exigence pour que les solutions assurent une **vie décente à long terme, aux habitants et aux générations futures**.

3 - Enfin, certaines questions sont liées à l'urbanisme : elles apparaissent d'ailleurs souvent comme des **propositions susceptibles de compenser les atteintes au cadre de vie** :

- Demande de transformation d'une voie en avenue et en site propre
- Ne faudrait-il pas envisager de remettre en cause l'existence d'immeubles collectifs de grande hauteur implantés à proximité immédiate des voies ferrées (dans un secteur précis) ? Le PLU en cours de l'agglomération bordelaise semblant être une bonne opportunité.

Là encore, on peut observer une certaine forme de **négociation** : on négocie sur les impacts du projet, pas sur le projet lui-même. Mais il y a également une demande pour que le projet se fasse dans le cadre d'une réflexion plus globale sur l'aménagement urbain, dépassant ainsi le cadre strict du projet.

Le débat se situe donc essentiellement à l'échelle de la commune. La négociation y est souvent plus présente qu'ailleurs en lien avec la référence au futur : on est déjà dans une situation « sinistrée », le passé n'est donc pas une bonne référence (hormis la passerelle St Jean), néanmoins on veut sauver ce qu'il est possible de sauver pour nous et les générations futures – conscients que compte tenu de la situation géographique il

y aura toujours des gens qui vivront là. On identifie l'accroissement des nuisances du fait du projet : il faut les compenser d'où la nécessité de négocier.

3.6. ENSEIGNEMENTS

3.6.1. LES LIMITES DES PROCÉDURES

L'analyse des objections émises lors des débats nous conduit à retenir une requalification par certains publics de la procédure à laquelle ils participent. On a pu ainsi parfois relever des critiques portant sur l'information disponible en termes de transparence et d'accessibilité, à la fois sur le fonds et la forme. Dans le cadre du contournement de Nîmes-Montpellier, il est notamment apparu que l'information n'était pas traduite pour être appréhendée à une échelle locale, de telle sorte que les participants puissent s'approprier les modalités du projet. Si cette remarque vaut pour les supports du débat, d'autres insistent sur la faiblesse de la dimension participative de la procédure, les étapes étant requalifiée de phases ponctuelles d'information plus que de véritable moment d'échanges et d'écoute. En outre, on constate le caractère essentiellement technique des synthèses réalisées par la maîtrise d'ouvrage, ne rendant de ce fait pas compte de la richesse des échanges.

Autre enjeu soulevé dans les débats : la question de la légitimité des intervenants ou des interventions. Il se dégage de nos analyses deux sujets de discussion à cet égard :

- Une demande de la part du public de se voir confirmer une légitimité par le maître d'ouvrage dans son projet. Si la présence du public est réglementairement légitime, son expression en tant qu'acteur non seulement du territoire traversé, mais également du projet proposé reste à construire et est l'objet d'une réticence récurrente pour le moins dans les procédures ayant trait à des équipements. Nous avons en outre pu remarquer de tels comportements dans le cadre des débats menés autour du VRAL, lorsqu'il était question des hypothèses de croissance du trafic qui manifestement ne pouvaient être discutées par le public.
- Le maître d'ouvrage adopte souvent une attitude visant à réduire le champ de sa légitimité. Cette posture semble assez bien partagée quelle que soit la procédure, même si la forme prise est spécifique. Ainsi, dans le cadre du traitement d'une politique (VRAL), on observe aussi bien un renvoi de légitimité vers des instances internationales (le transport en Europe, l'effet de serre planétaire) que des renvois plus locaux vers les collectivités territoriales (thématique de l'urbanisme par exemple). A l'échelle des équipements, le maître d'ouvrage peut aller jusqu'à nier explicitement son statut d'acteur de l'économie locale (Nîmes Montpellier).

On a particulièrement observé dans le cadre de Nîmes-Montpellier un questionnement sur les engagements et responsabilités nés à l'occasion de la concertation. Ce cas présente en effet la particularité d'avoir connu une phase antérieure de concertation lors des discussions autour du TGV méditerranée. Des accords avaient été passés avec les habitants concernant les conditions d'expropriation il y a une quinzaine d'années. Puis le projet a été suspendu, les conditions réglementaires ont changé de telle sorte que les discussions ont finalement repris dans un autre cadre jugé par certains moins favorable. Face à cette objection, la maîtrise d'ouvrage s'est cantonnée à se référer à la nouvelle réglementation en vigueur, postulant sa meilleure prise en compte des impacts sur les populations. Le public mettant alors en cause :

- la tenue des engagements du passé,
- le recours à la réglementation comme seul argument dans une procédure de concertation,
- la responsabilité endossée par le maître d'ouvrage.

Dans le cadre du VRAL, la discussion sur les responsabilités et les engagements s'est déplacée vers les élus dont l'absence est regrettée. Cette remarque conduirait à proposer l'organisation de procédures permettant de donner une place spécifique à ces décideurs territoriaux.

Les différentes procédures liées à des projets d'équipement donnent lieu à la construction de base de négociation. On ressent ainsi particulièrement la préparation de ces arènes dans le cadre du bouchon de Bordeaux où l'enjeu est moins de discuter des impacts du projet que de l'amélioration des mesures compensatoires.

Le dernier regard porté sur ces procédures met en évidence la difficulté pour le maître d'ouvrage à assumer l'ouverture des champs de discussion y compris quand ceux-ci ont été introduits par le dossier support du débat. Le VRAL introduisait dans son dossier de présentation une partie explicitement dévolue aux problématiques des modèles de société, notamment via les changements de comportement. Au cours du débat le maître d'ouvrage a esquivé ces questionnements, refusant de sortir du cadre classique de son intervention. Dans le cas de CDG Express, c'est le sujet même du débat proposé par le public que le maître d'ouvrage souhaite éluder. Le projet à discuter ne concernant finalement pas le public convié. Il nous semble finalement que l'origine de ces difficultés est à chercher dans l'interprétation divergente du terme réglementaire attaché à ces débats : l'opportunité.

Le maître d'ouvrage se positionne clairement pour une compréhension de l'opportunité dans une acception faible.

Dans le cadre d'un projet, son existence même n'est pas à remettre en cause, c'est son insertion qui est à discuter dans un souci d'efficacité. C'est en ce sens qu'il peut apparaître plus ou moins opportun et être requalifié pour satisfaire les demandes du public.

À l'échelle d'une politique de transport, l'opportunité des fondements de la politique ne peut, symétriquement au cas précédent, être remise en cause. Seules les modalités de cette politique sont discutées pour en optimiser les moyens.

Quelle que soit la procédure suivie, le **maître d'ouvrage** se réfère ainsi à un principe de **réalisme** et **d'efficacité** pour justifier ces positions, tout en refusant de s'engager dans des considérations de philosophie politique.

De son côté, le **public** tend à entendre l'opportunité à discuter comme synonyme de la **pertinence** du projet ou de la politique. De son point de vue, les finalités mêmes de ce qu'on lui propose sont à mettre en débat. Il fait preuve à ce titre d'une demande d'affichage d'un certain **volontarisme** de la part du maître d'ouvrage afin de caractériser ouvertement les orientations choisies.

De la rencontre de ces deux compréhensions, il ressort un malentendu que l'on peut traduire de la façon suivante :

- Dans le cadre de procédures portant sur des équipements, le public souhaite en profiter pour élargir le débat, débordant probablement du cadre que le maître d'ouvrage peut assumer dans ce contexte et à cette échelle.
- En revanche, lorsque le débat porte sur une politique, le maître d'ouvrage a trop souvent tendance à restreindre plus que nécessaire le champ du débat pour le cantonner dans des considérations sectorielles.

3.6.2. RETOUR SUR LA DÉCISION

Parmi les cas de participation étudiés, l'une des procédures retiendra ici plus particulièrement notre attention. Il s'agit des débats publics CNDP. Ces temps de délibérations sont en effet caractérisés par un degré d'ouverture important et situés en amont du projet afin que l'opportunité en soit discutée.

Du point de vue de la décision, il s'agit donc d'un temps de mise à plat qui se caractérise par des possibilités momentanées de brassage des pouvoirs. Durant les quelques mois

que durent ces débats, c'est carnaval et chacun peut exprimer son avis pour tant est qu'il se plie à des formes de discours plus ou moins policées. La légitimité des intervenants ne doit pas être discutée, le modèle démocratique auquel se réfère implicitement ces procédures s'apparentant à une démocratie directe. Si le porteur de projet ne perd pas sa légitimité – la grandeur et la servitude inhérente à sa posture de décideur, il doit se plier au jeu de la justification : celle du projet, mais également des options techniques retenues, des priorités affichées, ...

Cet impératif de justification est justement étroitement liée à l'exercice du pouvoir comme Francis Chateauraynaud a pu le développer³⁸. Selon cet auteur, la théorie classique du pouvoir explore essentiellement deux pistes : Crozier et Friedberg perçoivent le pouvoir comme le résultat momentané de stratégies liées au contrôle de l'incertitude, Bourdieu comme un phénomène de domination qui est indexé sur les ressources des acteurs (de capitaux, de savoir, ...). Pour Chateauraynaud, il faut imaginer une autre approche du pouvoir au travers de la figure de l'entrepreneur qui produit de l'emprise dès qu'on est en contact avec lui. Cette asymétrie de prise, qui est le pouvoir en action, est engendrée notamment par des contraintes de justification. Le débat public CNDP en demandant ainsi au porteur de projet de justifier de son infrastructure, renverse les mécanismes traditionnels de la charge de la preuve. Le public n'a plus à justifier l'existence d'éventuelles nuisances, mais renvoie cette injonction de justification au porteur de projet, le soumettant pour un temps au pouvoir des intervenants dans le débat.

Si, bien vite, la légitimité des pouvoirs reprendra le dessus avec la fin des délibérations et la continuation du processus décisionnel au sein d'autres forums et arènes, la question qui se pose est celle de la rémanence des arguments portés lors des débats publics au sein de ces processus décisionnels.

Les analyses conduites sur les synthèses réalisées à l'issue des débats par la CNDP et le maître d'ouvrage ont permis d'aborder cette question en soulignant les éléments pris en considération immédiatement, ceux renvoyés à d'autres temps de la procédure ou encore ceux éludés³⁹. Que reste-t-il sur le fond des échanges des débats ? Il s'agissait là d'une

³⁸ F. Chateauraynaud 2006. « Les asymétries de prise. Des formes de pouvoir dans un monde en réseau », Paris, documents du GSPR, EHESS.

³⁹ Le débat public fonctionnerait ainsi dans les termes de Bruno Latour 1999. *Politiques de la nature, comment faire entrer les sciences en démocratie*. La découverte. comme une chambre basse ayant pour mission de construire une argumentation pour proposer la prise en compte d'éléments jusqu'alors ignorés ou parcellément ignorés qui seraient ensuite présentés à la chambre haute de l'ordonnancement représentée par le maître d'ouvrage et l'État qui en

première approche des conséquences des débats sur la décision, au travers de l'analyse des divers comptes-rendus à un instant t de la décision, la fin de la phase de débat public.

Nous proposons une seconde approche fondée cette fois sur la dynamique décisionnelle. Comment le maître d'ouvrage envisage-t-il d'intégrer les questionnements et objections issus de la concertation ou du débat dans son processus décisionnel ?

Face à l'injonction de justification émanant du public, nous avons pu montrer les divers décalages communicationnels issus des réponses du maître d'ouvrage et qui sont le plus souvent imputables à sa tentative de contrer ou de faire évoluer cette exigence de justification. Nous souhaitons y revenir ici en nous attachant à commenter ces décalages à l'aide de la notion de forçage que nous empruntons à Laurent Mermet⁴⁰. Le forçage est défini comme l'« action d'un porteur de projet qui exploite les asymétries de pouvoir, étrangères au champ propre du projet, pour surmonter les oppositions et « imposer » un projet sans apporter de réponses aux objections. On entend par réponse des modifications du projet, des arguments pertinents face aux questions posées, aux objections émises, aux intérêts lésés ». Ce forçage est donc utilisé ici comme le signe d'une dynamique d'intégration de la concertation dans son processus décisionnel.

Pour mieux cerner ce forçage, six critères sont proposés pour évaluer la concertation. Trois ont trait à la procédure et trois autres au contenu des échanges. Nous en avons rebaptisé certains pour l'occasion. Il s'agit :

- de l'acte unilatéral et souverain (l'emploi de la force, le fait accompli). Ce recours doit être limité voire inexistant.
- la publicité du débat public (mise en discussion dans des forums ouverts du projet avec transparence sur les questions réponses). La publicité des questions / réponses doit être importante.
- la lisibilité des rôles (qui dit quoi ? il faut remettre en lisibilité les rôles)
- la lisibilité des intérêts en présence (les gagnants et les perdants)
- l'intensité de la réflexion préparatoire au projet (qualité et nombre des études)

dernier ressort statut sur la recevabilité de l'argument et son intégration au système institué.

⁴⁰ Laurent Mermet 2003. « Les porteurs de projets face à leurs contradicteurs : six critères pour évaluer la concertation » in Maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre, quels rôles et quelles perspectives en matière de concertation ? Séance n°10 de juin 2003 du programme de recherche Concertation Décision Environnement du MEDAD.

- l'étendue du champ de la justification du projet (peut-on le replacer dans un contexte plus large, le comparer à d'autres alternatives, préciser sa contribution dans un contexte de planification ou de politique générale)

Le renseignement de ces critères à l'occasion d'une délibération permet ainsi de préciser à quels points le maître d'ouvrage mobilise les asymétries de pouvoir dont il dispose dans le cadre des débats.

L'analyse conduite préalablement sur les décalages dans les questions-réponses peut également se traduire en termes de forçage en s'appuyant sur ces critères. Nous reprenons les exemples des débats publics sur le VRAL, le contournement de Nîmes-Montpellier et le débat CDG express, pour illustrer ces phénomènes.

Premier élément important, la quasi-absence de forçage des débats par l'acte unilatéral et souverain. Dans la grande majorité des cas, le maître d'ouvrage joue le jeu du débat en acceptant la discussion. Sa légitimité n'est donc pas posée en entrée des discussions pour étouffer la délibération. Nous avons cependant pu voir que certaines clôtures des échanges étudiés s'apparentent à une posture de Léviathan, où le maître d'ouvrage reprend au moins partiellement son statut de décideur souverain pour imposer son droit ou éluder l'argument formulé par l'intervenant. Pour ce faire, il mobilise d'autres formes de forçage qui sont ainsi présentes dans les échanges analysés.

Certains de ces forçages peuvent être rattachés à la question de la légitimité des intervenants. En effets, certaines contre argumentations du maître d'ouvrage visent à dénigrer les objections du public. Nous avons pu mettre en évidence quatre types d'intervention de ce style :

- le recours à un principe supérieur constitutionnel de la société française, la liberté de se déplacer par exemple, permettant de s'affranchir de toute discussion sur sa régulation ou sa limitation éventuelle ;
- la marginalisation de l'objection consistant à ne pas la prendre au sérieux et à décrire ce qui se fait déjà sur le thème en question pour en restreindre la portée. Exemple des déplacements à vélo ;
- le déplacement symbolique de la notion de développement durable, dont la caractéristique de « norme floue » permet aisément son appropriation comme bouclier : « nous faisons déjà du développement durable, nous savons de quoi nous parlons » ;
- le recours à la parole de l'expert. Le professionnel ou le scientifique peut être également convoqué pour balayer l'objection sous couvert de marginalité et/ou d'utopie. Élevé par le maître d'ouvrage au statut d'arbitre, l'expert incarne dans ce cas bien souvent la croyance en un progrès technique susceptible de résoudre à terme l'intégralité des problèmes soulevés.

On constate également des forçages ayant trait au contenu même des débats et portant pour l'essentiel sur la réduction du champ de la justification du projet et la limitation de la réflexion préparatoire à sa définition. On retiendra notamment le refus quasi systématique sur les cas étudiés de mettre en œuvre une démarche prospective prenant en considération les évolutions des territoires et des comportements sous l'effet d'autres politiques ou infrastructures. Le maître d'ouvrage préfère rester sur une analyse tendancielle de la demande de transport. Dans le même ordre d'idée, les hypothèses statistiques de comportements ne sont pas discutables pour la maîtrise d'ouvrage. Il s'agit donc de rester dans un cadre classique et tendanciel de réflexion sur les projets, en cernant les questions de justification autour d'une vision finalement restreinte de la politique des transports.

Il se dégage de cette analyse que le débat public provoque une double maturation de la décision. D'une part, la préparation du débat et les documents supports marquent généralement une ouverture qui dans le cadre du VRAL par exemple a donné lieu à un certain nombre de proposition innovante sur la politique des transports dans une partie 6 du support du débat. Sur cette base, le débat se déroule de manière ouverte, mais force est de constater que le maître d'ouvrage s'évertue à refermer cette porte ouverte. C'est la deuxième maturation de la décision qui réside en une contraction des sujets abordables. Les entreprises de forçage conduisent ici à esquiver les objections et argumentations sous couvert de réalisme et d'efficacité.

Ces actions du maître d'ouvrage, pour traiter de ces objections vont nous permettre de préciser les modèles décisionnels sous-jacents auxquels ils se réfèrent implicitement. Pour cela nous utilisons à la suite de Laurent Mermet les quatre modèles décisionnels de référence donnant une place différente à la concertation et au débat :

- Décider, Annoncer, Défendre (DAD). Le maître d'ouvrage définit son projet le mieux qu'il peut, annonce son intention et défend son projet face aux réactions. Il s'agit du modèle classique de l'action publique qui sert aujourd'hui bien souvent de repoussoir pour asseoir la concertation.
- Concerter, analyser, choisir (CAC). Ce modèle s'oppose au précédent par une inversion de logique. A l'origine une étape de concertation de laquelle sortiront les réflexions qui seront analysées par les parties prenantes qui choisiront ensuite une solution.
- Instituer, délibérer, éluder (IDE). Une concertation est instituée qui regroupe toute les parties prenantes, mais un acteur est en position de force ce qui lui permet d'éluder les problèmes que le collectif lui pose. L'esquive est la stratégie de ce modèle.
- Proposer, écouter, requalifier (PER). Ce modèle assume la prééminence d'un

porteur de projet qui propose une action, mais celle-ci est discutée dans la perspective d'une requalification du projet.

Les remarques formulées précédemment permettent ainsi de référencer de nombreux échanges à la mise en application du modèle IDE. Éluder est en effet l'attitude la plus fréquemment rencontrée. Les procédures étudiées n'ont que très rarement montré des attitudes de type DAD, les maîtres d'ouvrage jouant le plus souvent le jeu de la concertation et du débat. Le modèle CAC est absent, la maîtrise d'ouvrage ayant toujours joué un rôle prépondérant dans la tenue des débats. Enfin, nous avons pu remarquer quelques références au modèle PER, par exemple lors de la décision de mettre en œuvre de nouvelles études dans la perspective de lier les projets d'infrastructure à l'urbanisme. A noter en outre que les procédures CNDP de débat public présentent structurellement les éléments d'un modèle PER. En effet, les synthèses de la CNDP analysées sont particulièrement respectueuses des avis formulés par le public, de sorte qu'elles fournissent la base d'une requalification des projets. Le maître d'ouvrage est ensuite le seul légitime pour une éventuelle requalification dont l'effectivité est à rechercher dans sa propre synthèse des débats.

Toutefois, à l'issue des débats étudiés et sur la base des seuls documents de synthèse des débats ou des échanges eux-mêmes dans le cadre de procédure de concertation, il semble que la requalification des projets soit limitée au regard des objections et arguments échangés.

Nous pensons, à l'issue de ce travail, que cette situation trouve son explication dans une différence fondamentale de posture des débattants.

3.6.3. QUELS APPORTS POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE ?

Retour sur les indicateurs

Lors de la première étape de ce travail, nous avons proposé divers indicateurs issus de la parole des participants aux débats. Ce travail nous avait demandé une interprétation des propos portant directement ou indirectement sur des demandes d'information. Nous avons pu montrer les décalages de problématiques que de tels indicateurs permettaient de soulever, notamment au regard des enjeux du développement durable (chapitre 2.3). En outre, l'analyse des différentes expériences de systèmes d'indicateurs confirmait l'existence de diverses postures pour analyser les implications des politiques de transport. Parmi celles-ci, nous avons pu montrer la faiblesse relative de celles reposant sur des questionnements ayant trait à la durabilité du développement.

L'analyse conduite au cours de cette deuxième étape vient confirmer ces décalages cette fois sur le plan des échanges observés et qualifiés au regard de la prise de décision. Les indicateurs formulés lors de la première étape trouvent ici une résonance et une légitimité accrue de ce fait. Il conviendrait donc de les intégrer dans les procédures pour porter l'information au débat.

Toutefois, les procédures analysées présentent des limites quant à leur capacité à intégrer les considérations du développement durable. Nous y revenons dans le paragraphe suivant.

Les freins pour un développement durable

L'incapacité à prendre en considération à l'issue du débat certains apports pourtant propices à la définition d'une politique de durabilité des transports :

- Les mesures concernant la demande, les comportements de mobilité, l'urgence d'une déconnexion de la croissance avec les transports et l'énergie.
- L'absence de prospective. Pour la maîtrise d'ouvrage le futur est un présent qui vient.
- Les liens avec l'aménagement du territoire, le paysage et plus généralement le cadre de vie à long terme sont renvoyés à d'autres scènes.
- L'ambition créatrice appelée par le public, ne trouve pas corps dans la définition d'une politique d'envergure.

Ces éléments viennent nourrir le débat sur le sens à donner au développement durable à une échelle sectorielle. Cette étude des conditions de la concertation et des conséquences potentielles en matière de décision nous porte à croire qu'il est difficile d'intégrer pour le maître d'ouvrage des dimensions de ce type sans qu'une référence globale ait été préalablement définie. La capacité d'innovation d'un secteur en la matière semble devoir se restreindre à des apports techniques qui sont loin de satisfaire les attentes du public.

CONCLUSION GÉNÉRALE

À l'origine de notre questionnement, il y avait le repérage et l'analyse des relations entre indicateurs de développement durable, concertation et débat public, et modèles décisionnels en matière de politique de transports ou de réalisation d'infrastructures de ce type.

À l'issue du travail de recherche que nous avons mené, et des trois phases qu'il a connues, il nous semble être en mesure aujourd'hui de répondre à trois questions qui ont guidé notre réflexion.

Tout d'abord, s'agissant de la **qualité des arguments** développés au cours des débats, que ceux-ci portent sur un projet d'infrastructure de transport ou sur une politique, il nous semble avoir pu montrer grâce à notre analyse menée *a posteriori*, c'est-à-dire détachée des temps réels des phases de concertation et de l'organisation factuelle des interventions, que celle-ci est avérée. La qualité des arguments permet en outre de produire aisément ce que nous avons appelé des indicateurs de la parole, ces indicateurs traduisant à notre sens assez fidèlement la diversité des préoccupations exprimées au cours des débats publics.

Nous pensons également avoir été en mesure de confirmer que les débats publics constituent effectivement des moments d'échanges au cours desquels des observations de différentes échelles sont émises. Il y a donc bien une appropriation par le public de considérations relevant du **développement durable**. Il convient de préciser qu'au cours de notre analyse, nous n'avons jamais cherché à distinguer au sein du public les différents statuts des participants, considérant que le fait même d'être invité à participer à un débat face au maître d'ouvrage suffisait à le caractériser. Quant au maître d'ouvrage, on constate de sa part, et cela même lorsqu'il s'agit de l'État, une certaine réticence à s'avancer sur le terrain du développement durable, cette réticence étant probablement liée à l'ancrage sectoriel du maître d'ouvrage, et dont il ne semble pas vouloir se départir.

Enfin, concernant la **prise en compte des arguments dans la décision**, on peut affirmer que les échanges entre le public et le maître d'ouvrage sont souvent riches. Là encore, cette affirmation est le résultat de l'analyse que nous avons menée et qui nous a permis, grâce notamment à la mobilisation de différentes grilles de lecture, de donner un sens *a posteriori* aux arguments développés au cours des débats. Dès lors, on peut supposer que

cette richesse amène le maître d'ouvrage à procéder à des requalifications de son projet ou de sa politique. En l'occurrence, si l'on observe certaines requalifications, celles-ci restent essentiellement d'ordre technique sans remettre en cause l'économie générale des projets. Et même lorsqu'il s'agit d'une politique, s'il entend le public et fait des propositions découlant des échanges, le maître d'ouvrage ne rompt pas avec les schémas classiques de sa stratégie. Par ailleurs, la question de l'existence et de la pérennité des engagements issus du débat demeure. On peut ainsi être particulièrement attentif à l'évolution que pourrait prendre la valeur, au sens juridique du terme, de ces échanges et de leurs conclusions, dans un contexte de multiplication de ces procédures.

Pour conclure, nous considérons avoir éprouvé une méthode susceptible d'être reproductible à d'autres cas de concertation portant sur d'autres objets, cette méthode présentant selon nous l'intérêt de porter un regard sur les échanges et leurs questionnements. Encore une fois, dans un contexte de généralisation des procédures de concertation, et dans la perspective d'une montée en puissance de leur portée, l'intérêt de cet outil d'analyse nous semble être renforcé.

Il nous semble enfin qu'il pourrait être opportun de débattre de ces éléments avec les maîtres d'ouvrage et les institutions concernées, dans le but à la fois de recueillir leurs réactions sur la méthode et ses résultats, et de les éclairer sur les implications décisionnelles que ces moments de débat peuvent induire sur les modèles de décision.