



HAL
open science

La portée de la concertation. Modélisation sociologique des effets de la participation du public aux processus décisionnels - Volume II - Un territoire métropolitain à l'épreuve de la concertation. Mise en variation par l'enquête de terrain

Jean-Michel Fourniau, Stephan Castel, Pierrick Cézanne-Bert, Ingrid Tafere,
Mathieu Leborgne

► **To cite this version:**

Jean-Michel Fourniau, Stephan Castel, Pierrick Cézanne-Bert, Ingrid Tafere, Mathieu Leborgne. La portée de la concertation. Modélisation sociologique des effets de la participation du public aux processus décisionnels - Volume II - Un territoire métropolitain à l'épreuve de la concertation. Mise en variation par l'enquête de terrain. INRETS - Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité. 2013, pp.294. halshs-04263051

HAL Id: halshs-04263051

<https://shs.hal.science/halshs-04263051>

Submitted on 27 Oct 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU
LOGEMENT

(CGDD – DRI – Service de la recherche)

Programme de recherche
Concertation, Décision et Environnement
Réponse à l'appel à propositions 2008

**LA PORTEE DE LA CONCERTATION.
MODELISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA
PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DECISIONNELS**

EQUIPE DE RECHERCHE

JEAN-MICHEL FOURNIAU (DEST-IFSTTAR) (Dir.)

JEAN-MICHEL VAN COUYGHEM (DEST)

JEAN-STEPHANE BORJA (CESSA)

STEPHAN CASTEL (CESSA)

PIERRICK CEZANNE-BERT (CESSA)

FRANCIS CHATEAURAYNAUD (GSPR-EHESS)

INGRID TAFERE (GSPR-EHESS)

SAMUEL BORDREUIL (LAMES)

MATHIEU LEBORGNE (LAMES)

Rapport final
Volume II.

Un territoire métropolitain à l'épreuve de la concertation.
Mise en variation par l'enquête de terrain

VOLUME II.

UN TERRITOIRE METROPOLITAIN A L'EPREUVE DE LA CONCERTATION. MISE EN VARIATION PAR L'ENQUETE DE TERRAIN

JEAN-MICHEL FOURNIAU (DEST-IFSTTAR) (Dir.)

STEPHAN CASTEL (CESSA)

PIERRICK CEZANNE-BERT (CESSA)

INGRID TAFERE (GSPR-EHESS)

MATHIEU LEBORGNE (LAMES)

SOMMAIRE

Introduction : La mise en variation par l'enquête sur six terrains d'un territoire métropolitain.....	1
Chapitre I. - Le temps long du débat THT Boutre-Carros : une atteinte à sa portée ? ..	27
Chapitre II. Un territoire d'expérimentation pour la concertation sur les risques industriels : le bassin de Fos-sur-Mer et l'étang de Berre.....	51
Chapitre III. Un débat de grande portée : La LGV Paca	93
Chapitre IV. SCoT de Toulon et LGV Paca : l'influence ciblée de deux processus entremêlés	163
Chapitre V. Le débat public Iter en Provence : entre négociation internationale, information régionale et acceptation locale	195
Chapitre VI. Le débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien (VRAL) : la constitution d'une problématique sectorielle pour un débat de politique générale	221
Chapitre VII. L'atelier citoyen VRAL : focus sur un dispositif délibératif comme modalité du débat public	265
Sommaire détaillé.....	289

INTRODUCTION : LA MISE EN VARIATION PAR L'ENQUETE SUR SIX TERRAINS D'UN TERRITOIRE METROPOLITAIN

JEAN-MICHEL FOURNIAU
(DEST-IFSTTAR et GSPR-EHESS)

Comment le monde sensible, les corps et les milieux, l'ancrage physique dans un paysage... sont-ils représentés/représentables dans des dispositifs et des espaces de calcul organisés par des métrologies, des modes de circulation de l'information, des tours de parole ? L'appréhension et les qualifications du monde sensible, la problématisation et la publicisation de ce qui affecte un milieu sont des processus contraints par l'espace géographique, par les formes de solidarité sociale qui y sont ancrées, par des dispositifs, par des représentations et des cultures politiques. Ces processus sont toujours l'objet d'épreuves par lesquelles des acteurs acquièrent des prises différentielles pour influencer sur la trajectoire d'un projet d'aménagement qui concerne leur territoire. Mais l'incertitude pèse sur les conditions de réussite des épreuves dans lesquelles s'engagent les protagonistes, la portée de leur action ne peut se décréter *a priori* mais seulement au fur et à mesure de son déploiement. La notion de portée est développée ici pour penser comment les différents publics enchaînent les conséquences de leur engagement au fil des épreuves.

La portée décrit donc la trajectoire des expériences partagées dans le monde sensible grâce auxquelles les publics s'assurent de prises sur les problèmes publics qui les affectent. Ces expériences engagent des recoupements pour vérifier l'appartenance des individus et communautés concernés au même monde ; des outils collectifs pour identifier, caractériser, débattre de la situation problématique ; et, enfin, des biens et des valeurs potentiellement universalisables pour orienter l'action. Les publics investissent les moments de participation avec ces activités qui, sous des formes diverses, mettent en tension les milieux dans leur rapport à l'action, les dispositifs eux-mêmes dans leur capacité à faire circuler les expériences et les arguments, les représentations par la convergence ou non de chaînages argumentatifs patiemment mis à l'épreuve de la discussion et de l'expérimentation sur le territoire.

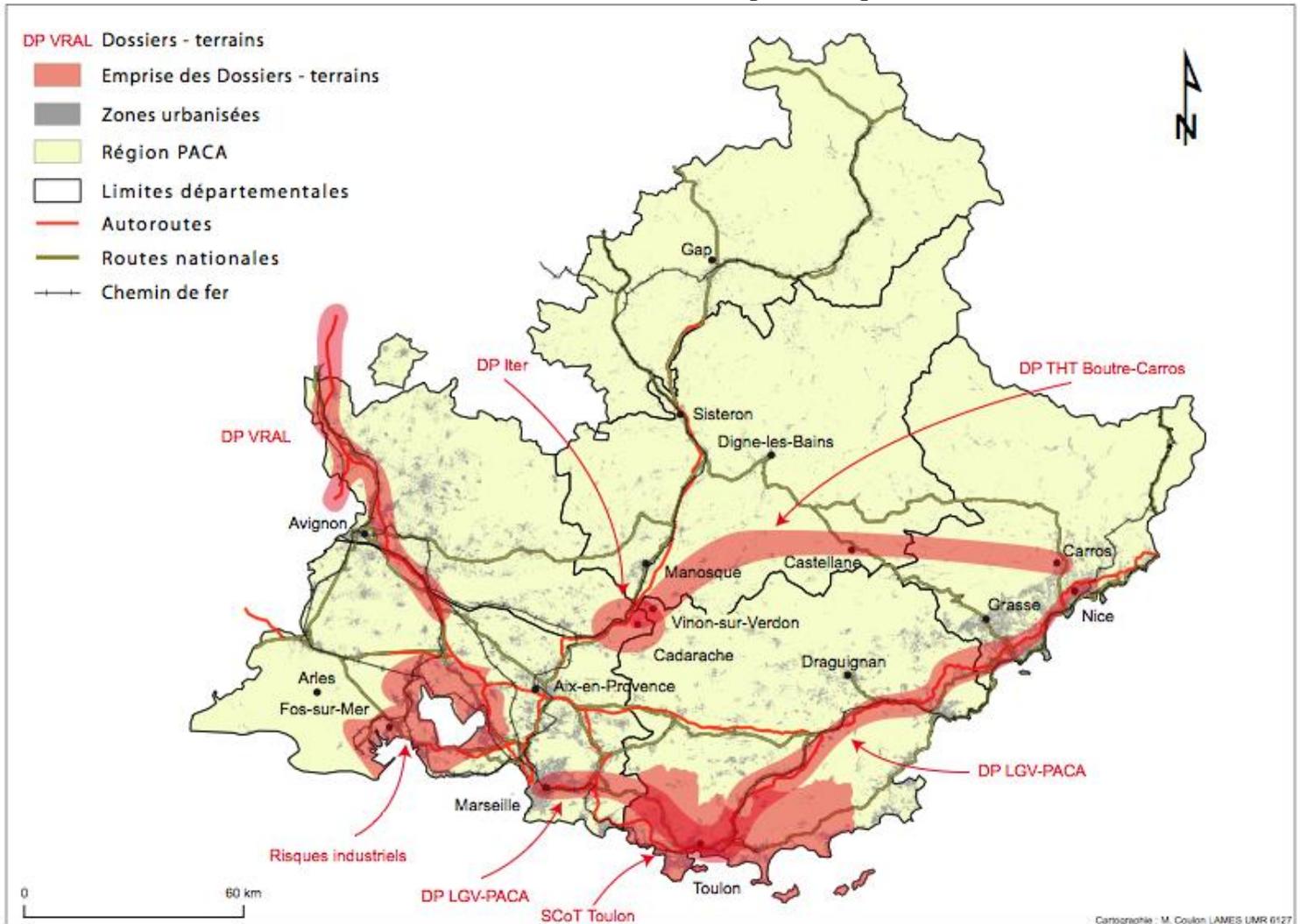
Nous avons mis en œuvre notre sociologie balistique des problèmes publics sur six terrains dans la région Paca concentrés dans la partie provençale du « système urbain du grand delta du Rhône » (cf. carte p. 171), c'est-à-dire la grande région métropolitaine de Fos-Aix-Marseille-Toulon. Il s'agissait de construire un espace de variation des situations de conflit territorial et de concertation dans cette région, et donc des trajectoires des mobilisations territorialisées. L'unité territoriale permet de faire l'hypothèse que des acteurs, des arguments, des références, des marques territoriales, etc., circulent d'un dossier à l'autre, et que leur comparaison fait ainsi sens dans l'expérience des acteurs. La portée de la concertation tient alors à la polyphonie des divers niveaux de perception de l'état du monde, de calcul décisionnel et d'attachement à des valeurs, mis en jeu par un problème environnemental quand il affecte le territoire.

Ce second volume présente l'état de cette analyse sur six des terrains choisis, l'analyse plus spécifique du conflit sur l'incinérateur de Fos, largement conduite par d'autres travaux (notamment Isabelle Hajek¹, LaMeS, 2008 ; Tobias Girard², IIAC, 2012) ayant été laissée de

1. Isabelle Hajek, *La contribution des acteurs socio-associatifs à l'élaboration de la question environnementale : d'une sociologie de la connaissance à la construction d'une grammaire politique élargie. Le cas de la mobilisation contre l'incinération des déchets à Marseille*, thèse pour le doctorat de sociologie, soutenue le 20 novembre 2008, Université de Provence, 367 p. et annexes.
2. Tobias Girard, *Les pouvoirs du danger. Zone industrielle de Fos-sur-Mer. Anthropologie politique des risques industriels et du conflit de l'incinérateur*, thèse pour le doctorat d'anthropologie, soutenue le 5 juillet 2012, EHESS, 364 p. et annexes.

côté, pour ne retenir de ce conflit majeur que la bifurcation qu'il produit dans la politique de gestion des risques dans l'ouest de Paca telle que nous avons pu l'appréhender dans l'analyse du dossier du SPPPI (chapitre 2). Chacun des chapitres qui suivent cette introduction est consacré à un dossier. L'introduction précise le cadre commun que nous nous sommes donnés pour la description des différents cas, afin de pouvoir en conduire la comparaison, dont les principaux résultats sont présentés dans le premier volume de ce rapport final.

Six dossiers entrant dans le champ de l'enquête



L'expérience de la variation sur ce territoire renvoie également aux diverses formes d'engagement de membres de l'équipe sur chacun de ces terrains, depuis assez longtemps pour pouvoir saisir leurs trajectoires sur une longue durée. Cela nous a conduit à mettre en place des outils spécifiques de prise de distance analytique par rapport à ce régime d'engagement, pour se déprendre du regard qu'il informe mais qu'il forme aussi à viser l'efficacité de l'action plutôt que la formalisation des trajectoires étudiées. Le déroulement de l'expérience collective qu'a constitué cette recherche fait l'objet de la première section de l'introduction de ce volume.

I. LES OUTILS DU TRAVAIL COLLECTIF : SEMINAIRE ET CARNET DE RECHERCHE

Les analyses entreprises sur nos divers terrains ont reposé sur les outils classiques du travail de recherche, rassemblement et critique des sources documentaires disponibles, entretiens... Mais, elles bénéficient également de l'engagement ancien de membres de l'équipe sur ces terrains, qui nous fait partager d'assez près l'expérience de certains de leurs acteurs.

1. L'engagement dans les dossiers étudiés

Le Centre de sciences sociales appliquées (Cessa) travaille depuis plusieurs années sur le thème de la gestion du risque et des pollutions d'origine industrielle dans la zone de Fos et de l'étang de Berre. Il intervient régulièrement dans des instances locales comme les plénières du SPPPI et les séminaires organisés par le Pôle risque de l'Arbois. Il a assuré comme bureau d'études le suivi et l'animation de groupes de travail du SPPPI (GT Perception et Communication sur les dioxines ; GT Retour d'Expérience sur l'amélioration de la prévention des risques industriels), et entretient des contacts réguliers avec les différents acteurs locaux de la gestion du risque. Ce travail de terrain lui permet d'être régulièrement invité en tant qu'observateur ou intervenant extérieur dans les instances de mise en débat du risque au niveau local (CLIC, CLIE, CLIS, GT du SPPPI, voir le chapitre 2 de ce volume), d'avoir suivi et accompagné la réflexion conduite par la DRIRE sur l'évolution du SPPPI, d'être associé à la création et à la montée en charge de l'Institut éco-citoyen pour la connaissance des pollutions, et d'être informé des différentes manifestations organisées par les associations de défense de l'environnement sur le thème du risque industriel en général et sur l'incinérateur de Fos en particulier.

En lien avec le déroulement du projet de recherche CDE, le Cessa (en association avec l'Arenes), a organisé le 23 avril 2010 à Fos, la 3^{ème} journée régionale de la concertation, pour le compte de la Région Paca, du SAN Ouest Provence, du Pôle Risques et de la DREAL : « *Concerter sur le risque : quels acteurs, pour quel débat ?* » dont le compte rendu est disponible sur

http://democratielocale.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=116:retour-journee-risques&catid=35:la-journee-regionale.

Mathieu Leborgne dans le cadre de son travail de DEA puis de thèse (cf. chapitre 1 de ce volume) a suivi le dossier de la ligne à très haute tension entre Boute (83) et Carros (06) depuis l'origine, tout en étant engagé, à titre associatif, dans la mise en place du PNR du Verdon. Pendant la période du débat public, il a participé aux côtés des responsables associatifs à la coordination élus-associations qui a joué un rôle central dans l'élaboration d'une proposition alternative au projet d'EDF. Son rapport au projet ITER est plus classique : il s'agit d'un travail de recherche dans le cadre d'un post-doc CNRS au sein du LaMeS, en collaboration avec Pierre Fournier (LaMeS) (cf. chapitre V). Mathieu Leborgne est aujourd'hui consultant indépendant et travaille notamment sur différents dossiers touchant à l'analyse des risques industriels dans divers territoires.

Jean-Michel Fourniau, après une recherche sur les contestations du Tgv Méditerranée (1995) conduite avec André Donzel (LaMeS) et Jacques Lolive (Pacte), a eu une mission d'assistance à la commission particulière du débat public sur la Lgv Paca et un rôle de membre associé de la Commission (2005) (cf. chapitre 3 de ce volume). Dans le cadre du débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien (Vral), il a été à l'initiative de la conférence de citoyens organisée au lancement du débat public et il en a animé le comité de pilotage. Ingrid Tafere était observatrice du travail du panel de citoyen (cf. chapitre 6 et 7 de

ce volume). Elle a également évalué un atelier citoyen sur les transports de la Région Rhône-Alpes, organisé par l'association Arenes et le Cessa.

Il s'agit là d'engagement dans les dossiers qui va très au-delà de l'observation participante, ou de la position de « sociologue public », puisqu'elle met de fait beaucoup d'entre nous non seulement en position de dialogue avec un public, mais également en position d'être — du moins à certains moments — des acteurs des dossiers que nous étudions. Une élaboration plus poussée de cette position du chercheur, que cartographient assez mal à notre sens les propositions de Michael Burawoy (2005)³, même si nous sommes sensibles à l'idée de relation dialogique entre le sociologue et un public, mériterait d'être développée, ce que nous ne faisons pas ici.

Dans cette recherche, nous nous sommes d'abord dotés d'outils, à la fois pour ce dialogue entre le sociologue et un public et, plus classiquement, pour se redonner une distance analytique par rapport aux diverses formes d'engagement sur nos terrains. Il s'agit du séminaire de l'EHESS que Francis Chateauraynaud, Jean-Michel Fourniau et Mathieu Leborgne organisent depuis plusieurs années à Marseille, d'une part, de l'ouverture d'un « carnet de recherche » sur le site Hypotheses.org créé à l'initiative du Centre pour l'édition électronique ouverte (Cléo-Revues.org), d'autre part.

2. Le séminaire EHESS *Débats publics et formes de mobilisation territorialisée*

Le séminaire de recherche conduit à l'EHESS Marseille par Francis Chateauraynaud et Jean-Michel Fourniau depuis 2003, et avec Mathieu Leborgne depuis 2006, a été dédié durant les deux années universitaires 2009-2010 et 2010-2011, sous le titre *Débats publics et formes de mobilisation territorialisée* en 2009-2010, puis sous le titre *La portée de la participation ou l'expérience des milieux* en 2010-2011, à l'accompagnement du projet de recherches pour le programme CDE. Quatorze séances d'une journée, à un rythme mensuel de novembre à mai, ont ainsi été organisées pour enrichir l'analyse de points de vue externes et exposer l'avancement des travaux au public du séminaire. Alors que la première année a permis d'analyser en détail les six dossiers de conflits territoriaux étudiés, d'approfondir la notion de « milieu » dans l'analyse de débats territorialisés et l'impact des moments de débat sur la trajectoire des dossiers, la seconde année a été consacrée à l'examen des dimensions transversales sur lesquelles articuler la comparaison des dossiers étudiés. Les participants ont donc mis en discussion les multiples contributions comme autant d'éclairages différents pour une approche de la portée de la participation.

Les deux premières séances du séminaire de l'année 2009-2010 furent l'occasion pour les trois responsables de poser les termes de la ligne problématique suivie jusqu'en juin 2010 : le recours à la notion de « milieu » dans l'analyse de débats territorialisés, la question de la pertinence des dispositifs et l'impact des moments de débat sur la trajectoire des dossiers controversés. Lors de la deuxième séance, un cas particulier a été analysé en détail sur la base du corpus de textes recueillis à propos du « débat public Lgv Paca » (Jean-Michel van Couyghem). La troisième séance était centrée sur la construction des publics dans les dispositifs de participation : Philippe Brunet (centre Pierre Naville, Université d'Évry-Val d'Essonne) a abordé la manière dont les mobilisations locales se sont construites en Limousin concernant la présence d'anciennes mines d'uranium. Francis Chateauraynaud et Pierrick Cézanne-Bert (Cessa), suite à une enquête menée pour l'Andra, ont examiné la notion de réversibilité et la manière dont les parties prenantes au débat sur la gestion des déchets nucléaires l'utilisaient dans leurs répertoires

3. Burawoy Michael (2005), « For Public Sociology », *American Sociological Review*, vol. 70 no. 1, February, pp. 4-28. Traduit dans les *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2009/1-2 (n° 176-177), pp. 121-144.

argumentatifs. En février, la thématique des mobilisations associatives a été traitée par Isabelle Hajek (LaMeS) à partir de l'exemple du débat sur l'incinérateur de Marseille/Fos ; Ingrid Tafere (doctorante au GSPR) a complété l'approche plus générale de la mobilisation en revenant sur le fonctionnement de l'atelier citoyen intégré dans le débat public sur les transports Vral (Vallée du Rhône Arc Languedocien). La séance de mars est revenue sur un dossier permettant une analyse fine de la notion de « portée » dans une concertation : Jean-Michel Fourniau et Mathieu Leborgne ont retracé les grandes étapes (configurations) du débat public Boute-Carros (ligne THT) depuis 1998 jusqu'à ses derniers rebondissements en 2006-2007. Aurélie Cardona (doctorante au GSPR) a de son côté présenté les ressorts de la mobilisation associative contre un projet de construction d'un circuit automobile dans les Yvelines. En avril, Olivier Labussière (Cired) a présenté une recherche menée en commun avec Alain Nadaï sur la manière dont les associations de protection de la nature (ornithologiques notamment) parviennent à faire jouer un rôle de premier plan aux oiseaux dans les controverses sur l'implantation d'éoliennes ; Pierre Fournier (LaMeS) et Mathieu Leborgne, dans un autre domaine, ont proposé une analyse socio-historique d'une instance de mise en débat des risques industriels dans le Val de Durance : le Clic de Sanofi-Aventis à Sisteron. En mai, Gabriel Jourdan (Institut d'urbanisme de Grenoble) a fait part de son expérience au sein de l'Agence d'urbanisme de Toulon lors du débat public sur la Lgv Paca. Sezin Topçu (EHES, Centre A. Koyré) a présenté la partie de sa thèse relative aux modalités locales du dispositif « vivre après la catastrophe » mis en place par le programme CORE de l'ONU (mené par le cabinet Mutadis) sur les territoires biélorusses voisins de Tchernobyl.

Pour l'année 2010-2011, le séminaire a changé de nom pour se centrer plus directement sur l'étape dans laquelle entrait notre projet de recherche, à savoir la comparaison de nos dossiers et sa formalisation en vue de produire une modélisation sociologique de la notion de portée de la concertation. Le séminaire s'intitule : *La portée de la participation ou l'expérience des milieux*, titre laissant en suspens le caractère disjonctif du « ou », ce qui a fait l'objet de discussions au cours du séminaire. Pour aller au-delà des réflexions menées au cours des années précédentes sur l'économie démocratique des débats publics, le séminaire 2010-2011 s'est attaché à questionner la portée de la participation comme mécanisme d'influence réciproque entre la trajectoire publique des dossiers et les milieux (qu'ils soient sociaux, techniques, environnementaux ou institutionnels) dans lesquels leur mise en discussion est irréductiblement ancrée. La première séance a donné l'occasion aux trois responsables du séminaire de poser les termes de cette mise en variation autour des questions d'institutionnalisation des dispositifs de participation, du rôle des enjeux métropolitains dans les mobilisations territorialisées, de la montée des questions de santé environnementale et des nouveaux enjeux d'évaluation qui leur sont liées.

Lors de la deuxième séance, l'analyse des forces et des risques de l'institutionnalisation du débat public conduite par Mario Gauthier (Université du Québec en Outaouais) pour le BAPE québécois et par Jean-Michel Fourniau (Dest-Ifsttar et GSPR-EHES) pour la CNDP française a permis de comparer les transformations de l'action publique dans les deux pays résultant de trajectoires différenciées d'institutionnalisation du débat public comme dispositif de participation du public aux processus décisionnels. La troisième séance, en janvier 2011, était centrée sur la construction de publics comme communautés d'enquête : Katharina Schlierf (post-doc au Cemagref Rennes et à l'Enges) a souligné les différences d'appropriation par les acteurs de l'évaluation environnementale des déchets ménagers selon que la perspective est la démocratisation ou la rationalisation de la gestion. Mathieu Leborgne (chercheur associé au LaMeS) a dégagé des 6 terrains étudiés dans le programme CDE les conditions de formation et les éléments caractéristiques d'une « communauté débattante », composition de collectifs mobilisés par un conflit territorial qui se saisissent d'un dispositif de débat pour approfondir

l'enquête. La séance de février a permis de comparer le traitement d'enjeux métropolitains controversés. Mathilde Gralepoix (Polytech'Tours) et François Benchendikh (Ceraps, Lille 2) ont analysé la mise à l'épreuve des solidarités territoriales par les enjeux de localisation d'équipements intercommunaux de traitement de déchets industriels à Nantes et ménagers à Marseille. Jean-Michel Fourniau et Ingrid Tafere (doctorante au GSPR et à l'Ifsttar) ont souligné l'émergence récente des enjeux métropolitains dans les mobilisations territorialisées en Paca, productrice de nouvelles représentations du territoire régional, encore peu stabilisées. La séance de mars a été consacrée à une mise en perspective historique des mobilisations territorialisées sur les questions de pollution. Florian Charvolin (Modys, CNRS) et Stéphane Frioux (Larha, CNRS) ont montré l'existence, dès les années 1930 dans le bassin stéphanois, de formes de concertation, bien avant l'institutionnalisation récente de celle-ci, mettant en jeu des techniques de concernement et des disputes sur les preuves pour prendre en compte la pollution atmosphérique d'origine industrielle dans les politiques locales. Christelle Gramaglia (Geau, Cemagref) a montré comment, sur un site reconnu pour ses pollutions de l'eau au cadmium, dans le bassin industriel de Decazeville, circulaient et s'ancraient historiquement des savoirs locaux sur les pollutions et comment ils se confrontaient aujourd'hui aux savoirs des écotoxicologues. La sixième séance, en avril, a abordé la dimension proprement politique de telles mises en perspectives historiques pour décrire des trajectoires politiques de controverses sur la nature et la santé. Antoine Doré (doctorant au Cemagref Grenoble) est revenu sur la carrière politique des loups en France comme cas d'étude des politiques de la nature visant à rendre présent le loup dans la cité et à gérer diplomatiquement l'espèce. Pierrick Cézanne-Bert et Stephan Castel (Cessa) ont montré comment de question périphérique pour les dispositifs de concertation étudiés dans le cadre du programme CDE, la question de la santé environnementale devient dans certains dossiers une thématique fédératrice des mobilisations territorialisées. La dernière séance publique, en mai, consacrée à la gouvernance des territoires, a fourni l'occasion d'une transition vers le nouveau séminaire de 2011-2012 qui sera co-organisé avec nos collègues du Centre Norbert Élias (EHESS-CNRS). Giorgio Blundo (EHESS) a présenté ses travaux sur les dispositifs transnationaux d'appui à la « bonne gouvernance » et Suzanne de Cheveigné (CNRS) ses travaux sur le traitement des questions environnementales dans les journaux télévisés.

La dernière séance, en juin, a pris la forme chacune des deux années de séminaire, d'une séance d'écriture collective des grandes lignes du rapport du programme CDE « Portée de la concertation », et d'exercice de synthèse des apports de l'année à la formulation des principaux résultats de cette recherche.

3. Les réunions de travail de l'équipe et les difficultés rencontrées

Le projet avait été présenté par Jean-Michel Fourniau à la journée de lancement du programme CDE le 27 janvier 2009 à Vincennes. La notification d'acceptation de la recherche par le Ministère de l'écologie est parvenue à l'équipe le 16 mars 2009. Il a donc été décidé de consacrer la dernière séance du séminaire EHESS 2008-2009, en juin 2009, à la mise en place du programme de travail de l'équipe, disposition renouvelée les deux années suivantes comme nous venons de l'évoquer. L'équipe s'est ensuite réunie, en plus des rencontres mensuelles lors des séances du séminaire EHESS, tous les six mois sur une journée pour faire le point de l'avancement des travaux, puis deux fois à l'automne 2011 pour mettre au point le plan du rapport CDE.

vendredi 12 juin 2009 à la Vieille Charité - Acteurs, territoires, arguments : La description des dossiers

Lors de la première séance du séminaire EHESS 2008-2009, le 14/11/2008, nous avons commencé à discuter des modes de description des dossiers entrant dans le champ de la recherche CDE. La séance du 12 juin 2009 après-midi, de lancement de la recherche, a été à nouveau consacrée à l'approfondissement de l'organisation de nos enquêtes pour décrire des situations problématiques. Il s'agissait d'établir un cahier des charges commun définissant précisément la description que nous entendions faire des dossiers choisis pour analyser la portée de la concertation, avec ses multiples perspectives. Notre balistique sociologique vise à en rendre compte en associant l'idée de portée de la participation à l'idée de trajectoire des causes dans un espace à dimensions multiples.

mardi 19 janvier 2010 fin d'après-midi et vendredi 29 janvier 2010 après-midi au Cessa - Les études de cas

Deux demi-journées ont été consacrées en janvier 2010 au travail sur chacun des six dossiers retenus dans le cadre du projet de recherche. Il s'agissait de faire le point sur les matériaux disponibles sur chacun d'eux, corpus forcément assez hétérogènes pour chacun (entretiens antérieurs, comptes rendus de réunions publiques, revue de presse, tracts, sites Internet, etc.) et corpus nécessairement différents d'un dossier à l'autre en fonction de sa propre histoire et du mode d'implication de membres dans l'équipe dans le dossier. Il s'agissait donc d'abord de partager entre tous les membres de l'équipe la connaissance de chacun des dossiers. Il s'agissait ensuite d'établir les éléments disponibles ou manquants dans chaque corpus pour renseigner le cadre de description commun esquissé lors de la précédente réunion. L'accent a été mis lors de ce premier échange/partage des dossiers sur les éléments de périodisation de chacun des dossiers et de repérage de leurs configurations successives pour voir si des régularités étaient repérables. La demi-journée du 24 janvier a également permis de préparer l'intervention de Jean-Michel Fourniau lors des journées du programme CDE des 4 et 5 février 2010 à Grenoble.

vendredi 11 juin 2010 à la Vieille Charité - Préparation du rapport intermédiaire

La préparation du rapport intermédiaire était l'objet central de cette journée. La matinée a été consacrée à l'exposé du point d'avancement des travaux conduits sur chacun des dossiers, en prolongement de la réunion du 29 janvier au Cessa. Il s'agissait de vérifier le fonctionnement du cadre de description adopté et les problèmes qu'il pouvait soulever compte tenu de l'enquête conduite sur chacun des dossiers. L'après-midi a été consacré à la comparaison et à une discussion sur la question de la modélisation sociologique de la portée de la participation devant orienter la rédaction des monographies du rapport intermédiaire. Le travail de comparaison a porté sur 4 dimensions principales qui ont servi à décrire les dossiers dans le rapport intermédiaire comme dans le second volume de ce rapport final : la périodisation des dossiers (les configurations) ; les acteurs engagés ; les enjeux et la manière de les qualifier, les arguments les plus marquants sur lesquels les acteurs appuient leur cause ; les représentations, et notamment les précédents auxquels les acteurs font référence, les recoupements qu'ils font pour appuyer leur cause, les visions du futur qu'ils y engagent. Il est ressorti de ce premier travail de comparaison la nécessité d'approfondir en vue du rapport final d'une part la question des rapports dispositifs / milieux en retravaillant la description des dossiers autour d'une nomenclature d'épreuves communes ; la capacité de moments de concertation/débat public à donner prise à certains acteurs pour infléchir la trajectoire d'un dossier, qui est la manière dont nous définissons la portée. Conduire à bien ce travail nécessite donc de constituer sur chaque dossier un corpus numérisé permettant de décrire les configurations et leurs épreuves caractéristiques à l'aide du logiciel Prospero, alors que jusqu'à présent seul le dossier LGV

Paca avait fait l'objet d'une numérisation. Le cahier des charges de la constitution de ces corpus allégés sur chaque dossier a été défini.

vendredi 22 octobre 2010 à la MMSH : *Des monographies à la comparaison des dossiers*

L'essentiel de la réunion a été consacré à une lecture croisée des différentes études de terrains présentés dans le rapport intermédiaire. Un ensemble de remarques ont été faites sur chacun des chapitres, afin d'en préciser la périodisation et d'en améliorer la rédaction. Celle-ci fait en effet apparaître des lacunes pour permettre une réelle comparabilité des dossiers. Aussi est-il apparu nécessaire d'enrichir la description de chaque dossier sur plusieurs thèmes constitutifs de dimensions transversales à traiter dans le rapport final, concernant les transformations du monde associatif régional telles que chaque dossier les donne à voir, les représentations du territoire à l'œuvre dans les dossiers, l'agencement des briques argumentatives spécifiques à chaque configuration (« briques » dont une première liste avait été proposée, à titre indicatif, dans l'introduction du rapport intermédiaire), la formalisation de la trajectoire des dossiers. Par ailleurs, le point a été fait sur la constitution des corpus numérisés de chaque dossier, et force a été de constater que le travail n'avait pas avancé dans ce domaine, l'utilité de cette numérisation au regard de la lourdeur du travail matériel de numérisation (passage de dossiers sur papier à un corpus numérique) n'étant pas jugée très pertinente. L'objectif a néanmoins été maintenu pour la réunion suivante.

jeudi 13 janvier 2011 à la MMSH : *Les difficultés du travail de comparaison des dossiers*

Trois points ont été examinés lors de cette journée de travail. Il s'agissait en premier lieu de faire le point sur le rassemblement des éléments nécessaires à renseigner le cadre de description commune des acteurs et des briques argumentatives caractéristiques des différentes configurations de chacun des dossiers, rassemblement nécessaire pour approfondir la comparaison des dossiers. Il s'agissait en second lieu, dans le même souci, de faire le point de la constitution d'un corpus numérisé minimum pour chaque dossier, permettant notamment de comparer les répertoires d'épreuves caractéristiques. Enfin, il s'agissait d'examiner les éléments nécessaires à la comparaison plus transversale des dossiers concernant l'évolution des milieux associatifs impliqués et la transformation des représentations du territoire, autour des enjeux de métropolisation, ou des risques, autour des enjeux de santé environnementale. De fait, le faible avancement du travail de comparaison des dossiers à cette réunion a fait apparaître une certaine démobilitation de l'équipe, essentiellement composée de chercheurs contractuels nécessairement engagés dans d'autres travaux puisque les financements du programme CDE ne couvraient plus depuis plusieurs mois leurs salaires (les salaires couverts par le programme n'excédaient pas 8 mois à temps plein pour les 4 membres de l'équipe (2 au Cessa, 1 au LaMeS, 1 à l'Inrets) émargeant à ce programme). Aussi, si l'approfondissement du travail sur chacun des dossiers dans lequel tel ou tel membre de l'équipe est engagé de diverses manières a été poursuivi, la comparaison des dossiers s'avère plus difficile à conduire en dehors des exercices de séminaire, notamment parce qu'elle nécessiterait un investissement de chacun dans le maniement du logiciel Prospero. La discussion a néanmoins permis de préparer l'intervention de Jean-Michel Fourniau aux journées du programme CDE des 3 et 4 février à Lille.

vendredi 10 juin 2011 à la Vieille Charité : *Les axes transversaux de la comparaison des dossiers*

Le renouvellement de ce constat lors de cette nouvelle réunion a conduit à abandonner l'objectif de constituer un corpus numérisé minimal de chacun des corpus pour pouvoir conduire leur comparaison à l'aide de Prospero, et à se concentrer sur les dimensions plus transversales de la comparaison dont ce premier volume du rapport final rend compte. Il s'agissait d'analyser à

quelles conditions des causes qui se forment sur un terrain peuvent concerner d'autres terrains ; comment des problématiques comme le développement durable, fortement apparu au moment du débat Vral, un an avant le Grenelle de l'Environnement, ou la santé environnementale, thématique qui caractérise la configuration actuelle du dossier du SPPPI et de la gestion des risques sur la zone de Fos et de l'Étang de Berre, circulent à l'échelle régionale et peuvent finalement structurer d'autres dossiers. La disposition de corpus numérisés homogènes sur nos différents dossiers visaient à équiper ce travail de comparaison. Il est présenté de manière plus littéraire dans ce rapport (notamment le chapitre 2 de ce volume).

mardi 4 octobre 2011 à La Borderie : *Plan du rapport final*

Le GSPR organisant son école d'automne du 5 au 8 octobre au gîte des Chênes, sur la commune de Bonnieux dans le Vaucluse, gîte tenu par d'anciens collègues de l'association Arenes, école d'automne à laquelle participaient plusieurs membres de l'équipe, il a été décidé de réunir l'équipe dans ce cadre champêtre la journée précédant l'école d'automne, pour travailler à l'écriture collective du rapport final. Le plan définitif des deux volumes y a été arrêté, et les éléments disponibles de rédaction passés en revue. Le contenu des chapitres du premier volume a été discuté collectivement.

vendredi 25 novembre 2011 après-midi à la Vieille Charité : *Point sur l'avancement du rapport final*

Cette ultime réunion de travail de l'équipe a permis de faire le point de l'écriture du rapport final. L'évolution du dossier LGV Paca, avec la reprise imprévue du conflit territorial suscité par l'ouverture de la phase de concertation — qui se voulait préparatoire à l'enquête d'utilité publique (choix du tracé) mais conduit à redéfinir le projet —, a conduit à rediscuter certaines hypothèses. Un parallèle apparaissant plus fortement entre la trajectoire du dossier LGV Paca et la trajectoire du dossier de la THT Boutre-Carros, une nouvelle hypothèse sur la portée du débat public comme moment spécifique entre des phases de conflit territorial, pouvait être esquissée. Elle fait l'objet du premier chapitre du volume I, qui a été ajouté au plan arrêté précédemment.

4. Le carnet de recherche concertation.hypotheses.org

Constatant que de nombreuses équipes de recherche en SHS utilisaient déjà le blog comme moyen de communication scientifique directe, mais sur des plateformes généralistes non adaptées aux spécificités de leur pratique, le Centre pour l'édition électronique ouverte (Cléo regroupant Revues.org, Calenda et Hypotheses.org) a ouvert en 2009 une plate-forme de carnets de recherche — hypotheses.org — offrant un dispositif simple et léger de communication web pour les chercheurs en SHS. Le portail de Cléo, *Openedition* (Revues.org, Calenda et Hypotheses.org) a été labellisé « équipement d'excellence » le 14 février 2012 (cf. <https://leo.hypotheses.org/8619>)

L'équipe a considéré que c'était une opportunité à la fois pour communiquer entre ses membres situés à Marseille, Aix et Paris, pour rendre compte de l'avancement de la recherche et ouvrir avec nos collègues le débat, à la fois théorique et politique sur les effets de la participation du public aux processus décisionnels. Elle a donc demandé l'ouverture d'un carnet intitulé concertation.hypotheses.org. Le carnet est ouvert depuis janvier 2010 et s'est vu attribué le n° ISSN : 2109-9804 dès le premier lot d'attribution à 69 carnets de la plateforme Cléo, en juin 2011 (cf. <https://leo.hypotheses.org/6962>).

Ce carnet est conçu comme un espace d'échanges autour des recherches de terrain entreprises dans le cadre du projet CDE. Il invite les contributeurs intéressés par ce carnet à discuter l'idée

qu'il n'y a pas lieu de clore l'inventaire des utilités du débat pour analyser sa portée, et propose cette notion de portée comme alternative à la notion d'effets, trop fonctionnaliste. Le carnet invite à contribuer à formaliser la manière dont les acteurs explorent eux-mêmes la cartographie des effets possibles de la concertation, articulent leur expérience vécue dans des milieux affectés par une décision, un projet d'aménagement, un risque, avec les espaces de production et de circulation de l'information sur la situation en cause et ses conséquences, les lieux de mise en discussion publique et d'élaboration des décisions, et les principes généraux qui leur permettent de soutenir leurs causes et d'ordonner leurs représentations dans des disputes et des conflits.

Portée de la concertation

*Sociologie des effets de la participation
du public aux processus décisionnels*



Accueil À propos Crédits

Des questionnements sur les effets de la participation du public à la modélisation de sa portée

Publié le 30 janvier 2010 par Jean-Michel Fourniau

La question des effets de la participation, quand celle-ci devient un discours dominant – de sa portée décisionnelle ou démocratique, de sa capacité à orienter l'action publique dans le sens du développement durable – est au cœur de la critique à l'encontre des multiples dispositifs participatifs et délibératifs dont l'expérimentation et l'institutionnalisation se diffusent. Celle-ci n'émane pas seulement des participants, des militants ou des décideurs, elle est un fil rouge des travaux des chercheurs qui se sont saisis du phénomène participatif.

La plupart des approches dressent des listes d'effets potentiels, désirables ou pervers, de multiples dispositifs de participation, et s'intéressent aux conditions procédurales ou politiques de leur réalisation. Par construction, de telles approches ne peuvent clore la liste des effets pris en compte qu'en référence aux limitations des cas étudiés ou, quand elles se donnent des ambitions plus vastes, que par un geste normatif. Aussi, [Michel Callon \(2003\)](#), à la suite d'[Andrew Barry \(2001\)](#), a souligné l'importance de réfléchir à la nature de l'espace public nécessaire pour la démocratie technique et à l'infrastructure matérielle pour construire un milieu favorable à l'émergence de citoyens intéressés à débattre des sciences et des techniques. Nous voudrions donc, avec ce carnet, tenter une autre approche – en lien avec la recherche **Portée de la concertation** dans le cadre du programme "Concertation, décision, environnement" du MEEDDM (<http://www.concertation-environnement.fr>), en partant d'un argument présenté par

Catégories

- Annonces
- Concepts
- corpus
- Non classé
- Séminaires
- Terrains

Blogoliste

- GIS Participation du public, décision, démocratie participative
- LittOcean
- Le carnet socio-informatique et argumentation
- Le site du GSPR
- Prospérologie
- LAMES Laboratoire méditerranéen de sociologie
- Plate-forme INRETS PFI Participation du public aux processus décisionnels et Recherche Transports
- DEST

Billets récents

- La portée de la participation
- La portée des dispositifs participatifs face au retour du conflit
- Un événement structurant pour la recherche francophone

Quelques papiers des membres de l'équipe y ont été publiés (ISSN 2109-9804), en plus de l'annonce et du compte rendu de diverses séances du séminaire, à côté d'autres papiers contribuant à la discussion de la portée de la participation :

- Chateauraynaud F. et J-M. Fourniau, « [La portée des dispositifs participatifs face au retour du conflit](#) », Carnet de recherche *Portée de la concertation*, mis en ligne le 8 novembre 2011.
- Fourniau J-M., « [La portée de la participation dans une approche de balistique sociologique](#) », Carnet de recherche *Portée de la concertation*, mis en ligne le 8 janvier 2011.
- Fourniau J-M., « [Contestation, délibération et représentation : l'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public](#) », Carnet de recherche *Portée de la concertation*, mis en ligne le 6 décembre 2010.
- Leborgne M., « [Les marques territoriales : entre mémoires, communautés et débats](#) », Carnet de recherche *Portée de la concertation*, mis en ligne le 30 mars 2010.
- Van Couyghem J-M., « [Présentation des corpus du dossier LGV PACA](#) », Carnet de recherche *Portée de la concertation*, mis en ligne le 19 mars 2010.
- Fourniau J-M., « [Des questionnements sur les effets de la participation du public à la modélisation de sa portée](#) », Carnet de recherche *Portée de la concertation*, mis en ligne le janvier 2010 (image ci-dessus).

II. LES CONFIGURATIONS D'UN DOSSIER : UN CADRE COMMUN DE DESCRIPTION DE TRAJECTOIRES VARIEES

Si tout peut faire l'objet de controverse, tout ne fait pas controverse à n'importe quel moment dans une même société ou un même territoire, ni de la même façon à différents moments. Les objets posent leurs conditions, selon par exemple les prises qu'ils donnent à une description partagée, leur degré de stabilité dans le temps et l'espace, leur capacité à composer, etc. Les objets occupent une place centrale dans les situations de mésentente (au sens de Rancière, c'est-à-dire les situations « où la discussion d'un argument renvoie au litige sur l'objet même de la discussion et sur la qualité de ceux qui en font un objet »⁴), ne serait-ce que parce qu'un territoire n'est jamais un enjeu seulement symbolique dans les mobilisations territorialisées, mais qu'au contraire celles-ci se cristallisent sur des objets (son jardin...), des lieux (son village...). Une fois que les acteurs parviennent à s'accorder sur la nature et les propriétés des entités en cause, c'est dans le mode d'expression de la dispute que se forment à la fois les qualités controversables des objets et les capacités d'expression des registres critiques ou argumentatifs utilisés.

C'est pourquoi nous avons pris le parti méthodologique d'analyser les moments de concertation dans la trajectoire des dossiers et des arguments avec lesquels on se dispute sur ces dossiers. À la variation des terrains correspond donc également une variation des dispositifs de concertation et de débat public observés que résume le tableau ci-dessous.

Le premier volume de ce rapport final est consacré à quelques axes transversaux de la portée de la participation que la comparaison des différents terrains analysés rend particulièrement saillants. Dans ce second volume du rapport final, chaque monographie suit, dans le respect du style propre de chaque auteur, un cadre commun de description des différents dossiers adopté pour caractériser les trajectoires de chacun des dossiers et expliciter pour chacun d'eux la portée des moments de concertation ou de débat public.

4. Jacques Rancière (1995), *La mésentente. Politique et philosophie*, Paris, Galilée, p. 15.

Les dispositifs participatifs suivis dans le champ de l'enquête

Domaine concerné Types de dispositif	Planification urbaine	Grandes infrastructures	Risques	Politique publique
Conflit territorial (pas de dispositif spécifique)		LGV Paca BBC	Incinérateur	
Débat public CNDP		LGV Paca ITER BBC		VRAL
Dispositifs locaux de concertation	SCOT de Toulon, sur la question de la nouvelle gare TGV en lien avec la LGV Paca		SPPPI , en lien avec d'autres dispositifs sur les risques industriels et la qualité de l'air	
Tirage au sort	-	-	-	Atelier citoyen VRAL

1. La notion de configuration dans la trajectoire des dossiers

Pour produire une analyse sociologique de la notion de portée, nous nous sommes donc proposé de construire un espace de variation des situations à risque auxquelles un milieu peut être confronté dans la région Paca. Notre approche sociologique supposait alors d'être au plus près de ce que font et disent les acteurs, de leurs expériences, des récits et des argumentaires qu'ils produisent, des points de vue et des causes qu'ils défendent, en évitant les effets de porte-parole qui ne redistribuent pas la parole. Mais comment faire dès lors que prolifèrent les prises de parole, les expériences, les formes d'expression et de manifestation publique ? C'est à cette question qu'entend répondre l'effort de modélisation que représente le cadre commun de description adopté. Celui-ci doit permettre :

- de confronter des trajectoires de causes fort différentes ;
- de rendre manifeste tout ce qui résiste, pèse, entre en lice, altère les processus et les mouvements ;
- de regarder comment les protagonistes articulent ou réarticulent leurs visées (leurs cibles) et la trajectoire effective (la portée manifeste) produite au fil des épreuves, en tentant de garder une prise sur le processus ;
- de prendre la mesure du degré d'interaction entre les élaborations publiques et les milieux d'activités ou les formes de vie concernés par la trajectoire de la cause – car les chances de relance et de rebondissement sont liées à la manière dont les milieux entrent, ou non, en interaction avec les porteurs de causes ou d'enjeux.

Ce second volume du rapport final présente donc des monographies décrivant les trajectoires de chacun des six dossiers — dans le cadre de description commun explicité dans la section suivante — qui agencent différentes configurations, notion que nous précisons maintenant.

La description de la trajectoire politique des dossiers complexes demande en premier lieu la construction d'une périodisation outillée. Il s'agit donc de produire un découpage

chronologique mettant en évidence la sémantique socio-historique de l'expérience des acteurs, du moins de ceux qui sont les plus fortement engagés dans un dossier. Au-delà de la question de savoir si ce sont plutôt les forces accumulées ou plutôt les façons d'argumenter à des moments décisifs qui font les différences entre les causes ou les mobilisations, il y a encore celle qui consiste à interroger la trajectoire des arguments eux-mêmes. Certains énoncés atteignent en effet un degré suffisant de visibilité et de présence dans l'espace public pour contribuer à modifier les catégories et les représentations communes. Leur rôle est donc déterminant dans la périodisation des configurations successives d'un dossier.

Chaque configuration relève de ce que Jacques Rancière appelle un partage du sensible⁵. Elle stabilise :

- des modes de faire : des expériences partagées dans des milieux (une perception commune, des sens communs) ;
- des modes de dire : des systèmes de preuves et d'argumentation, des dispositifs d'expertise et de débat ;
- des modes de l'être : des modalités temporelles de l'action et du jugement ;
- l'institutionnalisation des dispositifs fixant les espaces où se font/se disent telles et telles choses.

Un régime relativement stabilisé de ces quatre modalités de l'agir en société dessine donc ce que nous appelons une configuration. Celle-ci met à disposition des acteurs des ressources stabilisées qu'ils peuvent engager dans des épreuves publiques, dessine les contours de ce sur quoi l'on peut se mettre d'accord et contraint les formes de l'accord, spécifie également les zones des dissensus sur lesquels aucun compromis n'est possible. La trajectoire d'un dossier est donc un agencement de configurations distinctes, et il faut identifier les épreuves, les processus qui font passer un dossier d'une configuration à l'autre. Dans la plupart des dossiers, ces épreuves se jouent dans des localités — territoire local, mais aussi milieu spécialisé, dispositif organisationnel, fussent-ils internationaux — et ce sont des transformations dans ces localités qui peuvent constituer des « *turning points* »⁶, provoquer un changement de phase du dossier. Mais la trajectoire des dossiers se déploie dans les arènes publiques et est également affectée par des transformations globales. Il convient donc de comprendre comment les acteurs d'un dossier se saisissent de nouvelles catégories — le développement durable, le changement climatique, la biodiversité... —, de nouveaux dispositifs — perfectionnements métrologiques, débat public... — pour infléchir la trajectoire du dossier.

La portée d'une cause résulte autant de la manière dont les différents acteurs agissent et réagissent afin d'avoir prise sur la trajectoire d'un dossier, que des appuis issus des épreuves de tangibilité. Du même coup, loin de réduire les processus à de purs jeux de forces et de stratégies, notre description s'attache à rendre compte des épreuves de réalité qui constituent des moments décisifs dans la production des points d'inflexion ou de basculement des causes et des mobilisations collectives.

Les quatre dimensions mentionnées ci-dessus en référence à Rancière permettent également de décrire les changements de configuration. Ceux-ci peuvent alors s'analyser comme affrontement entre des partages du sensible. Les changements de configuration sont donc des moments potentiels de surgissement du politique. Ainsi, les périodes de débat public peuvent

5. Jacques Rancière (2003), *Aux bords du politique*, Paris, Folio, Essais.

6. Andrew Abbott (2001), "On the concept of turning point" in A. Abott, *Times matters. On theory and Methods*, The University of Chicago Press.

être des moments politiques reconfigurateurs qu'il importe de saisir pour comprendre la portée de la participation du public.

2. Un cadre commun de description de la trajectoire des dossiers

Pour équiper cette description de la trajectoire des dossiers comme agencement de configurations, caractériser les moments politiques et les épreuves de réalité qui font passer d'une configuration à l'autre, nous avons défini plus pratiquement le cadre commun suivant.

La périodisation des configurations de chaque dossier

Pour chaque période caractéristique d'une configuration spécifique des jeux d'acteurs et d'arguments, il s'agit d'abord de lister les événements marquants, notamment ceux qui délimitent le passage d'une période à l'autre.

On a donc établi pour chaque dossier un répertoire des événements marquants, au sens où chacun est repris dans le dossier (ce peut être des événements auquel les acteurs donnent une importance sur le moment, sans qu'ils aient une portée par la suite), devient une référence disputée ou partagée. On s'est intéressé aux marques de clôture dans la dynamique des dossiers. On s'est intéressé également au repérage des futurs (catastrophes annoncées, prophéties de malheur ou de bonheur, ouvertures d'avenir, etc.) convoqués dans la discussion publique.

Mais le travail de comparaison comporte une étape cruciale : remettre l'ensemble des dossiers dans une périodisation globale constituée des grandes lois et événements nationaux ou régionaux par rapport auxquels se situent le répertoire des événements marquants de chaque dossier et l'action de leurs protagonistes.

Les prises des acteurs

Bien évidemment, chaque configuration est également caractérisée par ses acteurs principaux. On s'est donc attaché à répertorier les porte-parole, les acteurs émergents, ceux qui disparaissent dans les changements de configuration...

Pour influencer sur la trajectoire du dossier, les acteurs disposent de ressources qu'il nous a fallu spécifier :

- les **épreuves et les arguments** les plus marquants,
- les répertoires des **qualifications des objets**, notamment des territoires (les marques territoriales),
- les **précédents** auxquels les acteurs font référence, et aux recoupements qu'ils font pour appuyer leur cause, aux **visions du futur** qu'ils y engagent. Pour cela, il est utile de lister les documents auxquels les acteurs font référence.

3. La portée des arguments

Qu'est-ce qui fait la portée d'un argument ? À quelles conditions s'impose-t-il bien au-delà de ceux qui l'ont introduit, au point de se transformer en mot d'ordre, en lieu commun ou en indicateur de positionnement politique ? Les arguments doivent se former, se frotter à des contre-arguments, subir des amendements qui en changent le sens, s'entourer de formules d'appui, d'opérateurs de factualité et de systèmes de valeurs, et traverser, non sans adversité, de multiples scènes d'action et de jugement. Les arguments sont donc des éléments de discours qui, quand ils sont évoqués, ont une force d'évidence, résistent aux contre-arguments qu'ils

appellent. La portée des arguments devrait ainsi pouvoir se mesurer à leur degré de disponibilité dans des contextes d'action et de jugement quotidiens.

La description s'est attachée à distinguer les divers registres de discours utilisés dans les dossiers : tout n'est pas argumentation dans un débat public ! Il s'agit donc d'identifier les marqueurs langagiers de ces divers registres : le récit ; le témoignage ; l'argumentatif (bien que, mais, or...). Sur ce dernier registre, l'idée est de pouvoir caractériser dans chaque configuration, un mouvement argumentatif général. L'analyse, mise en œuvre plus spécifiquement dans le chapitre VII, distingue divers types d'arguments pour caractériser les registres argumentatifs des acteurs.

Suivre la trajectoire des arguments suppose d'identifier les acteurs qui les créent, qui les portent, les mettent à l'épreuve ou les transforment pour leur donner une portée maximale. Nous pouvons alors appréhender l'impératif argumentatif qui pèse sur les acteurs dans de multiples arènes, et en particulier dans les controverses et les débats publics, comme l'expression d'une évaluation critique des énoncés, des idées ou des propositions, dont le devenir dépend de l'acceptation — ou du rejet — de leur portée.

La portée d'un argument se mesure ainsi à la liste des arènes qu'il peut traverser et affecter sans modification fondamentale. C'est pourquoi l'émergence d'un nouvel argument fait l'objet d'un lourd travail cognitif et politique visant à associer durablement trois types de contraintes : la série des cadres ou des contextes dans lesquels l'argument est présentable ; les entités ou les objets qu'il affecte directement et virtuellement ; le type d'ouverture d'avenir, de changement ou de révision qu'annonce l'argumentation mobilisée. Un bon argument est non seulement capable d'affronter la durée, mais il modalise le temps, construit des relations plausibles entre séries passées, situations présentes, et épreuves futures.

III. PLAN DU VOLUME 2

Au regard de ces dimensions — qualification des événements marquants ; représentations et répertoires argumentatifs mobilisés ; trajectoire des arguments ; précédents ; exemplarité des cas mise en avant — la portée se mesure à la capacité des moments de discussion publique à mettre en résonance milieu, espaces de calcul et représentations des différents acteurs (notamment représentations territoriales), ce qui spécifie une configuration donnée. Mais les transitions des configurations de conflit territorialisé à des configurations de débat public, puis du débat public à la normalisation sont diverses. Quelques cas prototypiques sont dégagés en conclusion (cf. volume 1), les formes de conduite des projets contraignant toujours fortement les possibilités d'action : la convergence des mobilisations qui permet un gain de puissance d'expression faisant entrer le dossier dans une nouvelle phase ; la relocalisation de la concertation, avec ses épreuves de réalité ; les transitions procédurales.

1. Le temps long du débat THT Boutre-Carros : une atteinte à sa portée ?

L'étude du cas du débat public Boutre-Carros (ligne THT traversant notamment un Parc naturel régional, à la fin des années 1990) constitue ce qu'on pourrait appeler un « dossier complet », à la fois dans son ancrage et dans sa portée. Les territoires concernés par le projet débattu ont en effet fait l'objet de travaux de recherche approfondis par l'auteur de ce chapitre, précisément sur la question de la convocation du territoire, entendu comme milieu de vie, dans la construction des identités locales. C'est dans cette trajectoire territoriale qu'est venu s'insérer, en 1998 et pendant 6 mois, un débat public dont la portée fait aujourd'hui encore parler d'elle. Le déroulement d'une procédure de débat public dans les territoires verdoniens a alors constitué

l'occasion prometteuse de tester dans quelle mesure la question territoriale (notamment celle des attachements au milieu) est intervenue comme élément déterminant ou non dans le panel d'arguments présent dans le débat. Sur la base de ce temps long du débat (1998-2012), un phasage chrono-thématique (agençant une succession de *configurations*) est établi, dans lequel la question du milieu (ici, territoires d'assise du projet débattu) constitue une ligne d'interprétation marquée ; en d'autres termes, il est mis en évidence le fait que si les contextes territoriaux d'entrée en débat pouvaient avoir une influence sur les modalités de discussion (configuration de **conflit** territorial éclaté), en retour, la procédure de débat public elle-même avait montré une capacité d'influence dans le sens d'un « rassemblement territorial » (configuration de **discussion** territoriale recentrée) permis par des cadres formalisés du débat. Par la suite, en lien avec l'évolution des cadres de la discussion (fin du débat public et mise en place d'une concertation par portion de territoires), une nouvelle configuration de conflit voit le jour, générant une re-territorialisation du conflit et une perte des acquis du débat public dans lequel la rencontre entre un projet (maître d'ouvrage) et le territoire (ses habitants notamment) avait pu trouver les moyens de l'échange. Le dossier Boutre-Carros illustre un phénomène qu'éclaire l'approche en termes de balistique sociologique : le cadrage d'une concertation permet de maîtriser une partie de sa portée, celle qui concerne la nécessaire organisation des territoires d'assise du projet pour que ces territoires soient entendus par tous.

2. Un territoire d'expérimentation pour la concertation sur les risques industriels : le bassin de Fos-sur-Mer et l'étang de Berre

L'étude de cas proposée dans ce chapitre porte sur un dispositif emblématique de la construction d'une politique de gestion des risques industriels : le Secrétariat permanent pour les problèmes de pollution industrielle (SPPPI), dispositif pérenne d'information et de concertation sur les risques industriels du bassin de Fos-sur-Mer et de l'étang de Berre.

Créé en 1971, le SPPPI vient donc de fêter ses quarante ans d'existence. Sa mise en place est une réponse de l'État aux acteurs locaux qui s'inquiètent des conséquences du projet de création d'une Zone Industriale-Portuaire à Fos-sur-Mer, annoncée en 1966. Cette période, que les acteurs locaux nomment le « séisme », voit l'économie locale (18 000 ouvriers travaillent sur le chantier en 1973) et le cadre de vie (les rejets industriels perturbent l'écosystème, les problématiques de la pollution de l'eau et de la pollution de l'air deviennent rapidement incontournables) être profondément bouleversés. Les préoccupations environnementales et les inquiétudes pour le cadre de vie sont donc présentes dès la naissance du SPPPI ; mieux, elles sont en fait à l'origine de sa création.

La première configuration du SPPPI, de 1971 à 1986, correspond ainsi à l'émergence de la question environnementale sur le territoire. Le SPPPI se préoccupe alors essentiellement des pollutions dues aux rejets industriels et de leurs conséquences environnementales, et fonctionne comme une instance de négociation entre l'État, qui contrôle l'opération, les industriels, nouveaux acteurs incontournables du territoire, et les collectivités territoriales. Les premières années de fonctionnement du SPPPI constituent son « âge d'or » : en un peu plus de 10 ans, les rejets industriels dans l'étang de Berre sont réduits de plus de 90%.

La deuxième configuration du SPPPI débute en 1987, avec la traduction en droit français de la directive européenne de 1982, dite directive Seveso⁷. La catastrophe de Seveso a largement modifié les représentations des interactions entre l'industrie et son environnement : l'accident industriel fait craindre des conséquences sur l'intégrité physique des populations riveraines.

7. La catastrophe de Seveso du 10 juillet 1976 a fait prendre confiance aux autorités politiques que le risque pouvait se transformer en catastrophe.

C'est désormais la gestion du risque industriel qui est au centre des préoccupations. Le SPPPI veille alors à l'application de la législation sur le risque industriel, en créant des groupes de travail concernant les études de danger, les distances d'isolement, les plans particuliers d'intervention. Les groupes de travail réunissent principalement industriels, services de l'État et collectivités territoriales. Le public est quant à lui un récipiendaire de ces politiques : il faut informer les habitants, les éduquer, afin qu'ils aient les bons réflexes en cas d'accident et qu'on évite le sur-accident suite à un mouvement de panique.

La troisième configuration débute en 2002, avec la création des premiers groupes de travail expérimentaux de préfiguration des CLIC (Comités Locaux d'Information et de Concertation). Au cours des années 2000, de nouveaux projets favorisent l'émergence de conflits locaux importants, qui mettent au centre des argumentaires l'impact sanitaire des installations industrielles. Alors que la concertation semble devenue incontournable, le SPPPI, principal dispositif de concertation sur le territoire, connaît une importante crise existentielle : il est incapable d'aborder le projet d'incinérateur qui mobilise l'ensemble des acteurs locaux et n'a pas de réponse à apporter aux questions de plus en plus fréquentes sur le thème de la santé environnementale. Cette crise aboutit finalement à une rénovation du SPPPI, avec la création d'un axe Santé-Environnement en son sein.

Le dossier du SPPPI illustre les nombreuses interactions entre milieux, dispositifs et représentations : il est né du « séisme » qu'a connu le territoire à la fin des années 1960 et a, en retour, un impact sur le milieu, notamment par la réduction des rejets industriels. L'évolution des représentations de l'industrie et de son fonctionnement a contraint le SPPPI à se transformer pour prendre en compte le thème de la santé-environnement.

3. Un débat de grande portée : La LGV Paca

Dans ce chapitre, nous attribuons la profonde transformation du projet dans la douzaine d'années d'existence du dossier LGV Paca à l'existence d'une arène régionale de discussion du projet, caractéristique d'une configuration installée par le moment du débat public mais qui perdure bien au-delà. Il est en effet remarquable de noter que la conduite du projet a, dans les différentes phases succédant au débat public, jugé nécessaire de maintenir des dispositifs inclusifs de concertation permettant de discuter à l'échelle d'ensemble du projet, c'est-à-dire à une échelle régionale. Ces dispositifs, malgré leur variation selon les périodes, ont toujours la double fonction, à l'instar du débat public, d'informer largement le public et de mobiliser en leur sein de manière ouverte — c'est-à-dire sans laisser au préfet ou au maître d'ouvrage le soin de les désigner — les acteurs associatifs susceptibles de participer le plus activement à la concertation. Et l'on retrouve pour l'essentiel, de la préparation du débat public à la concertation préalable à l'enquête d'utilité publique, sept ans plus tard, les mêmes acteurs associatifs impliqués dans ces dispositifs tout en étant, pour beaucoup d'entre eux, également impliqués dans les moments de conflits territoriaux. C'est l'existence de cette arène régionale ouverte de discussion sur le projet qui nous a conduit à caractériser l'ensemble de cette période de sept ans comme relevant d'une configuration de débat public. La portée du débat public désigne ainsi le chemin parcouru par le projet du fait du maintien de cette arène régionale de discussion au cours de ces sept années.

Cette arène est d'abord le lieu d'existence de ce que nous appelons une communauté de débat, relativement stable tout au long de la période. L'ouverture des dispositifs permet à cette communauté de débat d'exister par le déploiement d'un espace où, de proche en proche, circulent les différentes positions sur le projet. Les chargés de mission des agences d'urbanisme assurent l'interface entre le dispositif institutionnel de pilotage du projet et certaines

associations porteuses de thématiques comme l'arc méditerranéen et l'aménagement régional. Celles-ci, actives au sein des instances de concertation peuvent y partager des propositions avec des associations locales militant pour la réouverture de lignes et l'amélioration des dessertes TER, associations qui elles-mêmes peuvent participer à des actions d'opposition à la LGV conduites par d'autres associations locales ou des syndicats agricoles. Mais il faut souligner la fragilité de cette arène de discussion dont la consistance (périmètre des acteurs, fonctionnement ouvert, grandes thématiques) a donc été formatée par le moment de débat public et a été réactualisée par les dispositifs de concertation successifs des périodes suivantes. Alors que les enjeux qui structurent la discussion dans cette arène sont à l'échelle d'ensemble du projet, c'est-à-dire sont ceux de l'aménagement régional, aucun acteur de dimension régionale ne s'est constitué, les associations régionales de défense de l'environnement s'étant d'ailleurs très peu investies dans le débat.

Le regard sur l'évolution du projet nous conduit cependant à dire que cette arène de discussion n'est pas sans effet. L'idée mise en avant par le rapport Cousquer de système ferroviaire global au service d'un aménagement régional à long terme, qui définit le projet actuel, a ainsi permis à des propositions du « scénario alternatif » formulées au cours du débat public d'être réintégrées dans le projet alors qu'elles avaient été vite écartées dans la première phase de concertation après le débat. L'abandon d'une LGV « de bout en bout », formulée dans le débat public et examinée par l'expertise complémentaire commanditée par la CNDP en mai 2005, est par exemple devenue une caractéristique majeure du projet présenté à la concertation sur les études préalables à l'enquête d'utilité publique en 2011, et a conduit à le renommer : « système ferroviaire intégré Paca » et non plus LGV Paca.

Cette arène, articulée aux autres arènes, notamment celles ouvertes par les conflits territoriaux, existe jusqu'au retour à un régime dominant de conflit territorial, quand la concertation s'est territorialisée dans son dispositif (comités territoriaux et groupes géographiques) et son objet (le choix d'un tracé). Le dossier sort alors de sa configuration de débat public, caractérisée par le fonctionnement de cette arène régionale de discussion du projet, pour entrer dans une configuration d'utilité publique, selon un mouvement que nous avons également observé sur le dossier de la THT Boutre-Carros. Dans cette nouvelle configuration, le mode de conduite de la concertation ne maintient plus une arène régionale ouverte, mais privilégie au contraire des discussions séparées selon les acteurs (élus locaux d'un côté, certaines associations de l'autre) et les territoires.

4. SCoT de Toulon et LGV Paca : l'influence ciblée de deux processus entremêlés

Dans l'optique retenue pour cette recherche, de comparaison entre divers dossiers, l'examen de la mobilisation des acteurs institutionnels de l'aire toulonnaise sur le dossier LGV Paca, fait ressortir trois points qui permettent d'interroger les autres dossiers sur les relations qui structurent les multiples arènes où chaque dossier se déploie.

Le premier point porte sur l'influence qu'exerce l'un sur l'autre les deux processus de planification métropolitaine et d'élaboration du projet LGV Paca. Par construction légale, RFF comme d'autres maîtres d'ouvrage, sont associés aux études de SCoT mais pas décideurs en la matière, réciproquement les grandes agglomérations sont associées aux études de la LGV Paca, mais sans pouvoir de décision sur ce dossier. Mais, la concomitance des calendriers des études préalables au débat public et des études de diagnostic du SCoT a permis de coupler les réflexions malgré la séparation des arènes institutionnelles de pilotage. Dans la configuration du débat public, l'articulation entre les deux processus d'études est forte : les travaux de diagnostic du SCoT conduits par l'Agence d'urbanisme de l'agglomération toulonnaise (Audat)

alimentent également ses réflexions sur le passage de la LGV par Toulon ; les prises de position défendues devant le Comité technique de la LGV Paca sont préalablement discutées avec les services techniques de l'agglomération et exposés devant la commission Transports, les commissions territoriales ou le Comité syndical du SCoT. L'influence des deux dossiers l'un sur l'autre s'est exercée à travers cette circulation de la réflexion métropolitaine d'une arène à l'autre, avec la fixation (cartographique notamment) de la représentation des trois échelles du processus de métropolisation et du rôle que peut y jouer la LGV Paca⁸. Mais le déroulement du débat public, en permettant l'expression des conflits suscités par la LGV Paca a conduit au cloisonnement de ces arènes pour ne pas importer les contestations locales dans le processus d'élaboration du SCoT et du projet métropolitain, et canaliser les oppositions exprimées à propos de la logique du développement territorial du Var.

Le second point porte sur le rôle des débats entre institutions comme analyseurs importants de la qualité de conduite des projets et de la qualité de l'accroche entre le projet et le territoire qu'il traverse. De manière inattendue, c'est finalement l'existence d'une scène publique qui a permis que les conflits interinstitutionnels dans la sphère de gouvernance du projet LGV Paca, notamment entre les collectivités qui participent au cofinancement des études et le maître d'ouvrage, soient productifs. Scène d'apparition publique et scène d'argumentation, le débat a forcé les acteurs territoriaux, en particulier les collectivités, à s'y préparer pour faire valoir leurs intérêts. Le débat public a permis aux collectivités territoriales de se mobiliser, de s'approprier l'arène institutionnelle de gouvernance du projet où elles étaient en butte au refus de RFF d'étudier leurs demandes, notamment certaines options de tracé. Elles ont réalisé des contre-expertises afin de pouvoir exprimer leurs attentes vis-à-vis de RFF et de proposer des scénarios de desserte que RFF avait jusque-là refusé d'étudier. Elles ont utilisé la scène du débat pour faire valoir leurs réflexions métropolitaines et contraindre le maître d'ouvrage à les prendre en compte. C'est l'une des fonctions inattendues du débat, conçu d'abord pour permettre un débat entre la population et les institutions maîtres d'ouvrage.

Le troisième point vient souligner l'importance des politiques dans la dynamique des deux processus de planification urbaine et d'élaboration du projet LGV Paca. Notre regard sur la mobilisation des acteurs institutionnels éclaire les médiations politiques en restituant le jeu complexe des rapports entre politiques et techniciens dans ces grands projets. La configuration de débat public, avec son arène régionale de discussion ouverte et décloisonnée, donne de la légitimité à des acteurs comme l'Audat, pour structurer des modes de raisonnement sur l'aménagement du territoire et la planification urbaine, pour fixer des représentations cartographiques, qui constituent ensuite des ressources pour les acteurs politiques. Dans les périodes postérieures à celle du débat public, le cloisonnement des processus manifeste la prédominance des interactions politiques, et un acteur comme l'Audat se retrouve dans sa position plus classique d'assistance à maîtrise d'ouvrage des collectivités. Mais les représentations métropolitaines élaborées dans les arènes plus techniques sont réinvesties sur la scène politique et structurent les jeux d'acteurs : contrairement à l'organisation des trafics prévue par la SNCF, Toulon appartient au système urbain du grand delta du Rhône et non au système urbain azuréen. Cela a déterminé les alliances politiques et finalement permis la décision en faveur de l'option de la LGV des métropoles du Sud plutôt qu'en faveur d'une LGV Côte d'Azur, et le choix de la modernisation de la gare de Toulon comme option conjointe au projet métropolitain et au passage de la LGV Paca.

8. Le rôle de la gare nouvelle pour le recentrage du développement urbain sur le « cœur attractif de l'agglomération » ; l'importance de la LGV pour la cohérence territoriale du Var et la structuration des relations entre les métropoles de Paca ; la nécessité de la grande vitesse pour donner réalité à l'arc méditerranéen et une place à Toulon sur ce nouveau « croissant » du développement européen.

5. Le débat public ITER-en-Provence : entre négociation internationale, information régionale et acceptation locale

Le dossier relatif au débat public ITER en Provence présente une spécificité par rapport aux autres dossiers traités : les échelles qu'il convoque. De la grande échelle internationale (où le projet prend racine) à la micro-échelle locale (où il atterrit de manière souvent inattendue), le cas ITER pose de front la question de la capacité (ou non) d'une procédure de débat public d'intégrer cette dimension multiscalaire d'un dossier. La première réponse est négative ; elle vient d'ailleurs, pour d'autres raisons, renforcer l'histoire de la non-rencontre du nucléaire avec le débat public. Une autre manière de répondre est de mettre en avant les effets de l'échelle sur le type de mise en discussion qui se met en place entre les acteurs concernés. En ce sens, le dossier ITER est révélateur, de manière presque idéal-typique, de ce que chacune de ces échelles appelle comme mode naturel d'échanges. En effet, les origines internationales du projet ne peuvent prendre corps que dans le cadre d'une négociation (entre États) : c'est là que se discute l'opportunité du projet. La faisabilité quant à elle, toujours à un niveau international, se discute entre experts, de manière parcellisée, dans chaque unité de recherche spécialisée sur une partie du projet. C'est seulement après, dans la phase d'assemblage de ces différentes parties qu'intervient le territoire local. ITER à Cadarache est considéré comme l'occasion, pour la communauté scientifique internationale de la fusion thermonucléaire, de se bâtir une base unifiée.

Tout cela est décidé lorsqu'intervient en 2005, la deuxième configuration prise par le dossier : le débat public sur le projet ITER. L'échelle de concernement est l'échelle régionale : les participants (peu nombreux) n'y discutent pas de l'opportunité, ni même de la faisabilité du projet. Les groupes d'opposants n'y sont pas présents, boycottant une procédure qui, pour eux, entérine *de facto* un projet déjà devenu réalité. Les autres participants (riverains notamment) viennent s'informer dans le cadre d'un dispositif où les moyens ont été mis pour permettre une diffusion large d'informations sur le projet mais aussi des rencontres « questions/réponses » sur certains de ses aspects.

La troisième configuration, au-delà des cadres du débat, s'ancre plus profondément dans le territoire d'accueil du projet. Deux dimensions s'y rencontrent. L'une est un travail d'acceptabilité sur le projet (le rendre acceptable non seulement au niveau scientifique et technique mais aussi et surtout socialement, en fait économiquement) : la question des emplois locaux (« les retombées d'ITER ») est au centre des discussions. L'autre dimension concerne le fond de la réception locale du projet ITER : si le maître d'ouvrage (le CEA) avait pu s'attendre, au moment du débat public, à des interrogations de la part des riverains sur les impacts environnementaux du projet, il a en fait eu à répondre, de manière relativement inattendue, à des préoccupations locales liées aux possibilités d'accès aux services publics locaux pour les locaux. En effet, l'arrivée programmée et annoncée sur les territoires d'ITER (Val de Durance) d'une communauté internationale de chercheurs, ingénieurs et techniciens supérieurs (près de 4 000 a-t-on pu parfois entendre) a, pour beaucoup de riverains, été à l'origine d'une crainte vis-à-vis de leurs possibilités d'accès à un certain nombre de services (école et crèches pour leurs enfants notamment) mais aussi à la propriété (hausse du prix du foncier...).

Le dossier ITER illustre le cas particulier d'un débat public inséré entre des préoccupations géostratégiques (extra-territorialisées) et leur concrétisation sur un territoire d'accueil dont les répercussions ou les perturbations atteignent les profondeurs sociales et historiques des groupes qui les habitent. Cette longue trajectoire à travers les échelles spatiales aura pour conséquence la minimisation des effets de la procédure de débat public engagée, mais peu suivie.

6. Le débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien (VRAL) : la constitution d'une problématique sectorielle pour un débat de politique générale

Le dossier VRAL émerge avec la construction d'une problématique, depuis Paris, lors de l'élaboration des schémas multimodaux, en 2002. Il illustre alors la « collision » que peut engendrer l'imposition d'une vision sectorielle de l'aménagement du territoire, « par le haut », avec un milieu qui, au fil des interactions et des débats publics, en a construite une autre. Alors que le CIADT identifie le couloir Rhodanien et son prolongement vers l'Espagne comme axe majeur du développement économique national, les territoires opposent une autre conception de l'aménagement et des transports selon un axe est-ouest, et demandent une requalification de la problématique.

Pendant la première phase du dossier, l'incapacité du MTETM à impliquer les acteurs locaux sur cette problématique sectorielle conduit à un échec de la procédure de concertation des élus, en termes de participation et de portée. L'organisation d'un débat public de politique générale marque une bifurcation qui fait entrer le dossier dans une seconde configuration (avant de qu'il ne « retombe »). Ce débat, premier du genre concernant les transports, souffre de la complexité du sujet et de l'absence de scénario contrasté pour présenter les conséquences et impacts, locaux et globaux. Les acteurs, essentiellement institutionnels, socio-économiques et associatifs, peinent à sortir de l'opposition environnement-congestion, portée par un maître d'ouvrage bicéphale. Le débat leur sert alors à mettre en visibilité des positions et arguments structurés sur d'autres scènes, notamment, celle du débat LGV PACA.

Parmi les effets visibles du débat, on note la prise en compte des discussions dans la décision de l'État, qui tient compte des oppositions à l'élargissement des autoroutes et met en place des mesures de planification et un observatoire afin de construire une connaissance commune. Une approche en termes de balistique sociologique permet d'élargir ce champ de réflexivité, de compter également la portée des arguments et actions, ce que nous avons tenté de mettre en perspective (évolutions en termes d'argumentation, de nouvelles catégories en travail, etc.). En l'occurrence, on assiste à une montée en attention des questions liées à la santé environnementale, au financement inédit d'une coordination associative pour réduire les asymétries et faciliter l'accès au débat, et à l'organisation d'un atelier citoyen comme modalité du débat. Des éléments de « normalisation » d'arguments ou de mode de mobilisation sont aussi remarquables, avec la non remise en question des principes et de l'organisation du débat public, en même temps que des doutes prégnants sur ses suites et la décision, avec une remise en question des chiffres donnés et de la construction de l'information, ainsi que l'association d'acteurs pour porter davantage dans le débat.

Cette scène de visibilité est d'ailleurs un moment spécifique que les acteurs utilisent, au-delà de l'expression de leurs arguments, pour tenter d'augmenter leur puissance d'expression. Ces recherches de prises donnent lieu à une typologie d'arguments spécifique au débat, ainsi qu'à de nouveaux modes de coopérations, d'actions conjointes ou collectives. Ce dernier, d'ailleurs, ne constitue, pour les acteurs du territoire, qu'une étape dans le dossier, un possible, qui n'exclut pas les autres modes de prise pendant le débat, mais aussi en amont et en aval.

7. L'atelier citoyen VRAL : focus sur un dispositif délibératif comme modalité du débat public

Le chapitre portant sur l'atelier citoyen organisé dans le cadre du débat sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien (VRAL) constitue un « focus » sur un

des éléments constitutifs de la « seconde phase » du dossier VRAL. Le chapitre met ici en relief les spécificités des designs des différents dispositifs, ainsi que l'articulation d'un débat « ouvert » avec un processus de type « conférence de citoyen ». Ce couplage, qui constituait une première, permet de montrer que de nombreux aspects, en termes d'argumentation, de processus d'enquête ou de raisonnements, sont communs aux deux dispositifs. L'atelier citoyen étant composé de « profanes », on ne peut donc imputer cette communauté d'argumentation à un « apprentissage » des acteurs du débat, qui auraient acquis une compétence avec l'habitude de la participation. Acteurs du débat et citoyens ordinaires puisent dans un même répertoire d'arguments, qui n'est pas affecté par le type de dispositif. D'autres aspects diffèrent pourtant selon le dispositif, et l'on peut noter l'argumentation originale du cahier d'acteur de l'atelier citoyen. Dépassant l'opposition congestion-environnement qui contraint le débat, il prône un changement de mentalité plutôt que de comportements, invitant à un regard réflexif de la société sur elle-même, sur le vivre ensemble. Ainsi, l'expérience que mobilisent les participants de l'atelier citoyen conduit à formuler les questions de transport dans une logique différente de celle des experts, et à chercher des prises pour l'action, articulant comportements individuels et changements collectifs. Enfin, les moments d'interactions entre les deux dispositifs font apparaître des changements de posture et de légitimation de la parole, en travail dans ces moments d'épreuve publique. On peut dire au final que si la parole de l'atelier citoyen est peu portée dans le débat, elle n'est pas occultée par les représentants de l'État, qui en reprennent des éléments d'argumentation.

Ce volume 2 ne comporte pas de conclusion qui lui soit propre, car il n'est pas séparé du volume 1. L'ensemble des travaux conduits dans cette recherche, études monographiques présentées dans ce volume et analyses plus transversales grâce à la comparaison des cas présentées dans le premier volume, alimentent ensemble notre examen de la portée de la participation, pour comprendre comment, dans leurs mobilisations territorialisées, certains acteurs parviennent à avoir prise sur un enjeu d'aménagement et ses conséquences environnementales, et à en infléchir la trajectoire et le sens. La conclusion figurant dans le premier volume doit donc être lue comme le chapitre concluant les deux volumes rendant compte de cette recherche.

ANNEXE :

PROGRAMME DES SEMINAIRES EHESS 2009-2010 ET 2010-2011

Programme du Séminaire 2009-2010

13/11/2009 *Débats publics et formes de mobilisation territorialisée : confrontation des approches*

matin : **Mathieu LEBORGNE** (LAMES) : *Sur la portée du concept de « milieu » dans l'analyse de débats territorialisés*

Jean-Michel FOURNIAU (INRETS et GSPR) : *Débattre du débat, une activité cadrée par les dispositifs de participation du public*

après-midi : **Francis CHATEAURAYNAUD** (GSPR-EHESS), : *Le moment du débat dans la balistique des dossiers controversés*

11/12/2009 *La portée de la participation du public aux processus décisionnels*

matin : *Contraintes de description des dossiers et propositions de modélisation de la portée des débats, dialogue entre* **Francis CHATEAURAYNAUD**, **Jean-Michel FOURNIAU** et **Mathieu LEBORGNE** *sur la recherche proposée au programme Concertations, Décisions, Environnement (MEEDDAT)*

après-midi : **Jean-Michel Van COUYGHEM** (chargé d'études à l'INRETS) : *Premières analyses du corpus sur la LGV Paca*

8/1/2010 *Conflits territoriaux et participation autour du nucléaire*

matin : **Philippe BRUNET** (Centre Pierre Naville, Université d'Evry Val d'Essonne), *Affaires privées et affaires publiques autour de l'industrie de l'uranium : ^[1] pour une approche socio-historique de l'environnement concerté*

après-midi : **Francis CHATEAURAYNAUD** et **Pierrick CEZANNE-BERT** : *Les répertoires argumentatifs de la réversibilité. Étude du cas de l'enfouissement des déchets nucléaires dans la Meuse.*

12/2/2010 *L'intelligence collective, une production associative dans l'espace public*

matin : **Isabelle HAJEK** (LAMES), *L'intervention socio-associative dans l'espace public : une production cognitive politique collective. Le cas de l'incinérateur de Marseille.*

après-midi : **Aurélien CARDONA** (doctorante au GSPR et à l'INRA), *La bio, argument catalyseur des mobilisations dans un conflit d'aménagement. Le cas de l'implantation d'un circuit de F1 dans les Yvelines.*

12/3/2010 *La construction des publics dans des dispositifs participatifs*

matin : **Mathieu LEBORGNE** et **Jean-Michel FOURNIAU** : *Le temps long du débat sur la THT Boute Carros : une atteinte à sa portée ?*

après-midi : **Ingrid TAFERE** (doctorante au GSPR-EHESS et à l'INRETS-DEST) : *Les activités délibératives des participants à une conférence de citoyens. Le cas de l'Atelier citoyen dans le débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien (VRAL)*

9/4/2010 *Planification territoriale et trajectoire politique des controverses*

matin : **Alain NADAL** et **Olivier LABUSSIÈRE** (CIRED) : *Suivre les oiseaux, composer des paysages éoliens : un nouveau regard sur la planification territoriale*

après-midi : **Pierre FOURNIER**, **Cesare MATTINA** et **Mathieu LEBORGNE** (LAMES) : *Les mono-industries à risque dans le Val de Durance : comment éclairer le phénomène ITER ?*

7/5/2010 *Gouvernance des territoires*

matin : **Sezin TOPÇU** (ATER au CERES-ERTI, ENS) : *Le nucléaire à l'épreuve de l'"impératif participatif" dans un contexte post-accidentelle : quel gouvernement des territoires et des populations ?*

après-midi : **Gabriel JOURDAN** (Institut d'urbanisme de Grenoble) : *LGV PACA et affirmation métropolitaine de l'aire toulonnaise : l'impossible débat local ?*

Programme du Séminaire 2010-2011

26/11/2010 *La portée de la participation du public aux processus décisionnels ou l'expérience des milieux*

matin : **Mathieu LEBORGNE** (LAMES) : *Puissance d'expression/puissance d'impression : une discussion sur la nature des milieux*

Francis CHATEAURAYNAUD (GSPR-EHESS) : *Le moment du débat dans la balistique des dossiers controversés*

après-midi : *À propos des contraintes de description des dossiers et de la modélisation de la portée des débats, dialogue entre **Francis CHATEAURAYNAUD**, **Jean-Michel FOURNIAU** et **Mathieu LEBORGNE** sur la recherche du programme Concertations, Décision, Environnement (MEEDDM)*

10/12/2010 *La portée de l'institutionnalisation du débat public : comparaison des enjeux actuels au Québec et en France*

matin : **Mario GAUTHIER** (Université du Québec en Outaouais) : *Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec*

après-midi : **Jean-Michel FOURNIAU** (GSPR-EHESS et DEST-INRETS) : *L'institution du débat public en France : tournant ou parenthèse dans l'histoire des décisions publiques ?*

14/1/2011 *Évaluation environnementale et communautés d'enquête*

matin : **Katharina SCHLIERF** (post-doc au Cemagref Rennes et à l'ENGEE Strasbourg) : *Les outils d'évaluation environnementale : juge de paix des controverses sur la gestion de déchets ?*

après-midi : **Mathieu LEBORGNE** et **Jean-Stéphane BORJA** (LAMES) : *La question de la formation de « communautés débattantes » sur les 6 terrains étudiés dans le projet Portée de la concertation*

11/2/2011 *Conflits et jeux d'acteurs autour des équipements métropolitains*

matin : **Mathilde GRALEPOIX** (Polytech'Tours) et **François BENCHENDIKH** (CERAPS) : *La controverse comme processus de prise de position dans le jeu d'acteurs locaux. Cas de la localisation d'un broyeur à métaux dans l'agglomération nantaise et d'un centre d'incinération dans l'agglomération marseillaise*

après-midi : **Jean-Michel FOURNIAU** et **Ingrid TAFERE** (doctorante au GSPR et à l'INRETS) : *L'émergence des enjeux métropolitains en PACA au crible des 6 terrains étudiés dans le projet Portée de la concertation*

11/3/2011 *Controverses et concertation sur les questions de pollution*

matin : **Florian CHARVOLIN** (Modys) et **Stéphane FRIOUX** (LARHA) : *La concertation avant la concertation : techniques de concernement, arts de la preuve et rôle des pouvoirs dans la prise en compte locale de la pollution atmosphérique (1930-1970)*

après-midi : **Christelle GRAMAGLIA** (Cemagref Geau) et **Ariane DEBOURDEAU** (CSI-Mines) : *Controverses autour de l'émergence de la question des pollutions dans un bassin industriel ancien*

8/4/2011 *Trajectoire politique des controverses sur la nature et la santé*

matin : **Antoine DORE** (Cemagref, Grenoble), *L'expérience publique de la nature : le cas de la carrière politique des loups en France*

après-midi : **Pierrick CEZANNE-BERT** et **Stephan CASTEL** (Cessa) : *La santé environnementale, question périphérique pour les dispositifs de concertation étudiés dans le projet Portée de la concertation, devient-elle une thématique fédératrice dans les mobilisations territorialisées ?*

13/5/2011 *Gouvernance des territoires*

matin : **Giorgio BLUNDO** (Centre Norbert Elias, EHESS) : *Les dispositifs transnationaux d'appui à la « bonne gouvernance »*

après-midi : **Suzanne de CHEVEIGNE** (Centre Norbert Elias, EHESS) : *Environnement et médias*

**LA PORTEE DE LA CONCERTATION.
MODELISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA
PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DECISIONNELS**

CHAPITRE I.

**LE TEMPS LONG DU DEBAT THT BOUTRE-CARROS :
UNE ATTEINTE A SA PORTEE ?**

MATHIEU LEBORGNE (LAMES)

CHAPITRE I. - LE TEMPS LONG DU DEBAT THT BOUTRE-CARROS : UNE ATTEINTE A SA PORTEE ?

SOMMAIRE

Introduction : la portée d'un conflit en question	27
I. 1983-1997 : une configuration de conflit territorial éclaté	28
II. 1997-2002 : la configuration de débat public et la construction argumentaire.....	33
Du débat à l'utilité publique : la concertation territoriale de 2002 comme transition (de dispositif)	39
III. La configuration d'utilité publique : le déchainage	40
1. Déchaînement et déchaînement : une transition procédurale pour une configuration instable	43
2. Prégance du milieu et logique stratégique de l'argument local	44
Conclusion.....	46

CHAPITRE I. - LE TEMPS LONG DU DEBAT THT BOUTRE-CARROS : UNE ATTEINTE A SA PORTEE ?

INTRODUCTION : LA PORTEE D'UN CONFLIT EN QUESTION

Le 10 juillet 2006, le Conseil d'État⁹ décide d'annuler la déclaration d'utilité publique du projet de ligne très haute tension entre les postes de Boutre (Var) et Carros (Alpes-Maritimes), projet soumis à près de dix ans d'une concertation considérée comme exemplaire à bien des égards. Cette annulation est fêtée par de nombreux « défenseurs du Verdon » comme une victoire, avec les mêmes arguments qui motivaient leur entrée dans le conflit et leur demande d'ouverture d'un débat public, huit ans auparavant¹⁰ :

- d'une part, la confirmation du caractère exceptionnel du site, labellisé Parc naturel régional en 1997¹¹,
- la reconnaissance d'atteintes à l'environnement ruinant l'utilité publique des protections existantes, les faisant apparaître comme supérieures à l'intérêt porté par le maître d'ouvrage (RTE) d'une nécessité de sécuriser l'alimentation électrique de l'Est de la région PACA,
- le désaveu de la logique commerciale sous-jacente dont le projet pouvait être taxé¹².

In fine, ce débat, pourtant considéré comme fondateur quant à la manière de mener à l'avenir des débats de ce type, semble donc avoir été vain ; sa portée sur les territoires concernée, dix ans après, apparaît être faible, voire inexistante. Ce paradoxe est à l'origine du questionnement sur ce dossier régional : il interroge frontalement la question de sa portée, plus précisément la fragilité de l'accord ayant abouti à la DUP et plus généralement les effets d'un débat public sur un territoire fortement marqué, en apparence, par son déroulement.

L'analyse de la portée du débat BBC gagne en compréhension si l'on parvient à mettre en évidence la succession des différentes phases qui l'ont préparé, constitué et suivi ; c'est ce qu'on a appelé les *configurations* du conflit. Celui-ci éclate dans l'espace public à la fin des années 90 mais trouve ses racines dans les décennies précédentes : nous n'aborderons pas ici l'histoire, longue, des rapports entretenus depuis le début du siècle entre les acteurs locaux de ses territoires verdoniens et la présence d'une norme technique qui trouve là un terrain privilégié d'application de ses compétences¹³. La première véritable alerte dans ce dossier BBC, c'est pour nous son démarrage, date de 1983 : EDF présente clairement et pour la première fois à

9. Il s'agit en fait de deux recours pour excès de pouvoir que les avocats du Parc naturel régional du Verdon ont déposés le 1er février 2006, contre l'arrêté interministériel portant déclaration d'utilité publique les travaux aériens de la ligne THT Boutre-Broc-Carros (maintenant BBC) ainsi que celui de dérogation à l'enfouissement obligatoire de la ligne prévu par le code de l'environnement. Nous y reviendrons.

10. À l'époque, la procédure est nouvelle ; la CNDP est mise en place en 1997 et n'a comme recul qu'un seul débat public : le projet d'extension du port du Havre, Port 2000.

11. Nous avons, ailleurs, montré que cette reconnaissance institutionnelle intervient toutefois tardivement dans l'histoire longue de ce territoire convoité.

12. Ce fut en effet un des arguments forts du débat : en substance, la position de certains opposants associatifs locaux était que, sous couvert d'intérêt général, le maître d'ouvrage avait besoin de construire cette ligne électrique pour pouvoir opérer un raccordement électrique de l'autre côté de la frontière et ainsi vendre son courant à l'Italie.

13. Qu'elles soient hydrauliques ou hydroélectriques. Cette partie de la région Paca est considérée, de par ses ressources en eau, comme un des châteaux d'eau de la Provence. Son bassin versant n'alimente toutefois pas la partie littorale provençale (notamment Marseille et Toulon) ; d'où les projets précoces (milieu XIX^{ème}) d'adduction d'eau pour l'irrigation agricole mais surtout d'eau potable urbaine. L'hydroélectricité intervient après : la rivière Verdon est aujourd'hui scandée par cinq barrages hydroélectriques, dont le dernier, celui de Ste Croix, date de 1975.

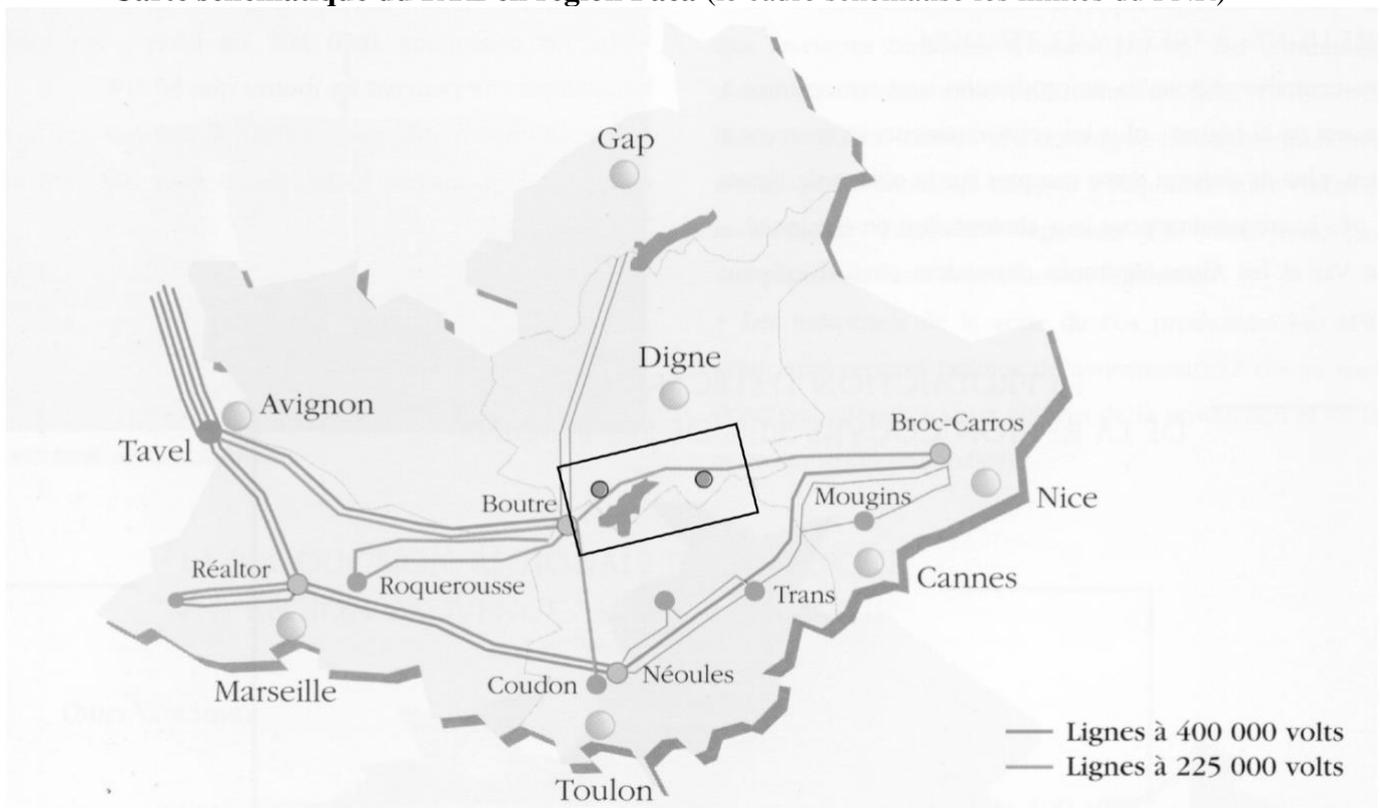
l'État le problème de la sécurité de l'alimentation électrique de l'Est de la région (autour de Nice), une des seules presque îles électriques d'Europe, selon la norme de sécurisation dite du « N-1 »¹⁴. Face à ce contexte, la solution technique préconisée par EDF est la construction d'une ligne à double terna (2 fois 400.000 volts) entre les postes de Boutre et celui de Carros, soit 120 km de ligne nouvelle. Le conflit éclate donc, à la fin de la décennie 80, comme un conflit territorial autour de la recherche des tracés de cette nouvelle ligne à construire. Et à partir de 1990, six tracés sont proposés par EDF. Le débat public engagé en 1998 et qui nous concerne ici, porte sur la 7^{ème} variante proposée.

Si l'on considère qu'une configuration se définit comme une stabilisation dans le temps du jeu des acteurs et des arguments qu'ils portent, le dossier BBC peut se scinder en quatre configurations successives, chacune ayant une logique propre bien qu'issue de ce que la précédente a pu produire :

- d'abord, on l'a mentionnée, une *configuration de conflit territorial éclaté* (1983-1997),
- une *configuration de débat public* (1997-2003),
- une *configuration d'utilité publique* (2003-2006),
- une *configuration d'opportunités en attente* (2006 à aujourd'hui).

Entre chacune d'elles, des phases courtes de transition peuvent être repérées. Nous insisterons sur ces transitions tant leur nature et leur pouvoir de passage d'une configuration à une autre nous semble être des caractéristiques à retenir pour l'analyse comparée de nos dossiers.

Carte schématique du RTE en région Paca (le cadre schématise les limites du PNR)



14. Une deuxième région électrique française est en fait concernée, et aujourd'hui encore, par le même problème : la Bretagne. La norme du « N-1 » consiste à équiper les régions électriques d'un système simple de bouclage électrique constitué par deux lignes de même puissance maximales admissibles permanentes : si, pour diverses raisons (incendie, crash aérien, malveillance...) une ligne est rompue à un endroit de la boucle, le courant peut continuer à transiter par l'autre ligne de la boucle.

I. 1983-1997 : UNE CONFIGURATION DE CONFLIT TERRITORIAL ECLATE

On l'a dit, cette période se caractérise d'abord par une approche territoriale, au cas par cas, de la part du maître d'ouvrage. On est alors dans une phase à strictement parler de *négociations*. Les communes concernées par les tracés potentiels sont, par la voix de leurs élus, dans une posture ambiguë : certes, il s'agit de faire passer un ouvrage électrique de grande ampleur (pylônes de plus de 50 m de haut) dans un paysage à caractère exceptionnel mais c'est aussi une opportunité intéressante, pour les finances locales de ces petites communes de Haute-Provence qui vivent quasi-exclusivement d'une économie touristique deux mois par ans. Chaque commune est démarchée individuellement par le maître d'ouvrage et chacun, finalement, y voit un intérêt. Moins concernées peut-être par l'exceptionnalité des paysages, les communes du plateau de Valensole sont les premières à être convaincues. Il n'en va pas de même lorsque, abordant le cœur du territoire (la fin des gorges et les bords du lac de Ste Croix), EDF se confronte à des élus conscients, plus que les autres peut-être, du fait qu'une grande part de leurs ressources provient de la nature même des paysages qui les environnent. Un semblant de réveil se fait jour et cela à partir des années 90 : en 1990, sous la houlette de Maurice Janetti, par ailleurs président du Syndicat mixte des pays du Verdon (SMPV), un petit groupe d'élus dénonce les pratiques d'EDF, taxées de « saucissonnage du projet ». Quelques années après, en 1994, le maire de Moustiers-Ste-Marie, commune-phare du tourisme verdonien, rallie à lui près de 3.000 signataires dans une pétition contre le tracé le plus au nord des six proposés. Malgré l'émergence d'un début de fronde territoriale, on peut considérer jusqu'à cette époque qu'aucune opposition unifiée n'existe face au projet, seulement quelques voyants d'alerte disséminés çà et là sur le territoire.

Pour résumer cette première configuration, on peut schématiquement fixer une opposition entre deux grands enjeux : l'un, de sécurisation électrique, porté par EDF, et son corollaire de développement économique local individualisé (retombées économiques annuelles procurées par la présence sur le territoire des communes de quelques pylônes), l'autre, incarné par M. Janetti et le SMPV, mettant l'accent sur la nécessité de protection d'un patrimoine paysager et culturel local, à l'origine d'ailleurs de l'idée de Parc naturel régional dans la zone¹⁵. A l'appui de ces enjeux différenciés, figurent des arguments disjoints : on assiste en effet à une rencontre relative d'intérêts sur une partie du territoire (sa partie « urbaine », plateau de Valensole, la plus proche des centres urbains comme Manosque ou même Aix-en-Provence) pour qui, en partage avec EDF, une « mort électrique » signifie aussi « mort économique » ; pour le reste des acteurs élus (les seules voix pour l'heure à s'exprimer sur le dossier), c'est l'argument de la défense des sites qui prévaut, et de loin. On l'a vu, les moyens mis en œuvre dans cette première configuration sont divers : négociation au cas par cas, carotte économique de la redevance/pylône, mais aussi, moyen qui est repris par la suite, pétition comme premier déploiement du dossier dans l'espace public. Par ailleurs, d'un côté comme de l'autre, la référence à des précédents est une posture largement déployée : que ce soit, pour EDF, les événements passés en Bretagne au début des années 80, mais surtout, pour les représentants

15. En 1989, à l'issue d'une manifestation organisée par le SMPV (« les rencontres du Verdon »), l'idée d'un passage du syndicat mixte des pays du Verdon à un syndicat mixte de préfiguration d'un PNR est en effet lancée.

REPERES CHRONOLOGIQUES

1. Configuration de conflit territorial éclaté

- . 1983-1990 : études sur le terrain pour rechercher des tracés possibles
- . 26 avril 1990 : classement, loi 1930, du site des gorges du Verdon
- . 1990-1993 : proposition par EDF et analyse environnementale de six variantes de tracés soumis, commune par commune, à la discussion avec les élus locaux concernés et les services de l'État.
- . 1995-1997 : suite à une contre-expertise demandée par l'État, EDF étudie un nouveau tracé passant entre le camp militaire de Canjuers et le site classé des gorges du Verdon.
- . 7 mars 1997 : ce tracé, connu sous le nom « variante n°7 de tracé », fait l'objet d'une décision du Premier ministre d'alors, Alain Juppé : il constitue bien le maillon manquant de la boucle électrique et sera constitué d'une ligne THT, à double circuit (2 *400 kV).

2. Configuration de débat public

- . 3 mars 1997 : après de longues études et une bataille politique infrarégionale, le décret de création du Parc naturel régional du Verdon est publié.
- . Création de la coordination « élus-associations » qui saisit la CNDP pour l'ouverture d'un débat.
- . 17 octobre 1997 : rassemblement de Trigance, moment fondateur qui unit les forces locales, associatives, élues et riveraines.
- . 15 mars 1998-15 septembre 1998 : déroulement du débat public. Une expertise complémentaire (2 mois) est réalisée sur les alternatives à la THT.
- . Juillet 1999 : décès de Maurice Janetti, député-maire de Saint-Julien-le-Montagnier, leader élu de la coordination.
- . 5 juillet 2000 : décision interministérielle s'appuyant sur les conclusions du débat public.
- . 3 septembre 2001 : signature du protocole de concertation par le préfet, la coordination élus-associations et RTE. Les signataires s'engagent sur :
 - l'abandon des solutions précédentes d'une ligne à deux circuits 400 kV,
 - une concertation transparente sur la transformation à 400 kV de la ligne 225 kV « Ste Tulle-Lingostière » à « paysage constant » (appelée « le protocole ligne »),
 - la mise en place d'un programme de maîtrise de la demande d'électricité sur certains départements de la région Paca (appelé « le protocole MDE »),
 - la mise en place de mesures d'accompagnement du projet (Plan d'accompagnement de projet dit PAP).
- . septembre 2001-décembre 2002 : concertation conduite sur la base du protocole ligne, amendé en mars 2002 par l'étude de la dépose de la ligne existante à 150 kV, dans une perspective « à paysage amélioré ».
- . 1^{er} août 2003 : dépôt par RTE du dossier de DUP et création d'un GIP pour l'application du programme MDE.

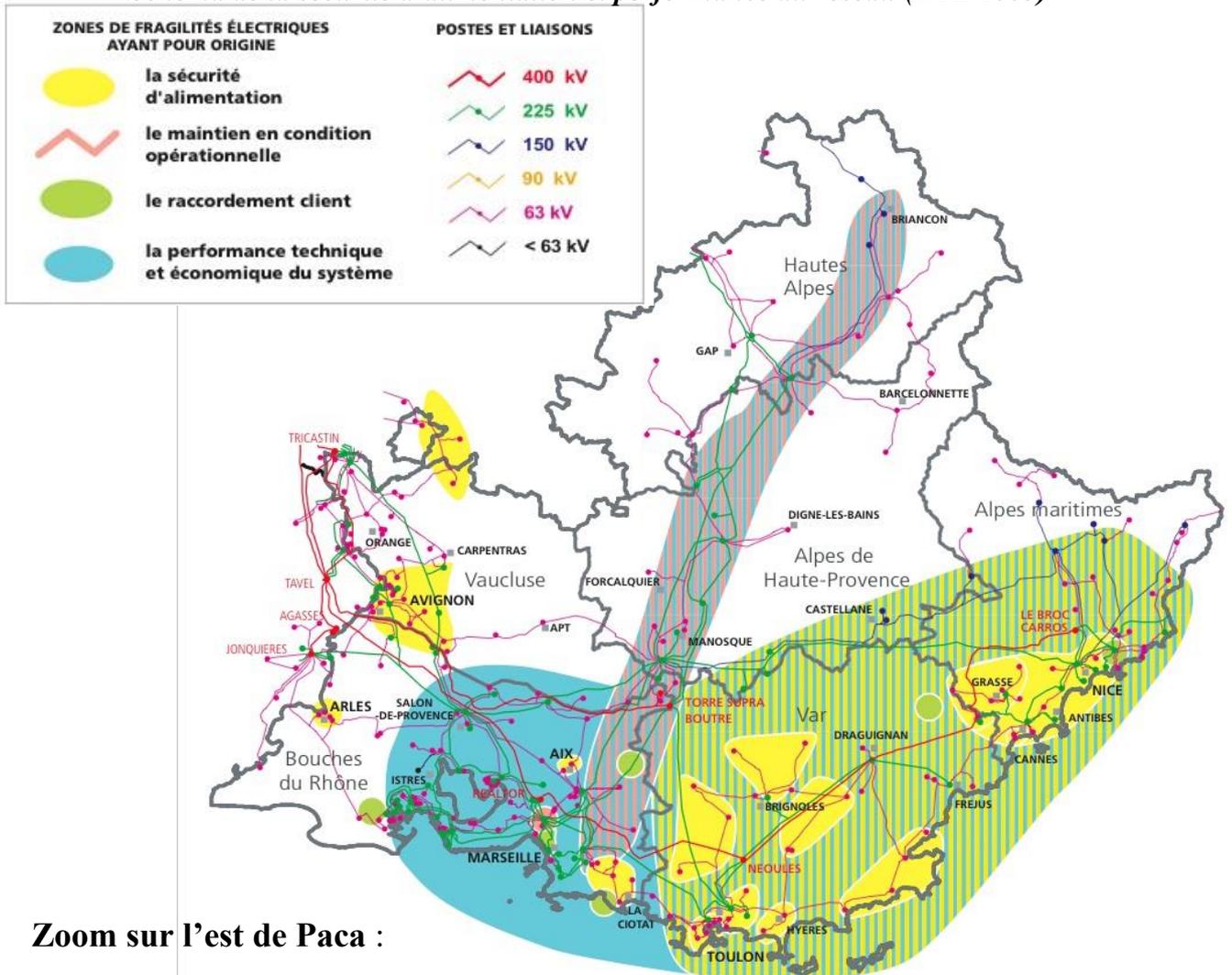
3. Configuration d'utilité publique

- . 11 octobre 2004 - 22 novembre 2004 : enquête publique
- . 5 décembre 2005 : déclaration d'utilité publique
- . 10 juillet 2006 : annulation des deux DUP (ligne et postes) par le Conseil d'État (3 arrêts)

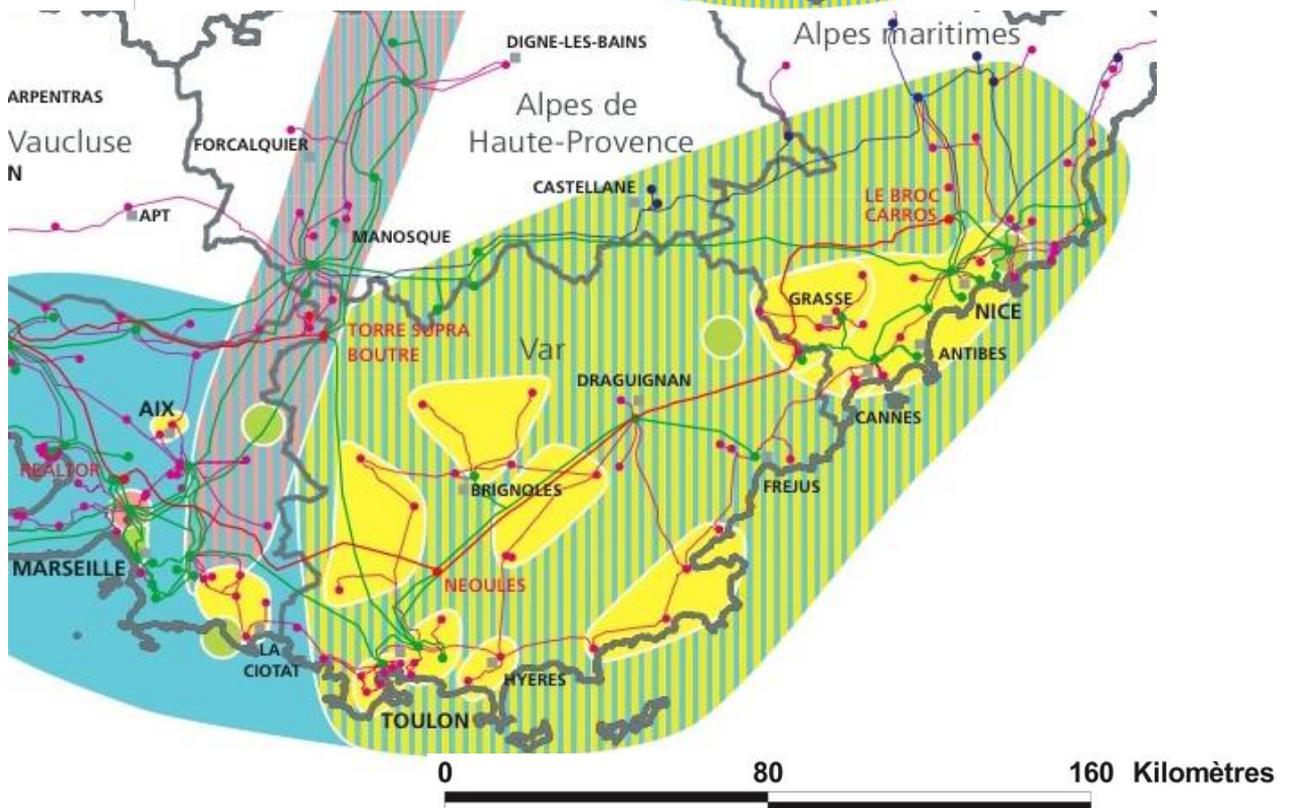
4. Configuration d'opportunités en attente

- . février 2005-juillet 2009 : enterrement des débats et surgissements du milieu (succession d'incidents électriques, en hiver comme en été, replaçant la problématique de la sécurisation de la région dans les débats d'actualité)

Schéma de la sécurité d'alimentation et performance du réseau (RTE 2005)



Zoom sur l'est de Paca :



locaux du territoire, c'est l'occasion de rappeler un certain nombre d'événements marquants qui ont, chacun à leur manière, meurtris (ou aurait pu meurtrir) les paysages verdoniens : un projet de barrage dans le Verdon à Chasteuil (à la fin des années 70), l'instauration du camp militaire de Canjuers¹⁶ en 1974, la construction du barrage de Ste-Croix, on l'a dit, en 1975¹⁷, pour le plus récent mais aussi des autres ouvrages hydroélectriques qui, depuis les années 30, transformèrent durablement les paysages locaux. Pour finir, enjeux, arguments et précédents se basent sur un certain nombre de documents de référence que convoquent les acteurs impliqués dans le dossier : dans cette première configuration, ces références documentaires restent dans l'ordre de l'implicite ; elles ne sont pas brandies, sauf peut-être — et on peut le ranger parmi ce que nous appelons les documents de référence — le slogan du SMPV datant du milieu des années 1970 : « Une culture, un pays, un combat ». Les élus locaux se basent aussi, bien que de manière plus implicite, sur les travaux menés lors de la préfiguration du Parc du Verdon et notamment sa charte dans laquelle le paysage est mis en avant comme la ressource première de ces territoires.

L'année 1997 est celle de la transition de la configuration de conflit territorial à celle de débat public. Un double mouvement l'inaugure, qui confère au contexte de mise en débat public dans le Verdon, un caractère général de tension, ou plus précisément de défiance vis-à-vis du maître d'ouvrage et pour beaucoup, de refus du débat : deux dates, rapprochées, marquent ce double mouvement. D'une part, le 3 mars 1997, le décret de création du Parc naturel régional du Verdon est publié ; il intervient après une mission laborieuse de près de huit ans, mandatée par la Région, afin de convaincre les près de 50 élus des pays du Verdon, de se fédérer dans une structure nouvelle, un PNR, outil de gestion patrimoniale et économique de leurs ressources. On se rappelle la place qu'avait déjà — et ce depuis le milieu des années 1970 —, le SMPV. Le nouveau Parc vient donc, avec toutes les difficultés qu'on imagine, compléter et, pour certaines de ses missions, doubler ce qui se faisait déjà via le SMPV. Le décret de création est donc une délivrance pour certains, une déclaration de guerre pour d'autres¹⁸. Le deuxième événement marquant de cette période de transition intervient 4 jours après : le 7 mars en effet, un « bleu de Matignon » impose la 7^{ème} variante des tracés, devant traverser le tout récent Parc du Verdon, sans plus de forme de concertation. Rapprochant les deux événements, à l'époque dans le Verdon, c'est l'incompréhension qui domine ou mieux, la compréhension que le territoire est objet d'un *deal*, résumé dans l'expression partagée par tous les acteurs locaux (associatifs ou élus) : « on a vendu le Parc contre la ligne ». C'est à ce moment que, face à l'ampleur de ce qui est ressenti comme une agression, se met en place une collaboration rare

-
16. Plus grand camp militaire d'entraînement d'Europe, le camp de Canjuers (« le camp de Jules (César) ») prive le haut pays varois de plus de 36.000 hectares. Peu de gens y habitaient (les habitants d'un village, Brovès, ont été relogés en bordure, ainsi que ceux de quelques fermes disséminées sur ces plateaux arides). L'atteinte au haut-pays a toutefois été ressentie comme forte pour trois raisons majeures : l'imposition au local d'un projet central (militaire qui plus est) ; l'avènement d'une mono-économie de garnison pour la ville de Draguignan, désormais dépendante de la présence du camp et donc, à l'avenir, sous le couperet de sa disparition ; enfin, la mise à mort d'une tradition locale forte d'élevage et de pâturage du montons (plus de 10.000 moutons trouvaient là un espace spécifique, entre Crau et montagne, qui ne nécessitait pas de transhumance).
 17. Avec, là encore, un village rayé de la carte provençale, les Salles-sur-Verdon, puisqu'englouti par les eaux du lac.
 18. Nous n'entrerons pas ici dans les détails politico-territoriaux de l'affaire ; en résumé, la Région, dirigée alors par Jean-Claude Gaudin, leader de la droite régionale, a alors comme souhait de conquérir le fief haut-varois de son leader historique, Janetti, figure locale mais aussi, sous certains aspects, nationale du parti socialiste. La création d'un PNR dans le Verdon consacre ainsi une victoire de la droite régionale. On verra que, dans la période qui nous intéresse et jusqu'au décès de Maurice Janetti (1999), cette victoire administrative ne parvient pas à se transformer sur le territoire, largement acquis, par culture pourrait-on dire, à la cause de celui qu'on appela jusqu'à la fin, « le roitelet du haut-Var ».

voire inédite, synonyme d'unanimité de combat : la coordination élus-associations. C'est cette dernière qui saisit la CNDP¹⁹ et qui devient l'interlocuteur principal d'EDF, inaugurant ainsi une période de presque 10 ans de discussions, débats, oppositions, négociations mais aussi collaboration pour défendre les territoires convoités. La première action de la coordination fut de réveiller le territoire et de publiciser vers le plus grand nombre le projet d'EDF resté jusqu'alors largement, et l'on a vu pourquoi, dans l'intimité des bureaux des maires locaux. Ainsi, le 17 octobre 1997, à Trigance, petit village du Haut-Var, ce sont près de 2.000 personnes qui sont rassemblées pour s'informer d'abord et manifester leur opposition au projet d'EDF. À travers le slogan « Ni ici, ni ailleurs », la coordination allait afficher sa bannière tout au long du débat et bien après, à l'entrée de la majorité des villages verdoniens. En novembre 1997, la décision qu'un débat se tiendrait sur le dossier BBC est décidée par la toute nouvelle CNDP, créée quelques jours auparavant. Dès lors, le projet BBC (7^{ème} variante) est suspendu par la ministre de l'environnement Mme D. Voynet et, selon la logique théorique de la CNDP, le passé est effacé, un retour à l'état zéro du dossier est exigé auprès du maître d'ouvrage. La CPDP du débat Boutre-Carros est mise en place en décembre de la même année. Ainsi, l'on a affaire à une double nature de transition : par dispositif d'une part (mise en place d'une CPDP), et par événements d'autre part (le double mouvement de mars 1997).

II. 1997-2003 : LA CONFIGURATION DE DEBAT PUBLIC ET LA CONSTRUCTION ARGUMENTAIRE

Du 15 mars au 15 septembre 1998 eut donc lieu le deuxième débat public en France. Il dure six mois et non quatre comme prévu dans la loi Barnier, puisqu'entre juillet et août, une expertise complémentaire²⁰, demandée par la coordination, est réalisée portant sur les alternatives à la THT. Nous n'aborderons pas ici l'analyse détaillée de ces 6 mois de débat, ce que nous avons par ailleurs déjà eu l'occasion de faire²¹. Pour l'heure, dans un souci de cohérence comparatiste, nous mentionnerons pour cette configuration comme pour les autres, quels furent les enjeux centraux, les acteurs concernés, les arguments convoqués, les moyens utilisés ainsi que les précédents auxquels les acteurs font appel pour asseoir leur posture.

Les enjeux du débat public tel qu'il s'est ouvert en mars 1998 ne sont pas nouveaux. Ils s'affichent clairement dès l'entrée en débat : la sécurisation électrique d'un côté vient rencontrer une nécessité de développement économique local basée sur la protection du milieu. Les enjeux restent donc sensiblement identiques que durant la première configuration. Les acteurs concernés et engagés vont par contre s'étoffer fortement dans la période de débat : outre le maître d'ouvrage et les élus locaux, on retrouve la coordination élus-associations qui entraîne derrière elle un certain nombre de petites associations locales environnementalo-patrimoniales, l'État incarné par la DRIRE pour les questions d'énergie en général, le PNR du Verdon comme acteur potentiel mais encore très en retrait voire inexistant en tant que tel sur la scène des débats, et la CPDP.

Si les acteurs se sont étoffés, les arguments engagés dans les débats vont l'être aussi. Pour commencer, et dès l'ouverture du débat, un acteur non encore mentionné va afficher clairement sa position, qu'il prend soin de qualifier de non discutable puisque d'intérêt national et même de défense nationale : c'est l'armée basée à Canjuers ; « la ligne ne passera de toute façon pas

19. C'est en fait via un des membres associatifs de la coordination, par ailleurs et aussi membre de FNE (France Nature Environnement) que la saisine est faite, seule une fédération agréée nationalement ayant la faculté de saisir le CNDP.

20. Prévue elle aussi, si besoin, par la loi.

21. Voir références bibliographiques en fin de chapitre.

par le camp, l'intérêt supérieur de défense nationale s'impose ici²² ». Cette position ne sera pas discutée. Pour EDF, c'est sa mission de service public d'électricité qui est mise en avant : être capable de fournir à tous les citoyens du pays qui le souhaite une électricité de même qualité²³ et au même prix. Face à cela, la coordination a, très vite, une position relativement mesurée. Composée à sa tête associative d'un petit noyau de leaders experts en énergie, la coordination va d'abord travailler sur la question de l'opportunité d'un tel projet : « y a-t-il réellement un problème de sécurisation électrique de l'est de la région » est la première question qu'elle se pose. Elle répond par l'affirmative, reconnaissant par là qu'un problème est à régler. Elle s'oppose toutefois, dans une posture propositive nous le verrons, à l'opportunité de la solution EDF. C'est la raison d'être de son slogan « ni ici, ni ailleurs », rejetant en cela la posture nimbyste qui aurait consisté à repousser le problème sur d'autres territoires, moins prestigieux en termes paysagers notamment²⁴. Pour d'autres associations, dont certaines d'ailleurs sont aussi engagées dans la coordination (au début du moins), l'argument central mis en avant est l'argument commercial : le projet d'EDF est un projet commercial destiné à vendre de l'électricité à l'Italie. Le rejet du projet est total. Cette posture extrême contribue petit à petit et au cours du débat à opérer une scission au sein du milieu associatif local, mettant en évidence des modes d'engagement différenciés : les uns basant leurs actions et leurs discours sur un fond d'expertise²⁵, les autres sur une revendication de défense du local. Parmi ces dernières, l'association « Vivre en Haute-Provence » (basée à Moustiers-Ste-Marie) avance un argument intéressant et décalé par rapport au package argumentaire local : entrant sur le terrain économiste du maître d'ouvrage, elle insiste sur la valeur patrimoniale des sites du Verdon, dans son acception première ; en substance, si l'on considère que le site est classé au patrimoine mondial de l'humanité, soit 6 milliards d'individus concernés, et que chacun de ces individus accepte d'accorder une valeur de 1 euro au site (valeur d'usage mais aussi valeur d'existence), EDF qui a pour projet de le défigurer, devra alors s'acquitter de 6 milliards d'euros. Cette démonstration, par l'absurde, vient s'ajouter à celle, techniquement argumentée, du noyau dur de la coordination : toutes deux ont pour effet une déstabilisation du maître d'ouvrage qui arrive au débat persuadé qu'il trouvera dans ces régions reculées de la Provence une population locale, certes opposée, mais moins experte, à l'image d'un grand nombre d'élus du Parc du Verdon, qui, dans une position plutôt attentiste, semble dépassé par la technicité des débats.

Les moyens mis en œuvre dans cette configuration de débat sont eux aussi différents de ceux mobilisés précédemment : tout d'abord, débattre d'un projet dans le cadre d'une procédure CNDP a un coût ; la loi prévoit qu'il soit supporté par le maître d'ouvrage. Dans le Verdon, il atteint, in fine, 12 millions de francs. D'autres moyens, en marge du débat, sont aussi mobilisés : en effet, un certain nombre de rencontres ou de manifestations « off » eut lieu sur les différents secteurs du projet. Certaines, émanant d'opposants radicaux au projet, prennent des formes que les codes démocratiques qualifieraient de violentes : on pense notamment à des autodafés des dossiers du débat (publiés par le maître d'ouvrage) organisés par un groupe d'associations du secteur de Fayence dans le Var. Plus modérées, des manifestations furent organisées, sur le territoire concerné ou dans des lieux où l'impact en termes de communication est pensé comme plus efficace (devant la préfecture de Région à Marseille par exemple). Tout cela n'entre pas

22. Tirs de missiles (à blanc) et survols d'hélicoptères font notamment partie de l'entraînement quotidien des locataires français et européens du camp.

23. *i.e.* sans coupures ni micro-coupures.

24. Les territoires du Parc naturel régional du Verdon sont très tôt devenus l'emblème des sites à défendre face au projet de ligne. Toutefois, d'un linéaire de près de 120 km, la ligne THT traverserait aussi d'autres secteurs, dans les Alpes-Maritimes, tout aussi remarquables en termes paysagers bien que non labellisés : on pense notamment aux montagnes de Thorenc et du Cheiron.

25. La fédération d'associations régionale Fare Sud est la meilleure illustration de cette posture ; l'association interdépartementale pour la protection des rives et des lacs du Verdon incarne l'autre.

stricto sensu dans les cadres officiels du débat mais contribue à l'imprimer de l'ambiance territoriale qui y règne. Enfin, d'autres espaces, intermédiaires, de discussion se mettent en place : entre les réunions officielles du débat (qu'elle soient publiques/généralistes ou thématiques), un certain nombre d'acteurs se rencontrent, en comité restreint, afin d'échanger sur des points extrêmement techniques en lien avec le projet ; c'est dans ces arènes fermées que se construit progressivement ce qui sera la réponse technique et alternative de la coordination au maître d'ouvrage²⁶.

Les précédents convoqués dans cette deuxième configuration, outre le cas breton évoqué par le maître d'ouvrage, sont de deux ordres en ce qui concerne les opposants au projet : l'un est d'ordre procédural en général, l'autre est d'ordre territorial en particulier. Les précédents procéduraux se concentrent sur la vétusté des enquêtes publiques ; le reproche qui leur est fait concerne le fait qu'elles interviennent trop tard dans la discussion des projets et n'ont finalement pour but que d'entériner les projets qui lui sont soumis. Le lien entre enquête publique et débat public est très tôt mis en avant, pour deux raisons : d'une part, la procédure de débat public est nouvelle (elle ne peut servir de précédent à convoquer dans les discours) et donc peu connue. L'amalgame est fait, obligeant la CPDP à organiser, pendant au moins le premier tiers du débat, « un débat sur le débat » afin de parvenir à une appropriation de la procédure encore expérimentale par les acteurs qui s'y sont engagés, souvent à reculons. D'autre part, si dans les textes de la loi, organiser un débat public sur un projet signifie « remettre les compteurs à zéro », ce principe ne convient pas à tous : trop théorique, il ne peut s'accorder avec tout le passé, parfois lourd, des rapports d'EDF à ces territoires en particulier. On l'a dit, l'histoire de l'hydroélectricité dans ce haut-pays est une histoire longue et tumultueuse. On rejoint là le second ordre de précédents convoqué par les acteurs locaux : les précédents territoriaux. Ils s'ancrent dans une mémoire sombre des rapports d'EDF²⁷ au territoire, et ouvrent naturellement la voie à l'argument unanimement partagé dans le Verdon : « *l'intérêt général, on a déjà beaucoup donné et depuis longtemps* »²⁸.

À l'appui, à la fois des stratégies argumentaires mais aussi des précédents convoqués, dans cette configuration de débat, deux documents vont faire référence pour l'ensemble des acteurs impliqués : le dossier du débat (rédigé par le maître d'ouvrage et présentant le projet) et les lettres du débat (publiées par la CPDP et destinées à rapporter le plus fidèlement possible non seulement les échanges lors des réunions publiques et thématiques mais aussi les questions/réponses envoyées par courrier ou sur le site Internet du débat)²⁹. Plus tard, à la fin du débat, un autre document fait référence et sert de base aux discussions qui se poursuivent encore aujourd'hui : le rapport de l'expertise complémentaire, réalisé par un cabinet d'études indépendant, dont les membres aux origines internationales diverses, ne firent l'objet d'aucun soupçon de partialité, de la part des opposants comme du maître d'ouvrage. Les conclusions de

26. Là encore, les responsables EDF du projet ne s'attendaient pas à devoir se confronter à une réelle compétence technique de la part de ces citoyens experts. A plusieurs reprises, c'est l'embarras qui domine face à la difficulté de répondre sur certains points techniques mais aussi face à l'avancée de certains éléments de réponse alternative au problème par la coordination, éléments non imaginés par le maître d'ouvrage qui se pose pourtant au départ comme l'expert unique en la matière.

27. Cette mémoire locale sombre peut parfois remonter loin, avant même la présence d'EDF sur place qui date de 1946. Avant la nationalisation, un ensemble d'entreprises locales intervenaient déjà et depuis longtemps dans ces territoires : on pense notamment à l'EELM (Énergie électrique du littoral méditerranéen), rachetée en 46 par EDF, maître d'ouvrage principal des premiers aménagements construits dans le Verdon.

28. L'ensemble des barrages sur la rivière est ici visé mais aussi les 36.000 hectares du camp de Canjuers. Cet implication territoriale (ressentie comme forcée) dans « l'intérêt général » est par ailleurs mise en regard des équipements publics qui maillent ces territoires à l'écart : mauvais état de la voierie, disparition progressive des services publics locaux...

29. En tout, 16 numéros ont été édités et diffusés à qui en faisait la demande.

l'expertise vont avoir un effet déterminant sur la suite du débat public ; en résumé, elles reconnaissent l'existence du problème soulevé par EDF mais reconnaissent aussi la validité du panel de solutions proposé en retour par la coordination : une seule ligne à 400 kV et non deux comme prévu par EDF, ligne optimisée – câbles plus légers – permettant de ne pas installer les pylônes classiques des lignes 400 kV, politique régionale de MDE afin de pallier les pics de consommation en hiver (chauffage électrique) comme en été (climatisation).

Cette reconnaissance (ou validation, légitimation) de la posture de la coordination, en collaboration avec le maître d'ouvrage³⁰, peut être analysée comme le fruit d'un régime d'action particulier instauré par la procédure de débat public : ce que nous avons appelé le régime d'action de la « communauté débattante ». Il se prolonge au moins jusqu'en 2002 soit quatre années après le débat lui-même. Quelles sont ses caractéristiques ?

Elles consistent, d'une part, en la rencontre entre le processus d'unification des conflits territoriaux (les territoires du Verdon et ceux plus loin du projet se rassemblent pour la constitution d'un front commun face au maître d'ouvrage, contrairement à ce qui avait prévalu jusqu'avant le débat dans les négociations communales individualisées) et la mise en débat de la question énergétique³¹. Selon les principes du débat, celle-ci devait prendre corps, dans les discussions, dans une incarnation territorialisée propre aux territoires concernés : l'ensemble de solutions alternatives proposées par la coordination répondait à ces principes. Cette rencontre (unification des conflits territoriaux / question énergétique) n'a pas signifié pour autant vision partagée à la fois de la stratégie à mener et aussi moyens d'atteindre le but fixé par le problème posé. En ce sens, une des définitions que nous donnons volontiers à cette communauté débattante insiste beaucoup plus sur la dimension des désaccords pouvant exister entre les protagonistes que sur celle de mésentente qui pourrait exister entre eux. Dit autrement, se mettre d'accord sur ce sur quoi on n'est pas d'accord pourrait résumer l'esprit qui préside à la formation de cette communauté débattante. L'épanouissement de ce régime d'action particulier est facilité par plusieurs éléments :

- d'abord, une reconnaissance sociale de la coordination de la part du maître d'ouvrage et du groupe d'experts indépendants : elle devient ainsi le partenaire co-signataire du double protocole de concertation portant, on l'a dit, sur la future ligne et la politique de MDE.
- Ensuite, la construction progressive d'une intelligence collective a permis aux acteurs du débat de travailler dans un esprit de concertation, *i.e.* réunissant les conditions d'une co-construction : ainsi, le discrédit du contre-argument commercial de la part de la coordination a-t-il ouvert la voie à d'autres types de préoccupations ; de même, les conclusions de l'expertise permirent de construire un chaînage argumentaire entre les dimensions territoriale et énergétique (légitimation d'un nouveau projet viable qui prend en compte à la fois les contraintes paysagères, d'économie locale et de sécurisation électrique). La concertation s'est ainsi engagée sur des alternatives au projet initial du maître d'ouvrage dans une problématique élargie ; un des signes de ces déplacements de frontières entre acteurs fut l'acceptation par EDF de travailler, pour la construction

30. Ce fut d'ailleurs un des reproches fait à la coordination de la part d'une partie du monde associatif local qui, refusant tout contact direct avec EDF mais aussi, de facto, mis à l'écart des discussions à cause de leur caractère technique, taxa la coordination de « collabos ».

31. Ce fut un point largement débattu pendant la période : en effet, si le débat public ne peut porter que sur un projet précis, le contexte d'ensemble lié à une problématique énergétique générale n'a pas manqué d'être abordé. C'est d'ailleurs la raison première de la présence de l'État au débat (via la DRIRE) dont le rôle, bien qu'omniprésent, a été sans cesse de rappeler que le débat n'était pas le lieu approprié pour discuter, par exemple, de la politique nationale en matière énergétique.

de la nouvelle ligne, d'abord « à paysage constant » puis finalement « à paysage amélioré ».

- enfin, et dans la même logique, les produits issus de la concertation (dont par exemple la dépose d'une ligne à 150 kV, dans la logique d'un paysage amélioré) ont bénéficié, dans leur réception, de la légitimité que leur a conféré le fait d'avoir été débattu dans ce cadre particulier qu'est le débat public.

Le régime de parole adopté par les acteurs du débat s'est, en résumé, fondé sur la confrontation des expertises à disposition mais aussi celles qui se sont forgées au cours du débat³². Ainsi, partages et controverses se sont-ils épanouis dans la triple thématique : sécurisation électrique, MDE et paysage amélioré.

Cette configuration de débat public, sans doute en lien avec ce qui vient d'être dit (établissement d'un régime d'action d'une communauté débattante), ne s'est pas interrompue avec la fin du débat (septembre 1998) : elle court jusqu'à la fin de l'année 2002. On la considère comme intimement lié au débat lui-même tant elle apparaît comme un de ses produits, sur le fond mais aussi dans sa dimension procédurale.

La première date qui la marque, et durablement, est le décès soudain de Maurice Janetti, en juillet 1999. On a jusqu'alors beaucoup évoqué le noyau dur associatif en parlant de la coordination, mais M. Janetti y jouait en fait le premier rôle. Fin connaisseur depuis plus de trente ans du milieu local (associatif ou non), il joue au sein de la coordination le rôle de passeur entre une composante associative et ses collègues élus locaux. Ce rôle est de première importance puisque cette alliance relativement contre-intuitive a pu se développer sur la base d'un passif non négligeable entre élus locaux et associations locales (critiques réciproques des uns envers les autres et réciproquement)³³. La disparition de Janetti a eu par la suite des conséquences non négligeables dans la tournure prise par le dossier.

L'autre événement marquant fut, le 5 juillet 2000, la décision interministérielle qui, entérinant le produit du débat, accepte le principe d'une seule ligne à 400 kV « à paysage constant » (en réutilisation la ligne 225 kV existante) et celui de la mise en place d'une MDE ambitieuse à l'échelle d'au moins 2 sinon 4 départements de la Région. Sur cette base, le 3 septembre 2001, les préfets des départements concernés (sous la houlette de celui des Alpes-de-haute-Provence), la coordination élus-associations et RTE³⁴ signent un protocole global de concertation, envisagé comme la suite directe du débat, sans toutefois les moyens dont il a pu bénéficier. À partir du projet initial d'EDF, il concerne plusieurs dimensions et les signataires s'engagent sur :

- l'abandon des solutions précédentes d'une ligne à deux circuits de 400 kV,
- une concertation transparente sur la transformation à 1*400 kV delà ligne 225 kV Ste-Tulle-Lingostière, à « paysage constant »,
- la mise en place d'un programme de la maîtrise de la demande d'électricité (MDE) avec l'appui de l'ADEME,

32. Nous avons dans d'autres travaux analysé la notion « d'apprentissage » pendant le débat, et son pendant post-débat : le désapprentissage.

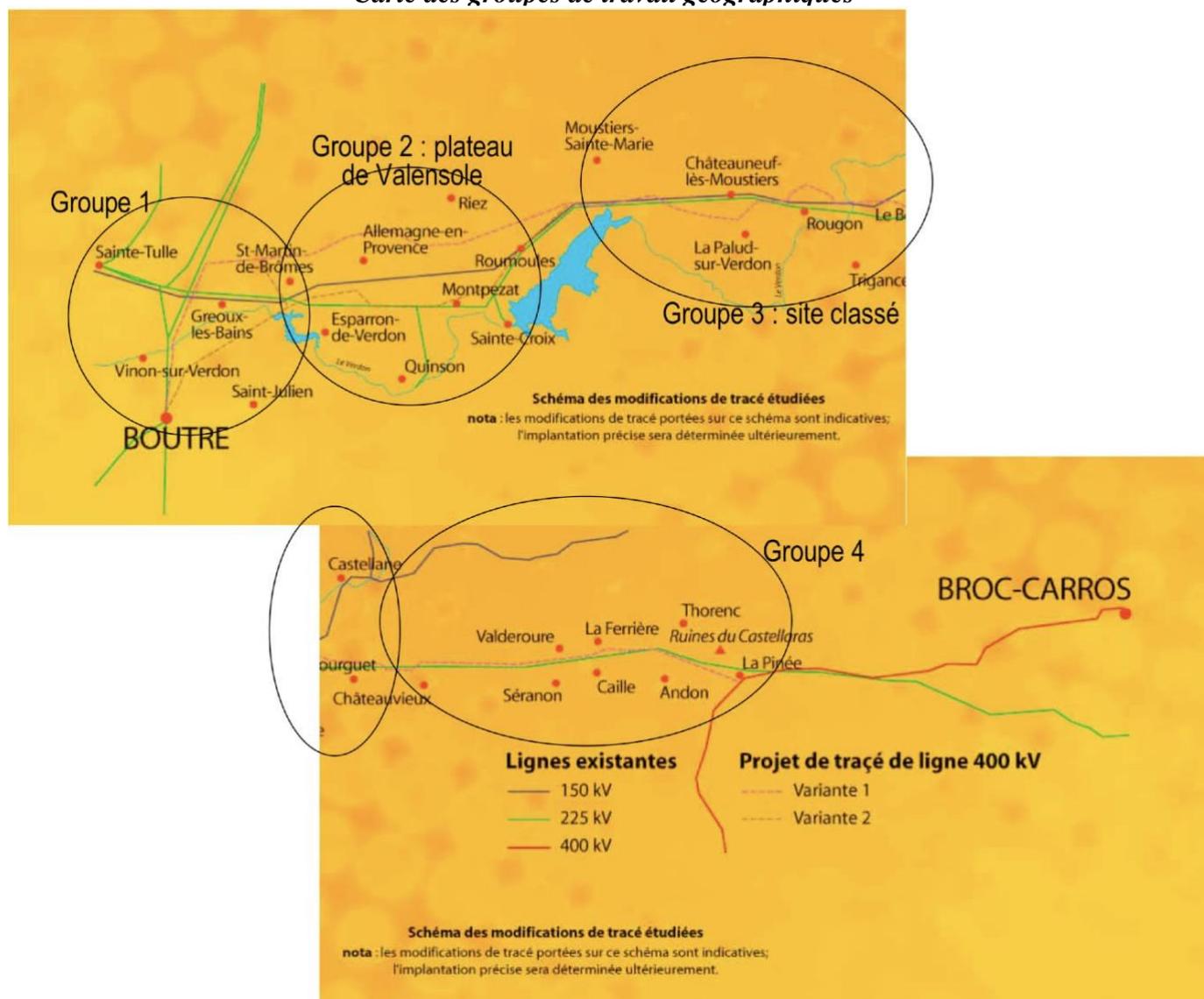
33. Seule la présence de l'association interdépartementale pour la protection des rives et des lacs du Verdon fut refusée au sein de la coordination, par les élus autant que par les associations. Celle-ci sévit en effet depuis plus de trente ans dans le Verdon, collectionnant les recours au tribunal administratif à l'encontre d'un grand nombre d'élus locaux verdoniens...

34. Depuis juillet 2000, EDF s'est scindé en deux entités distinctes : RTE (réseau de transport d'électricité) qui comme son nom l'indique est chargé de la gestion du réseau national et EDF à qui revient la partie exclusivement productive. L'interlocuteur dans le dossier, à partir de juillet 2000, est donc RTE.

- la mise en place de mesures d'accompagnement de projet.

Ainsi, entre septembre 2001 et décembre 2002, sur la base de ce protocole, la concertation est-elle lancée, coordonnée par les préfets 04 (pour la ligne) et 06 pour la MDE. Cette concertation est amendée en mars 2002 par l'étude de la dépose de la ligne existante à 150 kV (Ste Tulle-Roumoules-Castellane-Bancairon), dans une perspective cette fois « de paysage amélioré » ; de la même manière, la politique de MDE est étendue au département 04. Afin de permettre la réalisation du protocole, sur le modèle du débat public³⁵, quatre groupes de travail géographique sont mis en place.

Carte des groupes de travail géographiques



Paradoxalement, et alors que la concertation prend une tournure concrète avec un travail d'évaluation technique et paysagère sur le terrain, c'est à ce moment qu'émergent les premières réelles revendications de remise en cause de la légitimité de la coordination comme signataire des protocoles ; en substance, le reproche qui est fait est le suivant : « de quels élus et de quelles associations êtes-vous constitués ? On ne s'y reconnaît pas ». C'est le début de la phase de

35. Une lettre de suivi de la concertation est éditée, reprenant, par groupe géographique, l'état d'avancement progressif du dessin de la ligne finale. Invités dans chacun de ses groupes, les riverains pouvaient discuter, pylône par pylône, des emplacements les plus appropriés afin de remplir la condition de « paysage amélioré ».

transition de la configuration de débat public à la configuration d'utilité publique. Elle marque un tournant fort dans le dossier, de nouveaux acteurs locaux, en sommeil ou non présents lors du débat public, venant sur le devant de la scène, avec des revendications radicales de refus de ce que le débat avait pu produire jusqu'alors.

Du débat à l'utilité publique : la concertation territoriale de 2002 comme transition (de dispositif)

C'est donc au sein des acteurs impliqués dans le protocole ligne qu'une partition nette va se jouer. La concertation territoriale qui lui est attachée accueille *de facto* en son sein des associations à objets très localisées (de protection, de défense, ou d'autres domaines d'ailleurs). Une partie d'entre elles n'étaient pas présente au moment du débat, soit parce qu'elles n'existaient pas encore sur le territoire, soit parce qu'elles se sont senties très tôt exclues de la tournure des débats (d'experts). En d'autres termes, elles ont pu appartenir à la coordination, mais sans vraiment en peser les enjeux³⁶ ; en termes stratégiques, on peut penser qu'au départ, pour celles qui étaient présentes, c'était une manière de faire poids dans la balance du débat face à EDF. Plus vraisemblablement, ces critiques émanent de petites associations locales, peu ou pas présentes au moment du débat. Tout se passe pour elles comme si le débat n'avait pas eu lieu : elles rejettent en bloc la ligne, argument radical que le débat public avait largement contribué à estomper, à l'exception de certains petits groupes de résistants locaux. Ces associations se situent donc à cette période du protocole ligne à côté de la coordination mais plus largement à côté de la communauté débattante. Cela est notamment prégnant dans celles du groupe 2 (voir carte) où les réunions organisées sont souvent réparties par groupe d'acteurs : élus d'un côté, associations de l'autre : la coordination en tant que telle et dans son essence même n'y existe plus. Il s'agit du secteur du plateau de Valensole, dont une partie du territoire borde les rives du lac de Ste-Croix. Aussi, n'est-ce pas une surprise de voir que les quelques associations locales du groupe 2 sont-elles approchées par l'association interdépartementale pour la protection des rives et des lacs du Verdon, « association paria » de la coordination dès le début. Les arguments qui circulent au sein de ce groupement associatif de fait sont les suivants :

- refus catégorique d'une ligne pour l'association « Bien vivre à Esparron »,
- maintien de la situation existante pour l'association « L'écho du Colostre » à Roumoules,
- les associations « Vivre à Montpezat », « Notre village » à Allemagne-en-Provence, « Vivre à Montagnac » souhaitent garder les lignes existantes et les enfouir.
- l'association interdépartementale déjà mentionnée, ainsi que l'UDVN 04 et 83 seraient catégoriquement opposées à tout tracé sur le territoire du Parc du Verdon et demanderaient l'enfouissement des lignes existantes.

36. On touche là à un point important relatif à la nature de cette organisation particulière qu'est la coordination. Sans véritable statut, sans véritable liste précise de membres, la forme de coordination aux limites de l'informel joua son rôle à plein dans une période « euphorique » que fut celle du débat. Par la suite, et en lien avec la disparition de Janetti, elle fut donc confrontée à une remise en cause forte de sa légitimité, les nouveaux acteurs associatifs notamment ne s'y reconnaissant pas réellement. Autre élément de compréhension, les discussions pour la mise en place des protocoles n'étaient plus cadrées par les règles du débat (moyens financiers, très forte publicisation) ; de l'extérieur donc, elles apparurent vite comme des arènes fermées où les propos d'un entre-soi s'échangeaient discrètement. L'accusation de « collaboration » repris de la vigueur à ce moment-là aussi.

Par ailleurs, les élus de ce secteur, réunis avant que la concertation sur la zone ne débute, ont rapporté collectivement leur avis majoritaire en faveur de l'option technique d'une ligne 400 kV avec dépose des lignes 225 kV et 150 kV actuelles.

La mise en œuvre du protocole ligne fut aussi l'occasion de revenir sur des débats thématiques, déjà largement abordés lors du débat public mais laissés dans l'incertitude quant aux inquiétudes manifestées : il s'agit notamment du débat sur les effets des champs électromagnétiques, domaine dans lequel la communauté scientifique n'a pas d'avis arrêté. Trois réunions publiques se sont donc tenues en septembre 2002, à la manière d'un débat public bis. L'autre question problématique du protocole ligne est relative à l'emplacement des postes de transformation (de 400 kV à 225 kV) à déplacer du fait de la dépose de la ligne à 150 kV : la zone du plateau de Valensole (groupe 2) ainsi que la zone de Moustiers à Castellane³⁷ (groupe 3) sont concernées. Enfin, derniers éléments de la concertation globale, le Plan d'accompagnement de projet (PAP, nous y reviendrons) ainsi que le projet de MDE sont présentés à partir de décembre 2002/janvier 2003 : ces dernières discussions font entrer le dossier dans sa troisième configuration, celle d'utilité publique.

III. LA CONFIGURATION D'UTILITE PUBLIQUE : LE DECHAINAGE

En décembre 2002, fruit de la concertation géographique, une présentation du tracé retenu pour la ligne est faite par RTE. C'est l'occasion aussi pour le maître d'ouvrage de présenter aux acteurs locaux, majoritairement élus, non seulement le programme MDE³⁸ mais aussi le PAP. Ce programme permet un soutien aux projets locaux durables ; il est financé à hauteur de 10% du coût des travaux générés par le projet de ligne (passage de la 225 kV à la 400 kV) soit un total de 6,9 millions d'euros annoncés³⁹. Nous y reviendrons, mais on peut d'ores et déjà dire que les enjeux du PAP furent l'occasion de révéler certaines postures communales déjà rencontrées au début du dossier dans lesquelles l'individualisme local prime sur les projets de coopération.

Sur la base de la concertation liée au protocole ligne, le 1^{er} août 2003, RTE dépose son dossier de DUP, avec le dessin final de la ligne. C'est aussi le moment où se met en place un Groupement d'intérêt public (GIP) pour appliquer le programme MDE mais surtout, le début des négociations concernant le plan d'accompagnement de projet.

37. Le poste envisagé se situerait entre la commune de Robion et celle du Bourguet.

38. On le rappelle, à l'origine, un programme ambitieux de MDE est projeté pour le département des Alpes-Maritimes. Il est ensuite étendu au département bas alpin (04). Toutefois, c'est le préfet des Alpes-Maritimes qui est garant de l'ensemble de ce processus. On peut dire, sans grande hésitation, que, comparé au protocole ligne (garanti par le préfet 04, très impliqué dès le début dans le débat), la MDE est beaucoup plus longue à se mettre en place. Les acteurs impliqués dans le débat sur ce secteur (Nice et sa région) n'y sont sans doute pas pour rien : la communauté d'agglomération niçoise mais aussi et surtout la chambre de commerce et d'industrie sont, on l'imagine bien et depuis le début, farouchement en faveur de la ligne : celle-ci est synonyme d'une qualité accrue de courant (non négligeable par exemple pour toute la technopole de Sophia-Antipolis et bien sûr de la disparition des pannes noires du réseau. Par ailleurs, les pratiques quotidiennes en matière d'utilisation des appareils électriques dans cette région favorisent largement des usages de type climatisation (personnes âgées mais pas seulement), fortement énergivores. Ces préoccupations-là sont loin de celles de la défense des paysages verdoniens.

39. Le PAP est, comme le débat public, financé par le maître d'ouvrage. Dans le cas Boute-Carros et suite au débat public, la synergie de solutions alternatives co-construites par les acteurs du débat a permis de revoir très fortement à la baisse le coût du projet initial d'EDF. C'est aussi un des critères à prendre en compte dans les négociations qui eurent lieu notamment entre EDF et la coordination. Selon un membre de la coordination rencontré récemment (mai 2010), « *l'accord qu'on a pu trouver avec EDF n'aurait jamais pu être parfait ; il faut savoir lâcher certaines choses pour en obtenir d'autres. C'est le moins mauvais résultat auquel on a pu aboutir. Et ça, les autres (associations locales radicales, ndlr) ne le comprennent pas* ».

On assiste alors, de la part de plusieurs collectivités concernées, à des prises de positions ambivalentes quant aux enjeux du PAP : il s'agit là d'un premier signe du retour du dossier dans son ancrage local. Si la phase de débat avait pu permettre en quelque sorte de « déterritorialiser » le dossier, ou du moins de le hisser au-dessus de préoccupations d'intérêts communaux individualisés, les négociations du PAP signifient très clairement un réancrage fort du dossier dans son impact potentiel sur le quotidien local. Le rôle de RTE dans les négociations du PAP n'est pas anodin non plus : acceptant d'entrer dans une négociation classique des PAP avec les acteurs locaux (élus), il apparaît comme étant lui aussi l'un des acteurs du découplage de la double problématique que le débat public avait permis de sceller : énergie d'un côté, territoires de l'autre. Ce découplage est d'autant plus facile que certaines collectivités locales voient là l'opportunité d'une manne financière inattendue sur leur territoire. Il s'agit de ne pas laisser passer l'occasion, quitte à opérer un retour sur ses propres intérêts, quitte aussi à mettre de côté ce qui avait pu se construire pendant la concertation et reprendre de vieilles habitudes de négociation. Puisque c'est dorénavant bien de cela qu'il s'agit : comment obtenir le plus d'indemnités liées à un projet qui reste d'ailleurs toujours refusé. C'est le cas des Conseils généraux du Var et des Hautes-Alpes, mais aussi la position du Parc naturel régional du Verdon. Ils émettent un avis défavorable en ce qui concerne le protocole ligne, mais entrent tout de même en négociations pour faire augmenter les dotations du PAR associé (de 7 millions d'euros, l'enveloppe du PAP passe à 13 millions). Autre signe de cette « déterritorialisation » du dossier : la mise à l'écart, pour ces négociations, de la coordination élus-associations. Le PAP devient une affaire d'élus, les associations n'ont pas de légitimité pour être à la table de ces négociations-là. C'est ce que nous avons appelé le « déchaînement » du dossier : on assiste en effet à une désarticulation partielle de ce qui avait été construit pendant le débat public, notamment dans sa dimension collective (« communauté débattante »). Le retour du territoire vient donc, de manière relativement inattendue, rouvrir des situations de conflits relativement apaisées par le débat.

En résumé donc, cette configuration d'utilité publique se caractérise, de la manière suivante :

En ce qui concerne les enjeux : celui du « paysage amélioré » reste central (objet de la concertation dans les groupes de travail géographiques), la mise en place, bien que laborieuse, d'une MDE régionale inédite et plus généralement, la construction d'un compromis « le moins mauvais » pour certains (la coordination notamment) qui coexiste avec une obstination dans l'opposition pour d'autres (avec des postures ambivalentes de la part de certains élus on l'a vu, des postures radicales stables de la part de certaines associations sur la zone du plateau de Valensole notamment).

Les arguments mobilisés par les acteurs concernés dans cette troisième configuration sont les suivants : pour RTE, il s'agit de faire la balance entre le coût du projet et l'intégration de la protection des paysages ; pour la coordination, qui se scinde progressivement entre ses deux composantes (associative et élu), la MDE devient un sujet d'importance puisque parent pauvre du produit du débat ; la composante associative de la coordination s'engage dans son suivi et tente de la dynamiser, dans un contexte, on l'a vu, où les acteurs de la zone niçoise s'y investissent peu. Cette orientation des préoccupations de la coordination vers la MDE contribue aussi d'ailleurs à la déconnecter des territoires du débat. En ce qui concerne les élus, l'objectif est dorénavant les enchères liées au PAP dans un contexte de retour à une vision communale des enjeux. Dans cette troisième configuration, un dernier acteur intervient de manière plus franche que lors des phases précédentes : l'État. Il est le garant de la concertation qui suit le débat (protocoles ligne et MDE sont chapotés par deux préfets). Cette posture de tiers garant, à l'image de ce qu'avait pu être la CPDP pendant le débat, est un des moyens de mener à bien la concertation post-débat. L'autre moyen, réglementaire, est la procédure même de DUP. Elle est

prévue après tout débat public. On peut considérer qu'elle demeure un moyen faible de garantie de la concertation. Le débat public ne la remplace pas, il intervient en amont : pourtant, son ancienneté et les dérives qu'elle a connues, la rangent parmi les outils de « mascarade démocratique » comme la qualifient nombre d'associations sceptiques. Enfin, un dernier moyen est convoqué dans cette troisième phase, il sert de support aux échanges et participe de son côté à un réancrage du dossier dans le territoire : l'usage de la carte. Très concrètement, les groupes de travail géographiques les utilisent pour visualiser les possibles, chaque groupe représentant un focus du projet d'ensemble. À tout moment, les acteurs peuvent se resituer dans ce projet d'ensemble ; ils peuvent surtout opérer le passage de la carte au terrain (visites avec le maître d'ouvrage), comme pour donner corps au débat.

Les précédents convoqués sont rares, pour une bonne raison : ce qui se joue alors dans les territoires du projet est bien une innovation pour tous, un « bricolage » entre acteurs né d'un cadre en cours de formalisation (le débat public). De la même manière, les documents de référence à l'appui des échanges sont peu nombreux : la concertation du protocole ligne a bien, sur le modèle du débat public, mis en place des bulletins réguliers (« concertation en ligne ») ; leur légitimité est toutefois radicalement remise en cause de la part de nombreuses associations locales : elles reprochent au préfet de ne pas « tenir » assez la ligne éditoriale des bulletins qui sont rédigés par le maître d'ouvrage lui-même. C'est aussi pour ces associations l'occasion de réaffirmer leur défiance vis-à-vis de la coordination qui, participant aux discussions des protocoles lignes et MDE, « cautionne » ce que RTE peut publier dans les bulletins.

Enfin, si les documents de référence à l'appui de cette configuration sont peu nombreux, c'est aussi parce qu'une manière nouvelle d'échanger dans l'arène de la concertation sur la ligne est mise en place : la reconnaissance d'une dimension vécue des territoires est élevée au rang de véritable moyen d'argumenter, notamment en ce qui concerne le protocole ligne. C'est ce que nous avons appelé « l'expérience du milieu » ; elle vient compléter la dimension d'expertise qui jusqu'alors avait prévalu dans le débat.

Entre 2003 et 2006, en conséquence de l'entrée dans une phase décisionnelle (DUP), un régime d'action stratégique se met en place, entrepris de manière différenciée en fonction des acteurs.

L'enquête publique se déroule du 11 octobre au 22 novembre 2004 : cette ré-institutionnalisation du dossier réactive les oppositions locales, soutenues par le Parc naturel du Verdon. Ces oppositions sont plus particulièrement localisées dans deux secteurs sur quatre du projet. L'association interdépartementale pour la protection des lacs fait part d'un activisme fort, sentant qu'elle est suivie par un nombre non négligeable de petites associations locales mais aussi par un certain nombre d'élus⁴⁰.

Le 5 décembre 2005, considérant le travail concerté qui avait été mené depuis le début du débat, la déclaration d'utilité publique est reconnue dans un arrêté signé par les ministères de l'industrie et de l'équipement. Par ailleurs, les ministères de l'écologie et de l'équipement signent un arrêté de dérogation à l'enfouissement de la ligne en site classé. Entre décembre 2005 et janvier 2006, la DUP fait l'objet de divers recours en annulation de la part d'associations locales. Une en particulier mène une action qui va changer radicalement le cours du dossier et faire entrer le dossier dans sa dernière configuration, toujours active aujourd'hui : la configuration d'opportunités en attente.

40. Cette rencontre d'intérêts entre l'association interdépartementale et certains élus locaux peut être qualifiée d'inédite dans le Verdon. A cette période, le président de l'association est même invité au siège du Parc, structure à laquelle il s'est opposé depuis sa création, notamment à travers la figure des élus qui la composent.

1. Déchainage et déchainement : une transition procédurale pour une configuration instable

Le 2 mai 2006 est un jour particulier : quatre magistrats du Conseil d'État (le président de la section du contentieux et trois autres appartenant à sa 10^{ème} sous-section) sont en visite dans les gorges du Verdon. Ils viennent se rendre compte, sur place, de la situation avant de statuer sur un recours déposé par un groupement d'associations locales et le Parc du Verdon contre le projet de ligne. C'est l'avocate Corinne Lepage et son cabinet qui défendent le dossier. Elle a été sollicitée personnellement par un leader associatif verdonien qui avait d'ailleurs déjà bénéficié de ses services dans le passé et toujours dans le Verdon⁴¹ : le président de l'association interdépartementale de protection du Verdon. Deux recours en annulation pour excès de pouvoir sont déposés le 1^{er} février 2006 par le groupement d'associations et le Parc⁴² contre : la DUP des travaux aériens de la ligne et la DUP de dérogation à l'enfouissement de la ligne. Les deux points forts du recours sont les suivants : d'une part, le projet de ligne très haute tension traverse un site classé (loi 1930, une des mesures de protection les plus strictes en France, avec les Parcs nationaux) ; d'autre part, et en lien avec la présence d'un lac de barrage de plus de 2.000 hectares (le lac de Ste Croix), la loi littorale d'applique sur une partie du territoire du Parc (communes limitrophes du lac, concernées elles aussi par le passage de la ligne). Il faut noter que le passage d'une ligne très haute tension n'est pas non plus compatible avec la charte du Parc naturel régional du Verdon (ou d'autres Parcs en général), laquelle est précisément assise sur une attention particulière à l'exceptionnalité de ses paysages. Toutefois, la charte d'un Parc n'est pas un document opposable⁴³. C'est donc sur le site classé et la loi littorale que s'appuie le recours.

Le 21 juin 2006, le commissaire du gouvernement demande en audience publique du Conseil d'État l'annulation de la DUP et de la dérogation à l'enfouissement de la ligne. Le 10 juillet 2006, le Conseil d'État prononce l'annulation des DUP ligne et dérogation d'enfouissement, tout en validant la DUP des transformateurs nécessaires à la ligne projetée⁴⁴.

En d'autres termes, le projet de RTE dans le Verdon et l'arrière-pays niçois est *annulé*, après huit années de débat, discussions et concertation entre acteurs. Ce résultat, inattendu pour la majorité des acteurs du dossier (y compris les acteurs porteurs des recours), semble reposer sur une action en justice aux caractères pour le moins étonnants : une délégation de magistrats du Conseil d'État en visite sur le site d'un projet controversé est plus que rare. Un entretien avec le président de l'association interdépartementale nous donne quelques éléments de compréhension de l'événement : selon notre interlocuteur, sa présence à Paris lors de l'audition devant la section du contentieux du Conseil d'État fut décisive ; en substance, il sut trouver les mots pour « émouvoir » son assistance et la convaincre de venir sur place, juger sur pièce. Le survol des gorges en hélicoptère quelques mois plus tard par les magistrats, commenté par sa personne

41. Il s'agissait alors d'un recours au tribunal administratif contre la secte du Mandarom près de Castellane dont une des installations (statue de près de 30 mètres de haut à l'effigie du gourou G. Bourdin) avait été construite sans autorisation. L'association aura gain de cause et la statue détruite.

42. Au vu du dossier, le Conseil général des Alpes de haute-Provence ainsi que la fédération nationale des PNR s'y sont aussi associés.

43. L'opposabilité d'une charte de PNR est un sujet de droit relativement complexe que nous ne développerons pas ici. Dans la charte d'un Parc, un plan de Parc est annexé qui, s'il est adjoint aux documents d'urbanisme des communes, peut devenir dans certaines mesures opposable.

44. Cette décision reste aujourd'hui encore étonnante : le Conseil d'État reconnaît dans ses arrêts l'utilité de la ligne mais annule sa DUP et maintient la DUP des transformateurs. Décision à mi-chemin, le dossier se retrouve sans ligne mais toujours avec des transformateurs. Cette situation fait dire à certains membres de la coordination que, quoiqu'il en soit, un jour ou l'autre, une ligne ressortira des projets de RTE. On a qualifié cette configuration d'« opportunités en attente ».

ainsi qu'un de ses amis, vieux connaisseur du Verdon et associatif militant, a semble-t-il marqué l'esprit de ces visiteurs aériens improbables⁴⁵. « On ne peut décemment pas défigurer de tels paysages » serait, selon notre interlocuteur, la phrase conclusive de la journée des magistrats dans le Verdon. On peut considérer là que, si la phase de concertation du protocole ligne (avec les 4 groupes de travail géographiques) pouvait être caractérisée par un régime d'action et de revendications basé sur « l'expérience du milieu », la visite des gorges par le Conseil d'État est l'exercice ultime de son épanouissement. Les associations locales requérantes sont en effet parvenues à « transporter le milieu » (des territoires du Verdon aux chambres du Conseil d'État) et inversement, réussirent à « transporter le Conseil d'État » dans le Verdon. On peut voir là un signe de la puissance argumentative d'un registre difficilement pris en compte dans les arènes de débat public : l'expérience vécue comme déclinaison particulière du positionnement dans un débat⁴⁶.

Nous verrons en conclusion qu'une interprétation ne reposant que sur le seul coup de force de cette journée particulière pour comprendre cette bifurcation du dossier n'est pas suffisante ; d'autres éléments, plus structurants, ont joué un rôle central ; ils sont directement en lien avec les milieux affectés tout au long du déroulement du dossier.

2. Prégnance du milieu et logique stratégique de l'argument local

Dans ce dernier paragraphe, nous tenterons de mettre en évidence en quoi certains éléments de compréhension de la configuration actuelle d'opportunités en attente nous permettent de la caractériser par l'irréductibilité du territoire entendu comme milieu où se partagent des expériences ancrées dans une histoire parfois longue.

En effet, *la phase de débat public* est à mettre en relation avec la phase précédente de conflit territorial éclaté mais aussi avec l'histoire longue du territoire faite de rapports conflictuels avec EDF, avec le camp de Canjuers, la mémoire meurtrie des territoires engloutis par les eaux... Histoire plus récente mais bien présente aussi des rapports conflictuels entre un Parc naturel régional en émergence sur les terres d'un syndicat mixte (SMPV) fortement ancré sur le territoire depuis le milieu des années 1970. C'est ce qui explique en partie la non-présence du Parc dans la concertation (débat public et configuration suivante) ; elle est menée, on l'a vu, par la coordination qui est en fait une émanation du SMPV (Janetti en est à la tête et les membres associatifs qui la composent font partie de ses réseaux d'amitiés ou de combat). Cette connexion coordination/SMPV s'inscrit d'ailleurs dans le milieu : ainsi, inscription locale du protocole MDE, un point info énergie est installé sur la commune de Vinon-sur-Verdon, siège du SMPV.

La phase post-débat s'est caractérisée par la réactivation de conflits historiques, que les échanges durant le débat ont contribué à lisser ; en quelque sorte, la mémoire de la gouvernance territoriale locale a été masquée par le débat. Le terme « masquer » est important, car in fine, le

45. Des représentants de RTE (et notamment le chef de projet et son équipe) font aussi partie du voyage. Leurs arguments furent apparemment moins convaincants que ceux des requérants.

46. Une anecdote permet d'illustrer le fait que ce type de registre n'atteint son efficacité que dans certains contextes : ainsi, le fin connaisseur du Verdon, guide des magistrats en hélicoptère que nous avons évoqué, avait déjà utilisé ce registre de l'expérience du milieu au moment du débat public. À la réunion de clôture du débat, il avait même poussé à l'extrême la posture lorsque, enfreignant les règles d'organisation de cette dernière réunion publique (tirage au sort des tours de parole), il a souhaité stratégiquement s'exprimer le dernier de la nombreuse assemblée, disant en substance : « Je suis le Verdon, tout projet qui portera atteinte au milieu me portera atteinte », opérant ainsi une incarnation du milieu, posture la plus extrême dans l'argumentation discursive (on met de côté d'autres types de postures extrêmes du type « Green actions »). C'est le côté folklorique et décalé qui l'emporta alors, dans une assemblée de débat public plus habituée aux échanges techniques que poétiques.

débat n'a pas réussi à la transformer au service d'une action collective que certains appelaient de leurs vœux (coordination, et dans une autre mesure, le maître d'ouvrage lui-même). De ce fait, et c'est un des enseignements forts de cette phase post-débat, la concertation territoriale qui s'est mise en place à l'occasion du protocole ligne a généré un effet pervers nuisible à ce qui avait pu se construire progressivement pendant le débat : si un des fruits du débat fut bien la reconnaissance d'une attention particulière à accorder aux territoires d'accueil du projet (avancée remarquable du concept de « paysage amélioré »), cette attention aux territoires a paradoxalement réveillé les dissensions internes qui le constituaient depuis longtemps. Très près du terrain, la concertation territoriale est peut-être allée trop près du terrain. Les dissensions internes qui se sont manifestées ont « dé-chaîné » un système d'acteurs et d'arguments qui avait réussi à mêler deux dimensions intrinsèques au débat : l'énergie d'un côté, le territoire de l'autre. Différents signes le montrent et permettent de mieux comprendre cette logique de « dé-chaînement » à l'œuvre dans les configurations finales : ainsi, le redécoupage par secteurs géographiques pour la concertation territoriale a-t-il fait perdre l'unité territoriale du conflit ; ou encore, les élus du Parc se sont-ils révélés incapables de s'entendre sur la manière de mener à bien les opportunités offertes par le PAP, revenant à une tendance historique d'individualisme communal barrant la route à ce que d'autres pensaient être une occasion historique de faire entrer les territoires verdoniens dans une nouvelle ère : celle d'une vitrine technologique qu'un débat sur une ligne très haute tension aurait pu engendrer⁴⁷. Ce retour au plus près du terrain a enfin eu comme conséquence de réaffirmer au grand jour (plus que de révéler) une scission interne relativement classique d'ailleurs au sein du monde associatif local, faisant coexister sur un même territoire des associations expertes en prise avec les problématiques du maître d'ouvrage et des associations locales d'opposition (dans le secteur 2 de la concertation territoriale notamment) qui manient une autre sorte d'expertise : le recours en Conseil d'État.

Dans cette affaire, on peut parler à strictement parler de logique stratégique de l'argument local. Cette logique, dans ses effets, est donc venue se placer à l'encontre du produit du débat : elle a pu prendre différentes formes qui ont toutes un caractère commun : l'irréductibilité de la dimension d'ancrage territorialisé des revendications. Qu'il s'agisse du recours à la loi Littoral autour du lac de Ste Croix, du débat sur les postes électriques (très territorialisés) ou celui sur les effets des champs électromagnétiques, l'argument local est central. Cette logique est d'ailleurs poussée à bout lors de l'épisode de la venue de magistrats du Conseil d'État sur le site. Cette visite de terrain reste plus qu'exceptionnelle pour le Conseil d'État dont le domaine de compétence n'est autre que l'argument de droit, symbole par excellence de l'argument désincarné.

La logique de l'argument local a aussi des effets sur le périmètre de ce qui est débattu, redébattu devrait-on dire puisqu'un certain nombre d'acquis pendant le débat sont remis en cause (par exemple, l'argument d'un projet commercial prévu pour vendre du courant à l'Italie, pourtant désamorcé pendant le débat, est remis sur le devant de la scène), et l'on assiste au retour de solutions locales qui avaient été mises de côté pendant le débat (possibilité d'enfouissement des lignes 400 kV), en se basant sur l'évolution des techniques depuis 1998 (on est en 2006). De manière générale donc, le rapport de confiance qui avait pu se construire pendant le débat entre EDF et la coordination a basculé vers un rapport de défiance entre le groupement RTE/coordination (dont les membres sont qualifiés de « collabos ») et le nouveau noyau associatif local issu du secteur 2. Considérant qu'il a déjà beaucoup donné dans la phase de

47. Certaines associations de la coordination avaient en effet anticipé un tel développement pour ces territoires ruraux en imaginant par exemple de doter la ligne 1*400 kV finalement décidée de fibres optiques qui auraient ainsi pu irriguer, de manière totalement novatrice, ces territoires régionaux plutôt réputés pour leur isolement en matière d'équipements de technologies de pointe.

débat (en acceptant notamment une solution alternative co-construite mais aussi le principe d'un paysage amélioré), le maître d'ouvrage RTE opère un retour stratégique sur le mode du conflit territorial : à nouveau, des projets circulent « en sous-main » puisque l'utilité publique de la ligne n'a pas été remise en cause par le Conseil d'État (on rappelle que la DUP des transformateurs n'a pas été annulée).

CONCLUSION

Pour conclure l'état de ce dossier, on peut considérer que la configuration actuelle est le produit de ce qu'on pourrait appeler une « difficile convergence des cadrages ». On entend par « cadrage » un champ problématique cohérent d'acteurs et d'arguments : ici, les deux cadrages principaux que sont celui de l'énergie (axé sur la question de la sécurisation électrique de l'Est de la Région PACA) et celui du territoire (dans sa dimension paysagère comme support d'une politique possible de développement local durable) ne se sont que partiellement rencontrés. La portée d'un débat pourrait se définir comme la capacité donnée aux configurations de faire tenir ensemble dans le temps (sous-entendu, avec des évolutions possibles donc) le chaînage des cadrages en jeu.

Ici, la problématique de la sécurisation électrique ne s'est qu'incomplètement « transportée » dans celle d'un territoire à enjeux paysagers lourds : par exemple, le programme MDE issu du débat et du travail politique de la coordination est-il conditionné à la réalisation de la ligne — sans ligne (ce qui est le cas aujourd'hui), pas de MDE possible. Inversement, la problématique territoriale ne s'est que partiellement transportée dans la problématique électrique : RTE n'a en effet pas pris en compte, dans le PAP, les préoccupations de préservation de ce que les acteurs locaux ont appelé pendant le débat un « réel service public territorial ».

Malgré ces « transports incomplets », on peut avancer que le couplage des deux cadrages est parvenu à maintenir sur ces territoires et au sein d'un noyau d'acteurs (issus en majorité de la coordination) une ouverture d'avenir faite en grosse partie de vigilance sur le devenir de ces territoires.

Un transport en particulier a été complet : c'est celui des territoires du Verdon dans l'arène juridique et l'exceptionnalité de la démarche du Conseil d'État. Pourtant, et c'est le reproche qu'on entend aujourd'hui de la part des membres de la coordination, la démarche juridique n'est qu'une démarche de dé-construction de quelque chose. La victoire juridique ainsi d'ailleurs que les projets proposés depuis (enfouissements, ...) ne règlent définitivement pas la question initiale à l'origine de ce dossier : la sécurisation électrique d'une partie de la Région.

Depuis la décision du Conseil d'État, après une grosse période d'agitation médiatique, le dossier Boute-Carros est retombé dans un quasi-anonymat. Dans l'espace public local, l'affaire ne fait plus partie des préoccupations quotidiennes et pour beaucoup, elle est même « enterrée ». Ou presque. Le rebond du dossier est soumis aux surgissements, plus que potentiels, d'un milieu électriquement insécure : les coupures électriques et l'ampleur de leurs effets sur les territoires auront (et ont déjà eu) pour effet bénéfique de rappeler à beaucoup, qu'en 1998, dans le Verdon, un débat public, longtemps considéré comme exemplaire en France, a eu lieu.

Liste des documents de référence du dossier THT BBC :

EDF, 1998, *Dossier du débat sur le projet de ligne Très Haute Tension entre Boutre et Carros*

CPDP THT BBC, 1998, *Compte-rendu du débat sur le projet de ligne Très Haute Tension entre Boutre et Carros*

CPDP THT BBC, 1998, *La lettre du débat* (16 numéros)

Groupe d'experts indépendants, 1998, *Rapport d'expertise complémentaire au débat public THT-BBC*.

Gonella J., 2006, *Sécurité électrique de la région PACA*, 24 p. (contribution associative)

Leborgne M., 2006, *L'espace d'un oubli. Le rôle des mémoires collectives dans la construction du sentiment d'appartenance territoriale : le cas du PNR du Verdon*, thèse de sociologie, EHESS, 584 p.

**LA PORTEE DE LA CONCERTATION.
MODELISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA
PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DECISIONNELS**

**CHAPITRE II.
UN TERRITOIRE D'EXPERIMENTATION POUR LA
CONCERTATION SUR LES RISQUES INDUSTRIELS :
LE BASSIN DE FOS-SUR-MER ET L'ETANG DE
BERRE**

*STEPHAN CASTEL (CESSA)
PIERRICK CEZANNE-BERT (CESSA)*

CHAPITRE II. UN TERRITOIRE D'EXPERIMENTATION POUR LA CONCERTATION SUR LES RISQUES INDUSTRIELS : LE BASSIN DE FOS-SUR-MER ET L'ETANG DE BERRE

SOMMAIRE

I.	Introduction : un dispositif et son territoire	51
1.	Présentation du contexte territorial	51
2.	Le découpage de la trajectoire du dossier en trois configurations	53
II.	Avant le SPPPI : les projets fantasmés au pays de Cocagne.....	57
III.	La damnation de Fos et la naissance du SPPPI : « le séisme ».....	60
IV.	Configuration 1 : L' « âge d'or » de la régulation par le SPPPI.....	62
V.	Configuration 2 : Informer pour éduquer – Le SPPPI et le risque industriel.....	64
VI.	Configuration 3: « Participer c'est cautionner » – Déclin et rénovation du SPPPI sur fonds de débats pollués... ..	67
1.	La controverse de l'incinérateur	68
2.	La rénovation du SPPPI.....	71
VII.	L'arrivée du Public dans la gestion des risques.....	73
1.	L'exercice PPI Provalis du 22 mai 2003 à Marseille.....	73
2.	Les CLIé	75
3.	Les CLIC.....	77
4.	La comparaison des CLIé et CLIC par les participants	78
5.	Une concurrence entre CLIC et CLIé ?	80
6.	De l'efficacité des CLIé	82
7.	L'ouverture des GT du SPPPI	84
	Conclusion.....	86

CHAPITRE II. UN TERRITOIRE D'EXPERIMENTATION POUR LA CONCERTATION SUR LES RISQUES INDUSTRIELS : LE BASSIN DE FOS-SUR-MER ET L'ETANG DE BERRE

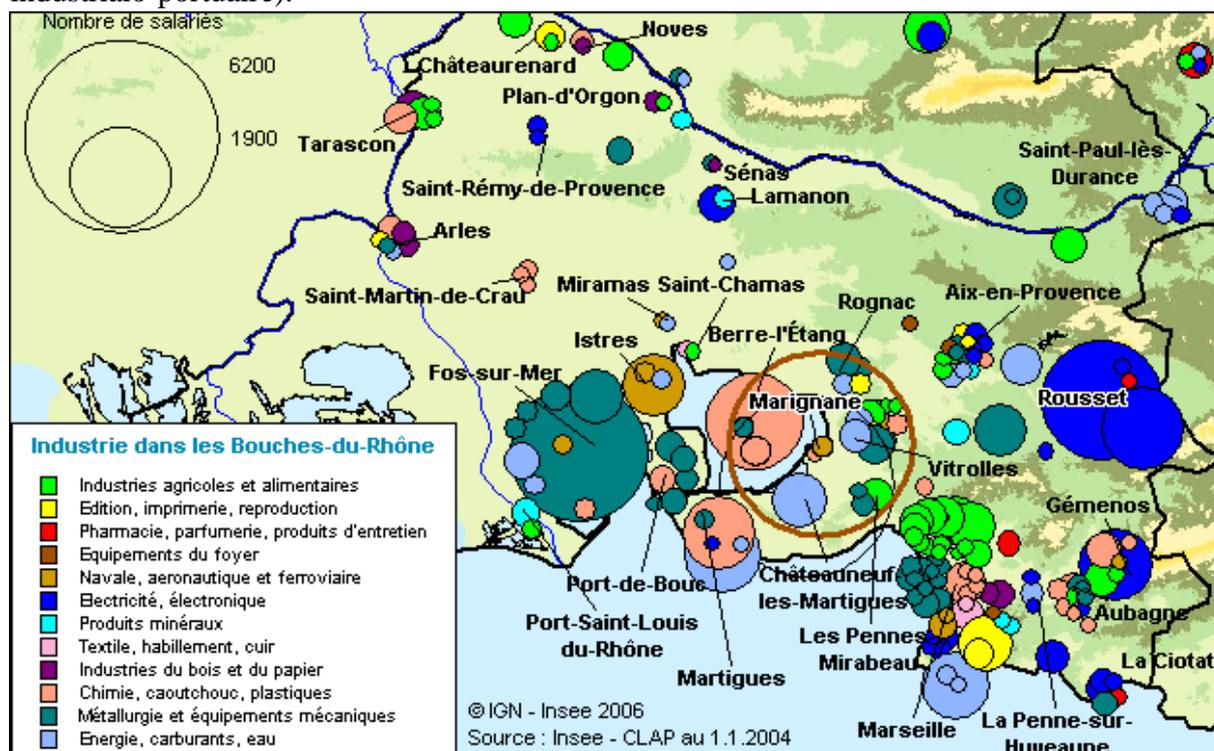
I. INTRODUCTION : UN DISPOSITIF ET SON TERRITOIRE

Dans l'ensemble des dossiers examinés dans le cadre de notre projet de recherche CDE, celui de la gestion des risques sur la zone de Fos et de l'étang de Berre apparaît spécifique à plus d'un titre. C'est le dossier qui court sur la plus longue période. Mais il diffère surtout des autres dossiers portant sur des projets d'infrastructures ou sur les processus de planification liés à ces projets, parce qu'il porte sur la mise en place à une échelle locale ou régionale d'une politique publique en train de se définir à l'échelon national. Ce dossier porte donc sur la gestion des risques d'origine industrielle et sur un territoire, le bassin de Fos-sur-mer et les pourtours de l'étang de Berre.

Pour donner une unité à cette partie du projet de recherche, que l'on pourrait décrire en entrant par de multiples institutions ou découper en de multiples sous-dossiers correspondant à l'implantation d'infrastructures, nous avons choisi de le décrire à partir d'un dispositif emblématique de cette construction d'une politique de gestion des risques industriels, le Secrétariat permanent pour les problèmes de pollution industrielle (SPPPI). Le dispositif est dans notre cas une résultante de la rencontre entre un projet – la Zone Industriale-Portuaire (ZIP) de Fos – et un milieu, le territoire du bassin de Fos et des pourtours ouest de l'étang de Berre. Ce dispositif n'a cessé d'avoir en retour des effets sur le milieu : réduction des pollutions de l'eau de l'étang de Berre au cours des premières années de son fonctionnement ; luttes actuelles contre l'incinérateur...

1. Présentation du contexte territorial

Le tissu industriel dans les Bouches-du-Rhône est dense. On dénombre 45 sites Seveso seuil haut dans les Bouches-du-Rhône (deux à Marseille et la grande majorité des autres sur les pourtours de l'Étang de Berre et dans le Golfe de Fos, notamment avec un grand complexe industrialo-portuaire).



Les Bouches-du-Rhône sont un territoire avec des fortes oppositions ancrées dans le passé. Olive et Oppenheim qualifie ainsi l'aire métropolitaine marseillaise de « territoire éclaté »¹ qui a la particularité d'avoir une ville centre plus pauvre que la périphérie et un schéma multipolaire avec des territoires rivaux, en compétition pour la captation des ressources et des grands équipements publics. Ces dynamiques territoriales concurrentielles se développent notamment autour du pôle de Fos-sur-mer (étang de Berre) et d'Aix-en-Provence.

Marseille, capitale régionale, avec une agglomération de plus d'un million d'habitants, est une ville avec peu de recettes fiscales et qui a dû beaucoup négocier avec les villes proches pour constituer la communauté urbaine (Communauté Urbaine de Marseille Provence Métropole). Aix-en-Provence en revanche a une attractivité plus forte et a constitué plus tôt et plus facilement son intercommunalité (Communauté du Pays d'Aix). La population y est plus aisée et la rivalité avec Marseille s'est longtemps jouée sur une opposition entre Marseille, cité portuaire populaire, et Aix, ville bourgeoise.

La zone de l'étang de Berre a été profondément marquée par l'installation, au début du siècle dernier aux années 1950, d'un complexe industrialo-portuaire, décidée par l'État français. Le port autonome de Marseille s'est étendu sur cette zone et les industries pétrochimiques et sidérurgiques ont été mises en place à proximité de Marseille mais assez loin pour protéger la ville contre les nuisances.

L'étang de Berre, une lagune méditerranéenne, a été victime des pollutions des usines environnantes, des déversements des eaux usées des villes proches et des rejets d'eau douce accompagnée de limon de la centrale hydro-électrique de Saint-Chamas. À partir 1966, la centrale EDF de Saint-Chamas a rejeté 3,3 milliards de m³/an d'eau douce en moyenne (sur la période 1966-93) soit environ 3,7 fois le volume de l'étang, ainsi que 520.000 t/an de limons sur la même période. La France a été condamnée en octobre 2004 pour manquement aux obligations de la convention de Barcelone et du protocole d'Athènes en raison de la dégradation de l'état de l'étang. C'est dans cette zone qu'est créé en 1971 le premier SPPPI (Secrétariat Permanent pour les Problèmes de Pollution Industrielle) en France. Le SPPPI est « né du choc frontal entre l'essor industriel dans la zone de Fos et la volonté farouche et légitime des habitants de préserver un cadre de vie exceptionnel entre la Camargue et les Alpilles provençales »². Airfobep, association chargée de la surveillance de la qualité de l'air, est créée l'année d'après en 1972 pour mesurer les émissions des industries.

Il existe cinq intercommunalités différentes sur les pourtours de l'étang de Berre. Une multiplicité qui atteste des rivalités entre les différentes villes de ce territoire.

Marseille a, par le passé, éloigné les industries en les implantant autour de l'étang. Aujourd'hui, la communauté urbaine de Marseille aimerait intégrer les villes du pourtour de l'étang de Berre, ce qui permettrait à la CUM de bénéficier des rentrées fiscales importantes versées par les industriels ; cette volonté n'est toutefois pas du tout partagée par les intercommunalités qui se sont créées autour de l'étang de Berre.

-
1. Maurice Olive, Jean-Pierre Oppenheim, « La communauté urbaine de Marseille : un fragment métropolitain », in François Baraize et Emmanuel Négrier (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, l'Harmattan, Logiques politiques, 2001.
 2. *30 ans de concertation : le SPPPI*, 2001, Marseille, édité et réalisé pour le compte de la DRIRE PACA.

2. Le découpage de la trajectoire du dossier en trois configurations

À l'occasion des 30 ans du SPPPI, le Centre d'Information du Public pour la prévention des Risques Industriels et la protection de l'Environnement (CYPRÈS) rédige un document retraçant l'histoire du SPPPI, en s'appuyant pour l'essentiel sur des archives des productions du SPPPI et sur des extraits de témoignage de certains de ses principaux protagonistes. Le premier chapitre de l'ouvrage retrace l'histoire du SPPPI à partir de sa création, le dernier chapitre présentant quant à lui un programme de travail pour les années à venir. Dans le reste de l'ouvrage, les auteurs consacrent un chapitre aux quatre principales commissions thématiques (eau, air, déchets et risques), ainsi qu'un chapitre au CYPRÈS. Il est intéressant de remarquer que le SPPPI procède à l'élaboration de sa propre périodisation pour décrire l'évolution de son fonctionnement³ :

« L'évolution du SPPPI a connu trois grandes périodes : dans les années soixante-dix, les premiers problèmes à régler étaient liés à la création et à l'évolution de la zone industrielle de l'étang de Berre et du golfe de Fos. Il s'agissait de problèmes très localisés qui nécessitaient un travail important, au plus près des acteurs locaux.

Quand les actions et les décisions ont commencé à porter leurs fruits, quand les démarches ont été mises sur de bons rails, les efforts ont pu porter sur des problématiques plus larges. D'autant plus que la prise de conscience environnementale allait en augmentant dans l'opinion.

Les années quatre-vingt ont ainsi vu le SPPPI se préoccuper de problématiques élargies aux Bouches-du-Rhône : création du réseau de mesure de la pollution de l'air sur Marseille et Aix-en-Provence (AIRMARAIX) ; travaux sur les rejets dans l'eau des usines implantées dans l'aire marseillaise, à Tarascon, etc.

Enfin, à la fin des années quatre-vingt, des groupes de réflexion du SPPPI prennent une dimension régionale :

- *études sur les technologies comparées de stockage du chlore, comprenant tous les producteurs et utilisateurs de chlore (dont Atochem Saint-Auban, dans les Alpes de Haute-Provence), et présentant une mise à niveau prioritaire, eu égard à la directive Seveso. Les conclusions ont été déposées en novembre 1990;*

- *réflexion régionale sur la fiabilisation de l'auto-surveillance des rejets aqueux; prise en compte des risques sismiques dans les équipements industriels de la région, en tenant compte des failles et aléas existants et proposant des calculs de structure et une démarche procédurale. Ce livre blanc est reconnu par le ministère de l'Environnement ;*

- *campagnes d'information autour des sites industriels classés Seveso : dans le Vaucluse, les Alpes de Haute Provence, le Var, et les Bouches-du-Rhône.*

Tout naturellement le "SPPPI Fos – Berre" devient le "SPPPI PACA", au début des années quatre-vingt-dix. »

Cette périodisation est par ailleurs reprise pour décrire le travail des commissions (à l'exception de la commission risques, qui ne démarre qu'en 1987). Ainsi, la périodisation ne se réduit pas à une opération externe du chercheur visant à rendre intelligible un dossier, mais peut (et est régulièrement) effectuée par les auteurs-acteurs eux-mêmes. La périodisation précédente permet ainsi de mettre en évidence l'élargissement régulier et progressif des compétences territoriales du SPPPI, ainsi que des problématiques abordées au cours de son histoire. Pour intéressante qu'elle soit, nous ne reprendrons pas *in extenso* cette périodisation. En effet, notre

3. 30 ans de concertation : le SPPPI, op. cit., p. 30.

travail de périodisation vise plutôt à décrire la succession de différentes configurations du dossier (c'est-à-dire un jeu d'acteur et d'arguments relativement stabilisé) ; elle accompagne donc la trajectoire des arguments portés par les différents protagonistes du SPPPI.

Il serait tentant de procéder à une périodisation de l'histoire du SPPPI décrivant une évolution suivant une trajectoire linéaire, parallèle à l'émergence puis à la montée en puissance des préoccupations environnementales et sanitaires en France bien évidemment, mais aussi en PACA et plus particulièrement sur le territoire qui nous intéresse. Cette périodisation ferait débiter le dossier en 1971, au moment de la création du SPPPI⁴. La trajectoire des arguments déployés dans le corpus par les protagonistes du dossier nous a pourtant incités à une périodisation quelque peu différente : les arguments ne suivent pas une trajectoire linéaire, mais peuvent au contraire décrire des boucles, connaître une période muette pour réapparaître ensuite, se transformer, etc. Ainsi, les préoccupations environnementales et les inquiétudes pour le cadre de vie sont présentes dès la naissance du SPPPI ; mieux, elles sont en fait à l'origine de sa création. Les différentes configurations du SPPPI au cours de son histoire nous ont conduit à découper en trois grandes périodes :

- dans les années 1970, ce sont les pollutions (et leurs conséquences environnementales) qui préoccupent les acteurs locaux, comme en témoigne le nom donné au SPPPI Secrétariat Permanent pour les Problèmes de Pollution Industrielle). Cette période, qui va de 1971 à 1984, correspond à l'émergence de la question environnementale sur le territoire. Elle commence avec la création du SPPPI, en réaction au traumatisme des populations et des élus locaux suite à la mise en place du complexe industrialo-portuaire de Fos-Étang de Berre. Toutefois, durant cette période, les problèmes sont plutôt posés en termes de cadre de vie : les modes de vie des habitants locaux, de la Camargue aux Alpilles, sont menacés autant par l'arrivée des nouvelles installations industrielles que par les bouleversements qu'elles provoquent dans l'urbanisation de la région. Le projet engendre en effet un chantier gigantesque qui bouleverse le territoire (18 000 ouvriers en 1973), et le démarrage des premières installations produit une pollution considérable, notamment par les rejets d'eau dans l'étang de Berre. Le SPPPI se met alors en place comme une instance de négociation entre l'État, qui contrôle l'opération, les industriels, nouveaux acteurs incontournables du territoire, et les collectivités territoriales, qui n'avaient pas à l'époque les pouvoirs qu'elles ont actuellement. Les premières années de fonctionnement du SPPPI constituent son « âge d'or », période durant laquelle les rejets industriels de polluants, essentiellement dans l'eau mais aussi dans l'air, sont réduits dans de proportions considérables.
- la catastrophe de Seveso du 10 juillet 1976⁵, et surtout la directive européenne éponyme du 24 juin 1982 puis sa transcription en droit français dans la loi du 22 juillet 1987, recentrent le SPPPI sur la problématique de la prévention du risque d'origine industrielle. À partir de la deuxième moitié des années 80, l'information du public, qui doit acquérir les bons réflexes en cas d'accident, devient alors un thème central pour le SPPPI, ce que vient confirmer la création du CYPRES en 1991. Durant cette deuxième période, le SPPPI est

4. Le SPPPI est officiellement mis en place le 14 février 1972 par le préfet des Bouches-du-Rhône. Cependant, c'est la mission Schnell qui préconise la création d'un Secrétariat permanent pour les problèmes de pollution industrielle, et le SPPPI fait l'objet d'un protocole interministériel signé le 24 novembre 1971. C'est la date de 1971 qui est retenue par les protagonistes du dossier pour la naissance du SPPPI ; le document *30 ans de concertation : le SPPPI* est d'ailleurs imprimé en novembre 2001.

5. Le 10 juillet 1976, l'explosion d'un réacteur chimique produisant des herbicides dans la commune de Seveso en Lombardie (Italie), provoque un rejet de dioxines dans l'atmosphère. ^[1] Bien que n'ayant pas causé de morts directes, cet accident fait naître un débat important sur la réglementation en matière de prévention des risques technologiques, qui aboutit à la publication de la directive européenne dite Seveso. ^[1]

dirigé par la DRIRE (devenue par la suite la DREALE), service déconcentré de l'État. Cette période se prolonge jusqu'en 2001, au moment où le projet d'incinérateur de la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole sur la commune de Fos-sur-mer (sur le territoire relevant de l'autorité du Port Autonome de Marseille) devient un problème public. Cet événement survient alors que le SPPPI Paca s'essouffle⁶ et va créer des tensions très fortes entre les acteurs locaux, l'État et certaines intercommunalités (dont le SAN Ouest Provence), et entre des intercommunalités du département (la communauté urbaine de Marseille et le SAN Ouest Provence). Ces tensions et la mobilisation associative menacent le fonctionnement des instances participatives de gestion des risques (le Cyprès, les groupes de travail du SPPPI, puis les CLIC).

- dans les années 2000, de nouveaux projets industriels dans la ZI du bassin de Fos favorisent l'émergence de conflits locaux importants, qui mettent au centre des argumentaires la question des risques sanitaires auxquels sont exposés les habitants riverains des installations industrielles. Cette reconfiguration locale se fait dans un contexte réglementaire nouveau (Loi « Bachelot » de 2003, création des CLIC, multiplication des débats publics CNDP), qui a rendu la concertation avec les citoyens incontournables pour les aménageurs. Paradoxalement, c'est au cours de cette période que le SPPPI, instance de concertation, voit son activité s'essouffler. Cette période correspond à ce que le directeur de la DREALE, Laurent Roy, a appelé la « rénovation » du SPPPI, processus participatif qui a notamment doté le SPPPI d'une personnalité juridique, d'une charte et d'une déléguée générale. Cette rénovation est menée en parallèle des conflits autour de l'incinérateur, qui ont fragilisé la légitimité du SPPPI aux yeux des acteurs locaux en même temps qu'ils ont participé de l'émergence de la question santé-environnement. La rénovation du SPPPI aboutit ainsi à l'intégration des problématiques de santé-environnement en son sein.

Ce découpage temporel permet de caractériser les différentes configurations du SPPPI. Le travail de recherche doit aussi porter une attention particulière aux enjeux politiques et économiques sur le territoire de l'ouest des Bouches-du-Rhône et les mettre en regard des évolutions du SPPPI ; le rapprochement entre le dispositif et son environnement permet d'évaluer dans quelle mesure les transitions d'une configuration à une autre sont la résultante d'une dynamique interne au SPPPI ou la conséquence de chocs exogènes.

L'attention portée au milieu dans lequel est venu s'inscrire le SPPPI, dispositif de gestion des pollutions d'origine industrielles, nous a conduit à ajouter un temps 0 aux trois périodes de SPPPI précédemment définies. En effet, il nous est apparu que la naissance du SPPPI est très largement expliquée par le projet de création de la ZIP de Fos voulue par l'État, et censée concurrencer les ports de Rotterdam et Anvers : le SPPPI, dispositif de négociation à un échelon local⁷, est la conséquence d'un projet d'industrialisation décidé par l'État dans les années 60, à dimension nationale voire internationale. La décision gouvernementale de créer la ZIP de Fos se traduit par des travaux gigantesques et l'arrivée de nouvelles populations, de 1965 à 1970, qui vont bouleverser le territoire de manière irréversible. C'est durant cette période de bouleversements, à laquelle les acteurs locaux font référence en évoquant un séisme, que le SPPPI trouve sa genèse.

6. Le SPPPI Paca est dirigé, financé et organisé par la DRIRE avec le concours du Cyprès. Les moyens de l'État diminuent et les agents de la DRIRE souhaitent que les acteurs locaux soient plus porteurs du dispositif.

7. À sa naissance, le SPPPI est en fait le SPPPI Fos-Berre ; ce n'est qu'en 1991 qu'il deviendra le SPPPI PACA

Les trois périodes du SPPPI Paca

1971-1986 émergence de la question environnementale			1987-2002 émergence de la problématique risque au travers des expertises				2002... Ouverture au public et émergence de la problématique sanitaire (Santé Environnement)				
1971		1986	1987			2001	2002		2006		
			PPI				PRQA ; PPA				
SPPPI* Airfobep*			Commission risque dans SPPPI*				Clié Shell Berre*				
			GIPREB*				GT pré-CLIC Clié SAN OP				
							Aigrette				
							rénovation ; charte du SPPPI				
							comr dans IECF				
							DP Fos Faster ; Fos Tonkin				
							CG13 déchets				
Environnement et Industrie*			Cyprés*				CUMPM*				
							ADPLGF*, Coll Anti-inc PSL*				
							Atmopaca*				
							Coll SE PSL*				
accident à Seveso			incendie raffineire Berre ; explosion Total La Mède				incendie BP Lavéra				
							explosion d' AZF				
			Directive Seveso				LAURE				
							projet UOIM à Fos				
							Canicule ; condamnation de la France à cause EdB				
							élections municipales le PS prend la direction de la CUM				
							cond prési OP				
							Loi Bachelot				

L'astérisque signifie « création de »

Enfin, les discours portés par les auteurs-acteurs du dossier nous ont conduit à considérer une période préhistorique du SPPPI, avant 1965 ; en effet, ceux-ci font régulièrement référence à un étang de Berre définitivement perdu, décrit comme un véritable pays de Cocagne. L'étang de Berre, idéalisé par Charles Maurras, aurait ainsi connu une époque où la nature abondante et généreuse suffisait à faire vivre ses habitants. Cette époque mythique constitue une forme de mémoire collective du territoire ; les acteurs l'invoquent pour décrire la création de la ZIP de Fos comme un sacrifice du territoire local fait sur l'autel de l'intérêt supérieur de la Nation.

II. AVANT LE SPPPI : LES PROJETS FANTASMES AU PAYS DE COCAGNE

« L'étang de Berre, où les coquillages se multiplient avec une prodigieuse facilité, car les fonds et les côtés sont tout couverts de moules, malgré la grande quantité qu'on en tire pour l'usage des habitants. » Jean-Pierre Papon, abbé, Voyage, 1780

« Et tout à coup s'étale les magnificences du midi, l'étang de Berre, admirable nappe bleue, immobile dans sa coupe de montagnes blanches » Hyppolite Taine, Voyage en Italie 1866

Cette période, qui constitue la préhistoire du SPPPI, ne connaît pas réellement de début : elle concerne essentiellement l'implantation de l'homme, puis peu à peu d'activités économiques, sur les rives de l'étang de Berre. On pourrait faire débiter cette période à l'Antiquité, au moment où les Romains colonisent l'étang de Berre et y implantent des villages vivant du travail de la terre¹. Pour l'étude de notre dossier, cette période court jusqu'en 1965 : c'est à cette date que le projet de création de la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer, plus communément nommé ZIP de Fos, prend corps, avec des impacts sur le milieu, impacts présentés comme irréversibles par les habitants.

Cette période peut paraître éloignée des enjeux du SPPPI. Pourtant, les protagonistes de notre dossier, notamment associatifs ou riverains des usines, y font référence de manière récurrente dans les différentes réunions (qu'elles soient ou non organisées par le SPPPI) auxquelles ils sont conviés à participer ; pour ces acteurs, cette période prend fin avec la création de la ZIP de Fos. Les habitants du bassin de Fos et du pourtour de l'étang de Berre décrivent un monde d'avant le complexe, véritable pays de Cocagne : on y vivait de la pêche et de la chasse, on y passait ses week-ends ou ses vacances dans des cabanons cachés dans les marais, entourés de chevaux et de taureaux. Cette description idyllique d'un petit paradis sur terre se retrouve dans le témoignage de Louis Barnes, évoquant son enfance à Fos-sur-Mer, dans un documentaire de Wim Kloosterman et Ulrich Téchené²

« il y avait la plage, il y avait les marais, on jouait aux cowboys et aux indiens, à l'époque, on était les seigneurs des marais, on était bien dans les marais, parce que les parents ne venaient pas (...) On avait la mer, les marais, la colline (...) On était une bande, on était une dizaine, on allait au cabanon : on n'achetait rien pendant les vacances. Le matin, on allait chasser, tu faisais quelques canards ou un truc comme ça... Des écrevisses, des moules, tout ça il y en avait en pagaille. Pratiquement pour manger, bon c'est sûr, il n'y avait pas d'arbres à saucisson, la charcuterie il fallait que tu fasses des échanges, on vivait avec peu, mais on vivait bien. »

1. http://www.etangdeberre.org/etang_malade/histoire.htm

2. Le complexe de Fos, documentaire, Réalisateurs : Wim Kloosterman et Ulrich Téchené, Producteurs : Manaba Films / Mémorimages / Canal Maritima

Dans ce documentaire, réalisé en 2006, les auteurs font un parallèle entre le redémarrage de l'industrialisation dans la région (terminal méthanier, incinérateur,...) et la création de la ZIP de Fos. Ce travail de mise en regard de deux époques distantes de près d'un demi-siècle est aussi un travail de mémoire, où de nombreux acteurs locaux témoignent de leur vie d'avant le complexe de Fos. Ainsi, un peu plus loin dans le film, un pêcheur explique, avec une faconde très méditerranéenne, comment il devait écarter les poissons à la main pour pouvoir apercevoir l'eau de l'étang de Berre !

De fait, l'étang de Berre fut pendant longtemps une réserve piscicole de première importance. Dans les Impressions de voyage d'Alexandre Dumas, publiées en 1878, on retrouve ainsi la description de pêches miraculeuses faisant écho aux témoignages actuels des habitants de Fos :

« Ce qui frappe d'abord dans Martigues, c'est sa physionomie joyeuse ; ce sont ses rues, toutes coupées de canaux et jonchées de cyathes et d'algues aux senteurs marines ; ce sont ses carrefours, où il y a des barques comme autre part il y a des charrettes. Puis, de pas en pas, des squelettes de navires surgissent ; le goudron boue, les filets sèchent. C'est un vaste bateau où tout le monde pêche, les hommes au filet, les femmes à la ligne, les enfants à la main, on pêche par-dessus les ponts, on pêche par les fenêtres, et le poisson, toujours renouvelé et toujours stupide, se laisse prendre ainsi au même endroit et par les mêmes moyens depuis deux mille ans »³

L'objet de notre travail n'est certes pas de faire un panorama de la littérature de l'étang de Berre. Toutefois, nous ne résistons pas à une dernière citation, d'un auteur plus controversé mais très épris de son pays, décrivant les 30 beautés de Martigues (il s'arrête à 30 beautés par égard pour le lecteur, dont il ne veut pas abuser de la patience !). La première des beautés évoquées par Charles Maurras (c'est de lui dont il s'agit) est l'étang de Berre :

« La première beauté de mon Martigues, c'est l'Etang de Berre, qui, le matin, blanchit et qui le soir s'azure, quand je regarde de ma maison : l'Etang qui, de ses mille langues vertes, lèche amoureusement le sable des calanques et ronge les rochers où l'on pêche le rouget »⁴

Pour qui connaît l'étang de Berre aujourd'hui, ces descriptions trouvées dans la littérature ont de quoi surprendre.

Si l'étang de Berre est un pays de Cocagne, alors on ne s'étonnera pas que nombre de projets aient eu pour ambition d'exploiter ce puits de ressources que l'on pense inépuisables. Marins, géographes, ingénieurs, économistes, politiques : l'histoire de l'étang est marquée par les projets d'aménagements, généralement portés par des volontés extérieures au territoire et détachées des réalités locales⁵. Napoléon déjà devine l'importance stratégique de l'étang et veut y installer les principaux bâtiments de la flotte française en Méditerranée. Avant lui, Vauban regrette que cet espace maritime soit privé de navigation. Plus tard, en 1882, Jacques Delmas, dans son « *Excursion autour de l'étang de Berre* » découvre les terres vierges du bassin de Berre, cette « *petite mer intérieure (...)* dont on n'a pas encore su tirer parti ». Peu après, en 1901, un archiviste de la chambre de commerce de Marseille, Joseph Fournier, remarque : « *si l'Angleterre et les États-Unis possédaient l'étang de Berre, ils en auraient fait depuis longtemps la position maritime la plus forte du monde* ». Un ingénieur géographe de la 2^{ème} moitié du XIX^{ème} siècle, nommé Lenthéric, considère quant à lui que « *la non-utilisation de*

3. Alexandre Dumas, *Impressions de voyage*, tome II, Paris, Calman-Lévy, 1878, p. 120, cité par Delmas J. dans *Excursion autour de l'étang de Berre*, 1882, p. 6-7.

4. Charles Maurras, *L'étang de Berre. Les 30 beautés de Martigues*.

5. *L'Étang de Berre. De la mer au lac*, Marseille, Éditions Générales - CAUE 13, 2001.

cette mer intérieure peut être justement considérée comme un véritable scandale économique ». Mais le scandale économique cessera.

Si les riverains de l'étang de Berre considèrent que l'année de 1965 marque le début du sacrifice du territoire et de ses habitants au tout industriel, l'industrialisation a toutefois démarré bien avant. Dès la fin du XIX^{ème} siècle, Marseille regarde vers l'étang et lance une conquête de l'ouest qui a pour ambition de mettre en place un ensemble industriel d'envergure internationale⁶. Si la région de l'étang de Berre, comme le Midi méditerranéen, n'a pas connu la révolution industrielle, l'étang rural devient peu à peu une périphérie industrielle de Marseille. En 1918, la loi rattache au port de Marseille les annexes de Port-de-bouc, Caronte et l'entrée de l'étang de Berre. Jusqu'à la dernière guerre, le port de Marseille tourne à plein régime.

Avant la première guerre mondiale, les seules activités industrielles sont celle de la Poudrerie Royale de Saint-Chamas, créée en 1690 et arrêtée définitivement le 30 juin 1974, et celles liées au sel. Notons au passage que la ville de Saint-Chamas a été le théâtre d'un des plus graves accidents industriels en France : le 16 novembre 1936, une explosion sur le site de la poudrerie fait 53 morts et plus de 200 blessés. Le développement industriel s'accélère durant la période de l'entre-deux guerres :

Années 20 : implantation d'un établissement de traitement des oléagineux (huiles et graisses végétales, savons) à Croix-Sainte, Martigues.

1920 : naissance de la Société Générale des Huiles de Pétales (S.G.H.P.) future S.F. BP. La S.G.H.P. découvre le site de Lavéra (Martigues). La construction du port pétrolier et des entrepôts de Lavera peut commencer. Implantation de l'usine Verminck de traitements des oléagineux à Caronte (Martigues). Elle sera ensuite reprise par Astra-Calvé puis par Lesieur.

1922 : la Société générale des huiles de pétrole (future B.P.) installe des dépôts à Lavéra

1924 : les entrepôts de Lavera (Martigues) dirigé par Camille Denier et appartenant à la Société Générale des Huiles de Pétales (S.G.H.P) reçoivent la première cargaison.

1926 : les Établissements Maritimes de Caronte s'installent pour fournir les industries naissantes de la région. Ils transporteront en particulier des oléagineux, du charbon et des phosphates. Construction d'un quai accessible aux pétroliers.

1930 : la Société Générale des Huiles de Pétales décide de construire sa deuxième raffinerie. Le site du vallon de Lavera, près des entrepôts d'importation datant de 1920, est choisi pour cette raffinerie pour une capacité annuelle de traitement de 350 000 tonnes de pétrole brut.

1931 : mise en fonctionnement de la raffinerie de Berre.

1933 : mise en route de la raffinerie de Lavera avec une unité combinée de *topping* et de distillation sous vide et *cracking* avec une capacité annuelle de traitement de 350.000 tonnes de pétrole brut. L'effectif de la raffinerie et du dépôt est de 450 personnes.

Juin 1935 : mise en service de la raffinerie de la Compagnie Française de Raffinage (C.F.R.) à la Mède.

1938 : la raffinerie de Lavera est dotée de nouvelles installations dont un *reforming* et d'une distillation indépendante portant sa capacité annuelle de traitement a un peu plus de 500 000 tonnes de pétrole brut. L'effectif est maintenant de 560 personnes.

6. Ricard Georges, *Marseille-sur-Fos ou la Conquête de l'Ouest*, Chambre de commerce et d'industrie de Marseille, 1989 (collection Histoire du commerce et de l'industrie de Marseille XIXe-XXe siècles).

En 1952, le boom pétrolier a commencé et le port pétrolier de Lavéra est aménagé. À l'orée des années 1960, la création d'un grand complexe industrialo-portuaire dans le bassin de Fos-sur-Mer est déjà en gestation. L'État lance en 1950 le premier plan, et crée en 1963 la DATAR (Délégation à l'aménagement du Territoire et à l'action régionale). L'aménagement du port de Fos, projeté dès 1961, résulte de cette politique. Il s'agit de désengorger le port de Marseille mais surtout de créer un pôle industriel et portuaire qui puisse rivaliser avec le premier port d'Europe, Rotterdam, et la première région industrielle européenne, la Rhur. C'est l'un des projets prestigieux soutenus par le général de Gaulle qui doivent permettre à la France de retrouver sa place de puissance mondiale.

III. LA DAMNATION DE FOS ET LA NAISSANCE DU SPPPI : « LE SEISME »

*« En attendant, les tortues connaissent encore une paix relative »*⁷ Un ingénieur présentant le projet de ZIP de Fos-sur-Mer

« Cette flaque de mer jadis bleu-azur, aujourd'hui marron glacé » Julien Blaine

Cette période débute avec le projet de création d'une Zone Industrialo-Portuaire à Fos-sur-Mer. Comme pour la période précédente, mais pour des raisons différentes, il est difficile d'en donner précisément une date de début. En effet, nous avons déjà vu plus haut que le projet de ZIP de Fos est envisagé dès le début des années 1960, voire la fin des années 1950. C'est le port de Marseille^[1] qui est à l'origine du projet. Jusqu'à la fin des années 1950, la richesse de Marseille s'est construite sur le commerce avec l'outremer. La fin de l'empire colonial, vers 1960, nuit à ce trafic commercial, et Marseille se tourne vers l'Europe. Au début des années 1960, les raffineries de pétrole se multiplient et on commence à développer la sidérurgie sur l'eau. L'industrialisation de l'étang de Berre se poursuit dans ce contexte et le projet du complexe de Fos, né dans les milieux patronaux marseillais, prend rapidement une dimension étatique. En 1963, un syndicat d'aménagement est créé, des terrains acquis. Un premier plan est présenté en 1967. On prévoit alors 30 000 emplois industriels qui devaient en attirer 50 000 pour les sous-traitances, l'ensemble devant en induire 80 000 autres de toutes sortes.

Nous avons choisi de faire débiter cette période en 1966 : c'est en effet en avril 1966 que le Port Autonome de Marseille s'installe officiellement pour prendre en charge la gestion des installations portuaires de Marseille, Caronte, Port-de-Bouc, Lavéra, Fos et Port-Saint-Louis-du-Rhône, ainsi que les zones industrielles de Fos et Lavéra. À cette occasion, le plan de la zone industrielle de Fos, dont il est le maître d'œuvre, est présenté ; le projet commence à prendre une dimension concrète pour les acteurs locaux, qui parlent de « séisme ». Le 20 décembre 1968, le Premier ministre Couve de Murville prononce le discours inaugural sur le nouveau site industrialo-portuaire de Fos sur Mer, dont voici un extrait :

« C'est ici le début d'une grande entreprise qui doit en quelques années changer la physionomie de la région de Marseille et donner une impulsion décisive à toute la région du Sud-est. C'est aussi le meilleur exemple de ce grand effort de mutation et de rénovation entrepris dans toute la France. Effort qui se poursuit sans relâche au travers des difficultés qui nous traversent et qui doit conduire à faire de notre pays une grande nation dans une Europe pacifique et elle-même rénovée »

7. Déclaration d'un promoteur de la ZIP de Fos, à la conclusion d'un reportage annonçant l'implantation des futures industries : la voiture dans laquelle est le journaliste pile devant une tortue. *Le complexe de Fos*, documentaire des réalisateurs : Wim Kloosterman et Ulrich Téchené^[1] Production : Manaba Films / Mémorimages / Canal Maritima

De leur côté, les habitants vont être confrontés à un choc sans précédent dans l'histoire locale. Le chantier gigantesque qui se met en place va mobiliser jusqu'à 18 000 personnes en 1973⁸, pour seulement 6 000 places d'hébergement. Des caravanes s'installent un peu partout, parfois près des usines ou des cuves de stockage. Le bar-tabac du petit village de Fos-sur-Mer devient le premier débit de France.

Le 5 août 1968 a lieu la réception du premier navire minéralier transportant de la bauxite dans le tout nouveau port pétrolier et minéralier de Fos. Le 24 décembre de la même année un premier pétrolier, le « Nivôse », de 200 000 tonnes, est reçu. Fos sera ainsi le premier port d'Europe à recevoir des navires de plus de 200 000 tonnes sans allègement préalable.

En juin 1970, c'est le début des chantiers des premières installations industrielles du site de Fos avec l'installation de Gaz de France et l'Air Liquide. Les premières installations démarrent entre fin 1971 et 1974. En septembre 1971, c'est le début de l'activité industrielle du site de Fos avec l'installation de la Société Lorraine et Méridionale de Laminage (SOLMER). Solmer entre progressivement en activité de 1973 à 1975. La première coulée de fonte a lieu le 3 avril 1974, et la première coulée d'acier le 7 mai. En septembre 1972, c'est le début de l'activité industrielle de l'usine I.C.I. à Fos-sur-Mer. 40 000 candidatures affluent de tout le pays dont 6 000 demandes de mutations venues du groupe Sacilor, implanté dans l'Est sidérurgique et premier promoteur du projet. Un peu plus de 4 000 nouveaux sidérurgistes sont recrutés, 2 400 anciens sidérurgistes mutés.

Le démarrage du complexe de Fos se fait donc au moment du premier choc pétrolier (16-17 octobre 1973) et du réexamen des capacités de la sidérurgie européenne... Le plan avait tout prévu, sauf la crise. Aujourd'hui, tous les bassins prévus n'ont pas été achevés et la surface inutilisée est supérieure à celle qu'occupent les usines.

Le village de Fos, quant à lui, n'est pas à l'échelle du complexe : il ne peut en accueillir les 8 000 employés. Les aménageurs n'ont pas prévu son extension, car il est situé trop proche des fumées des usines. La ville se développera pourtant sur les espaces délaissés par la zone industrielle : 2 869 habitants en 1968, 1 605 en 1990, un peu plus de 15 000 aujourd'hui. Le vieux Fos et les lotissements pavillonnaires forment un ensemble hybride, sans centre. Les achats, les études... doivent se faire ailleurs. Rien ne peut s'y faire sans voiture.

Les premières réactions et manifestations importantes des populations devant la dégradation de l'environnement dans la région de l'étang de Berre et du Golfe de Fos ont lieu au début des années 1970. Le gouvernement veut prononcer une déclaration d'insalubrité du Golfe de Fos, ce qui faciliterait l'installation de l'industrie de la sidérurgie. Ainsi, les pêcheurs barrent les ports en décembre 1973, tandis qu'apparaissent les premières associations de défense de l'environnement.

Dans ce contexte agité, où les inquiétudes sur l'environnement et le cadre de vie s'expriment de plus en plus violemment, le gouvernement peut craindre qu'une dégradation de la situation ne remette en cause ces choix d'aménagement. Une réflexion entre industriels et pouvoirs publics débouche sur la création du S.P.P.P.I. en 1971. Il s'agit alors d'un organisme public placé sous l'autorité du préfet et composé essentiellement d'élus, d'experts scientifiques, d'industriels et de membres de l'administration. C'est le début, d'une politique régionale d'environnement, une première dans le pays.

8. 30 ans de concertation : le SPPPI. 10 ans d'information : le CYPRES, novembre 2001

Les préoccupations portent alors sur les pollutions dues aux rejets des industriels : rejets dans l'eau de l'étang, où la pêche est interdite depuis 1957, mais aussi rejets atmosphériques. Une des premières décisions du SPPPI est ainsi la création, en avril 1972, d'AIRFOBEP : Association des Industriels de la Région de FOs – étang de Berre pour l'Étude et la Prévention de la pollution. Il s'agit d'une association loi 1901, dont « *les adhérents se sont groupés spontanément et sans obligation* » (suivant les termes de la première publication de l'association), mais en fait sous l'impulsion du SPPPI, puisque la même plaquette précise :

« AIRFOBEP se veut un élément dynamique de la politique définie par le SPPPI pour participer à la protection de l'environnement menacé par l'essor rapide de la région Fos – étang de Berre. Son but principal est sa participation à la création d'un réseau d'alerte à la pollution atmosphérique qui fera partie d'un centre antipollution installé à Martigues (...) L'association a pour objet de procéder à toute étude concernant la pollution, notamment celle de l'air et de l'eau, de promouvoir et de réaliser toute action propre à réduire ou à prévenir les phénomènes de pollution dans la région de Fos et de l'étang de Berre. »

La première association du réseau des AASQA, le réseau de surveillance de la qualité de l'air, s'occupait donc aussi de la pollution de l'eau de l'étang de Berre.

Durant cette même période, en 1966, la centrale hydroélectrique de Saint-Chamas est mise en service. C'est la dernière centrale EDF aménagée sur le canal usinier de la Durance qui dérive, depuis la chute de Mallemort, l'essentiel des eaux du fleuve vers l'étang de Berre par le pertuis de Lamanon et la région de Salon. Plusieurs milliards de mètres cubes d'eaux douces, soit environ quatre fois la capacité de l'étang, sont désormais déversés chaque année dans l'étang de Berre. Paradoxalement, c'est cette eau douce qui, en modifiant la salinité de l'étang et en l'étouffant littéralement sous les limons, donne le coup de grâce à un écosystème déjà profondément perturbé par les rejets industriels.

Cette période du « *séisme* » ou de la « *damnation de Fos* » s'étend donc de 1966 à 1971, soit de l'annonce de la création de la ZIP de Fos à la création du SPPPI. Elle est marquée par le bouleversement que subit le milieu du bassin de Fos : les rejets industriels perturbent l'écosystème, et les problématiques de la pollution de l'eau et de la pollution de l'air deviennent incontournables. Dans le même temps, l'arrivée massive de population perturbe l'économie locale et les acteurs locaux. Les manifestations et protestations conduisent à la création du SPPPI, qui va dans un premier temps parvenir à réguler les relations entre les principaux acteurs locaux : industriels, collectivités territoriales et services de l'État.

IV. CONFIGURATION 1 : L'« AGE D'OR » DE LA REGULATION PAR LE SPPPI

Cette configuration débute en 1972, avec la mise en place du SPPPI et la réalisation de ses premiers travaux, et va jusqu'en 1987, au moment de la mise en place d'une commission Risques au sein du SPPPI, suite à la retranscription dans le droit français de la directive européenne dite Seveso.

Le SPPPI naît en 1971⁹ (officiellement créé le 14 février 1972 par le préfet), au moment de la construction de nouvelles usines dans le complexe industriel pétrochimique sur les pourtours

9. En 1965, le gouvernement De Gaulle décide de créer une nouvelle zone industrielle sur un territoire vierge à Fos-sur-Mer, petit village provençal perché sur une colline. La construction des usines va bouleverser le cadre de vie des habitants, qui parlent de « séisme ». En 1971, les conséquences environnementales sur le golfe de

de l'étang de Berre. Les contestations environnementales de l'industrialisation étaient alors exclusivement centrées sur les problèmes de pollution (l'eau et l'air) qui menaçaient la « *qualité du cadre de vie* » provençal. « *Les usines démarrent. La pollution se voit et se sent* » explique le document du Cyprès retraçant l'histoire du SPPPI.

En 1971, l'image de Fos dans l'opinion était pour les décideurs celle d'une zone polluée, dangereuse par ses pollutions bien plus que par ses risques industriels, dont il n'est pas encore fait mention. La réponse de l'État aux problèmes posés par la concentration industrielle autour de l'étang de Berre fut d'abord institutionnelle :

« *Soucieux d'assurer l'essor économique de la région et de préserver les qualités traditionnelles de son environnement* », les pouvoirs publics, décident en 1971 par un protocole interministériel, de mettre en place un Secrétariat Permanent pour les Problèmes de Pollution Industrielle (SPPPI) ; il est placé sous l'autorité du Préfet, et animé par la DRIRE. Il constitue le premier SPPPI sur l'ensemble du territoire français. La thématique du risque industriel, centrale aujourd'hui, n'apparaît que 15 ans plus tard au sein du SPPPI, par l'intermédiaire de la création d'une commission « risques ».

Historiquement créé par l'État pour répondre aux inquiétudes locales concernant l'industrialisation du golfe de Fos et plus généralement du pourtour de l'ouest de l'étang de Berre, le SPPPI réunit à l'origine trois types d'acteurs : industriels, élus locaux, administration. Le SPPPI évoluera peu à peu vers les questions de risque, un collège associations viendra s'ajouter aux trois existants et le dispositif, passant d'une couverture locale (étang de Berre et Golfe de Fos) à une dimension départementale dans les années 80, puis régionale dans les années 90, deviendra le SPPPI PACA¹⁰.

La réduction des rejets industriels dans l'eau et dans l'air, autour de l'étang de Berre, a été le premier objectif du SPPPI. L'effort demandé aux industriels a eu son effet, puisque une réduction de plus de 98% des rejets industriels polluants dans l'eau de l'étang de Berre ou en mer a été obtenue, en prenant pour référence l'année 1972.

	DCO (kg/j)	MEST (kg/j)	Hydr. (kg/j)	Phénols (kg/j)	Mercure (kg/an)
Flux de pollution 1972-73	180 000	85 000	6 400	228	1 600
Flux de pollution 1983	10 500	4 200	300	9	40
% d'abattement obtenu	95	95	95,3	96	97,5
Flux de pollution 1987	6 690	3 300	163	9	14
% d'abattement obtenu	96	96	97	96	99,1

Le fait de choisir l'année 1972 comme année de référence n'est évidemment pas neutre : c'est l'année où les rejets industriels atteignent des chiffres records, aucun seuil n'ayant été imposé

Fos préoccupent les habitants et les élus locaux, qui se mobilisent. Fin octobre 1971, une mission d'étude est mandatée pour proposer des mesures pour contrecarrer l'image de « Fos pollueur ». Quinze jours plus tard, la mission Schnell présente son rapport et préconise la création d'un Secrétariat permanent pour les problèmes de pollution industrielle : le premier SPPPI est sur le point de naître.

10. Dans les années 70, la création et l'expansion de la ZI de Fos pose essentiellement des problèmes de pollution à l'échelon local ; dans les années 80, les acteurs commencent à se préoccuper des problèmes de pollution à l'échelle régionale, comme en témoigne la création de Airmaraix, réseau de surveillance et de mesure de la qualité de l'air sur Aix-Marseille ; dans les années 90, les problématiques sont élargies à l'échelle régionale, avec par exemple des campagnes d'information autour des sites Seveso.

jusqu-là aux industriels. En revanche, à partir de 1972, les accords passés avec les industriels au sein du SPPPI permettront d'établir des seuils plus stricts que pour le reste de la France.

En ce qui concerne les rejets dans l'air, les quantités de dioxyde de soufre que les industriels ont la possibilité de rejeter ont été considérablement abaissées. Les poussières émises ont été réduites de plus de 40%, les torches perfectionnées pour polluer moins.

V. CONFIGURATION 2 : INFORMER POUR EDUQUER – LE SPPPI ET LE RISQUE INDUSTRIEL

Cette configuration, que nous avons fait débiter en 1987 et durer jusqu'en 2001, est marquée par l'élargissement du territoire concerné par le dispositif (en 1991, le SPPPI Fos-Berre devient le SPPPI Paca) et par le recentrage du SPPPI sur les problématiques du risque industriel.

1987 correspond à la date de la retranscription en droit français de la directive européenne Seveso. Le SPPPI est impliqué dans l'application de la directive, avec la création d'une « commission risque » cette même année, qui va accompagner avec des groupes de travail les différentes dispositions découlant de la loi du 22 juillet 1987 (les études de danger, la mise en place des PPI, les plans particuliers d'intervention, l'information du public).

Directive Seveso: le 24 juin 1982 la directive européenne dite SEVESO demande aux États et aux entreprises d'identifier les risques associés à certaines activités industrielles dangereuses et de prendre les mesures nécessaires pour y faire face. Elle est retranscrite en droit français, pour sa partie information du public par la loi du 22 juillet 1987.

Ses dispositions stipulent notamment :

Le recensement par les états des établissements à risques (avec identifications des substances dangereuses);

La réalisation d'études de danger par les industriels pour identifier tous les scénarios possibles d'accident, évaluer leurs conséquences et mettre en place des moyens de prévention;

La mise en place pour les établissements à risques d'un plan de prévention et d'un plan d'urgence;

La coopération entre exploitants pour limiter les effets domino;

La maîtrise de l'urbanisation autour des sites;

L'information des riverains;

La mise en place d'autorité compétente pour l'inspection des sites à risques.

PPI: le plan particulier d'intervention. Il définit les missions des services de l'État, des collectivités territoriales et il fixe les modalités de concours des organismes privés appelés à intervenir. Il précise les modalités d'organisation de commandement sur les lieux des opérations.

Les objectifs affichés du SPPPI reprennent les objectifs de la DRIRE pour faire appliquer la réglementation Seveso et les orientations prises correspondent aux grands axes des législations sur le risque industriel : les études de danger, les distances d'isolement (et donc la maîtrise de l'urbanisation) les plans particuliers d'intervention et l'information à destination du public. Les principaux participants, selon les thèmes, sont industriels et services de l'État, ou industriels, services de l'État et collectivités territoriales. Le public est plus un destinataire de ces politiques qu'un partenaire associé aux groupes de travail.

Si le public reste à une place de récipiendaire de l'information produite par les experts, l'information à destination du public est une nouvelle problématique de la gestion du risque industriel où la collégialité devient un atout, comme on peut le lire dans l'ouvrage autoproduit sur « les 30 ans de concertation » du SPPPI PACA :

« le message à délivrer est difficile : « il faut expliquer aux riverains qu'un accident majeur est possible, qu'il peut les atteindre, et qu'en conséquence, la première protection, c'est de se mettre soi-même à l'abri. Qui peut délivrer ce message ? L'industriel qui crée le risque ? Le maire garant de la sécurité de ses concitoyens ? L'État qui contrôle les installations ? La réponse est dans le SPPPI... Un autre avantage ... est de communiquer collectivement, sans laisser l'un ou l'autre des acteurs être seul « accusé » de la présence du risque.. Le credo de cette communication est « la confiance lucide » qui est ce qui est attendu du public. »

Le public reste extérieur au dispositif SPPPI : les questionnaires du SPPPI se présentent unis face à lui, pour obtenir sa confiance et faire en sorte qu'il ait et mette en pratique les bons réflexes en cas d'alerte.

Le SPPPI organise aussi la mise en place des premiers plans particuliers d'intervention réunissant les acteurs impliqués : services de la Drire, de secours, de la préfecture, les industriels (représenté souvent par l'association Environnement et Industrie), et les collectivités.



On passe d'une période où le SPPPI a été constitué pour répondre aux préoccupations du public et des élus locaux à une période où le SPPPI va être orienté pour répondre aux préoccupations des services de l'État, y compris l'information du public sur les risques technologiques.

Durant cette période, la communication à destination du public va être externalisée avec la création du Cyprès. Le Cyprès, le centre d'information du public pour la prévention des risques industriels et pour la protection de l'environnement, qui deviendra en 2008 Cyprès, le centre d'information pour la prévention des risques majeurs (intégrant, à la demande de l'État, et avec les réticences des industriels, les risques naturels dans l'objet de l'association).

Le Cyprès est cofinancé par l'État (30%), les collectivités territoriales (30%) et les industriels (40%). La structure est associative et la présidence est « tournante » entre les industriels et les élus locaux. Le Cyprès accueille notamment les réunions des groupes de travail du SPPPI et met à disposition sa documentation. Il travaille sur les campagnes de communication sur le risque et sur les brochures présentant les « bonnes consignes », les « bons réflexes » à adopter en cas d'accident industriel.

En 2000, le GIPREB est créé. Le groupement d'intérêt public pour réhabiliter l'étang de Berre, *“est chargé d'assurer un suivi écologique de l'étang de Berre, permettant d'évaluer l'effet des actions entreprises dans la démarche de réhabilitation”*¹¹. Une partie des activités du SPPPI sur l'eau est alors aussi traitée à l'extérieur du SPPPI et les questions sur la qualité des eaux de l'étang de Berre et sur les effets des rejets d'eau douce de la centrale hydroélectrique de Saint-Chamas, qui mobilisent les population locales, seront discutées au sein du GIPREB.

Durant cette période, le SPPPI sera associé, au travers de la « commission air » et la mise en place de groupes de travail, à la mise en place des plans locaux de protection de la qualité de l'air préconisés par la loi LAURE du 30 décembre 1996 : le PRQA (plan régional de la qualité de l'air) et les PPA (plans de protection atmosphérique) dans les départements. L'élaboration du PRQA donnera lieu à des tensions entre le Conseil Régional et l'État sur le leadership de la procédure. La Région se retire alors de l'élaboration et ne sera pas non plus présente dans les Conseils d'Administration des AASQA (association agréée de surveillance de la qualité de l'air), refusant de participer au financement de leurs missions réglementaires, dont elles considèrent qu'il relève de la responsabilité de l'État.

Cette période est importante dans la construction de l'objet risque et des agencements d'acteurs mobilisés autour de sa gestion.

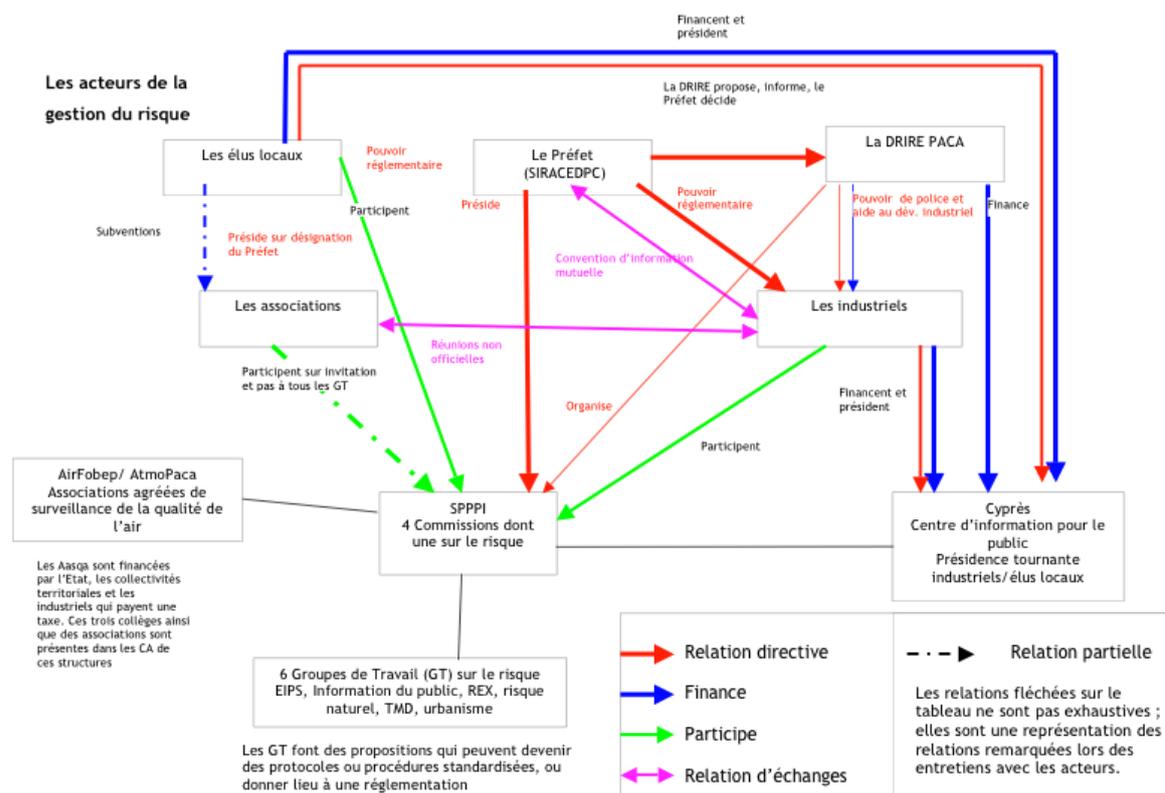
Le SPPPI s'organise au travers d'une séance plénière annuelle et de groupes de travail regroupés par thématiques (les commissions). Il existe 4 commissions (Air, Eau, Risques, Sols pollués), une cinquième plus récente a été créée en 2005 (sur les CLIC). La commission Risques comporte 6 groupes de travail : EIPS (Éléments Importants Pour la Sécurité) ; information du public ; REX (retour d'expériences) ; risques naturels ; TMD (transport des matières dangereuses) et urbanisme.

L'accueil des groupes de travail est habituellement fait par le Cyprès à Martigues, le reste de l'organisation et du financement est du ressort de la DRIRE (lorsque les groupes de travail sont « délocalisés » et pour les séances plénières).

Le schéma ci-dessous montre la position centrale du SPPPI dans les relations entre les acteurs, comme lieu de rencontre et d'échanges, mais aussi pour la mise en place de structures collégiales d'information (le Cyprès) ou de mesure de l'état de l'environnement (les AASQA Airfobep et AtmoPaca qui évaluent la qualité de l'air, mais aussi le GIPREB¹², qui s'occupe de la réhabilitation de l'Etang de Berre).

11. Site du GIPREB <http://www.etangdeberre.org/page/contenu.php?rub=45>

12. Groupement d'intérêt public pour la réhabilitation de l'étang de Berre : « La volonté collective de réhabilitation environnementale de cet étang a conduit à la création en mai 2000, en partenariat avec l'ensemble des collectivités territoriales, l'Agence de l'Eau, les acteurs économiques, les associations et les usagers, du Groupement d'intérêt public pour la réhabilitation de l'étang de Berre inscrit au contrat de plan Etat Région 2000-2006. » <http://www.etangdeberre.org>



Cette période est décrite par plusieurs agents de la DRIRE comme un modèle d'efficacité pour faire appliquer la réglementation sur les risques et les rejets industriels et la « devancer ». Le registre associé est celui de l'expertise, ingénieurs des corps d'État et ingénieurs des industries parlent un même langage et définissent d'une même façon le risque. On pourrait caricaturer cette situation comme une concertation réduite aux experts. Un petit nombre de personnes qui connaissent le sujet se rencontrent régulièrement pour « faire avancer » la question du risque.

Cette période commence avec une loi suite à la catastrophe de Seveso, elle s'achève en 2001 avec simultanément la mise en place d'une CLIé autour de l'usine Shell à Berre et l'explosion de l'usine AZF à Toulouse.

La Clié, commission locale d'information et d'échanges, est créé par le directeur de l'usine, M.Deport, ancien de la DRIRE, et des associations locales. Elle a pour but de permettre aux riverains de poser des questions à l'industriel et à l'industriel d'informer les riverains sur ses émissions et sur les moyens qu'il met en œuvre pour réduire le risque industriel et les rejets. Cette formule sera reprise par le SAN Ouest Provence à partir de 2004, comme nous le verrons dans notre description de la partie 3. L'autre événement est l'accident d'AZF qui va produire une nouvelle loi et va marquer l'opinion publique et plus particulièrement les riverains de sites industriels. Lors de nos précédentes recherches, tous les acteurs associatifs rencontrés ont évoqué l'événement comme un point de référence.

VI. CONFIGURATION 3 : « PARTICIPER C'EST CAUTIONNER » – DECLIN ET RENOVATION DU SPPPI SUR FOND DE DEBATS POLLUES

La configuration commence en 2002 avec les premiers groupes de travail expérimentaux de préfiguration des CLIC (commission locale d'information et de concertation) impliquant des associations dans la gestion du risque technologique, alors qu'apparaît sur la scène publique un projet qui va susciter de nombreuses mobilisations et controverses : la construction d'une usine d'incinération d'ordure ménagère pour la Communauté Urbaine de Marseille sur la commune de Fos-sur-mer, sur un terrain du Port Autonome de Marseille.

La période est aussi marquée par un « déclin » du SPPPI, selon les déclarations des différents acteurs. Le 23 octobre 2007, à Saint-Maximin (Var), en séance plénière du SPPPI PACA, Laurent Roy, directeur de la DRIRE/DIREN¹³, s'exprimait ainsi :

« Il est maintenant nécessaire d'envisager une évolution du SPPPI. Plusieurs raisons à cela : le rôle de la DRIRE est sans doute trop prépondérant ; une plus forte implication des élus serait souhaitable ; le SPPPI gagnerait sans doute à s'appuyer sur une structure partenariale formalisée ; enfin, il est nécessaire de recentrer ou re-dynamiser les groupes de travail. ».

Un travail de rénovation qui aboutira à une charte et la création d'un poste de représentant du SPPPI PACA.

1. La controverse de l'incinérateur

L'opposition entre les territoires de l'ouest des Bouches-du-Rhône et la commune de Marseille a été exacerbée par le projet d'incinérateur de la communauté urbaine Marseille Provence qui se situe sur la commune de Fos-sur-mer : le terrain choisi pour l'implantation appartient au Port Autonome de Marseille, si bien que la commune de Fos n'a pas de compétence légale pour s'opposer à la réalisation de l'usine d'incinération d'ordure ménagère.

La loi de 2003 lie la question du risque industriel avec celles de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire, et nous avons pu observer dans plusieurs débats publics (sur la LGV PACA ou l'agrandissement du port autonome de Marseille, terminal pour accueillir des porte-conteneurs de grande taille, nommé Fos 2XL) que le risque apparaît dans des instances de concertation dédiées à d'autres objets que le risque, comme l'aménagement du territoire. Parallèlement, dans des instances de concertation sur le risque ont commencé à émerger des problématiques territoriales, autour notamment de l'incinérateur ou d'autres problèmes qui se posent. Des représentants de la DRIRE font le constat que « l'incinérateur pollue les débats » qui se tiendront sur le site industriel. Avec la mise en débats du risque, la notion échappe au seul domaine de l'expertise technique, le risque passe d'un objet exclusivement technique à un objet politique.

La controverse de l'incinérateur traverse toute cette période. La CUMPM (Communauté urbaine de Marseille Provence Métropole), à deux reprises, a voulu construire une unité d'incinération d'ordures ménagères (UIOM) sur son territoire. Après deux tentatives de construction de cette UIOM sur son territoire, est arrivé le projet de construction d'une UIOM sur le territoire de la commune de Fos, au bord de l'étang de Berre, sur des terrains appartenant au port autonome de Marseille (PAM) et qui sont donc sous la gestion directe de l'État. La construction de cet incinérateur était devenue nécessaire, selon les responsables de MPM et le préfet, en raison de la présence d'une des plus grandes décharges à ciel ouvert d'Europe — celle d'Entressen — qui est illégale depuis une bonne dizaine d'années, ce qui a valu à la France des condamnations.

La réaction des communes du SAN Ouest Provence, des associations locales et de la population est vive. Les populations de l'étang de Berre et du Golfe de Fos se sont senties considérées comme un territoire sacrifié où l'on pensait que c'était là que l'incinérateur gênerait le moins.

13. Depuis 2005, la Région PACA fait l'objet d'une expérimentation dans le rapprochement des deux administrations déconcentrées, DRIRE et DIREN (Direction régionale de l'environnement).

Ce conflit s'inscrit dans une longue histoire d'opposition entre Marseille et le SAN Ouest Provence. Marseille a voulu implanter ses industries à portée de la ville, mais assez loin pour en limiter les nuisances pour la ville. Marseille était une capitale régionale peu attractive et qui a peu de ressources et d'industries sur son territoire ; la CUM (qui a été difficile à mettre en place) voudrait récupérer la taxe professionnelle de la zone industrialo portuaire.

Le Conseil Général est fort et a toujours joué un rôle de frein à la mise en place des intercommunalités dans un territoire déchiré entre des pôles rivaux et continue à avoir une position dominante dans un département éclaté en de multiples intercommunalités, pour la gestion des transports en commun, par exemple. Le Conseil Général a proposé alors un plan de substitution à la construction de l'incinérateur en proposant le retraitement des déchets et la méthanisation.

Le conflit autour de l'incinérateur est venu comme la « goutte d'eau polluée qui fait déborder le vase »¹⁴. La montée d'une réelle inquiétude sanitaire est apparue incompréhensible aux techniciens. D'autres installations industrielles déjà présentes sur le territoire polluent beaucoup plus que l'incinérateur projeté, et donc l'inquiétude des habitants et des associations n'a pas été prise en compte. La dimension symbolique d'un incinérateur d'ordures ménagères est sans doute à prendre en compte. Ce sont les ordures de Marseille que l'on vient déverser à Fos, ce qui a fait dire aux habitants de Fos : « nous ne sommes pas des Indiens ! ». La dimension politique d'une atteinte à la « souveraineté » de la ville de Fos est aussi à prendre en compte, surtout dans un contexte de vieille rivalité entre les deux villes.

Une véritable guérilla locale est engagée, avec ses luttes judiciaires et des manifestations. Le 18 juin 2010, le tribunal administratif de Marseille a annulé une délibération du conseil communautaire attribuant la construction et la gestion du futur incinérateur de Marseille, en chantier sur la commune de Fos-sur-Mer, à la société Evéré.

La neutralité de l'État (Préfecture et Drire) qui soutient le projet est remise en cause. Des menaces pèsent sur le financement des structures multipartites (Cyprès) et portent sur le retrait des instances de concertation (SPPPI). Un sujet revient dans toutes les réunions publiques et autres manifestations sur le risque sur le thème du *risque sanitaire*.

À la demande du préfet de Région, le SPPPI crée en mars 2005 un groupe de travail sur les dioxines. Le conflit autour de l'incinérateur est à l'origine de cette initiative, comme le confirme le communiqué de presse du 18 mars 2005 publié par la Drire :

« L'État a mené une action vigoureuse pour faire fermer les derniers vieux incinérateurs polluants en 2002. (...) Pourtant, dans les Bouches-du-Rhône, mais aussi dans les Alpes-Maritimes, des interrogations persistent sur l'impact des rejets de dioxines dans l'environnement et sur la santé de la population. »

Pourtant, ce groupe de travail n'abordera jamais frontalement la question de l'incinérateur au cours de ces deux ans de fonctionnement. Le groupe de travail est constitué de 4 sous-groupes (inventaire des émissions de dioxines, méthodologies et techniques de surveillance, risques sanitaires, perception de la problématique et communication aux citoyens). Ce découpage confirme que la question du risque sanitaire devient une question à part entière. Cependant, la démarche adoptée par les services de l'Etat reste classique : il s'agit de rassurer les habitants en leur communiquant des informations vulgarisées issues de l'expertise scientifique :

14. Expression employée par un responsable associatif lors d'un entretien.

« (...) ce groupe de travail "dioxines" a pour mission d'évaluer, en toute transparence et avec toutes les données scientifiques disponibles, l'impact des rejets actuels de dioxines dans l'environnement, ceci pour répondre aux questions que se posent les populations concernées, sur des bases les plus objectives possibles, en confrontant les connaissances scientifiques disponibles. »
Communiqué de presse du SPPPI PACA, 18 mars 2005

La création d'un sous-groupe perception et communication indique que la DRIRE commence à prendre conscience que la vulgarisation de l'expertise ne suffit pas à répondre aux préoccupations locales. L'objectif de ce sous-groupe est ainsi d'« agréger les craintes et les questions » dans un deuxième temps (c'est la dimension « perception ») puis « de donner des réponses en collaboration avec les autres sous-groupes » (c'est la dimension « communication »). Autrement dit, on ne veut plus se contenter d'informer, mais on veut communiquer en tenant compte des représentations que les habitants se font du problème, afin de parvenir à corriger leurs erreurs de perception. Même s'il ne s'agit plus de simplement informer, c'est bien l'expertise scientifique qui reste au cœur du dispositif : la dimension conflictuelle, liée au projet d'incinérateur, est ignorée alors même qu'elle est à l'origine de l'émergence de la problématique des dioxines dans les préoccupations des habitants.

Le conflit de l'incinérateur vient pourtant perturber le dispositif mis en place, puisque les associations invitées à participer au sous-groupe perception et communication décide de se retirer et de boycotter les travaux du groupe de travail dioxine dont elles contestent son impartialité à propos du projet d'incinérateur. L'émergence du thème du risque sanitaire lié à l'environnement fortement industrialisé du territoire remet donc en cause le fonctionnement du SPPPI. Un an et demi après le lancement de ce groupe de travail, la confiance n'est toujours pas rétabli, comme en témoigne la plénière du SPPPI de septembre 2006.

« Sur les 110 dioxines méconnues, je constate qu'il y a de plus en plus d'enfants qui ont le cancer, ça me fait mal. Des cancers reconnus en raison des progrès dans la médecine, qui sont plus ou moins soignés... Des cancers qui évoluent sur des lieux bien précis, je ne parle pas de cancers touchant les personnes âgées qui pourraient remonter à des années mais des cancers de jeunes enfants.

C'est pour cela que nous sommes volontairement écartés de ces groupes de travail car il n'y a aucune vérité qui en sorte parce que l'on ne veut pas entendre et reconnaître la vérité. Voilà le vrai problème, c'est pour cela que je suis venu aujourd'hui et que j'ai attendu la fin de cet exposé sur les dioxines pour pouvoir le dire ouvertement à tout le monde.

Le jour où il y aura des études qui seront lancées de type épidémiologiques, sur les cancers d'enfant car volontairement on ne veut pas parler de ces cancers d'enfants. Dans notre ville de Fos-sur-Mer, il y a une rue que l'on va appeler bientôt la « rue des cancers des enfants ».

Je suis venu dire mon degré de mécontentement. Comme vous l'avez dit, le travail d'analyses est long et difficile mais on écarte de tous publics les problématiques liées aux dioxines. »

Intervention d'un représentant associatif, Actes de la plénière du SPPPI Paca, 26 septembre 2006, version officielle établie par la DRIRE

Lors de cette même plénière, Philippe Ledenvic, directeur de la DRIRE et secrétaire général du SPPPI, prend acte de la forte demande d'information sur l'impact sanitaire. Lors de la plénière suivante, le 23 octobre 2007, Laurent Roy, nouveau directeur du SPPPI annonce le lancement d'une réflexion sur la rénovation du SPPPI.

« En bref, il est souhaitable que nous menions une réflexion collective sur l'évolution du SPPPI. Je vous propose de constituer un petit groupe de travail spécifique, à mandat limité. Il devra faire des propositions concrètes, opérationnelles à la prochaine réunion plénière l'an prochain. Il ne faut pas un effectif pléthorique, mais par exemple une quinzaine de personnes, aussi représentatives que possible de l'ensemble des partenaires du SPPPI. Romain Vernier sera chargé de constituer et d'animer ce groupe de travail. Les candidatures peuvent se manifester auprès de lui. Si certains d'entre vous ne sont pas assez disponibles pour participer à ce groupe mais souhaitent apporter des propositions, transmettez-nous vos contributions, elles seront soumises à ce groupe de travail. »

2. La rénovation du SPPPI

Notons que l'essoufflement du SPPPI dont les acteurs locaux font le constat se produit au moment où de la publication du décret portant création des secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et risques industriels et modifiant le code de l'environnement (SPPPI), le 22 août 2008. Le paradoxe n'est qu'apparent : en fait, de nombreux SPPPI existent déjà, et le décret vient donner une reconnaissance officielle à ces instances, dont certaines ont pu se sentir menacées après la mise en place des CLIC. Le décret précise ainsi que les SPPPI s'occupent de prévention des pollutions et des risques industriels, ce qui leur donne un champ de compétence plus large que celui des CLIC, consacrés aux actions mises en œuvre autour des installations classées Seveso à hauts risques afin de prévenir les risques d'accidents majeurs.

Pour le SPPPI Paca, la nécessité d'évoluer est expliquée en premier lieu par son essoufflement : la Drire a désormais du mal à animer les différents groupes de travail, et les autres acteurs tendent à se désintéresser des actions du SPPPI. La Drire engage dans un premier temps une réflexion en interne, dont le but est à la fois d'identifier et les causes de cet épuisement et de définir les attentes des services de l'Etat quant à l'évolution du SPPPI. Différentes explications sont avancées lors de ces réunions, parmi lesquelles on notera : l'omniprésence de la DRIRE Paca et le retrait des autres acteurs (notamment élus des collectivités et syndicats), mais aussi l'émergence de nouveaux dispositifs de concertation, l'absence de reconnaissance officielle pour les membres du SPPPI, l'éloignement du SPPPI par rapport aux préoccupations locales (il est notamment fait référence aux dioxines, sujet considéré comme mal abordé).

Dans un second temps, la DRIRE lance une étude concernant les attentes des acteurs « non-DRIRE » du SPPPI. Un appel d'offre est publié le 30 juin 2008, et l'étude est réalisée durant les mois d'octobre et novembre 2008. Retenons que cette étude fait ressortir un point de dissension entre les acteurs : les représentants associatifs interrogés ainsi que les élus des collectivités territoriales se déclarent favorables à ce que le nouveau SPPPI puisse être un lieu de débat sur les polémiques locales (il est notamment fait référence au conflit autour de l'incinérateur de la CUMPM) alors que les services de l'Etat et les industriels y sont opposés. Par ailleurs, un consensus se dessine pour redéfinir les objectifs du SPPPI, notamment quant aux thématiques abordées. S'il est admis que le SPPPI a pour vocation à être centré sur les pollutions industrielles, on souhaite qu'il adopte une démarche plus transversale et se préoccupe du risque et des impacts sur la santé, le bien-être des populations et les écosystèmes.

Parallèlement, il est créé un comité de suivi sur le thème de l'évolution du SPPPI, qui deviendra par la suite le bureau provisoire du SPPPI rénové. Ce comité de suivi se réunit pour la première fois le 10 octobre 2008. Lors de la séance plénière du 16 décembre 2008, il anime une table ronde sur l'évolution du SPPPI. Les résultats de l'étude sur les attentes des acteurs sont

présentés à cette occasion, et le comité de suivi liste ses premières propositions. Parmi celles-ci, retenons :

- la nécessité de se donner un statut officiel (le statut associatif que prendra finalement le SPPPI n'est pas encore décidé à ce moment),
- la rédaction d'une charte pour rétablir une confiance entre les acteurs
- la révision du rôle de la DRIRE au sein du SPPPI ainsi que la redéfinition du rôle des experts et des scientifiques
- le développement de nouveaux centres d'intérêts, parmi lesquels on notera la santé

Le rapport de l'étude est remis peu de temps après, le 15 janvier 2009. L'intérêt des acteurs locaux pour les questions de santé-environnement y est explicitement mentionné :

« Néanmoins , émerge la volonté que le SPPPI s'intéresse plus aux impacts, c'est-à-dire aux conséquences sur les populations et les milieux récepteurs : cette demande concerne 63% des répondants. L'aspect sanitaire des pollutions recueille un intérêt particulier puisque, comme nous l'avons souligné plus haut, l'étude des liens santé-environnement est classée en tête des priorités. (...)

Les thèmes prioritaires sur lesquels les acteurs souhaiteraient s'engager à l'avenir sont tout d'abord la santé (citée 20 fois) et la qualité de l'air (citée 18 fois). Les thèmes de la qualité de l'eau, de la gestion des déchets et des risques technologiques ont été cités entre 7 et 10 fois. Viennent ensuite le changement climatique et les PPRT (5 citations), les risques naturels et l'aménagement du territoire (4 citations). Ces priorités sont représentées dans le schéma suivant. La prééminence de la santé et de la qualité de l'air se retrouve dans l'évaluation faite par les répondants de la pertinence des thèmes actuellement traités par le SPPPI. »
Carole Koch, Julie Gobert, ID International, *Étude sur les attentes des acteurs autres que la DRIRE dans le cadre de l'évolution du SPPPI PACA*, 15 janvier 2009.
Étude pilotée par la DRIRE PACA pour le compte du SPPPI PACA.

Au cours de l'assemblée plénière de décembre 2008, il est décidé de mettre en place un Comité de Pilotage, avec un rôle constituant. Ce Comité de Pilotage comprend finalement près de 30 membres¹⁵, composé de représentants des 5 collèges (industriels, Drire, collectivités, associations, syndicats) auxquels vient s'ajouter un collège experts, et les bureaux d'études engagés par la Drire.

Le Comité de Pilotage valide la Charte du SPPPI rénové le 4 juin 2009, en mairie de Fos-sur-Mer. Au cours de son allocution introductive, René Raimondi, maire de Fos-sur-Mer, rappelle que le SPPPI est une innovation locale qui a eu sa pertinence et son efficacité au moment de sa création en 1971, initiative reprise par la suite dans l'ensemble des régions de France à forte implantation industrielle. Cependant, le SPPPI a peu à peu perdu de son intérêt aux yeux des acteurs locaux, au point que certains ont fini par l'ignorer. René Raimondi décrit un changement de configuration qui explique selon lui l'essoufflement du SPPPI :

*« Mais, avec le temps, la donne a radicalement changé :
La progression de la connaissance scientifique, non pas de La pollution, mais Des multiples pollutions et de leurs incidences sur la santé humaine, a modifié la perception que l'on avait des situations.*

15. Il avait été initialement prévu de le restreindre à deux représentants par collège auxquels auraient pu s'ajouter des personnalités qualifiées.

La conscientisation des individus, des dangers potentiels que peuvent représenter certaines molécules et substances, a été portée haut, notamment par un tissu associatif redevenu très vigoureux.

Quelques accidents notoires, nous ont hélas rappelé que le risque lié à l'activité industrielle dite « Seveso », existe bel et bien, et ont réveillé l'exigence des populations en matière de prévention des risques majeurs.

Se sont rajoutées d'autres préoccupations que l'on considérait comme subalternes et dont on mesure bien mieux aujourd'hui les incidences potentielles comme le transport des matières dangereuses (TMD). »

Intervention de Monsieur René Raimondi, maire de Fos-sur-Mer, lors de la réunion du Comité de Pilotage du SPPPI PACA, jeudi 4 juin 2009

On notera avec intérêt que sans mentionner explicitement le thème de la santé environnementale, le maire de Fos-sur-Mer fait plusieurs fois référence aux conséquences sanitaires pour les populations locales de l'environnement industriel dans lequel elles vivent.

L'assemblée plénière du SPPPI rénové, devenu SPPPI Paca, a lieu le 11 avril 2011. Outre la réorganisation de ses modalités de fonctionnement (les membres du SPPPI sont répartis en 5 collèges, il se dote d'un conseil d'orientation et d'un bureau, d'une secrétaire générale, d'un règlement intérieur, d'une charte) la principale innovation réside dans la redéfinition des thématiques. Les travaux du SPPPI sont répartis en trois commissions : la Commission Déchets et la Commission Risques Majeurs prolongent les activités du SPPPI ancienne formule, alors que la Commission Santé-Environnement prend acte de la nouvelle configuration concernant la gestion des risques.

L'émergence de la thématique santé-environnement dans le bassin de Fos-sur-Mer a donc fortement perturbé le SPPPI, au point de remettre en cause sa légitimité aux yeux des acteurs locaux. Mais elle a finalement provoqué une prise de conscience quant à l'éloignement du SPPPI par rapport aux préoccupations locales, pour aboutir à une refonte de son fonctionnement. La santé-environnement est désormais l'un des trois axes thématiques structurant les activités du SPPPI.

VII. L'ARRIVEE DU PUBLIC DANS LA GESTION DES RISQUES

La loi Bachelot du 30 juillet 2003 considère le public (les associations de riverain) comme un des acteurs de la gestion des risques, or cette arrivée n'est pas évidente. Les gestionnaires en place (industriels et État) sont habitués à travailler entre ingénieurs sur un objet qu'ils considèrent comme relevant de l'expertise technique et scientifique. Localement, ce nouvel acteur est intégré dans le SPPPI par l'entremise des associations locales, mais toutes les associations ne sont pas invitées (l'Association Santé Environnement Provence devra attendre la rénovation pour y être *persona grata*) et d'autres refusent d'y venir à cause du conflit de l'incinérateur et de la partialité prêtée aux services de l'État (un collectif d'association se retire du groupe de travail du SPPPI sur les dioxines après la première réunion). C'est donc dans un SPPPI « essoufflé » et menacé par un conflit local que le public arrive.

Différents dispositifs locaux accompagnent ce mouvement. Dans l'attente des décrets d'application différentes expérimentations locales sont mises en place sous la direction de la DRIRE.

L'exercice « PPI » grandeur nature mené par un de ces dispositifs expérimentaux dans la vallée de l'Huveaune montre à la fois les opportunités ouvertes par cette participation nouvelle des

riverains et les maladresses des services de l'Etat dans l'absence de suivi des participants dès lors que les directives changent.

En parallèle, dans le contexte des luttes autour de l'incinérateur, l'intercommunalité du SAN Ouest Provence met en place son propre dispositif, les CLIé, présenté comme une opposition au dispositif de l'État, les CLIC.

Nous présenterons ces différents dispositifs et les arguments qui les soutiennent ou tout au moins qui y circulent. Nous commencerons par la CLIRT expérimentale de l'Huveaune, puis nous décrirons CLIé et CLIC, en nous penchant sur les enjeux et la portée de ces deux types de commissions, nous finirons enfin par un retour sur l'ouverture au public des groupes de travail du SPPPI. Précisons que chronologiquement cette partie se situe au début du processus de rénovation du SPPPI PACA.

1. L'exercice PPI Provalis du 22 mai 2003 à Marseille

L'exercice PPI (plan particulier d'intervention) Provalis du 22 mai 2003 a été préparé par un groupe de travail de la CLIRT¹⁶ puis CLIC de l'Huveaune depuis octobre 2002¹⁷. Le groupe de travail réunissait des représentants de la Préfecture et des services de l'État (DRIRE), des membres des services de secours, les industriels, des représentants de la mairie de Marseille et des associations locales.

L'exercice simulait l'incendie d'un dépôt de produits agropharmaceutiques dégageant des fumées toxiques sur 300 mètres autour des installations de l'usine Provalis. Près de 300 acteurs ont été mobilisés (services PPI et observateurs) pour l'exercice qui impliquait potentiellement les 600 riverains résidant dans le quartier et les 15 000 personnes susceptibles de se trouver dans les 21 établissements recevant du public.

La préparation de cet exercice (une dizaine de réunion du groupe de travail, une réunion pour les établissements recevant du public, une réunion publique, des visites des marins pompiers dans ces établissements pour aider à établir les consignes à mettre en œuvre, une conférence de presse, le travail de communication de la Préfecture à destination des médias, la diffusion dans le périmètre PPI et au-delà d'une plaquette explicative, la rédaction d'une note d'organisation¹⁸) est une phase qui a été appréciée par tous les acteurs rencontrés. Du côté de la Préfecture, la collaboration avec les élus locaux et les associations est considérée comme productive, et la capacité des associations à mobiliser la population est reconnue. Pour les associations, cette reconnaissance institutionnelle est valorisante et cette participation a été un travail de formation, complété de leur part par un travail de recherche d'information : *« Pour la première fois, quand il y avait des textes, on les écrivait en commun, je crois même en avoir écrit un ou deux et les délibérations se faisaient à main levée. En tant que CIQ, nous avons les mêmes voix que les représentants de la Préfecture. Il y avait la Mairie de Marseille bien sûr, et en tout, cela faisait bien une quinzaine de personnes à chaque atelier. »*(un représentant associatif)

Si les associations ont pu s'exprimer et se sont familiarisées avec le risque industriel, le travail fait reste encore plus du domaine de la pédagogie que de la concertation. Il n'en reste pas moins que des liens et des échanges ont permis aux différents acteurs de commencer à échanger leur

16. Commission Locale d'Information sur les Risques Technologiques

17. Une présentation de cet exercice se trouve dans le rapport RDT1.

18. Ces informations proviennent du très complet « Recueil des retours d'expérience de l'exercice « PPI » de Provalis à Marseille – 22 mai 2003 » produit par Mme Vagneux du Bureau des Plans de secours, SIRACEDPC, Cabinet du Préfet.

représentation du risque, avec des enjeux différents pour chacun d'eux. Si les associations sont restées dans une position d'apprentissage, elles n'en ont pas moins développé des points de vue critiques tant sur l'organisation que sur les objectifs de l'exercice (prévenir ou pas la population, attention portée aux riverains par rapport aux personnes présentes dans le centre commercial). Et c'est d'ailleurs sur les objectifs de la simulation que s'est joué un malentendu. L'exercice avait à l'origine un double objectif : tester la réactivité des services de l'État et des secours ; évaluer les réactions de la population, la sensibiliser. Au fur et à mesure des avancées de la préparation de l'exercice, « *l'objectif (est) devenu essentiellement pédagogique* »¹⁹ pour la Préfecture. Pour les associations, puisqu'il était demandé à la population de « *jouer le jeu* », les autorités devaient en faire autant. Or, plusieurs observateurs postés par les associations ont noté que les services de secours étaient à proximité avant même le déclenchement des sirènes, que des policiers laissaient passer des voitures là où la circulation aurait dû être coupée, ou encore que des pompiers ne portaient pas leur tenue de protection à proximité du lieu supposé de l'accident.

L'évaluation des réactions de la population montre que les réflexes de sauvegarde ne sont pas appliqués, les riverains ne connaissent pas la signification du signal d'alerte PPI qui a été inaudible sur une grande partie du périmètre de l'exercice. Dans le lycée qui se trouve dans le périmètre de l'exercice, des élèves arrivés en retard n'ont pas pu pénétrer dans l'établissement, dans le centre commercial clients et commerçants ont protesté contre le confinement.

Du côté des médias, si l'événement a fait l'objet de plusieurs reportages, les radios conventionnées ont refusé de diffuser les messages d'alertes prévus.

Après l'exercice était prévu un débriefing général ; suite à des retards dans l'organisation, ce dernier a été supprimé et le point presse maintenu. Les associations et les autres observateurs qui ont fait passer des questionnaires dans la population n'ont pu être entendus, ni discuter avec les services de secours et les services de la Préfecture. Cette absence de débriefing et d'un retour d'expérience a été ressentie comme du mépris pour le travail fourni par les observateurs bénévoles. L'exercice a aussi marqué la mise en sommeil de la CLIC de l'Huveaune et les associations n'ont pas compris pourquoi tout s'était arrêté : « On nous a mis sur la touche, nous ne sommes plus conviés à rien, ni de la part de la DRIRE, ni de la part de la Préfecture » (CIQ de la Millière)

En parallèle de ces expérimentations dirigées par les services de l'État, le SAN Ouest Provence lance un dispositif de Clié.

2. Les CLIé

La dénomination de CLIé (commissions locales d'information et d'échange) regroupe deux dispositifs assez différents : les CLIé plénières et les CLIé entreprises. Ces dernières sont les plus anciennes et ont été mises en place à l'initiative des industriels, sans qu'elles ne s'attachent à un quelconque cadre réglementaire.

Les CLIé entreprises :

Elles sont organisées par l'industriel, qui décide des thèmes abordés. Selon les industriels, ce choix peut être fait avec une ou des associations participantes.

19. Note « Débriefing » général (réunion du 10 juillet 2003 en Préfecture) par Alain Marc, Sous-Préfet, Directeur du Cabinet.

L'industriel invite généralement les associations locales (association de riverains et/ou associations de protection de l'environnement), les services de l'État (DRIRE) et des représentants de la mairie. Sont présents pour l'industriel le chargé de communication (ou des relations extérieures), le chef du site, les chefs des services concernés par les thématiques abordées et un représentant du CHSCT.

Sur une demi-journée, une partie du temps est consacrée à une visite du site, généralement autour des derniers travaux effectués par l'industriel ou autour d'une thématique qui a pu être proposée par des associations lors d'une CLIé précédente (par exemple le circuit de traitement des rejets de liquides), et le reste du temps est consacré à la présentation de bilans par l'industriel (travaux de modernisation, compte-rendu d'éventuels incidents, émission de polluants) et à des échanges avec les associations locales.

L'industriel est clairement le maître de séance et ses interlocuteurs sont les associations. Les services de l'État, très souvent présents, sont en retrait, ce qui n'empêche pas qu'ils puissent répondre à des questions posées par les associations. La commune se considère souvent aussi comme un invité, particulièrement quand elle est représentée par un technicien.

Le dispositif reste dans le registre de la communication qui a pour objet de faire connaître aux riverains le fonctionnement de l'industrie, de communiquer sur sa « démarche de progrès ». Il s'agit d'informer pour rassurer. À ce titre, l'industriel a tendance à présenter une image de maîtrise presque totale du risque (même si le *risque zéro* n'existe pas, tout est sous contrôle) et de volontariat exemplaire (les modernisations ne sont pas expliquées par les évolutions réglementaires, mais par la bonne volonté de l'industriel).

Ces réunions sont appréciées par la plupart des associations car elles leur donnent accès une information pour laquelle ils ne connaissent pas d'autres sources, une information qui peut être explicitée, vulgarisée pour une meilleure compréhension. Tout en étant sensible à la reconnaissance qui leur est faite en étant reçus par les responsables du site industriel, un certain nombre de responsables associatifs gardent un esprit critique certain, voire du scepticisme quant à la totale transparence affichée par l'industriel « *on sait bien qu'ils ne nous disent pas tout* ».

CLIé plénière

Les CLIé plénières sont organisées par le SAN Ouest Provence, une intercommunalité qui regroupe six communes des pourtours de l'Étang de Berre²⁰. Les plénières sont présidées alternativement par les communes de Fos-sur-mer et de Port-Saint-Louis-du-Rhône. Sont invités les industriels volontaires pour y participer, les populations et les associations inscrites, les élus des communes sont aussi présents. En fonction des thématiques traitées, des représentants des services de l'État, des AASQA²¹ ou du Cypès²² sont invités à participer.

Dans le contexte du projet d'incinérateur de l'intercommunalité marseillaise sur le territoire du Port Autonome se situant sur la commune de Fos-sur-mer, les CLIé sont affichées comme des instances alternatives à celles mises en place par l'État (le préfet de l'époque soutient le projet d'incinérateur), jugées trop peu participatives :

20. Cornillon-Confoux ; Fos-sur-mer ; Grans ; Istres ; Miramas et Port-Saint-Louis-du-Rhône.

21. Association Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air. Airfobep est l'AASQA en charge de la surveillance sur la zone de l'étang de Berre.

22. Le centre d'information du public pour la prévention des risques majeurs et la protection de l'environnement (Cypès) est une association cofinancée et co-administrée par l'État, les collectivités territoriales et les industriels.

« Dans la foulée de la loi Bachelot, les services régionaux de l'État ont mis en place des réunions de professionnels, excluant toute participation de la population et ne répondant pas à la demande de concertation qui était l'esprit de la loi. La population demeure ainsi avec ses interrogations, ses doutes et ses contres vérités. C'est pourquoi Ouest Provence a pris l'initiative de créer une CLIé dont le but est de mettre en liaison directe les industriels, les élus et la population. »²³

L'assistance est régulièrement fournie avec une cinquantaine de personnes, les échanges peuvent être assez vifs et sont clairement dans un autre registre que la courtoisie des CLIé entreprises.

3. Les CLIC

Les CLIC²⁴, Comités Locaux d'Information et de Concertation, sont un dispositif réglementaire, prévu par la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, mis en place par le décret d'application du 1er février 2005. Le Préfet crée un CLIC pour une ou plusieurs installations SEVESO seuil haut si le périmètre d'exposition aux risques inclut au moins une habitation ou un lieu de travail permanent à l'extérieur du ou des établissements.

Le CLIC est composé de 25 à 30 personnes réparties dans 5 collèges : "administration", « collectivités territoriales", "exploitants", "riverains" et "salariés ". Dans la pratique, la présidence est confiée au préfet. Toutefois, depuis peu, l'administration déconcentrée tente de mettre en avant pour la présidence un membre du collège « collectivités territoriales », dans le but d'une appropriation de la démarche par les élus locaux des territoires concernés. Le choix des participants, notamment pour le collège riverain, est fait par la préfecture et les mairies. En pratique, les maires ont souvent décidé de ne pas restreindre la participation à 5 ou 6 associations : tout en respectant le chiffre maximal de 6 membres par collège, on ouvre le CLIC en proposant à des associations non membres d'être présentes en tant qu'invitées ; ces associations n'ont pas de droit de vote mais peuvent intervenir dans les échanges.

Le CLIC a différentes missions d'information sur les sites industriels classés Seveso seuil haut et il est associé à l'élaboration des PPRT (plan de prévention des risques technologiques), sur lesquels il émet un avis. Cette association est un enjeu important, le PPRT pouvant décider de l'expropriation d'habitations et du délaissement d'un site industriel.

L'ordre du jour est sous la responsabilité du président, mais les services de l'État y sont associés (la Préfecture selon les enjeux ou la DRIRE). Les thèmes abordés sont des bilans sur les activités des industriels, les incidents et accidents, et la présentation de la démarche PPRT et de ses avancements²⁵.

Le financement du dispositif est assuré par l'hôte pour tout ce qui concerne les frais d'organisation des réunions, un fond financé par le ministère peut être mobilisé par la DRIRE pour le financement des études jugées nécessaires.

La situation des pourtours de l'étang de Berre est marquée par la proximité de plusieurs sites industriels classés Seveso seuil haut avec des habitations et des lieux de loisir (la plage du Cavaou à Fos-sur-mer, très prisée par les habitants et les pratiquants de planche à voile ou de

23. <http://www.ouestprovence.com/index.php?id=577>

24. Le site www.cllic-paca.fr fournit de nombreuses informations pratiques sur les CLIC de la région PACA.

25. L'élaboration des PPRT n'est pas très avancée en PACA à la date de rédaction du présent document, et seul un PPRT a été adopté, celui de Butagaz à Bollène.

kite-surf, est contiguë au site de Total et de ses nombreuses citernes). De ce fait, la procédure PPRT laisse les acteurs locaux dans l'expectative, les associations de riverains redoutent des expropriations et ne veulent pas être cautions de cela. Et pour certains il faut réduire « le risque à la source » :

« On change les cercles, les zonages, mais rien n'a changé, le risque était déjà là, on a bien vécu avec. Réduisons d'abord le risque à la source, faisons le maximum, mettons la main à la poche. » Témoignage Association de riverain

Pour les collectivités, l'enjeu est de définir les modalités de gestion des expropriations éventuelles et les modalités de financement des mesures à appliquer. L'État et les industriels ne se prononcent pas avant les résultats des études de dangers et les premiers tracés de zonages.

4. La comparaison des CLIé et CLIC par les participants

La plupart des dispositifs observés sont mis en place par les services de l'État, suivant un mouvement descendant et une logique *top down*. Dans ce modèle *top-down*, le planificateur est placé au-dessus de la réalité faisant l'objet d'un processus de concertation, dans une forme d'ordre supérieur. Les décisions descendent du haut vers le bas, du centre vers la périphérie, pour agir sur l'objet mis en débat. Cette logique verticale s'inscrit dans le fonctionnement même des instances participatives, et le cadrage réglementaire visant à assurer une ouverture des processus ou la participation des acteurs les plus contestataires ont pour effet d'accentuer encore les caractéristiques du dispositif. Nous sommes bien dans ce que Laurent Mermet (2007) nomme un « *débat d'élevage* ». Les garanties apportées fonctionnent comme des labels confirmant si besoin était que le débat, aussi bien dans ses modalités pratiques d'organisations que dans les choix et les hiérarchisations de ses thématiques, est plus une résultante de la volonté de l'État d'impliquer les acteurs locaux que de l'implication effective de ces acteurs locaux.

Ces dispositifs, pensés d'en haut, peinent à prendre en compte les préoccupations locales et à obtenir l'implication des acteurs locaux. Le SPPPI et ses groupes de travail en sont l'illustration. Pensé initialement pour répondre aux inquiétudes locales lors de l'industrialisation de l'étang de Berre et du bassin de Fos, le SPPPI est aujourd'hui en grande partie un moyen pour la DRIRE d'explicitier la réglementation aux industriels et collectivités territoriales. Dans ce travail d'appropriation de la réglementation, la DRIRE souhaiterait que les acteurs s'impliquent pleinement dans les groupes de travail du SPPPI, et ne pas porter seule la responsabilité de l'organisation des groupes de travail. Mais la réglementation étant une préoccupation de l'État et ses services, le dispositif est perçu comme une émanation de la DRIRE :

« On voit que la DRIRE se sert du SPPPI pour faire passer certaines choses (il donne l'exemple d'une grille d'objectifs avant de choisir une méthodologie d'évaluation des émissions de dioxine : on ne valide pas cette grille, mais la DRIRE le met dans la méthodologie, elle sera au final retirée parce que les industriels ont râlé). Ils font des passages en force » Témoignage Expert d'un institut public

Les acteurs locaux opposent ainsi très régulièrement les dispositifs répondant à une exigence réglementaire, mis en place par les services déconcentrés de l'État (comme les groupes de travail du SPPPI ou les CLIC), à ceux créés localement, par les industriels ou les collectivités territoriales, comme les CLIé.

« Le CLIC, c'est la grosse machine, on est sur un fonctionnement plus, sur une base réglementaire déjà, sur un fonctionnement avec des personnes, des représentants donc c'est toujours les mêmes alors que dans la CLIé il y a un roulement qui

s'effectue. Sur la base d'un processus, on va dire de représentation, je ne sais pas, démocratique on va dire, il y a un représentant de chaque monde. Moi j'ai assisté aux réunions du CLIC, j'en étais l'animateur de temps en temps. J'ai une déception moi sur le CLIC de XXX, sur ce qu'on en a fait finalement une grosse machine assez lourde à manier et finalement avec les querelles politiques, on a finalement donné la clé pour les industriels pour mettre en sommeil la machine. » Témoignage Fonctionnaire territorial

Contrairement aux CLIC, les CLIé ont des modalités de fonctionnement très peu cadrées. Cette souplesse organisationnelle permet, tout du moins selon les promoteurs des CLIé, une participation plus large et une parole plus libre que dans les dispositifs institutionnels mis en place par l'État.

Mais l'opposition entre CLIC et CLIé, au-delà des logiques de fonctionnement distinctes (*top-down* pour les premiers et affichée comme plus *bottom-up* pour les seconds), est aussi en grande partie l'effet des objectifs qui leur sont assignés. Alors que les CLIC sont pour le moment mobilisés par les zonages réglementaires autour des installations Seveso (la mise en place des PPRT²⁶), les CLIé sont, dès leur création, portées par la volonté commune des exploitants et élus locaux de faire évoluer l'image de l'industrie locale.

« Nous avons créé les CLIé il y a 4 ans (...) de manière à créer une plate-forme d'échange. Nous avons souhaité que monsieur Tout le monde puisse participer à la CLIé (...) Tous les points de vue sont exposés, il n'y a pas de rétention. Les industriels apportent des réponses et des échéanciers.

Au fur et à mesure, on a des échanges de plus en plus constructifs, et de moins en moins caustiques : il y a une prise en compte des problématiques des industriels par les riverains. Le questionnement des riverains est pris en compte par les industriels » Témoignage élu du SAN Ouest-Provence

Les CLIé sont donc bien, comme leur nom l'indique (Commission Locale *d'Information* et *d'Échange*) des lieux d'information, délivrée par les industriels, et d'échanges, entre industriels, riverains et élus locaux. L'objectif est la création d'une culture commune, dans un contexte local où l'industrialisation de l'étang de Berre pose à nouveau question, notamment quant aux relations entre exploitations et populations riveraines.

Les promoteurs des CLIé mettent ainsi de manière très récurrente en opposition CLIC et CLIé, et insistent sur le fait que les CLIé permettent de restaurer un climat de confiance entre l'industrie et son environnement, grâce à des échanges sincères et concrets entre les participants.

« La CLIé est une initiative locale née en 2004, qui mène son chemin dans un climat assez favorable. Ici nous avons une zone industrielle d'environ 10 000 ha depuis 40 ans. Depuis AZF, la zone industrielle connaît un regain d'activité important alors qu'elle ne s'était pas développée avant. Les CLIé sont intéressantes dans la mesure où les discussions en CLIC sont assez lourdes, pontifiantes et ne permettent pas d'avoir un dialogue constructif. » Témoignage Chargé de mission, SAN Ouest Provence

La CLIé, c'est la « *community* »²⁷ : participe tous ceux qui sont intéressés, un langage commun, une culture commune sont en gestation :

26. Plan de Prévention des Risques Technologiques

27. Nous avons repris l'expression d'un représentant industriel d'un groupe multinational.

« La CLIÉ a permis d'engager un dialogue direct avec les riverains, de mieux intégrer les préoccupations du public et de favoriser l'éclosion d'un vocabulaire commun, ce qui me semble essentiel : il est nécessaire d'engager une éducation réciproque. La CLIÉ entreprise, c'est le chaînon manquant entre information et concertation. Nous n'avons pas de riverains directs parce que notre implantation est récente, il y a vingt ans (...) Nous devons construire un vocabulaire, un langage. Nos interlocuteurs doivent avoir le même vocabulaire que nous (...) Il y a un résultat : la naissance d'une culture et d'un respect commun » Témoignage
Coordinatrice des relations extérieures d'un industriel

5. Une concurrence entre CLIC et CLIÉ ?

L'existence des CLIÉ sur le territoire du pourtour de l'étang de Berre et du bassin de Fos rend d'autant plus problématique la création des CLIC. Les élus locaux craignent publiquement que ces nouvelles instances soient le signe d'une régression en termes de concertation, comparativement à l'apport des CLIÉ. Il est reproché aux CLIC d'être des instances au fonctionnement administratif, centrées sur des questions réglementaires, alors que les CLIÉ, comme nous l'avons souligné, ont pour réputation d'avoir créé un lien de confiance entre exploitants industriels, associations et élus locaux. Voici comment un élu local, président de CLIC, présente la création des CLIC lors d'une réunion publique aux Rencontres de Fos :

« Nous ne partons pas de rien. Il y a déjà des structures de concertation formées. Il ne faudrait pas que les CLIC provoquent un recul de fait sur le terrain. Dans votre présentation, il y a quatre lignes générales sur les CLIC et cinq sur les PPRT. Il ne faudrait pas que les CLIC soient la chambre d'enregistrement des PPRT. Les PPRT appartiennent au domaine réglementaire, les CLIC sont du domaine de la concertation (...) Prenons garde à ne pas marcher sur la tête. Nous avons la possibilité d'inviter des personnes extérieures à celles nommées par le préfet. C'est là qu'on peut rompre les inégalités d'accès que vous dénoncez. Avec la CLIÉ de Martigues, Port-de-Bouc et Châteauneuf, nous avons anticipé les CLIC dans leur forme actuelle. L'exploitant doit rendre un bilan annuel. Les problèmes concrets concernent la durée des réunions et l'obligation d'absence des salariés. Il faudra mettre les mains dans le cambouis pour éviter les réunions techniques et formelles. »

Cette crainte d'une perte de la qualité des échanges au sein des CLIC, comparativement à ce qui peut se passer durant les réunions de CLIÉ, est réaffirmée au sein même d'une réunion préparatoire du CLIC :

« Est-ce que la nouvelle structure arrivera à introduire ce qui était la qualité de l'ancienne, à savoir l'ouverture à tous et la fluidité des échanges ? »

L'État a anticipé ces craintes, et cherche à ne pas apparaître comme le maître d'œuvre de la création et de l'organisation des CLIC. Ainsi, les présidences de CLIC ont systématiquement été proposées aux élus locaux déjà impliqués dans les CLIÉ ou au Cyprès :

« Ce ne sont pas les DRIRE qui font tout. L'idée c'est qu'elles soient à la disposition des élus. C'est très fort ici que ce soit un élu qui préside la CLIC. En Lorraine, ce n'était jamais le cas. L'État n'est plus qu'un facilitateur j'ai envie de dire »
Témoignage Fonctionnaire du ministère de l'Écologie et du Développement durable

Ceci ne fait pas taire les critiques, les plus virulentes étant précisément portées par des élus locaux présidents de CLIC. Dans l'intervention publique ci-dessous, lors des rencontres de Fos-sur-Mer, ce président de CLIC non seulement doute qu'il puisse avoir un quelconque pouvoir

sur l'organisation des CLIC, mais va jusqu'à laisser entendre que la constitution des CLIC aurait volontairement été orientée par l'État pour éviter la participation de certaines associations :

« Je vais vous dire ce dont j'ai peur dans les CLIC, et je suis président de deux CLIC : quel est le rôle du secrétariat du CLIC ? Et son président ? Est-il un animateur quand la DRIRE serait le maître d'œuvre ? Il peut être le faire-valoir d'une institution qui sera, non pas un écran de fumée, mais (...) Il y a même une association qui a été déterrée, on est allé chercher le dernier des Mohicans, qu'on n'a pas entendu depuis longtemps (...) Fos est le seul endroit où on a réussi à avoir un dialogue constructif entre les industriels et la population. » Témoignage Président de CLIC

Les CLIC, créées à l'initiative de l'État, font craindre aux élus locaux une perte d'emprise sur l'organisation des débats. CLIC et CLIé sont ainsi présentés comme deux dispositifs en concurrence dans la concertation sur le risque industriel et l'organisation d'échanges entre industrie et habitants :

« Comment va-t-on continuer ? Faut-il qu'il y ait coexistence des deux types de structures ? Je pense qu'il y aura des répétitions difficiles à tenir pour ne pas occuper les gens pour rien » Témoignage Président de CLIC

Il importe ici de noter qu'il existe une forte convergence d'intérêts sur le bassin de Fos pour faire des CLIé un exemple de concertation exemplaire entre industriels, élus locaux et représentants associatifs, cette convergence s'organisant autour du projet d'incinérateur de la CUM MPM.

Pour les industriels, les CLIé, très peu contraintes, sont comme nous l'avons déjà souligné l'occasion de soigner leur communication, d'améliorer leur image auprès des populations riveraines, d'apporter la preuve de leur transparence (sinon d'être transparents), de créer une forme de communauté (langage commun, rapprochement des points de vue, *community*,...) où les sujets polémiques sont relativement lissés. L'émergence et l'ampleur du conflit local autour du projet d'incinérateur fait craindre aux industriels une dégradation de leur image aux yeux de la population locale. Ainsi, en prolongement de son assemblée générale du 12 juin 2008, le GMIF (Groupement Maritime des Industriels de Fos) a organisé une réunion publique intitulée *"Industrie : je t'aime moi non plus !"*. Il s'agissait d'une rencontre-débat organisée à Martigues entre patrons, associations de défense de l'environnement, élus des communes avoisinantes, représentants de l'État... Dans un film présenté lors de cette réunion, le président de l'Association de défense et de protection du littoral de Fos-sur-Mer déclare *« Les usines, on a l'habitude de vivre avec. Mais là c'est trop »*. Il résume ainsi le sentiment d'une large partie de la population à l'ouest de l'étang de Berre, depuis que le projet d'un incinérateur de la communauté urbaine de Marseille sur les terrains du Port autonome à Fos-sur-Mer met le territoire en émoi : *« L'agglomération marseillaise n'a qu'à brûler ses ordures chez elle »*. Dans ce contexte, les CLIé doivent jouer pleinement leur rôle de conservation d'un lien de proximité entre industriels, élus et population locale. Les CLIC, qui répondent à des enjeux administratifs définis par l'État, ne peuvent pas avoir cette fonction.

Pour les élus locaux ou collectivités territoriales, les CLIé, par leur existence même, incarnent une réponse au projet d'incinérateur : il est reproché à la Communauté Urbaine de Marseille un défaut de concertation dans l'élaboration de son projet, et plus particulièrement le choix de son site d'implantation. Or, les CLIé mises en place par le SAN Ouest Provence et les exploitants industriels sont régulièrement présentées par leurs promoteurs comme un modèle de concertation entre industriels et population riveraine.

Dans ce contexte, les CLIé sont affichées comme le négatif du processus de décision du projet d'incinérateur. De plus, les CLIé permettent aux collectivités territoriales de faire la démonstration que la forte contestation et mobilisation contre le projet d'incinérateur ne traduisent pas un rejet des industriels présents sur le territoire intercommunal, mais la dénonciation d'une injustice faite à la population locale et d'un défaut de concertation dans le choix du site d'implantation. La présentation qui en est faite sur le site Internet du SAN Ouest Provence explicite on ne peut mieux l'enjeu des CLIé pour les élus locaux :

« Le combat contre l'incinérateur que mène Ouest Provence ne doit pas être celui contre l'industrie, qui reste le moteur principal du développement économique. La volonté de Ouest Provence est de promouvoir, avec l'ensemble des partenaires un «mieux industriel». La détermination et la vigilance via la concertation mèneront à l'équilibre entre l'industrie et le cadre de vie. Les industriels, qui souffrent d'une mauvaise image partout en France, doivent également dépasser la culture du secret pour être mieux compris. Les CLIé (commissions locales d'information et d'échange) rassemblent élus, industriels et population. Il s'agit d'une démarche de concertation qui noue le dialogue et chasse les idées reçues. » site du SAN Ouest Provence²⁸

La mise en place des CLIC est accueillie par les acteurs locaux avec beaucoup de défiance : ils peuvent se retrouver en position concurrentielle avec les CLIé (les GT du SPPPI, plusieurs acteurs, dont les représentants des services de l'État et le Cyprès, questionnent ouvertement la multiplication des instances de concertation, et plaident en faveur d'une harmonisation et d'une convergence des différents outils). Les appréhensions locales vis-à-vis des CLIC sont encore renforcées par le fait que, par l'intermédiaire du Préfet, l'État a semblé donner son assentiment au projet d'incinérateur. Comme nous l'avons vu plus haut, les représentants de l'État anticipent ces soupçons et tentent de faire la démonstration que les CLIC ne seront pas des instances sous tutelle de l'État, mais bien des outils à la disposition des acteurs locaux.

6. De l'efficacité des CLIé

Les CLIé constitueraient ainsi des dispositifs plus ouverts que les CLIC (il suffit de s'inscrire pour y participer) et où la parole est plus libre (il arrive que des responsables associatifs y interviennent sur un sujet de leur choix). Plus surprenant, les acteurs porteurs des CLIé (collectivités territoriales et exploitants industriels) opposent aussi les deux dispositifs quant à leur efficacité, notamment concernant l'impact sur la gestion des installations industrielles et leur mise en conformité réglementaire. Le service communication de SHELL Berre explique ainsi comment les associations présentes au sein de la CLIé ont pu mettre en place une forme de *lobbying* ayant conduit l'exploitant à réduire ses émissions de polluants sur l'une de ses unités de production.

« Il faut savoir que la CLIé a eu un véritable poids. On a une unité PE qui est l'unité polyéthylène qui est une unité qui a eu des difficultés ... on a eu un arrêté préfectoral, attention l'unité va fermer si vous ne respectez pas tout ce qui est émission atmosphérique etc. Et bien, l'industriel s'est engagé dans une grosse démarche d'amélioration qui a été très lourde financièrement etc. et on a depuis 2 ans les résultats, les chiffres qui sont indiqués dans l'arrêté préfectoral. Et tout ça grâce, entre guillemets, à la pression, à la douce pression comme dit XX, qui est notre inspecteur de la DRIRE, c'est la douce pression des associations »
Témoignage Chargée de communication d'un industriel

28. <http://www.ouestprovence.fr/index.php?id=577>

Deux points nécessitent cependant d'être soulignés dans le témoignage précédent : les associations ont bien interrogé la CLIé sur des émissions de polluants trop élevés, mais c'est le représentant de la DRIRE qui parle de pression des associations ; d'autre part, l'amélioration obtenue n'est pas une réponse directe aux préoccupations des riverains, mais une mise en conformité avec un arrêté préfectoral. Autrement dit, l'action de *lobbying* exercée par les associations au sein de la CLIé aboutit parce qu'elle est relayée par les services de l'État qui voient là un argument dans leur rapport à l'exploitant. Mais qu'en aurait-il été de la requête si elle n'avait pas été en adéquation avec la réglementation ? L'action associative au sein des CLIé peut-elle aboutir indépendamment d'une instrumentation par les services de l'État pour agir sur les industriels ?

Les collectivités territoriales du pourtour de l'étang de Berre présentent elles aussi les CLIé comme un dispositif efficace, permettant de faire avancer les dossiers, d'obtenir des résultats concrets, au-delà des discours et des déclarations d'intention.

« La concertation, on a l'impression qu'on ne fait toujours qu'en parler. Là, il y a des résultats concrets sur le terrain qui se traduisent par des améliorations. Il y a un résultat qui n'était pas du tout prévu, c'est une attention accrue sur notre ZIP par les services de l'État. Lors d'une de ses présentations, M. M. avait dressé un bilan pas très sympathique sur une entreprise et ses réalisations. Dans la réunion CLIé qui a suivi, les services de l'État ont annoncé avoir fait trois visites inopinées dans l'entreprise. Ça c'est quelque chose qu'on n'avait pas du tout envisagé. C'est le « deuxième effet kiss cool » si je puis dire. » Témoignage Chargé de mission, SAN Ouest Provence

Les résultats obtenus par la CLIé (un contrôle de l'installation industrielle par les services de l'État) sont ici présentés comme une externalité : la collectivité n'avait pas anticipé les effets de la CLIé. Cependant, là encore, il faut noter que les effets évoqués sont autant la résultante de l'action des services de l'État que de la CLIé elle-même. Autrement dit, les résultats concrets que produit la CLIé existent dans la mesure où ils correspondent aux missions régaliennes de l'État.

Les responsables associatifs disent souvent avoir conscience d'être instrumentés par les industriels, les services de l'État, les élus locaux, et ne pas être dupes des jeux de pouvoirs présents dans les dispositifs de concertation.

« On voit un mieux, mais ce mieux s'explique toujours par la réglementation, les normes, etc. c'est ça qui fait réagir les industriels. Par exemple pour le gaz (le passage du combustible fioul au gaz pour faire tourner la centrale), la communauté européenne leur a dit on n'en veut plus. Avec notre implication, ce sera peut-être 2012 au lieu de 2015, mais ce n'est pas notre implication qui fait que c'est appliqué, c'est la réglementation européenne. Il y avait un problème de disjoncteur, il a été changé : ils nous ont dit que c'est du fait de notre pression, mais je n'y crois pas, il était périmé depuis des années, ils l'ont fait parce qu'ils devaient le faire. » Témoignage Association de riverain

L'impact des dispositifs de concertation est finalement de rendre visible des manquements à la réglementation et de faciliter ou accélérer son application par les exploitants industriels. De ce point de vue, la différence principale entre CLIé et CLIC relève de leur rapport à la réglementation. Si les CLIC ont pour objectif général de « développer une culture du risque et favoriser les bons comportements des riverains en cas d'accident (...) autour de tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations SEVESO AS », le premier dossier dont ils

ont à s'emparer concerne l'élaboration du plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Les enjeux réglementaires y sont donc très prégnants. Les CLIé, quant à elles, n'ont aucun lien direct avec quelque réglementation que ce soit ; comme nous l'avons déjà indiqué, l'enjeu qui leur a été assigné est de participer à l'avènement d'une « culture d'industrie », en rapprochant exploitants industriels et habitants des communes riveraines. L'échange entre acteurs est leur vocation première, leur effet sur les mesures de prévention du risque est secondaire :

« On vient, on nous donne des informations, on peut poser des questions, on nous répondra mais on n'a aucune influence. Aucun pouvoir, aucune influence, on peut dire ce que l'on veut, comme a dit R., on va sortir de la réunion, ça sera exactement comme quand on est rentré. Mais on nous écoute, on peut poser une question, aussi con soit elle, on nous écoute et autant dire que des questions con, il s'en pose... »

Témoignage Association locale présente dans les CLIC

Les acteurs ont bien conscience que ce sont avant tout les enjeux réglementaires, beaucoup plus forts au sein des CLIC, qui distinguent les deux structures. Même le SAN Ouest Provence, qui comme nous l'avons vu tient particulièrement à valoriser l'impact des CLIé, reconnaît que les enjeux les plus forts sont traités au sein du CLIC et non des CLIé.

« Le CLIC va au-delà de l'échange, il est déjà décisionnel, il a pour objectif de faire avancer les choses sous l'autorité du préfet (...) Il y a un problème de financement des actions. Le financement des PPRT, c'est l'État, les industriels, les collectivités, mais on ne sait pas comment, quelle part chacun finance, combien. On attend une décision qui fixe les clefs de répartition des financements »,
Témoignage Vice-Président du SAN Ouest-Provence

Le cadrage administratif des CLIC par les services de l'État, si vivement dénoncé par les acteurs locaux, n'est finalement pas en cause. Ce sont les finalités des deux instances qui distinguent les deux structures, et les modalités d'organisation pratiques, notamment quant à leur ouverture au public, en découlent :

« La CLIC, c'est comme l'équipe technique du tour de France. La CLIÉ, c'est la caravane publicitaire. Les CLIC sont fermés, il y a une certaine confidentialité et on peut aborder des sujets qui ne peuvent pas être traités en CLIÉ. » Témoignage représentant CHSCT

Si les échanges paraissent plus libres au sein des CLIé, ce n'est donc pas parce que le dispositif est moins institutionnalisé, mais parce qu'il se contente d'être un lieu d'échange sans enjeu décisionnel. Est-ce que les CLIé parviendraient à maintenir un fonctionnement aussi ouvert s'ils avaient pour mission de mettre en place les PPRT ?

7. L'ouverture des GT du SPPPI

La participation aux groupes de travail se fait sur invitation de l'organisateur du groupe et de la DRIRE, cette dernière ayant par ailleurs un poids important dans le choix des thématiques traitées et la définition des ordres du jour.

Sur ce que nous avons pu observer lors des réunions du GT Dioxine (sous-groupe perception et communication), des séances plénières, des réunions du GT REX et du GT information du public, la définition de l'objet des discussions et des objectifs des groupes de travail est cadrée de manière significative par les représentants de l'État et de l'industrie. Ces groupes de travail font naître une connivence entre les participants, un « entre soi » : il est régulièrement fait

référence à ce qui peut être dit dans le groupe de travail, mais qui ne saurait être compris par le grand public. L'usage permanent de sigles et acronymes permet de symboliser la construction d'une « culture » commune : les habitués du groupe de travail, qu'ils soient techniciens, élus, experts, associatifs, riverains, etc. décryptent immédiatement les acronymes, alors que les nouveaux participants ont besoin qu'ils soient explicités. Ces acronymes constituent ainsi le langage commun que les gestionnaires du risque appellent de leur vœu, langage qui a aussi pour effet de tracer une ligne de partage entre ceux qui font partie du groupe et ceux qui n'en font pas partie.

Au-delà du vocabulaire, les échanges sont cadrés par l'expertise des gestionnaires traditionnels du risque (État et industrie). Dans le groupe sur le retour d'expérience, un représentant de l'inter-CHSCT CGT du Golfe de Fos a participé aux échanges et un des points qui a pu provoquer des discussions, voire des tensions dans le groupe de travail, est la définition de ce que l'on met dans le retour d'expérience. Pour le syndicaliste, les conditions de travail, le statut des salariés, la question de la sous-traitance (ou co-traitance) font partie de ce qui doit être discuté. Pour les représentants de la DRIRE et les industriels, le REX a pour vocation d'analyser les erreurs commises pour faire évoluer les procédures et prévenir ainsi la répétition des mêmes incidents et/ou accidents. De plus, l'objectif fixé étant la production d'un guide des bonnes pratiques, les éléments touchant trop au rappel du respect du code du travail, la critique de la sous-traitance, risquent d'effrayer les dirigeants de PME-PMI et seraient contre-productifs. Ainsi certaines modifications proposées par le représentant de l'inter-CHSCT CGT ont été, au final, mises de côté par l'animateur du groupe, avec l'accord de la DRIRE, et ce sans consultation de l'ensemble des participants au GT²⁹.

Ces assemblées de « sachants », ce que nous avons appelé la concertation réduite aux experts³⁰, sont cependant bousculées par ces nouveaux acteurs comme la coordination inter-CHSCT, ou encore des associations qui ont développé leur propre expertise et qui revendiquent un autre angle d'analyse des problèmes (une vision militante appuyée par des expertises propres à l'instar de la CRIIRAD). L'intégration de ces nouveaux acteurs, de leurs enjeux est un des objets de la rénovation du SPPPI PACA qui a été lancée.

29. Lors de notre rencontre avec les représentants de l'inter-CHSCT CGT, ces derniers réclamaient que la discussion continue sur leurs propositions.

30. Rychen et *al.*, 2005.

CONCLUSION

La trajectoire du SPPPI prend place dans un territoire, constitué par le bassin de Fos-sur-Mer et les pourtours de l'ouest de l'étang de Berre, à l'histoire plus longue que celle du dispositif. Pour le territoire concerné, cette trajectoire correspond au passage d'une nature luxuriante, mère nourricière et protectrice de ses habitants, idéalisée en véritable pays de Cocagne, à une zone industrielle à l'origine de pollutions, menaçante pour la santé de ses habitants. Ce temps long du territoire déborde largement le cadre de notre dossier que nous avons centré sur le SPPPI en tant que dispositif de gestion des risques ; il en constitue cependant la toile de fond, les acteurs locaux n'hésitant pas à invoquer, encore aujourd'hui, le paradis perdu dans leurs argumentaires.

Comme nous l'avons déjà décrit en introduction, le suivi de la trajectoire du SPPPI permet de dégager trois configurations de l'inscription de ce dispositif dans le territoire :

- une configuration d'émergence de la question environnementale, durant laquelle les problèmes de pollution sont réglés essentiellement par la négociation,
- une configuration dominée par la problématique de la gestion des risques industriels, où l'expertise prend une place de plus en plus prépondérante,
- une configuration d'émergence de la problématique santé environnementale, où le SPPPI doit prendre en compte de nouvelles formes de confrontation au public.

En prenant en compte une période antérieure à l'avènement du SPPPI (sa pré-histoire en quelque sorte), nous pouvons distinguer trois événements reconfigurateurs articulant l'enchaînement des différentes périodes :

- la décision de créer la ZIP de Fos-sur-Mer, en 1968,
- la transcription en droit français de la directive européenne Seveso, le 22 juillet 1987,
- l'annonce du projet d'implantation d'un incinérateur sur un territoire du Port Autonome de Marseille à proximité des communes de Fos-sur-Mer et Port-Saint-Louis-du-Rhône, en 2002.

La décision du gouvernement de Gaulle de créer la ZIP de Fos constitue ainsi le premier événement reconfigurateur pour le territoire. Les travaux puis la naissance de la ZIP provoquent un « séisme » qui modifie définitivement le territoire, devenu en quelques années la principale zone industrielle de France. Nous avons vu que les premières installations industrielles au cours de cette période provoquent, en même temps que le bouleversement du territoire, une pollution incontrôlée et sans précédent des eaux de l'étang de Berre. La prise de conscience de cette situation (conflits avec les acteurs locaux, pollution de l'étang) aboutit à la naissance du SPPPI en 1971. Cette première configuration constitue l'âge d'or du SPPPI, qui court jusqu'en 1987.

Dans sa première configuration, le SPPPI va essentiellement se préoccuper des problèmes de pollution de l'eau et de pollution de l'air dus à la multiplication de nouvelles installations industrielles. Son nom explicite bien ce programme : Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions d'origine Industrielles. Le risque industriel n'est pas alors à l'ordre du jour, et les éventuelles conséquences sanitaires dues à la pollution ne sont pas réellement évoquées. Il s'agit de réduire les rejets industriels, qui perturbent le cadre de vie privilégié des habitants locaux et dont les conséquences environnementales sur l'étang de Berre et ses pourtours risquent de devenir irréversibles. Un organisme est créé pour mesurer les pollutions aériennes, Airfobep, qui deviendra par la suite une Association Agréée de Surveillance de la Qualité de

l'Air avec un financement de l'État et des industriels, très présents dans le conseil d'administration.

Le dispositif SPPPI, mis en place en réponse aux protestations locales, fonctionne sur le mode de la négociation entre l'État, les industriels et les collectivités locales, qui à l'époque n'avaient pas les compétences et le poids politique que les lois de 1981 sur la décentralisation leur apporteront. Les associations locales et le public sont des moteurs qui restent extérieurs à son fonctionnement.

À la fin des années 1980, le SPPPI va prendre en charge la problématique du risque industriel. La loi du 22 juillet 1987 « *relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs* », constitue l'événement reconfigurateur articulant les deux premières périodes du SPPPI. Cette loi trouve sa genèse bien en amont : elle en fait la transcription en droit français de la réglementation européenne du 24 juin 1982, qui fait elle-même suite à la catastrophe de Seveso 6 ans plus tôt³¹. La catastrophe de Seveso a provoqué une prise de conscience progressive, notamment au sein des pouvoirs publics : un risque technologique majeur peut avoir des conséquences redoutables au-delà des enceintes industrielles, notamment en milieu urbain, et parfois sur le très long terme.

Le SPPPI entre donc dans une nouvelle configuration : l'objet principal change, le mode fonctionnement et les acteurs aussi. La thématique du risque technologique majeur devient prépondérante. Une commission risques, déclinée en plusieurs groupes de travail, est créée ; cette commission se réunit pour la première fois en juin 1987. Les groupes de travail (GT) se réunissent plusieurs fois par an avec une fréquence variable selon leur objet. Ils réunissent industriels et services de l'État, avec une présence variable des techniciens des collectivités. On discute sous l'impulsion des services de l'État en charge de l'industrie, des améliorations à apporter à la réglementation, aux process, à la communication voulue par la législation.

Au cours de cette période, le SPPPI insiste sur l'information des riverains des installations à risques, en vue de les éduquer aux bons réflexes en cas d'accident industriel ayant des conséquences hors de l'enceinte industrielle. Des campagnes d'information sont réalisées à partir de 1989, des plaquettes d'information intitulées « *une confiance lucide* » sont diffusées. Le Cyprès, qui aura en charge la communication et l'information préventive sur les risques, est inauguré en novembre 1991. Le public est récipiendaire des campagnes d'information, mais les riverains ne sont pas perçus comme des acteurs parties prenantes de la gestion des risques. Lorsque des représentants associatifs sont invités à participer à un groupe de travail, c'est parce qu'on pense qu'ils peuvent jouer le rôle de courroie de transmission de l'information vers « grand public ». Par ailleurs, les registres de l'expertise technique ou scientifique devient de plus en plus présent dans les travaux du SPPPI : des groupes de travail s'intéressent par exemple aux études de danger ou encore aux distances d'isolement autour des installations industrielles.

La deuxième configuration du SPPPI est donc caractérisée par la prépondérance de la thématique du risque majeur, la montée en puissance des discours experts et la production d'information éducative à destination des riverains.

Le projet d'implantation d'une usine d'incinération des ordures ménagères (UIOM) de la Communauté urbaine de Marseille constitue le troisième événement reconfigurateur de notre dossier. Le projet d'incinérateur prend place dans un contexte de montée en attention des questions de santé-environnement. Il s'inscrit dans une histoire longue, dont on pourrait à

31. Le 10 juillet 1976, un nuage de dioxine s'échappe d'un réacteur et se répand sur les communes alentours, dont Seveso.

nouveau décrire la trajectoire en termes de successions de configurations articulées par des événements faisant basculer le dossier. Cette description, qui pourrait faire l'objet d'un travail spécifique³², dépasse largement le cadre de cette conclusion. Nous retiendrons ici les principaux éléments montrant comment l'incinérateur a joué le rôle d'élément reconfigurateur dans la trajectoire du SPPPI. C'est au cours de l'année 2002³³ que les habitants de Fos-sur-Mer et Port-Saint-Louis-du-Rhône prennent connaissance du projet d'implantation d'un incinérateur sur le site caban sud du Port Autonome de Marseille. Rapidement, des collectifs d'opposants au projet sont créés ; à Port-Saint-Louis-du-Rhône, un Collectif Anti Incinération voit le jour le 22 novembre 2003. La présentation de cette création sur le site de l'association témoigne de la dimension reconfiguratrice du conflit autour de l'incinérateur, les questions de santé environnementale devenant au final la préoccupation première des associations locales :

« Le Collectif de Port Saint Louis s'est créé en 2002 et s'est officialisé en 2003 en association loi 1901. Constitué par des habitants et des responsables d'associations de la ville pour s'opposer à la construction de l'incinérateur de la CUM à Fos-sur-Mer sur la zone industrielle. Ce combat a permis de déclencher une prise de conscience sur les risques liés à l'augmentation des cumuls de pollution générés par l'activité industrielle de la zone Fos-Berre. L'élargissement des champs des préoccupations du Collectif l'a conduit à changer de nom pour devenir le Collectif Citoyen Santé Environnement de Port-Saint-Louis-du-Rhône (CCSE). »³⁴

Le projet d'incinérateur perturbe le SPPPI dans son fonctionnement et illustre la difficulté de ce dernier à s'emparer des questions de santé environnementale et à répondre aux nouvelles préoccupations des populations. Les collectivités locales et les intercommunalités impactées par le projet menacent de mettre un terme à leurs contributions financières aux dispositifs d'information comme le Cyprès, et adoptent une posture ouvertement critique vis-à-vis des services de l'État auxquels il est reproché de soutenir le projet d'incinérateur. En réaction au conflit provoqué par le projet, le SPPPI crée un groupe de travail sur les dioxines (au sein de la commission air). Mais ce groupe de travail continue à fonctionner sur le mode de la vulgarisation de l'expertise scientifique et se refuse à s'emparer de la question de l'incinérateur : les responsables associatifs engagés dans le conflit autour de l'incinérateur refuseront d'y participer.

Au cours de cette période, que l'on a fait débiter en 2002, d'autres éléments remettent peu à peu en cause la légitimité des instances d'information ou de concertation du public. Ainsi, en 2004, le débat public sur le projet Fos 2XL a vu émerger une demande d'état sanitaire zéro sur le territoire, ainsi que la proposition d'un Pacte de concertation par les acteurs locaux (jamais ratifié par l'État). Ces demandes sont réactivées quelques années plus tard, en 2010, lors des débats publics sur les projets Fos Faster et Fos Tonkin : plusieurs associations locales justifient leur non participation à ces deux débats par le non respect des engagements pris par l'État lors du débat Fos 2XL³⁵.

32. Nous remercions ici Tobias Girard pour son apport. Tobias Girard va prochainement présenter un travail de doctorat portant sur le conflit autour de l'implantation de l'incinérateur à Fos-sur-Mer : « Les pouvoirs du danger. Anthropologie politique des risques industriels et du conflit de l'incinérateur, zone industrielle de Fos-sur-Mer », thèse sous la direction de Marc Abélès, soutenance prévue en 2012.

33. Dès la fin des années 80, il est envisagé la fermeture de la décharge d'Entressen. Pour répondre à cette fermeture, des projets d'implantation d'un (ou deux) incinérateurs sur la commune de Marseille se succèdent, mais ne voient jamais le jour du fait des oppositions locales rencontrées.

34. <http://www.collectif-ccse.fr/lassociation/presentation-de-lassociation.html>

35. Pour plus de détails sur ces événements, on consultera le chapitre III du volume 1 du présent rapport : « Des questions sanitaires sans réponse aux problématiques publiques de santé-environnement ».

L'autre événement important de cette période est l'accident d'AZF et surtout la loi de 2003 sur la gestion des risques. Le SPPPI est toujours organisé par les services de l'État, et la loi de 2003 dite « Bachelot » introduit le public et les associations comme des acteurs de la gestion des risques. Le SPPPI s'ouvre donc aux associations, aux syndicats et représentants CHSCT, mais cette ouverture s'opère dans le contexte tendu du conflit autour du projet d'incinérateur. Le sujet embarrasse industriels et services de l'État qui le jugent trop politique pour être traité, et la problématique de la santé environnement qui embarrasse aussi l'expertise scientifique met à l'épreuve l'adaptabilité du SPPPI.

Cette période de doutes et d'interrogations pour le SPPPI a débouché sur une rénovation de son dispositif lancée en 2007 par le tout nouveau directeur de DRIRE, en y associant les collectivités, les industriels, les associations et les syndicats. Le nouveau SPPPI s'est doté d'une personnalité juridique, d'une déléguée générale, d'une charte de fonctionnement articulée autour de trois axes thématiques. Les deux premiers prolongent les commissions précédentes : il s'agit du groupe de travail Déchets et du groupe de travail Risques. Le troisième axe prend acte de l'émergence de nouvelles préoccupations pour les habitants riverains d'installations industrielles : il s'agit du groupe de travail Santé-Environnement.

Le SPPPI a au final perdu son monopole de dispositif de concertation sur les questions de pollution et de risques industriels : d'autres dispositifs ont vu le jour, comme les CLIC qui s'occupe de régler la question de l'imbrication de l'urbain et des installations industrielles, ou encore l'Institut Écociroyen pour la connaissance des pollutions créé par Ouest-Provence, dont on ne sait pas encore s'il sera une instance concurrente ou complémentaire du SPPPI Paca. Dans le même temps, la nouvelle configuration a abouti à un élargissement des compétences du SPPPI : il a officiellement élargi ses compétences territoriales à l'ensemble de la région Paca ; enfin, la question de la santé environnementale, longtemps rejeté hors du champ des concertations sur le risque industriel, est devenu l'un de ses axes thématiques structurants.

Bibliographie

Ouvrages

- Bernard Paillard, *La damnation de Fos*, Paris, Seuil, 1981.
- Francis Godard et Paul Bouffartigue (dir.), *Au fil de la lignée, Familles de sidérurgistes en Provence* (mis en ligne le 31 mai 2006. <http://enquete.revues.org/document217.html>), 1985.
- Ricard Georges, *Marseille-sur-Fos ou la Conquête de l'Ouest*, Chambre de commerce et d'industrie de Marseille (collection Histoire du commerce et de l'industrie de Marseille XIX^e-XX^e siècles), 1989.
- Lalo Anne, Du Jardin Philippe, Beltrando Bruno, Arnaud de Vaubrun Gilles, *Information du public sur les risques technologiques majeurs : Impact de la campagne des Bouches-du-Rhône d'Avril-Juin 1989*, Nice, Éditions MEPP, 1989. (rapport pour la DRIRE Paca).
- Lalo Anne, *Stratégie de communication pour informer le public sur les risques majeurs : synthèse*, Nice, Éditions AGP et MEPP, 1989. (rapport pour le MEDDTL).
- Andurand Robert, *Saga des secrétariats Permanents de Prévention des Problèmes Industriels*, Bordeaux, Éditions Préventiques, 1996.
- Jacques Garnier, *L'évolution du complexe industriel de Fos/Lavéra/étang de Berre - Re-compositions et re-territorisations industrielles en Provence*, LEST-Conseil régional de Provence Alpes Côte d'Azur, Septembre 2001.
- Maurice Olive, Jean- Pierre Oppenheim, « La communauté urbaine de Marseille : un fragment métropolitain », in François Baraize et Emmanuel Négrier (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 2001.
- Jacques Garnier, Jean-Benoît Zimmermann, *L'Aire Métropolitaine Marseillaise et les territoires de l'industrie*, LEST / GREQAM et IDEP, document de travail, 2004.
- Martinais Emmanuel, *Les territoires du risque – La prévention des risques industriels comme processus de co-production*, ENTPE, MEDD, INRA, Rapport final, 2007.
- Suraud Marie-Gabrielle, *La catastrophe AZF. De la concertation à la contestation*, La Documentation française, 2007.

Rapports

- La lutte contre la pollution Industrielle dans le département des Bouches-du-Rhône : Bilan et perspectives en 1984*, DRIRE Provence Alpes-Côte d'Azur, 1984.
- Naphtachimie. De l'histoire du site pétrochimique de Lavéra, 1949-1987*, Naphtachimie, 1987.
- État de l'environnement industriel, Provence-Alpes-Côte d'Azur*, DRIRE PACA, Éditions 1998, 2000, 2006 et 2008.
- Sugier A. et al., *Concertation autour des sites industriels. Synthèse d'une démarche de réflexion de l'IRSN*, Rapport IRSN, Mutadis, CEPN, 2003.
- Étude sur les attentes des acteurs autres que la DRIRE dans le cadre de l'évolution du SPPPI PACA*, ID International, Étude pilotée par la DRIRE PACA pour le compte du SPPPI PACA, Rapport détaillé, 15 janvier 2009.

**LA PORTEE DE LA CONCERTATION.
MODELISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA
PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DECISIONNELS**

CHAPITRE III

UN DEBAT DE GRANDE PORTEE : LA LGV PACA

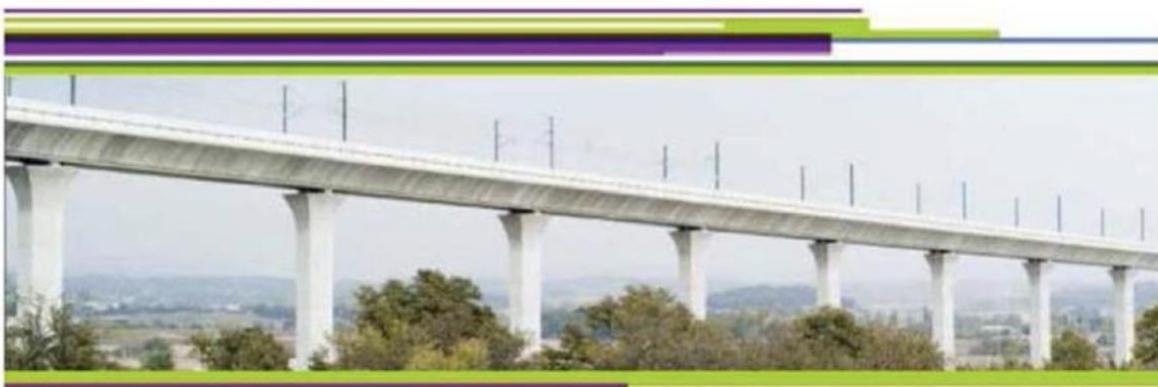
JEAN-MICHEL FOURNIAU (DEST-IFSTTAR)

CHAPITRE III. UN DEBAT DE GRANDE PORTEE : LA LGV PACA

SOMMAIRE

I.	Les trois configurations du dossier LGV Paca	95
II.	La configuration d'émergence politique du dossier LGV Paca (1998-2003).....	97
1.	La mémoire des contestations du TGV Méditerranée	97
2.	L'émergence politique du dossier LGV Paca et la structuration du pilotage institutionnel du projet	99
3.	Les formes de mobilisation du public à l'initiative des grands élus	104
III.	La configuration de débat public (2004-2011) : Variations d'une arène régionale de discussion sur le projet LGV Paca	108
1.	La période du débat public sur la LGV Paca (décembre 2003 à décembre 2005).....	108
2.	La période des études complémentaires (2006 – 2008).....	112
3.	« La mission Cousquer » de février à septembre 2009 : le système ferroviaire de la région Paca à l'horizon 2040	115
4.	La relance de la concertation sur les études préalables à l'enquête d'utilité publique, automne 2009-automne 2011	117
IV.	Le retour du conflit territorial depuis l'automne 2011	124
	Conclusion.....	127
	Annexe I. Le positionnement de RFF à l'entrée en débat : Construire la légitimité de la LGV Paca.	131
1.	Comment porte-t-on les projets de LGV en France ?.....	131
2.	Les justifications du projet : grande vitesse et grande capacité	133
3.	Les positions des partenaires	134
4.	Les 3 scénarios du type de desserte à 2 axes retenus par le Comité d'orientation	135
5.	La solidité du consensus du Comité d'orientation.....	136
	Annexe II. Le positionnement des acteurs à l'entrée dans le débat.....	138
1.	Les acteurs du débat : des profils départementaux opposés	138
2.	Finalités de la participation : une grande diversité des conceptions.....	141
3.	La forme du débat : un « kit » du débat pour libérer l'initiative des acteurs.....	142
4.	Le contenu du débat : démarquer l'expression de la CPDP de celle des acteurs institutionnels	143
	Annexe III. Le point de vue d'un observateur impliqué avant l'ouverture du débat : une débat sans âme ?.....	146
1.	Le risque d'un débat sans âme, centré sur la seule dimension technique du projet.....	146
2.	La sensibilité du territoire	148
3.	Dossier sans âme.....	150
4.	Le rôle de la CPDP : des études complémentaires à demander à RFF.....	151
	Annexe IV. L'irruption de l'opposition dans le débat, dès son ouverture.....	152
1.	Le débat ne fait que commencer, il faut déjà mettre à son crédit la constitution d'une coordination des opposants.....	152
2.	La contestation nouvelle apporte des arguments nouveaux. C'est une chance pour impulser un vrai débat d'opportunité.....	155
	Annexe V. Une thématique transversale : l'arc méditerranéen.....	157
1.	Trois représentations différentes de l'arc méditerranéen.....	157
2.	Le processus de métropolisation.....	158
3.	La spécificité de l'arc méditerranéen français	159

CHAPITRE III. UN DEBAT DE GRANDE PORTEE : LA LGV PACA



Le processus de concertation se poursuit

Le 9 Juin dernier, vous avez assisté à la réunion de présentation du bilan des concertations qui se sont déroulées entre 2005 et 2008.

La Direction régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur de Réseau Ferré de France et la mission LGV PACA vous remercient de votre Implication dans le projet.

Courant octobre, vous serez conviés à participer à l'élaboration du dispositif de concertation et d'information du public qui constituera la prochaine étape du processus de concertation.

Jean-Miche/ CHERRIER
Chef de la mission L GV PACA

Courriel reçu de la direction régionale Paca de RFF le 17 septembre 2010



Madame, Monsieur,

A la demande de Messieurs les Préfets des départements des Bouches-du-Rhône et du Var, et pour répondre à la demande de Mme Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET et de Monsieur Thierry MARIANI d'approfondir, sur la base de la consultation déjà engagée, les points qui ont fait l'objet d'une forte incompréhension au plan local, Réseau Ferré de France confirme la suspension des réunions publiques prévues dans les Bouches-du-Rhône et dans le Var .

Cordialement,

Jean-Michel Cherrier
Chef de la mission LGV PACA

Courriel reçu de la direction régionale Paca de RFF le 29 novembre 2011

À quatorze mois d'intervalle, ces deux courriels donnent à voir ce que nous appelons dans notre analyse un changement de configuration. La concertation, relancée à la suite du rapport Cousquer — mission de médiation d'un haut fonctionnaire pour sortir de l'impasse à laquelle avait abouti la première phase de concertation suite au débat public — qui réinstallait au cœur de la dynamique du projet les conclusions du débat public tenu quatre ans plus tôt, est à nouveau suspendue face au conflit territorial qu'elle a ranimé à l'automne 2011, et qui contraint à une nouvelle bifurcation du dossier. La réunion de l'instance de pilotage du projet — son comité d'orientation —, tenue le 22 décembre 2011, acte en effet qu'il ne s'agit plus d'un projet de ligne à grande vitesse, mais d'un « projet global de mobilité ferroviaire » : « *il faudra trouver un nouveau nom. Parce que la notion de grande vitesse ne correspondra plus à la réalité : il y aura à la fois la grande vitesse, mais aussi la desserte de proximité et le fret* »¹ indique le Préfet de Région à l'issue de ce Comité d'orientation qu'il préside.

Le dossier de la LGV Paca occupe une place importante dans notre projet de recherche sur la portée de la concertation parce qu'il illustre comme un cas d'école la notion de trajectoire d'un projet d'aménagement et les bifurcations imposées par les conflits territoriaux qui sont son mode d'existence dans l'espace public, bifurcations qui balisent des configurations successives, des arrangements spécifiques des acteurs et des arguments en conflit. Lors d'une réunion, le 9 juin 2010, au palais des Congrès de Marseille, où RFF conviait les acteurs associatifs pour préparer la concertation à conduire sur les études préalables à l'enquête d'utilité publique du projet, Yves Cousquer, revenant sur la mission que le gouvernement lui avait confiée début 2009 en vue de décider de l'option de tracé de la LGV Paca (arrêtée le 29 juin 2009), déclarait :

« Ce n'est pas une astuce technique qui a permis de traiter le problème politique, c'était de regarder en face les conclusions du débat public. Le débat public est venu renverser l'opinion préétablie de RFF et de l'État (le tracé le plus direct). (...) Le débat public a changé l'ordre des termes pour une raison simple : c'est que les transports régionaux ferroviaires pris en charge par la Région ici comme ailleurs ont suscité une attente qui n'existait pas à ce degré 15 ans avant quand la SCNF avait défini les grandes options du TGV Méditerranée qui s'arrêtait à Fréjus. (...) À partir du moment où l'on intégrait cela, et cela n'a pas été facile de l'intégrer au terme du débat public, donc on a passé du temps encore, mais c'est le temps du mûrissement, on ne peut pas gommer comme cela le mûrissement. Quand vous avez un maître d'ouvrage qui était sur une lancée, un débat public qui diverge par rapport à cette lancée, il fallait aussi que RFF fasse sa mue sur le sujet, il n'y avait pas que l'opinion publique qui devait évoluer, RFF aussi, la technostructure devait évoluer. » Verbatim de la réunion, p. 23.

(http://www.lgvpaca.fr/pdf/Verbatim_reunion_du_9_juin2010-01.pdf)

Cette citation d'Yves Cousquer formule l'intuition qui nous a conduit à proposer de mettre au centre de notre recherche la notion de portée, et l'analyse balistique des dossiers, le suivi de leurs configurations successives, pour comprendre comment un moment de débat public peut infléchir la trajectoire d'un grand projet. D'une configuration à l'autre, c'est à la fois le projet qui change ; la topographie des acteurs, avec en particulier l'émergence de nouveaux acteurs, associatifs notamment ; les objets de conflit qui les mobilisent (qui ne se limitent jamais à la seule défense d'un territoire) ; l'articulation des arguments qu'ils déploient dans diverses arènes publiques ; l'agencement de ces arènes (dont on sait que l'inégale accessibilité se conjugue avec

1. Hugues Parant, Verbatim de la conférence de presse tenue à Marseille le 22/12/2011, retransmise par FR3 Paca.

de fortes différences de visibilité) ; et l'horizon temporel de l'action, qui se concrétise notamment dans des « feuilles de route » pour le pilotage du projet.

Pour mettre en travail cette approche, nous avons constitué pour ce dossier un corpus numérisé qui a commencé à être analysé avec le logiciel Prospero². Cette exploration « assistée par ordinateur » conduite par Jean-Michel Van Couyghem faisait l'objet du second volume du rapport intermédiaire et déployait assez largement les éléments de périodisation repris ici. Mais cette exploration demandait à être affinée et approfondie, pour aller au-delà de l'exercice d'apprentissage du maniement du logiciel et de ses grandes potentialités, et en tirer pleinement partie pour enrichir l'enquête conduite parallèlement selon des moyens plus classiques. Cela n'a pas été possible dans le cadre de ce projet aux moyens trop limités pour assurer un contrat de durée suffisante à Jean-Michel Van Couyghem. Nous n'avons donc pas repris dans ce rapport final cette partie du travail réalisé au début de notre projet de recherche.

I. LES TROIS CONFIGURATIONS DU DOSSIER LGV PACA

L'enquête conduite par ces divers moyens, et une forte implication personnelle de l'auteur dans ce dossier au moment du débat public (voir ci-dessous), permettent de dégager les grandes configurations qui marquent la trajectoire du dossier, et la périodisation qui affine la description de sa configuration centrale. Ce chapitre est donc consacré à l'exposé de cette trajectoire, pour comprendre comment le débat public a donné des prises différentielles aux acteurs du dossier pour influencer la marche du projet. Le chapitre suivant, centré sur la mobilisation des acteurs institutionnels de l'aire toulonnaise sur le projet LGV Paca, offre également un regard, plus focalisé, sur la trajectoire du dossier, du moins dans les périodes constitutives de ce que nous appelons la configuration de débat public. En effet, l'histoire de ce dossier est loin d'être close. La trajectoire que nous décrivons se décline donc simplement en trois configurations :

- une configuration d'émergence politique du dossier (1998-2003) qui accompagne la mise en service du TGV Méditerranée, avec comme enjeu principal des interactions concernant le projet, la mise en place du pilotage institutionnel de la LGV Paca autour du nouvel acteur qu'est Réseau ferré de France et l'horizon d'une définition partagée des grandes fonctionnalités du projet pour pouvoir saisir la Commission nationale du débat public ;
- une configuration de débat public (2004-2011), avec plusieurs phases — préparation et déroulement du débat ; concertation d'après-débat ; décision du projet à approfondir et concertation autour des études en vue de la déclaration d'utilité publique — dans lesquelles un système d'acteurs largement ouvert par le débat public, se déploie pour porter ou contrer les différentes alternatives identifiées au cours du débat et peser sur l'horizon de réalisation du projet ;
- une configuration de conflit territorial, ouverte à l'automne 2011.

De cette dernière configuration, nous pouvons surtout dire qu'elle constitue une bifurcation qui clôture la configuration précédente, délimitant ainsi la portée du débat public comme moment dans la trajectoire du dossier, chemin parcouru dans les mobilisations territoriales qui animent le cheminement du projet (cf. chapitre I. du premier volume).

2. Francis Chateauraynaud, *Prospero. Une technologie littéraire pour les sciences humaines*, Paris, CNRS Éditions, 2003.

Une position d'acteur dans le dossier

Avant d'exposer plus avant la trajectoire du dossier, il nous faut indiquer que nous avons souhaité donner à lire, en annexe de ce chapitre, les appuis que notre propre implication dans ce dossier constitue pour la description proposée. Cette annexe livre donc un témoignage sur l'engagement du chercheur dans une position d'acteur, évoquée en introduction du rapport (volume 1). Nous nous autorisons pour préciser les conditions de cet engagement un passage à la première personne.

J'étais en lien avec les deux vice-présidents de la Commission nationale du débat public dans diverses arènes, dès leur nomination et la mise en place de la CNDP en tant qu'autorité administrative indépendante, en septembre 2002, en application de la loi de démocratie de proximité de février 2002. Lien plus ancien avec Georges Mercadal : précédemment vice-président du Conseil général des ponts et chaussées, il y avait lancé une réflexion sur le débat public et m'y avait associé. Liens noués avec Philippe Marzolf notamment dans une instance d'échanges entre maîtres d'ouvrage et CNDP à laquelle je participe depuis l'origine (voir note 6, 2^{ème} partie du volume 1). Aussi, dès la décision de la CNDP d'organiser le débat public sur la LGV Paca, et la nomination de Philippe Marzolf comme président de la Commission particulière du débat public (CPDP), le 5 mai 2004, il a été question de ma participation au travail de la CPDP compte tenu, notamment, des travaux que j'avais conduits sur les contestations du TGV Méditerranée avec André Donzel et Jacques Lolive. Le président de la CNDP n'ayant pas souhaité que j'en sois directement membre, c'est une position d'assistance stratégique à la CPDP qui a été négociée avec son président et RFF, puisque la loi prévoit que le maître d'ouvrage finance l'ensemble des dépenses liées à l'organisation et au déroulement du débat. Pendant un peu plus d'un an (juillet 2004-septembre 2005), j'ai donc occupé cette position qui n'était pas très précisément définie. Dans la phase de préparation du débat, j'ai accompagné ma participation aux travaux de la Commission par la rédaction de quelques notes qui me semblaient pouvoir éclairer la réflexion collective. Aussi, l'ensemble des membres de la CPDP m'a-t-il rapidement considéré comme étant un membre supplémentaire de la Commission (qui n'avait d'ailleurs que 6 membres alors qu'une CPDP peut en compter jusqu'à 7), ayant par exemple en charge l'organisation de la première réunion thématique du débat, sur l'arc méditerranéen. Ce sont ces notes et la synthèse de la réunion sur l'arc méditerranéen qui sont reproduites en annexe. J'ai ajouté à chacune de ces notes un bref chapeau qui en situe les conditions de rédaction.

En cours de débat, j'ai eu la tâche de formaliser la demande d'expertise complémentaire soumise à l'approbation de la CNDP puis, à l'approche de la fin du débat, celle de préparer la synthèse présentée par la Commission lors des réunions de clôture du débat, et j'ai ensuite directement contribué à la rédaction du compte rendu du débat par la secrétaire générale de la Commission, Dominique de Lauzières, de mi-juillet à début août 2005, et notamment à celle de sa fiche de synthèse, préparée dès la clôture du débat, pour la mi-juillet. La synthèse formulait l'idée qu'à la fin du débat une poursuite de la concertation s'imposait autour de 3 familles de projets — un projet de LGV Côte d'Azur, un projet de desserte en chapelet des métropoles littorales, un projet de liaison TER rapide supposant l'approfondissement des solutions alternatives présentées dans le débat —, expression que la CPDP opposait explicitement aux 3 scénarios de desserte que RFF avait présentés dans son dossier et tout au long du débat. La CPDP exprimait ainsi l'idée que le débat avait conduit à profondément reformuler les questionnements d'entrée dans le débat. Yves Cousquer dit « le débat public est venu renverser l'opinion préétablie de RFF et de l'État », et la CPDP proposait cette reformulation autour de l'idée de familles de projet entre lesquelles le débat n'apportait pas de conclusion, ce qui appelait donc une nouvelle phase de concertation. C'est dans des termes

très proches de cette reformulation que RFF a exprimé, début décembre 2005, sa décision de poursuivre les études, en faisant du « tracé des métropoles du sud », le scénario de référence.

Cette position d'acteur dans un dossier, même si c'est dans le cadre d'une CPDP, instance indépendante qui n'a pas à donner un avis sur le dossier mis en débat, oriente le raisonnement vers l'action dans le cours de laquelle on est pris. Pour une CPDP, à ce qu'elle retire de ses contacts avec les acteurs et de sa propre réflexion collective : la détermination de ce qui fait débat dans le projet du maître d'ouvrage, l'organisation du débat sur ces questions, la réaction à chaud aux multiples événements qui ponctuent le déroulement du débat, la rédaction d'un compte rendu qui restitue l'expérience des participants au débat, etc. Les traces de cette activité sont donc des matériaux comme les autres contributions au cours du débat qu'il faut soumettre à l'analyse. Ce qui n'est pas simple lorsque l'on en est l'auteur ou l'un des auteurs dans un collectif... Livrer les traces les plus élaborées de cette activité, les notes rédigées pour la Commission, parce qu'elles offrent une description correspondant d'assez près au cahier des charges de notre projet de recherche sur la portée de la participation du public, a semblé une bonne manière de se déprendre de ce travail fait dans le cours de l'action. En le soumettant à la discussion de mes collègues, chacun pourra juger de la pertinence des anticipations faites en situation, qui ont durablement forgé le regard porté sur ce dossier. C'est donc également informer au mieux la critique à laquelle nous soumettons maintenant notre analyse.

II. LA CONFIGURATION D'ÉMERGENCE POLITIQUE DU DOSSIER LGV PACA (1998-2003)

Le projet LGV Paca est présenté comme un nouveau projet quand il émerge sous ce nom dans l'espace public au tournant des années 1990/2000, un peu avant la mise en service du TGV Méditerranée (2001). Pourtant, comme nombre de projets d'aménagement, il a déjà une longue histoire, qui a vu se constituer ses principaux protagonistes : quand il devient public, le projet est déjà associé à un milieu bien fourni et qui ne manque pas de critiquer la nouveauté annoncée pour la resituer dans l'histoire de l'aménagement du territoire et ses conflits potentiels. Il en est ainsi de la LGV Paca, tant les contestations du TGV Méditerranée restent ancrées dans les mémoires régionales. La configuration d'émergence politique du dossier LGV Paca est donc d'abord celle où le projet s'individualise et se dégage progressivement de l'histoire du TGV Méditerranée.

1. La mémoire des contestations du TGV Méditerranée

Lors de l'élaboration du schéma directeur des trains à grande vitesse, en 1989, le mandat confié par le gouvernement à la SNCF comporte l'étude d'une ligne à grande vitesse prolongeant le « TGV Sud-est vers Marseille, l'Italie ou l'Espagne », dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire. Le projet dénommé « TGV Méditerranée » comporte, outre la partie effectivement réalisée de Valence à Marseille, une branche se décrochant au nord d'Aix-en-Provence pour rejoindre Fréjus-Saint-Raphaël par le centre Var, et desservir Nice, et une branche se décrochant à Avignon vers Nîmes et Montpellier. Le projet est considéré comme prioritaire par la SNCF en raison de sa forte rentabilité que permettraient des relations entre Paris à Marseille en 3 h et entre Paris et Nice en 3h30.

Le tracé est présenté aux grands élus en juillet 1989, sans les mobiliser réellement, pas plus que la publication d'une carte dans la presse régionale dans le courant de l'automne n'avait suscité de réactions. La discrétion des discussions entre la SNCF et les grands élus autour d'un projet qui semble bien lointain est mise à mal par l'inscription de tracés dans des documents de planification présentés aux élus locaux à l'occasion de discussion portant sur d'autres aspects

de la gestion du territoire : luttés contre les incendies ou remembrement. Une de ces cartes du tracé, présentée à des élus locaux du nord des Bouches-du-Rhône en décembre 1989, déclenche de vives réactions, les élus locaux prenant conscience de la tangibilité du projet de cette manière détournée. Une importante mobilisation contestataire s'amorce à la suite de cette « fuite », avec la constitution d'associations locales de défense dans chacun des villages concernés, de premières manifestations et pétitions dès janvier-février 1990. Élus locaux et associations de riverains coordonnent rapidement leur action à l'échelle des départements, dans la Drôme, le Vaucluse, les Bouches-du-Rhône (avec la création de la CARDE (Coordination d'action régionale de défense de l'environnement)) et le Var. Un conflit d'une ampleur régionale inégalée, qui durera jusqu'en 1997, vient de démarrer³.

Le conflit du TGV Méditerranée a fait éclater la présentation initiale du projet, la branche vers Fréjus étant abandonnée par le gouvernement en janvier 1991, suite à la mission Querrien. Cette mission de médiation avait été constituée en août 1990 pour arrêter avec les élus locaux le détail du tracé résultant de la décision annoncée le 14 juillet par le Président de la République, qui modifiait sensiblement le projet initial de la SNCF pour éviter les collines drômoises et se rapprocher de la vallée du Rhône. Les discussions dans le Var montraient l'hostilité à la réalisation d'une ligne traversant le Var des acteurs politiques locaux (notamment le président du Conseil général du Var Maurice Arreckx) et des associations locales dans le centre Var. Cette partie du projet qui semble donc difficile à faire passer est abandonnée pour ne pas bloquer l'ensemble du projet. Les branches vers Marseille et Montpellier sont présentées à l'enquête d'utilité publique à l'automne 1992. Le projet est déclaré d'utilité publique en 1994 et les travaux commencent en 1995 pour la branche vers Marseille. Le 7 juin 2001, le TVG Méditerranée entre en service, en reliant Paris et Marseille en 3 heures, et suscite une importante couverture médiatique. Mais la réalisation de la branche Languedoc-Roussillon a été repoussée et celle-ci évolue vers une ligne mixte, marchandises et voyageurs : le contournement ferroviaire Nîmes-Montpellier fait l'objet d'une concertation recommandée par la CNDP en 2003 ; le projet de ligne nouvelle de Perpignan à Montpellier fait l'objet d'un débat public CNDP à l'automne 2008.

L'abandon de la branche vers Fréjus et Nice avait été motivé par la double opposition des grands élus du Var et de la population du centre Var, celle-ci ayant largement participé à la première année des contestations du TGV Méditerranée, comme celle des villages au nord d'Aix-en-Provence, lieu de naissance du conflit, pour s'opposer à l'embranchement vers Fréjus se détachant au ras de la Sainte-Victoire. Après son abandon en 1991, cette branche n'aura plus d'existence publique en tant que projet d'aménagement et de transport. Mais beaucoup des associations locales constituées à l'époque (au nord du Pays d'Aix comme dans le centre Var, l'Association de Sauvegarde des Pays de la Sainte-Baume ou Stop Nuisances Cuers, par exemple) ont continué d'exister, se battant contre d'autres projets d'infrastructure dans le Centre Var (par ex. un projet d'aéroport pour Toulon à Cuers à la fin des années 1990). Elles se sont mobilisées dès l'annonce publique du projet de LGV Paca et continuent de le faire aujourd'hui.

Le conflit régional d'opposition au TGV Méditerranée a fortement marqué les mémoires locales, et il a été évoqué à de nombreuses reprises lors du débat public de 2005. Il faut noter que l'un de ses principaux ressorts était l'opposition à la conception du TGV soutenue par la

3. Sur ce conflit, voir Jacques Lolive, *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, 1999, et Donzel A., J-M. Fourniau et J. Lolive, *Les contestations du TGV Méditerranée. Mise en perspective historique et analyse des conflits en régions Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon*, rapports d'étape pour la DTT et la Drast du ministère de l'Équipement, Inrets, juillet 1994, 116 p., et mai 1995 (2 tomes, 29 p. et 46 p.)

SNCF (RFF n'est créé qu'en 1997) d'un « avion sur rail » desservant Nice le plus rapidement possible sans desservir le Var ailleurs qu'au Luc, près de Saint-Raphaël, et l'absence d'une politique conjointe de développement du transport régional, alors que le département n'est plus desservi par le chemin de fer dans son cœur historique, seulement sur sa côte. Ces questions de l'articulation entre grande vitesse, amélioration des dessertes entre métropoles régionales et développement des TER avaient été formulées par le Collège des experts du TGV Méditerranée en septembre 1992, sans que cela ne réoriente les conceptions dont RFF hérite à sa création, et que le gestionnaire d'infrastructure réactualise avec le projet de LGV Paca, ce qui ne manquera pas de réactiver les contestations⁴. Le conflit du TGV Méditerranée avait également conduit la SNCF à réaliser de très nombreuses études de tracés, auxquelles divers acteurs avaient opposé des contre-propositions. La mémoire du conflit, c'est donc aussi celle des tracés les plus conflictuels, avec des zones de blocage comme le nord du pays d'Aix, et de ceux qui restent envisageables. Par exemple, le tracé proposé par J-P. Ferrier (géographe à l'université de Provence) en septembre 1992 à la suite de sa participation au Collège des experts du TGV Méditerranée, pour relier Marseille au nord de Toulon, à Cuers, puis Fréjus, en sortant de la vallée de l'Huveaune par le col de l'Ange (entre Gémenos et Cuges).

2. L'émergence politique du dossier LGV Paca et la structuration du pilotage institutionnel du projet

Pour profiter du succès annoncé du TGV Méditerranée, le gouvernement relance le projet d'une ligne à grande vitesse dans la région Paca, à l'occasion du Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) du 15 décembre 1998. Le CIADT décide « *d'approfondir les études relatives à la desserte de Toulon et de la Côte d'Azur* ». L'horizon d'un débat public sur ce projet n'est pas évoqué dans la décision, mais la première CNDP ayant été mise en place un an auparavant, la programmation d'un débat sera nécessaire pour poursuivre le projet après les premières études. Cette configuration d'émergence du dossier LGV Paca est donc déjà fortement marquée par l'horizon d'un futur débat public, contrairement à ce que nous avons examiné dans les chapitres précédents sur le dossier de la THT Boutre-Carros ou sur le dossier de la gestion des risques autour de l'étang de Berre et de Fos.

RFF a été créé l'année précédente et est encore en cours de constitution. C'est par exemple à la suite du premier débat public conduit en 1999 sur son projet de branche sud du TGV Rhin-Rhône, reliant Lyon à Besançon, que le nouveau gestionnaire d'infrastructure se dote d'un expert concertation-débat public en recrutant le secrétaire général de la CPDP, Yann Le Floch⁵, et en lui confiant la mission de monter ce qui deviendra l'unité concertation et débat public de RFF. C'est donc 18 mois après le CIADT que RFF se saisit réellement de la décision prise et lance des études d'opportunité du développement d'une ligne à grande vitesse dans la région Paca pour s'approprier le legs des études du TGV Méditerranée et l'actualiser. Ces études sont cofinancées par le Ministère des transports, RFF et la SNCF. Le projet prend alors son nom de LGV Paca. Cette première phase d'étude générale est également une reprise de contact avec les

-
4. La cohésion du transport régional était d'ailleurs identifiée lors de l'étude de contexte réalisée par RFF avant le débat public comme la plus importante des raisons probables d'opposition au projet de LGV Paca.
 5. Yann Le Floch avait été recruté, après sa thèse d'aménagement à Tours, comme secrétaire général adjoint de la CPDP sur le projet de branche sud du TGV Rhin-Rhône. À la fin du débat, il a remplacé le secrétaire général Bernard Féry appelé à une autre mission, avant d'être recruté par RFF à la suite du débat. Auparavant, Yann Le Floch avait fait partie des sept doctorants (avec Cécile Blatrix, José-Frédéric Deroubaix, Jean-Marc Dziedzicki, Arthur Jobert, Xavier Piechaczyk et Sandrine Rui) de l'équipe « Enquêtes et débat publics : l'expérience démocratique » constituée par J-M Fourniau, Marianne Ollivier-Trigalo (Inrets) et Muriel Tapie-Grime (Paris 13), pour une recherche réalisée dans le cadre du PRÉDIT.

grands élus régionaux, sachant que ceux-ci dans la nouvelle économie des projets ferroviaires résultant de la création de RFF, auront à contribuer fortement au financement du projet.

RFF estime que les premiers contacts avec les grands élus permettent d'avancer. RFF lance donc le processus des pré-études fonctionnelles fin 2001, et constitue en interne une équipe de projet spécifique, confiée à Ronan Leclerc qui conduit en parallèle à RFF les études des dessertes ferroviaires régionales pour le Contrat de plan État-Région Paca. Notons que la phase des pré-études fonctionnelles a été individualisée par les maîtres d'ouvrage dans le processus d'études des infrastructures linéaires pour répondre à la situation ouverte par l'existence du débat public. Ces études, remises au Ministre des transports en janvier 2003 dans le cas de la LGV Paca, sont destinées à ce que le gouvernement puissent décider de la saisine de la CNDP⁶. Cette phase d'études associe plus fortement les grands élus et leurs services. Mais, dans le cas de la LGV Paca, aucune instance de pilotage du projet incluant les élus n'est pour autant constituée. Le 24 mars 2003, les grands élus de Paca sont reçus à leur demande par le ministre des transports, Gilles de Robien, et lui font part de leur souci commun de voir aboutir le projet mais également de leur insatisfaction vis-à-vis d'une conduite de projet qu'ils jugent trop opaque. Le ministre demande au préfet de la Région Paca de mettre en place un partenariat technique et financier associant les collectivités territoriales concernées, RFF, la SNCF et l'État, de créer et présider un comité d'orientation (Codor) réunissant tous ces partenaires, et de mettre au point une convention pour le cofinancement des études complémentaires *et* du débat public. Le ministre demande également à RFF de préparer la saisine de la commission nationale du débat public, dans la perspective de l'organisation d'un débat public, prévu à l'époque pour le second semestre de l'année 2004, après les élections régionales. Il s'agit d'un premier décalage temporel, la remise des pré-études fonctionnelles en janvier 2003 ayant ouvert la possibilité d'une saisine immédiate de la CNDP pour l'ouverture du débat avant les élections régionales. Ces décisions ont été notifiées par le ministre (direction des transports terrestres) le 29 avril 2003 au préfet de la région Paca et au président de RFF.

Pour cette configuration d'émergence du projet, nous allons préciser deux enjeux qui caractérisent bien l'empreinte que l'horizon d'un débat public fait déjà peser : la problématique du cofinancement des études et du futur débat public ; les formes de mobilisation du public à l'initiative des grands élus. Pour autant nous ne sommes pas encore dans la configuration nouvelle que l'ouverture du débat public créera. Dans la configuration d'émergence, le projet est encore fortement tributaire des études léguées par le TGV Méditerranée — il faudra le saut de l'entrée dans la préparation du débat public pour s'en dégager —, et le système d'acteurs fortement institutionnel, autour de la question du copilotage des études par les grandes collectivités régionales, pour définir les fonctionnalités générales du projet sans toucher encore aux enjeux précis de desserte et de tracé.

a) Un dispositif de pilotage du projet LGV Paca cofinancé par les collectivités

Une originalité de la décision ministérielle d'avril 2003 est d'associer RFF, l'État, la SNCF et les collectivités territoriales non seulement dans le cofinancement des études (c'est la règle depuis la création de RFF) mais aussi du débat public, ce qui est une première. Le montant cumulé des études et de la préparation, de l'organisation et de la conduite opérationnelle du débat public est évalué à 4 millions d'euros, à répartir pour moitié entre l'État et ses établissements publics (RFF et SNCF), et pour moitié entre les collectivités territoriales. Cette

6. Avant la loi de démocratie de proximité, de février 2002, la saisine de la CNDP n'est pas obligatoire. Mais le gouvernement autorise les maîtres d'ouvrages à saisir la CNDP pour les très grands projets linéaires (TGV, autoroutes, THT).

spécificité est paradoxale : elle dénote la méfiance traditionnelle dans la région entre les collectivités territoriales et l'État, les premières craignant autrement de ne pouvoir peser sur le projet — et le fonctionnement du dispositif sera l'occasion régulière de manifester cette méfiance, au Codor comme au Comité technique —, mais elle implique que tous doivent s'accorder sur ce que doit être un projet d'intérêt général pour le porter conjointement devant la population.

Ce cofinancement ne s'est pas fait sans soulever des objections de RFF qui voit mal comment les collectivités porteront leur double rôle d'acteurs s'exprimant dans le débat sur le projet du maître d'ouvrage dont elles auront préalablement cofinancés l'élaboration. L'expérience de RFF en la matière a été plutôt négative, notamment dans la préparation du débat CDG-Express alors que le partenariat n'envisageait pas un cofinancement et une co-préparation du débat public. L'avantage du cofinancement — le partage des coûts des études *et* du débat public — est contrebalancé par les risques qu'il comporte pour le déroulement du débat et l'évolution du projet, mal évalués selon RFF par le ministère quand il a opté pour cette démarche. Aussi, est-il envisagé un temps de confiner le rôle des comités technique et d'orientation à l'identification des études complémentaires à réaliser, réservant le domaine du débat public au seul maître d'ouvrage. Mais ce dernier s'accommode du dispositif prévu dans la décision ministérielle dans la perspective d'en faire un outil contraignant les collectivités à être solidaires du projet. Une co-élaboration du dossier support du débat public pourrait en outre favoriser « un projet partenarial d'appropriation locale du projet » à l'issue du débat.

Par ailleurs, le Préfet s'emploie à limiter les risques par une composition du Comité d'orientation excluant les collectivités qui pourraient poser le plus de problèmes. Les collectivités territoriales parties prenantes du dispositif de cofinancement sont la Région Paca (PS), les Conseils généraux des trois départements, Bouches-du-Rhône (PS), Var et Alpes-Maritimes (UMP), et les trois agglomérations de Marseille (Communauté urbaine, CUM), Toulon (Communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée, TPM) et Nice (Communauté d'agglomération de Nice Côte d'azur, Canca), chacune présidée par un sénateur UMP maire de la commune-centre. Ainsi, le choix a été fait de ne pas mettre toutes les communautés d'agglomération dans le comité d'orientation pour exclure Aix-en-Provence dont la maire, également présidente de la communauté d'agglomération du pays d'Aix est très hostile au passage de la LGV sur le territoire de la Capa (où étaient nées les contestations du TGV Méditerranée) et l'a manifesté en refusant de participer au cofinancement des études. Cela exclut de fait d'autres communautés d'agglomération concernées, celles de Dracénie (Draguignan), Fréjus-Saint-Raphaël, Cannes ou Antibes, qui réclameront au cours du débat public leur intégration au Comité d'orientation. Mais Marseille ne peut être exclue, qui manifeste pourtant très vite sa défiance vis-à-vis des études de RFF et finance ses propres études du triangle Marseille-Aix-Aubagne pour faire valoir son point de vue au sein du dispositif de pilotage de la LGV Paca, entraînant bientôt Toulon dans cette démarche (voir le chapitre suivant).

La formalisation de la coopération par le haut n'est donc pas sans effet sur les interactions au sein du dispositif. Dès le premier comité d'orientation, le 10 novembre 2003, les grands élus marquent d'ailleurs leurs distances vis-à-vis d'un cofinancement dont la légitimité est mise en cause : Christian Estrosi, président du Conseil général des Alpes-Maritimes conditionne son acceptation au fait que les études montrent bien que le projet est prioritaire au niveau européen. Jean-Noël Guérini, président du Conseil général des Bouches-du-Rhône, ira jusqu'à dire que le financement devrait être pris en charge par le seul maître d'ouvrage ; son accord vaut seulement s'il obtient du gouvernement l'engagement de réaliser effectivement l'infrastructure au terme du débat public ainsi que la garantie qu'il n'y aura pas de dérapage financier. Jean-Claude

Gaudin, maire de Marseille reprend à son tour cette dernière condition. Jacques Peyrat, maire de Nice, considérant quant à lui que de tous les projets, la LGV Paca est le plus crédible et qu'il ne se fera que s'il y a une « réelle unité et une vision partagée au sein de la région », demande son inscription au CIADT de la fin 2003. Le consensus affiché par les grands élus devant le ministre en mars 2003 se trouve donc fragilisé, avant même la saisine de la CNDP, par les contradictions des objectifs portés par les collectivités territoriales associées au pilotage du projet (voir l'annexe 1). Pour expliciter ces conflits d'objectifs, qui contraignent RFF à reprendre ses études en vue du débat public, revenons sur la consistance du projet LGV Paca au stade des pré-études fonctionnelles.

b) Un projet se dégageant lentement des conceptions héritées du TGV Méditerranée

Les études d'opportunité, conduites par RFF en 2000-2001, puis les pré-études fonctionnelles conduites par l'équipe de projet LGV Paca à partir de fin 2001, débouchent sur un dossier transmis au ministre le 24 janvier 2003, puis présenté aux grands élus pour la mise en place du Comité d'orientation. Les services de la Région Paca, des départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes sont associés à leur avancement avec la mise en place d'un Comité technique piloté par le SGAR, qui se réunit à partir de juillet 2003. Ces études, qui se dégagent lentement des conceptions héritées du TGV Méditerranée, mettent en évidence pour RFF l'opportunité du projet en termes économiques et en matière d'aménagement du territoire. Elles ont porté essentiellement sur l'analyse des potentiels de trafic de la région Paca et les grandes options de tracé envisageables. Le potentiel de trafic fait apparaître la problématique de la saturation de l'unique ligne ferroviaire existante en Paca, assurant à la fois les fonctions de desserte par TGV des grandes agglomérations — Marseille, Toulon, Fréjus, côte d'Azur jusqu'à Nice et Menton —, les dessertes TER que la Région envisage de développer très fortement, et le trafic de marchandises, régional et international, depuis et vers l'Italie via Vintimille, où le trafic routier connaît une croissance rapide.

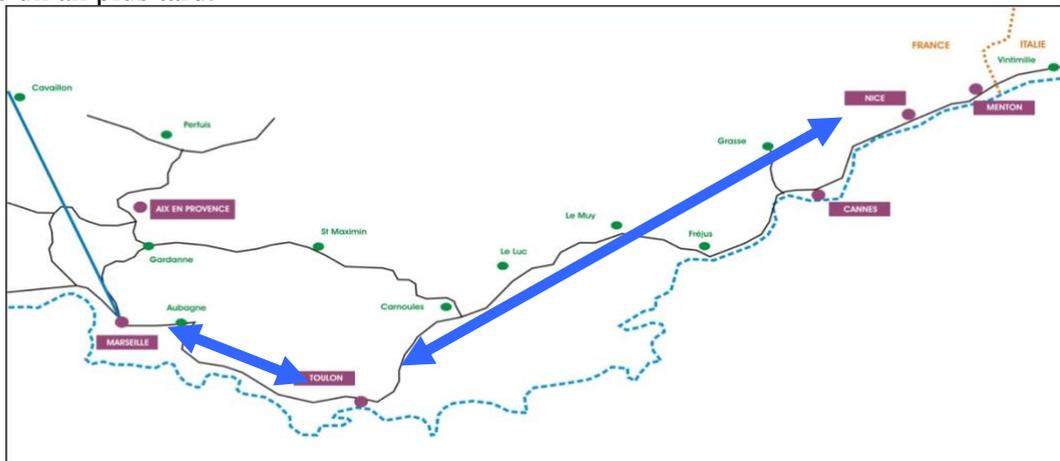
À l'issue de ces études, les grands objectifs présentés par RFF lors de la première réunion du Comité d'orientation, le 10 novembre 2003, sont énoncés comme suit dans le dossier censé préfigurer le dossier de saisine de la CNDP :

- **« améliorer l'accessibilité de la région PACA, au cœur de l'Arc Méditerranéen.**
- **faciliter les déplacements à l'intérieur de la région, en résolvant les principaux problèmes de saturation de la ligne actuelle, pour y développer les TER, ou les trains de marchandises.**
- **répondre à des besoins de déplacements importants (60 millions de voyages de longue distance concernés par an, tous modes confondus en 2020).** » Synthèse du dossier de la réunion du Codor LGV Paca du 10/11/2003.

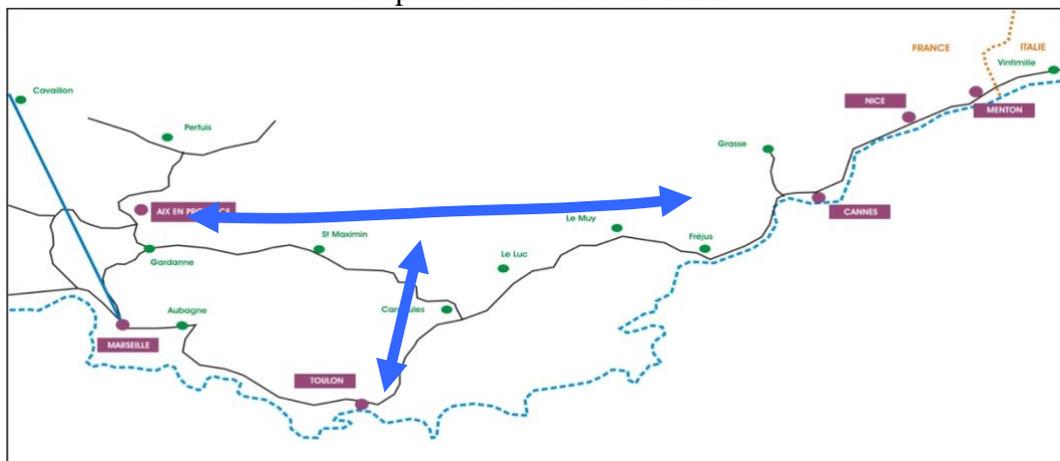
Avec l'idée d'arc méditerranéen, de Barcelone à Gênes, c'est l'enjeu d'une inscription de la région dans le réseau européen à grande vitesse qui est mise en avant, et la question de la reconnaissance de l'importance de cet arc qui n'a pas été retenu dans la liste des projets prioritaires de grandes liaisons européennes pouvant prétendre à un financement communautaire, renouvelée en juin 2003 par le rapport Van Miert sur la politique européenne des transports à l'horizon 2020, contrairement à la liaison Lyon-Turin concurrente pour les liaisons entre l'Espagne et l'Italie, inscrite dans la listes des *TEN* dès l'origine et dorénavant partie intégrante du corridor 5, de Lyon vers la frontière ukrainienne.

La question de la saturation conduit RFF à proposer de qualifier la LGV Paca par un double enjeu : « grande vitesse et grande capacité ». L'idée de grande capacité, empruntée aux études

faites en Italie pour la rénovation du réseau entre Gênes et Vintimille et entre Gênes, Turin et Milan, est énoncée dans l'une des notes du dossier présenté au Codor mais n'est pas encore reprise dans la note de synthèse. Elle sera en revanche au centre du dossier soumis au débat public un an plus tard.



L'option d'une LGV littorale



L'option d'une LGV par le centre Var

Cartes issues du dossier de la réunion du Codor LGV Paca du 10/11/2003, pièce n° 2 « Études et actions menées de 2000 à 2002 »

Les thématiques de l'arc méditerranéen et de la « grande capacité » sont nouvelles par rapport aux études héritées du TGV méditerranée. Concernant les fuseaux de passage (cartes ci-dessus), les études dégagent deux grandes options envisageables de passage de la LGV et leurs principales contraintes environnementales : une ligne à grande vitesse dans le « moyen pays », avec une antenne vers Toulon et l'autre vers la Côte d'Azur, reprenant le schéma du tracé étudié à l'époque du TGV Méditerranée⁷ mais envisageant d'emblée le prolongement de la ligne nouvelle au-delà du Luc jusqu'à Cannes ou jusqu'à Nice ; ou une option nouvelle, une ligne à grande vitesse au plus près du littoral entre Marseille, Toulon et la Côte d'Azur. Chacune de ces options comporte des variantes d'itinéraires.

7. Dans le dossier du Codor du 10/11/2003, la note intitulée « LGV Paca, l'éventail des scénarios envisagés » comporte d'ailleurs une première section sur l'utilisation de ligne Marseille-Vintimille existante avec des trains pendulaires, comme en écho à l'un des thèmes majeurs des contestations du TGV Méditerranée : l'utilisation du pendulaire sur les couloirs ferroviaires existants. Pourtant la SNCF comme RFF ont toujours rejeté ce type de solution, finalement coûteuse pour les faibles gains de temps permis, et en ont convaincu beaucoup d'acteurs. Très tôt dans le débat public, c'est la FNAUT-Paca qui présentera un exposé montrant que le pendulaire n'était pas une solution à la saturation à venir de la ligne, et la question du pendulaire ne sera plus évoquée.

Cette présentation du dossier, notamment les options de passage de la LGV, soulève de fortes objections des grands élus, chacun des protagonistes tenant à rappeler les objectifs qu'il souhaite voir atteints à travers le projet de LGV Paca et les points de blocage territoriaux sur lesquels il n'est pas envisageable de revenir. Le 1^{er} scénario, par le littoral, ne satisfait pas les conditions de temps de parcours Paris-Nice que les acteurs azuréens ne veulent pas voir dépasser 3h30, alors que le 2nd, par le centre Var, ne satisfait pas Marseille qui veut être au cœur de l'arc méditerranéen. Précisons les objections formulées au cours des premières réunions du Comité technique, dans l'été 2003.

Les techniciens des Alpes-Maritimes soulignent que l'objectif à atteindre est celui d'un temps de parcours de 3h30 / 3h40 entre Nice et Paris, considéré comme le plancher de la plage de pertinence du train face à l'avion. Une gare nouvelle située au niveau de l'aéroport et connectée au futur tramway assurerait une intégration hautement souhaitable du projet dans la chaîne des déplacements. Pour la Région Paca, les fonctionnalités du projet sont d'une part de permettre de bien relier la Côte d'Azur vers Paris et de prendre en compte la desserte de l'agglomération toulonnaise, et d'autre part de permettre de développer les dessertes ferroviaires locales sans investissement lourd, grâce au gain de capacité sur le réseau existant que permettra une ligne nouvelle. Par ailleurs, une bonne liaison par la LGV entre les aéroports de Nice et de Marseille permettrait d'éviter la nécessité d'un troisième aéroport en Paca. Le Conseil Général du Var souligne la nécessité d'« un accès direct au TGV » pour Toulon et souhaite l'étude d'une gare nouvelle pour Toulon : ce sont les missions (amélioration des fréquences et meilleurs temps de parcours) que la LGV pourra offrir à Toulon qui importe plus que l'option de passage pour y parvenir. L'évaluation des effets socio-économiques sur les territoires desservis, singulièrement pour le centre du département, depuis Saint-Maximin jusqu'à Fréjus, qui connaît la plus forte croissance démographique, devra être réalisée. Le Conseil Général des Bouches-du-Rhône juge que l'examen des performances ne doit pas être réduit aux seuls temps de parcours entre les grandes villes de PACA et l'Île-de-France. Il demande que l'on mette en avant des dessertes de qualité pour l'ensemble des points desservis, en particulier pour des liaisons le long de l'Arc Méditerranéen. Il insiste sur la nécessaire qualité de l'insertion dans l'environnement.

Les grands élus valident l'ensemble de ces objections et propositions lors de la réunion du Comité d'orientation du 10 novembre 2003, retoquant de fait le projet présenté par RFF qui ne leur semble pas assurer une desserte équilibrée des trois départements et des trois grandes agglomérations concernées. Un ensemble d'études complémentaires est demandé avant que RFF saisisse la CNDP avec un nouveau projet reflétant une position partagée sur ses fonctionnalités. Le Comité technique se réunit dès le 13 novembre pour définir le programme précis des études portant sur le positionnement des gares, la desserte des aéroports, le transport de marchandises, l'évaluation des effets socio-économiques sur les territoires desservis, notamment la dimension économique et touristique, et les questions d'insertion environnementale. Leurs résultats devront être présentés au Comité d'orientation prévu en juillet 2004 pour entrer dès lors dans la préparation du débat public. Au vu de l'avancement de ces études, RFF peut saisir la CNDP en avril 2004 et la CNDP décide le 5 mai 2004 d'organiser le débat public sur la LGV Paca, ouvert dix mois plus tard. La mise en place du Comité d'orientation, avec sa première réunion et celles du Comité technique, marque ainsi, à travers l'exigence d'une reformulation du projet, la transition vers une nouvelle configuration, celle de débat public.

3. Les formes de mobilisation du public à l'initiative des grands élus

Cette transition entre une configuration d'émergence institutionnelle du dossier et une configuration de débat public est également marquée par la création à l'initiative de grands élus

d'instruments destinés à peser sur l'élaboration du projet. Nice veut s'assurer que le projet retenu permet un temps de parcours vers Paris le plus court possible, 3h40 étant considéré comme une limite indépassable. Le maire et plusieurs élus constituent mi-février 2003 l'Association TGV Provence-Alpes-Côte d'Azur « *afin de faire pression sur le gouvernement pour que le TGV soit inscrit dans le schéma territorial de l'État* »⁸. La présidence en est confiée à François Leblond, ancien préfet (notamment du Var, 1992-1994, puis préfet de la Région Auvergne, 1996-1999), ancien président de la société d'autoroute ESCOTA (1999-2002) et président de la COFHUAT (Confédération française pour l'habitation, l'urbanisme, l'aménagement du territoire et l'environnement). Présidée par un homme de réseau⁹, l'association agit donc essentiellement comme un lobby auprès des pouvoirs publics, sans chercher à mobiliser le public autrement qu'en communiquant largement sur son action. Sa première action est de préparer la saisine du ministre des transports par les élus azuréens et du Var, qui sont ainsi reçus le 24 mars 2003, avec les suites que nous avons détaillées plus haut. Après le débat public, l'association portera la thématique de l'arc méditerranéen, avec un projet Interreg IIIB associant la Généralité de Catalogne, les régions Ligurie, Languedoc-Roussillon et Paca pour promouvoir la mise en cohérence des différents projets de liaisons ferroviaires nouvelles de la façade méditerranéenne et la prise en compte de l'arc méditerranéen dans les projets prioritaires du réseau européen de transport.

L'organisation à l'initiative de la région Paca d'un ensemble de réunions publiques deux ans avant la tenue du débat CNDP est plus originale. Il s'agit tout à la fois de peser dans le dispositif institutionnel de pilotage du projet qui se met en place, et de préparer le débat en mobilisant le public en faveur du projet de LGV Paca. Parmi les collectivités territoriales associées au pilotage du projet, la Région est en effet un acteur faible, beaucoup plus que les départements disposant d'une forte stabilité politique et de ressources financières nettement plus élevées, et que les agglomérations, trois parmi les dix plus importantes agglomérations françaises (au 2^{ème}, 5^{ème} et 9^{ème} rangs), disposant d'un capital symbolique et d'un poids politique considérables. Or le projet de LGV Paca, entièrement situé dans la même région, fait unique pour une infrastructure linéaire de 250 km, est structurant pour l'aménagement régional, compétence politique majeure de la collectivité régionale. La mobilisation du public lui apparaît donc comme un moyen de peser sur la conduite du projet, et la Région constitue dès 2001 l'Association TGV Développement Var-Nice Côte d'Azur pour porter ses propositions puis animer les réunions publiques.

Présidée par Gérard Piel, élu varois, vice-président communiste chargé des Transports au Conseil régional Paca, l'association TGV Développement Var-Nice Côte d'Azur est créée au printemps 2001 pour que « *les études entreprises par RFF sur l'implantation d'une ligne TGV traversant le Var et les Alpes-Maritimes soient connues de tous et qu'un grand débat public soit organisé à l'échelle régionale, à l'image de celui qui avait préludé à l'installation de la ligne électrique THT Boute-Carros* »¹⁰. L'association est animée par Alain Patouillard, ancien cheminot, et agit en lien avec des associations « ferroviathes » comme « Les Amis du rail azuréen », « Le train, avenir du centre Var », membres fondateurs, et le MNLE Paca (Mouvement national de lutte pour l'environnement, créé en 1981 dans la mouvance de la CGT). Rencontres du vice-président de la Région avec les responsables nationaux de la SNCF, de RFF et des pouvoirs publics, et réunions publiques locales sont les moyens que se donne l'association pour faire prendre conscience, d'abord aux élus, de l'importance du projet et de la

8. *Le Petit Niçois* du 27 février 2003.

9. François Leblond a tiré profit de sa première expérience de débat public sur la LGV Paca, et a présidé en 2009-2010 la commission particulière du débat public sur le projet de transport public du Grand Paris.

10. *L'Humanité* du 9 juin 2001.

nécessité de le faire « sortir des cartons » : « *Le projet de ligne à grande vitesse vers Nice n'a fait l'objet que de quelques lignes dans l'audit commandé par le gouvernement et il n'a été évoqué lors des discussions parlementaires du mois de mai [2002] que par les élus régionaux conscients des difficultés que nous rencontrerons tous dans quelques années, mais Paris est loin. Ce projet, comme beaucoup de projets ferroviaires, semble avoir été mis dans les cartons sans que cela soit dit pour avoir à éviter des justifications peu convaincantes. Nous nous devons de le faire ressortir* »¹¹. À la suite de la demande de rencontre des élus azuréens et varois chez le ministre des transports, l'association entreprend d'organiser des réunions publiques dans chaque département littoral.

Il s'agit d'assurer un portage politique du projet en faisant entendre la voix des élus locaux. Il s'agit également de sensibiliser les associations et riverains à la nécessité de la réalisation de la ligne nouvelle, et d'en préciser les conditions. Dans le Var, la desserte de Toulon est considérée comme une fonctionnalité indispensable du dossier. Les transports collectifs sont évoqués par les participants à ces réunions, afin de lutter contre la pollution occasionnée par les voitures et les problèmes d'engorgement pendant les périodes de vacances. La pression immobilière subie par le département est un argument en faveur d'un projet desservant le Var et articulé avec de meilleurs dessertes régionales. L'organisation la plus rapide possible du débat public est également demandée. Lors de la première réunion publique, à Aix-en-Provence, le 11 mars 2003, Gérard Piel, vice-président du Conseil régional, précise que les objectifs de l'association sont « *d'obtenir qu'un grand débat soit organisé afin que tous les habitants de PACA puissent donner leur avis sur l'opportunité d'une desserte à grande vitesse des Alpes-Maritimes tout en desservant correctement les Bouches-du-Rhône et le Var* »¹². Alors que RFF avait réalisé entre octobre 2001 et début 2002 « *une enquête auprès d'acteurs importants de PACA (préfets, maires ou présidents de collectivités, parlementaires, chambres consulaires, associations)* »¹³, l'association vise avec ses réunions à dresser un état beaucoup plus large de l'opinion publique régionale, appréhendée comme généralement favorable au projet. Mais dans les deux cas, il s'agit pour préparer l'entrée en débat public, d'anticiper les arguments ou contre-arguments, d'évaluer les attentes et les craintes. Les réunions permettent également de diffuser l'information disponible sur le projet dans une période où, jusqu'à l'ouverture du débat public, « *le manque d'informations officielles précises et les informations incomplètes ou erronées qui circulent déjà risquent d'engendrer le développement de fronts de refus, et à terme le rejet du projet comme en 1990* »¹⁴. L'association, forte de cette première expérience, l'amplifiera dans la période suivante jouant un rôle remarqué dans la préparation du débat public en organisant en un an, entre le printemps 2004 et le début du débat, une quarantaine de réunions publiques. Elle a à nouveau entrepris, fin 2007, une nouvelle série de rencontres publiques pour peser sur l'adoption d'un projet à la fin des études complémentaires, puis début 2012, pour affirmer son « oui à une ligne nouvelle moderne, rapide et efficace » alors que le conflit territorial de l'automne 2011 a remis en question l'avancement du projet. L'association TGV Développement Var-Nice Côte d'Azur est ainsi l'un des acteurs qui traverse les configurations successives du dossier LGV Paca.

11 Compte rendu de réunion publique du 8 avril 2003, La Garde, Var.

12 Compte rendu de la réunion publique du 11 mars, Mairie d'Aix-en-Provence.

13. Dossier de la réunion du Codor LGV Paca du 10/11/2003, pièce n° 2 « Études et actions menées de 2000 à 2002 ».

14. Communiqué de presse du 10 septembre 2004.

Conclusion

La configuration d'émergence politique du dossier LGV s'achève avec le CIADT du 18 décembre 2003 qui lance une nouvelle phase d'études en vue de la préparation du débat public. Il décide « *l'inscription de la LGV Paca sur la carte des infrastructures à long terme. Un débat public sur ce projet aura lieu en 2005* ». La commande du CIADT vis-à-vis du projet de LGV Paca met en avant trois fonctions : les déplacements sur l'arc méditerranéen, l'accessibilité au Var et aux Alpes-Maritimes et l'amélioration des déplacements internes à la région, actant ainsi les priorités mises en avant par les grands élus lors du premier Comité d'orientation du projet. Le calendrier est également décalé pour permettre la réalisation des études qui y ont été décidées et tenir compte de l'échéance des élections régionales du printemps 2004.

« La réalisation de la ligne à grande vitesse (LGV) PACA Provence Alpes Côte d'Azur vers Toulon, Nice et l'Italie a fait l'objet d'une décision de principe du CIADT du 15 décembre 1998. Sur la base de cette décision, une étude d'opportunité sur le développement de la grande vitesse a été réalisée, dont les conclusions ont été déposées le 24 janvier 2003.

*La LGV PACA, **chaînon manquant de l'arc méditerranéen**, améliorera l'accessibilité du Var et de la Côte d'Azur depuis le nord et améliorera les déplacements à l'intérieur de la région. Construite jusqu'aux environs de Nice, elle offrira un temps de parcours de 3h30 à 4h00 entre Nice et Paris »* (Dossier de presse du CIADT du 18 décembre 2003, p. 19. Le texte en gras l'est aussi dans le document original)

Ces deux paragraphes du dossier de presse du CIADT résument bien les caractéristiques de la première configuration du dossier de LGV Paca. L'annonce politique faite fin 1998 inscrit le projet dans une sphère institutionnelle, autour d'études conduites par RFF et la SNCF, sans associer réellement les élus à la définition de ses grandes fonctionnalités, avec un calendrier de projet rythmé par le déroulement théorique des procédures d'utilité publique, commençant dorénavant par un débat public, sans fixer d'horizon temporel inscrit dans les échéances du territoire régional. La mobilisation des grands élus en 2003 bouleverse cette feuille de route technocratique et achemine la conduite du projet vers une nouvelle configuration, celle du débat public. La remise au ministre par RFF des pré-études fonctionnelles en janvier 2003 devait permettre la saisine de la CNDP dans la foulée et un débat public conduit avant les élections régionales de 2004. Les grands élus remettent en cause à la fois ce calendrier précipité, les modalités du pilotage institutionnel et le contenu du projet. Pour peser sur le projet, les grands élus interpellent le ministre, revendiquent et obtiennent d'être associés au pilotage du projet et du débat public. L'année 2003, où se met en place le nouveau dispositif de pilotage du projet, apparaît ainsi comme une phase de transition pour redéfinir le calendrier devant conduire à l'ouverture du débat public (de fait décalée de 18 mois par rapport à la prévision initiale) et le projet à y soumettre. Les grands élus mettent en avant dans cette phase de transition ce qui fait consensus entre les collectivités et les acteurs locaux : l'importance du projet LGV Paca pour un aménagement équilibré du territoire régional ; leur conviction partagée sur sa rentabilité qui doit conduire l'État et l'Europe à en faire une priorité ; l'idée d'arc méditerranéen qui donne au projet sa dimension européenne ; la contribution du projet à l'amélioration des dessertes régionales qui doit ordonner sa consistance territoriale. La configuration d'émergence du projet LGV Paca n'est pas totalement confinée à l'arène institutionnelle que formalise le dispositif de pilotage du projet, la Région souhaitant mobiliser plus largement le public bien en amont du débat public. Mais c'est l'ouverture du débat public qui va réellement permettre que se constitue une scène régionale de discussion sur le projet LGV Paca.

III. LA CONFIGURATION DE DEBAT PUBLIC (2004-2011) : VARIATIONS D'UNE ARENE REGIONALE DE DISCUSSION SUR LE PROJET LGV PACA

La préparation et le déroulement du débat, la concertation d'après-débat, puis le choix gouvernemental de l'option à approfondir et la concertation autour des études en vue de la déclaration d'utilité publique constituent les phases successives, s'étirant sur sept années, de ce qui nous apparaît comme une même configuration du dossier LGV Paca, celle dont les caractéristiques essentielles sont liées au débat public. Moment très court dans cette longue période, le débat public conduit par la CPDP en structure en effet durablement les propriétés. Durant toute cette période émerge, se structure puis se délite une arène régionale de discussion publique sur le projet LGV Paca, fonctionnant comme point de passage obligé de tout ce qui se trame sur d'autres arènes, celles des études techniques, du pilotage institutionnel et de la décision politique, celles des conflits territoriaux qui accompagnent l'avancement du projet. On constate ainsi une réelle stabilité du système d'acteurs qui se constitue au moment du débat public, la permanence d'un ensemble de thématiques autour desquelles se tissent les échanges, orientés par un horizon défini en termes d'aménagement régional. Le moment du débat public a également permis de définir les grandes alternatives qui servent de référence aux multiples études de définition du projet, réalisées par le maître d'ouvrage mais également par des collectivités et des acteurs associatifs. Le déroulement du débat public puis les phases de concertation qui lui succèdent, avec leurs dispositifs propres, donnent un cadre aux conflits territoriaux que suscite la détermination plus précise des fuseaux de passage envisagés. Mais ces conflits ne remettent pas en cause au cours de cette configuration le rôle central du cadre négocié de la concertation, cadre qui structure ce que nous appelons une arène régionale de discussion publique sur le projet. Et quand ils le font à l'automne 2011, rendant impossible la poursuite de la concertation longuement préparée pendant l'année précédente, c'est une nouvelle configuration qui se met en place, les lieux de régulation du conflit étant à rebâtir, la référence au débat public ou à la charte de la concertation élaborée à l'automne 2010 n'opérant plus face au retour des conflits territoriaux.

Pour montrer ce qui fait la cohérence de cette configuration de débat public pendant sept ans, examinons d'abord ce qui varie le plus dans cette durée, à savoir les dispositifs de concertation successifs, et le projet qui se transforme notablement à l'occasion de chacune des phases de concertation. Car ce sont bien ces variations qui montrent la force propulsive du moment du débat public conduit par la CNDP pendant toute la durée de la configuration. Nous revenons d'abord sur le débat public lui-même, dont les conditions de mise en place et de déroulement sont largement décrites dans les notes annexées à ce chapitre, avant d'envisager la concertation mise en place après le débat public pour en approfondir certaines thématiques, puis la mission confiée à Yves Cousquer, évoquée en introduction de ce chapitre, et enfin la concertation ouverte en préparation de l'enquête d'utilité publique, dont l'interruption fin 2011 fait basculer le dossier dans une nouvelle configuration.

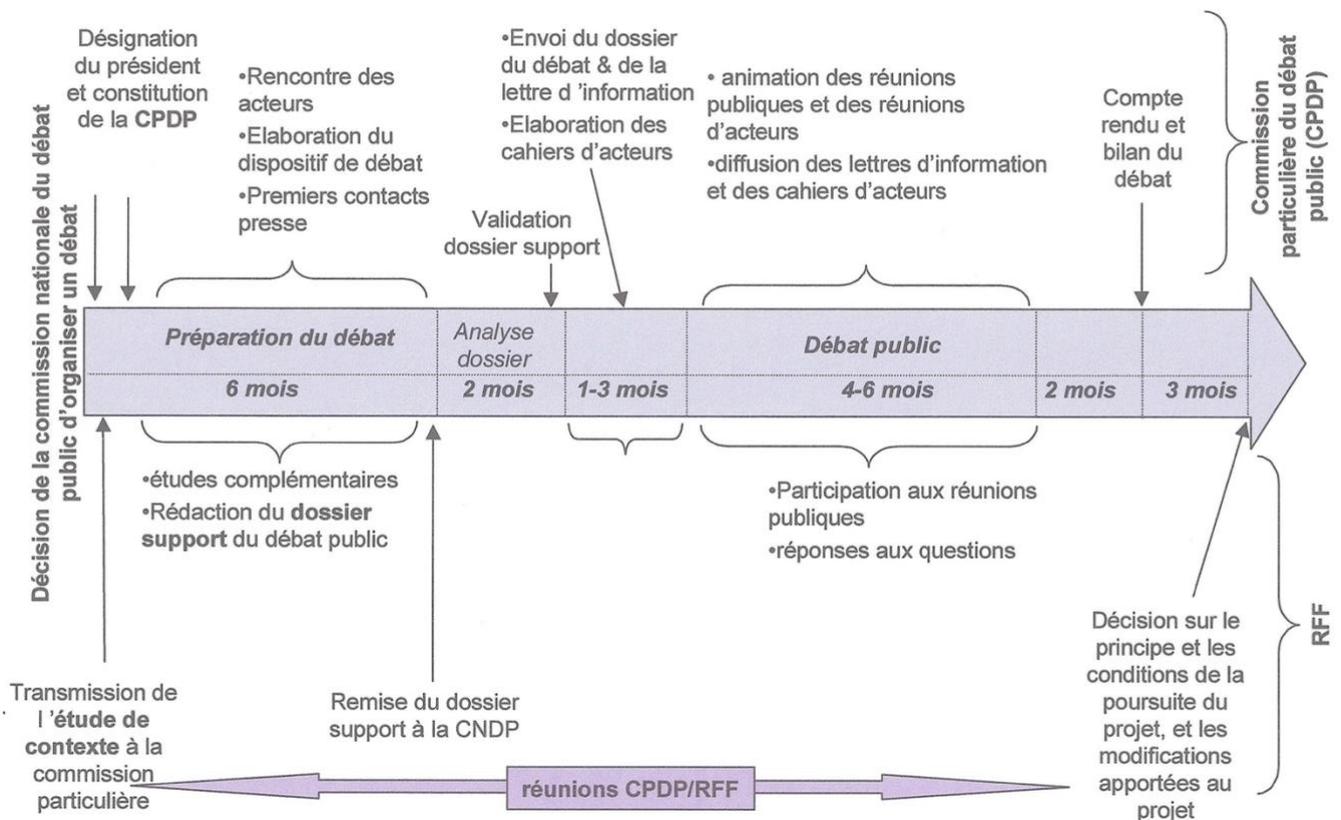
1. La période du débat public sur la LGV Paca (décembre 2003 à décembre 2005)

Après la décision du CIADT du 18 décembre 2003 décidant de soumettre le projet de LGV Paca à un débat public, Réseau ferré de France est en mesure de saisir effectivement la CNDP en avril 2004. La période du débat public peut donc être ouverte avec cette saisine à laquelle la CNDP répond un mois plus tard, le 5 mai 2004, en chargeant l'un de ses deux vice-présidents de l'organiser. Nous clôturons la période par la décision du Conseil d'administration de Réseau ferré de France du 2 décembre 2005 — trois mois après la publication du compte rendu et du bilan du débat par la CNDP —, donnant suite à son projet en lançant « un ambitieux programme

d'études » pour tenir compte des résultats du débat public. Comme on l'a mentionné, le compte rendu de la CPDP et le bilan de la CNDP recommandaient l'ouverture d'une nouvelle phase de concertation à la suite de la décision de RFF, effectivement ouverte par la décision du Conseil d'administration.

Le graphique ci-dessous indique le déroulement théorique de cette période, après la décision de la CNDP d'organiser le débat. Dans le cas de la LGV Paca, RFF a demandé un délai supplémentaire de 3 mois pour la réalisation du dossier-support, mais la CNDP a statué dès réception du dossier, début février 2005, sur l'organisation du débat, fixant son ouverture au 21 février 2005, moins de dix mois après la saisine. Le débat n'ayant été prolongé que d'une quinzaine de jours pour l'expertise complémentaire validée par la CNDP le 11 mai 2005, la décision de RFF intervient ainsi 19 mois après la saisine de la CNDP, et 25 mois après le premier Codor. Deux années particulièrement intenses pour tous les acteurs du débat public. L'exigence de respect de ces délais font d'ailleurs en permanence peser sur la préparation et la conduite du débat public la contraintes de l'urgence.

Préparation et déroulement du débat public : 18 à 22 mois rôles de la Commission particulière du débat public (CPDP) et de RFF



Pour comprendre le contenu des phases successives de cette configuration de débat public, il faut rappeler que RFF a étudié et présenté dans le débat public de nombreux scénarios de tracé de la LGV. Ceux-ci ont servi de référence jusqu'à la reformulation du projet entamée avec la mission d'Yves Cousquer vers un projet qui n'est plus celui d'une LGV mais d'une modernisation du « système ferroviaire régional ».

Suite au rejet par les grands élus au Codor de novembre 2003 de sa première présentation du projet, issue des pré-études fonctionnelles, un nouveau programme d'études conduit à une autre

présentation, selon trois « types de desserte » (voir annexe 1), répondant à un double objectif de « grande vitesse et grande capacité ». Le dossier support présente ainsi le projet soumis au débat public :

- **Desserte sur un axe** : passage par Marseille et Toulon (qui restent desservies par leurs gares existantes) en réutilisant les voies existantes dans la traversée des deux agglomérations et en réalisant des tronçons de LGV entre Aubagne et l'Ouest toulonnais, puis entre l'Est toulonnais et la Côte d'Azur. Cette famille n'a pas été considérée comme à approfondir car elle conduisait à un temps de parcours trop important vers Nice et à un renforcement de la saturation ferroviaire dans les traversées de Marseille et de Toulon.
- **Desserte sur trois axes** : liaison directe vers Nice se débranchant de la LGV Méditerranée entre Avignon et Aix-en-Provence, complétée par une antenne reliant l'Est toulonnais au Centre Var pour permettre une desserte vers la gare existante de Toulon. Cette famille n'a pas été considérée comme à approfondir car trop coûteuse (longueur de ligne à réaliser), mais aussi car la desserte de Toulon apparaissait comme trop difficile à organiser (le potentiel de trafic offert par Toulon ne permettant pas de justifier un grand nombre de dessertes directes dédiées à cette ville).
- **Desserte sur deux axes** : liaison directe vers Nice se débranchant de la LGV Méditerranée entre Avignon et Aix-en-Provence, avec une inflexion de la ligne vers le sud pour aller desservir une gare TGV dite de « Toulon Nord » localisée entre Cuers et Carnoules. Cette famille a été considérée comme la plus intéressante par le maître d'ouvrage qui a notamment identifié deux scénarios de tracés « privilégiés » à approfondir, l'un prévoyant un débranchement de la LGV immédiatement au nord, l'autre immédiatement au sud de la gare d'Aix-en-Provence TGV.



Source : dossier du débat de RFF, fascicule *Comment*

Tous les scénarios étudiés ont un tronç commun entre l'Est varois (secteur compris entre Le Luc et Les Arcs) et l'ouest de Nice (secteur de Cagnes sur Mer / Villeneuve Loubet où est prévu le raccordement entre la LGV et la ligne classique). Deux gares nouvelles sont envisagées sur ce tronç commun :

- Gare TGV « Est Var » (dans le secteur du Muy)
- Gare TGV « Ouest Alpes-Maritimes » (entre Cannes et Grasse)

Enfin, si la gare terminus de l'essentiel des TGV restera Nice Ville (gare actuelle « grandes lignes » de Nice), il est prévu que la (quasi) totalité des TGV desserve le pôle d'échange multimodal de Saint-Augustin prévu à l'entrée de Nice (connexion avec l'aéroport). Ce pôle d'échange, implanté sur la voie classique, se localiserait à peu près à mi-chemin entre la gare de Nice Ville et le point de raccordement LGV / ligne classique entre Cagnes et Villeneuve Loubet.

Chacune des options mentionnées dans cette présentation — priorité accordée à la desserte sur deux axes ne passant pas par Marseille ; zone de débranchement de la LGV Méditerranée ; gare de Toulon Nord ; refus de la réouverture de la ligne Carnoules-Gardanne ; traversée du Centre Var ; gare de l'Est Var ; fin de la LGV dans l'ouest de Nice et gare Ouest Alpes-Maritimes — désigne des mobilisations territoriales, fortement concentrées dans le département du Var, auxquelles le débat public donne la possibilité de s'exprimer fortement. Aussi, le débat public est-il un « gros débat », qui suscite une participation active et nombreuse. Il attire 8 315 participants à ses 39 réunions publiques, son site Internet reçoit 35.000 visites en 6 mois et près de 1200 questions sont posées via le système questions/réponses. 55 cahiers d'acteurs sont publiés.

De nombreuses solutions alternatives sont proposées par les acteurs du débat et la CNDP fait réaliser une expertise complémentaire d'où émerge l'idée d'une famille de solutions alternatives privilégiant la modernisation des lignes existantes, et les dessertes TER, complétée par la réalisation de quelques tronçons de LGV, dont il faudra approfondir l'étude dans une phase de concertation ultérieure au débat public. Le débat conclut en effet à la nécessité de poursuivre les études et à l'impossibilité de départager en l'état les trois familles de tracé que le compte rendu de la CPDP énonce — « Métropoles littorales », « Côte d'Azur » et « liaisons régionales » —, en remplacement des trois scénarios rappelés ci-dessus.

Sans entrer plus avant dans la description du déroulement du débat (voir annexes), précisons comment la CPDP — qui n'a pas d'avis à donner sur le projet — énonce des conclusions, dès la synthèse du débat présentée lors des réunions de clôture, début juillet 2005, qui reformulent durablement la présentation du projet.

« Le débat a fait ressortir, selon les objectifs poursuivis, trois familles de projets en plus de ceux nécessaires à l'amélioration des déplacements quotidiens :

- *Un projet de LGV Côte d'Azur, destiné à rapprocher le plus possible Nice de Paris et de l'Europe pour désenclaver les Alpes-Maritimes (projet notamment porté par la CCI de Nice). Ce projet permet d'une part de libérer l'aéroport de Nice des vols nationaux au profit de l'international, et, d'autre part, le scénario le plus direct offre l'opportunité de desservir le centre de Cadarache et, par des connexions, les départements alpins.*
- *Un projet de LGV desservant en chapelet les métropoles littorales (projet notamment porté par les agglomérations de Marseille, Toulon et Aix-en-Provence), qui assure la position de Marseille sur l'arc méditerranéen, améliore les relations entre les métropoles de la région et permet l'implantation de gares proches des centres -villes.*
- *Un projet émanant d'associations locales portant sur des liaisons régionales rapides appuyées sur le réseau existant. Ce projet vise en priorité à répondre aux besoins en déplacements ferroviaires quotidiens et à limiter les coûts financiers et environnementaux, au prix d'un objectif final moins ambitieux sur le temps de parcours Paris-Nice.*

Chacun de ces projets module les quatre objectifs initiaux selon une vision de l'aménagement du territoire qui lui est propre. Ainsi le débat a fait émerger trois conceptions de l'aménagement du territoire que l'on pourrait résumer par :

- *le TGV d'abord : la desserte à grande vitesse est une condition nécessaire au développement et les territoires les plus enclavés doivent en bénéficier ;*
- *les métropoles d'abord : tout projet doit être articulé autour des grandes agglomérations qui structurent le territoire régional ;*
- *les territoires d'abord : l'irrigation des territoires partage la priorité avec leur préservation.*

Le débat a souligné l'insuffisance de la réflexion préalable sur les conceptions de l'aménagement du territoire qui doivent justifier le projet et la crainte de voir, dans le cadre des études ultérieures, la problématique de l'aménagement du territoire réduite à la justification de la construction d'une ligne à grande vitesse. Une décision de poursuite du projet ne pourra donc être prise sans que soient précisées les visions de l'aménagement du territoire régional qui la fondent. »

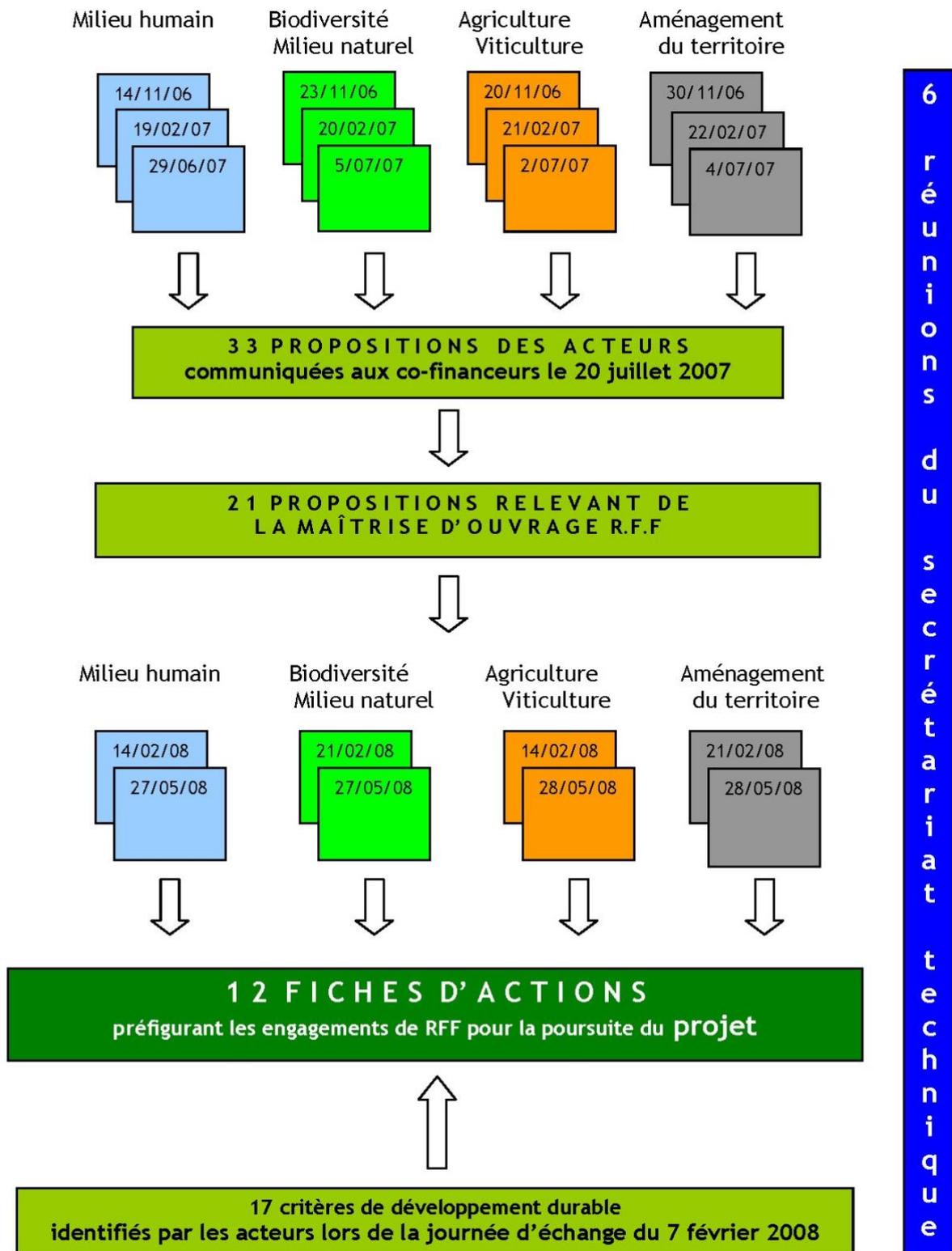
La décision de RFF de décembre 2005 reprend la première moitié de ces conclusions en ouvrant une nouvelle phase d'études complémentaires autour de trois scénarios de la LGV — nommés « Côte d'Azur », « Métropoles du Sud » et « scénario alternatif » —, faisant du scénario des Métropoles du Sud sur lequel les grands élus ont proclamé leur consensus en fin de débat, le scénario de référence. Après l'échec de cette phase d'études à déboucher sur un choix partagés par tous les partenaires, la mission confiée par le gouvernement à Yves Cousquer fondé en 2009 son travail sur la seconde partie des conclusions de la CPDP : la vision à long terme de l'aménagement du territoire régional que les différents scénarios de passage concrétisent, et ne se contente pas pour cela de mettre en avant la contribution du projet à la réalisation d'un arc méditerranéen, comme l'avait fait RFF. C'est en ce sens que l'on peut dire que la reformulation proposée par la CPDP balise jusqu'à fin 2011 l'espace des prises de position des acteurs et structure l'ensemble des discussions sur les objectifs du projet. En particulier, elle valide l'opportunité d'un projet dont la consistance reste pourtant largement indéterminée et appelle à la poursuite de la concertation pour la préciser.

2. La période des études complémentaires (2006 – 2008)

Cette deuxième période correspond à la réalisation des études complémentaires décidées à l'issue du débat public, et à la concertation conduite autour de ces études. Lancées mi-2006, celles-ci sont destinées à départager les trois familles de tracé et à réfléchir à l'intégration de la LGV dans le futur système ferroviaire régional. Le tracé des Métropoles du Sud est considéré comme « le scénario de référence » pour la comparaison. Le scénario alternatif n'est guère approfondi au-delà de l'étude de la remise en service de la ligne Carnoules-Gardanne, vite repoussée. L'essentiel des études sur les fuseaux de passage opposent donc deux scénarios : « Côte d'Azur » et « Métropoles du Sud » (CdA et MdS, dans le jargon des experts). Deux choses sont importantes à noter sur cette période.

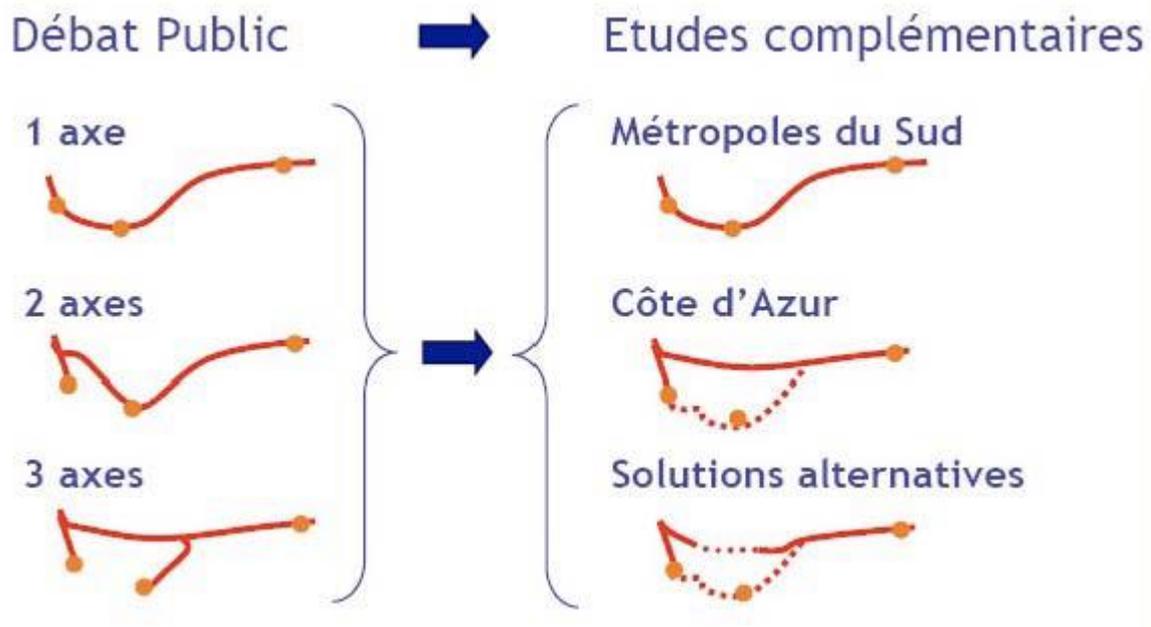
La première touche aux formes de la concertation. Il s'agit d'un processus inclusif permettant une participation effective d'une centaine de représentants associatifs, qui donne donc à ce que nous appelons la « communauté du débat » la possibilité de porter les produits du débat dans cette nouvelle phase. Cependant, les études des scénarios de passage n'ont pas vocation à être présentées dans les groupes thématiques. C'est pourquoi la plupart des associations ont souhaité participer au groupe portant sur l'aménagement du territoire, considérant que c'est autour de cette thématique qu'elles pourraient néanmoins peser le plus directement sur les questions de tracé. Mais ce processus inclusif est finalement perçu par ses participants comme se déroulant en marge des instances de gouvernance du projet qui rassemblent RFF et grands élus autour du préfet de Région. De fait, l'avancement du travail des groupes thématiques souligne progressivement la dissociation entre cette arène de discussion et l'arène des études techniques et du pilotage institutionnel du projet. L'enjeu du travail dans les groupes thématiques devient donc difficile à saisir pour les associations qui y participent, ce qui affaiblit la portée de cette arène de discussion.

Dans les instances institutionnelles de pilotage du projet, on assiste rapidement à un nouveau blocage du dialogue entre RFF et les grands élus cofinanceurs, semblable à celui rencontré dans la configuration d'émergence du dossier, qu'avait résolu la décision d'un débat public.



Cela conduit notamment Marseille et Toulon à poursuivre ou entreprendre leurs propres études pour faire valoir des positions dont elles considèrent que RFF ne veut pas les prendre en compte (concernant Toulon, voir le chapitre suivant). Finalement, la démarche des études complémentaires, malgré sa prolongation d'un an par rapport aux 18 mois initialement annoncés, aboutit à un échec décisionnel, c'est-à-dire à une incapacité de faire converger les points de vue des grands élus, de RFF et de l'État sur l'un ou l'autre des scénarios approfondis, Métropole du Sud et « Côte d'Azur ». Pour les élus et techniciens favorables au scénario des

Métropoles du Sud, les études complémentaires apparaissent en effet avoir été conduites par RFF, avec le soutien du préfet, pour démontrer la supériorité du scénario « Côte d'Azur », reprenant largement le type de desserte à deux axes déjà privilégié pour le lancement du débat public, à l'encontre de la décision annoncée à la suite du débat par RFF, faisant du scénario des Métropoles du Sud, le scénario de référence (cf. schéma ci-dessous). Ce dissensus persistant conduit à plusieurs reports, entre la fin du printemps et l'automne 2008, du Comité d'orientation qui devait trancher le choix. Le consensus des grands élus pour le scénario des Métropoles du Sud affiché à la fin du débat public semble avoir volé en éclat en fin de cette période.



Schématisme des trois familles de scénarios extraite du rapport *Synthèse générale des études complémentaires*, RFF, juin 2008, p. 21.

En fait, dès les municipales de mars 2008, le dispositif de concertation autour des études complémentaires cesse de fonctionner et ce que nous avons appelé l'arène régionale de discussion publique sur le projet n'a plus de lieu spécifique. Au contraire, à la suite des municipales, chaque grand élu pousse ses pions sur la scène médiatique, chacun menaçant à son tour de ne pas financer un projet qui n'irait pas dans le sens de ses objectifs. Le Préfet de Région n'est pas en reste et se prononce à plusieurs reprises en faveur du scénario « Côte d'Azur », le scénario des Métropoles du Sud étant trop cher à ses yeux. La période postérieure aux élections municipales voit donc les différences de vue entre les grands acteurs du dossier prendre le dessus sur la scène médiatique, les options de passage étant débattues plus activement dans l'arène médiatique que dans celle du pilotage institutionnel du projet.

Entre juillet 2008 et février 2009, des conflits territoriaux contestant les options de passage du scénario « Côte d'Azur » que RFF et le Préfet privilégient (Sainte-Victoire, haute vallée de l'Arc, centre Var) montent en puissance, alimentant également l'arène médiatique. Mentionnons l'importante manifestation organisée le 30 janvier 2009 à la gare TGV d'Aix-en-Provence par les acteurs d'Aix-en-Provence et du Centre Var, élus, syndicats professionnels agricoles et associations, qui demandent à être reçus par le ministre. L'impatience des grands élus qui ne sont pas directement impactés par le choix du scénario grandit également. La dimension politique prend le pas sur les autres considérations dans l'espace public. De ce fait, la situation de début 2009 est assez comparable à la situation de fin 2011 : impasse décisionnelle, montée des conflits territoriaux tendent à annihiler la portée du débat public dont les résultats ne trouvent plus d'appui sur un dispositif donnant matière à l'existence d'une

communauté de débat articulée aux différentes arènes où se traite le projet. Mais la reprise en main du dossier par l'État, avec la mission Cousquer, redonne aux options envisagées par le débat public une nouvelle centralité.

3. « La mission Cousquer » de février à septembre 2009 : le système ferroviaire de la région Paca à l'horizon 2040

Faisant le constat de l'impossibilité de tenir le Comité d'orientation pour arrêter une décision, et de faire assumer par les acteurs locaux et RFF un choix partagé, l'État central reprend la main sur le dossier avec la nomination d'Yves Cousquer, ingénieur général des Ponts et grand commis de l'État (ancien directeur général puis président de la Poste), au début de février 2009. Le ministre chargé de l'Écologie et des Transports et le secrétaire d'État aux Transports le nomment le 11 février 2009 comme médiateur chargé « *d'identifier les points d'accord et d'analyser les divergences des parties prenantes* ». Sa mission doit aboutir au choix d'un fuseau de passage à présenter au gouvernement en juin 2009.

Pour débloquer la situation et sortir de l'opposition entre Nice d'un côté, Toulon et Marseille de l'autre, Yves Cousquer propose un cadre de raisonnement nouveau et un dispositif différent. Concernant le cadre d'analyse, Yves Cousquer propose de remettre à plat l'ensemble des études en changeant d'horizon temporel — 2040 et non 2020 —, et de focus : l'ensemble du système ferroviaire de la région Paca et non la seule LGV. Il s'agit donc de raisonner sur l'élaboration d'un système ferroviaire global à l'échelle de la région (TER + TGV) en phase avec les enjeux d'aménagement du territoire régional à l'horizon 2040, tels qu'ils sont portés par les collectivités. Le dispositif de relecture selon ce nouveau questionnement des études conduites par RFF repose sur un groupe de travail (le « secrétariat permanent ») constitué des représentants techniques des cofinanceurs. Le secrétariat permanent procède à une analyse de l'ensemble des options déjà étudiées selon une grille d'une vingtaine de critères répartis en 4 familles, traduisant les grands objectifs de la mission :

- ✓ Équilibre territorial et social (accessibilité),
- ✓ Préservation des milieux humains, naturels et agricoles,
- ✓ Performance du système ferroviaire,
- ✓ Coût d'investissement y compris sur le réseau existant.

Le secrétariat permanent se réserve la possibilité de faire réaliser des compléments d'études et sollicite la contribution des agences d'urbanisme pour cela. Parallèlement, Yves Cousquer rencontre les principaux élus (y compris des territoires non-cofinanceurs) et, de manière informelle, de nombreux représentants associatifs. Il n'y a donc pas constitution d'un dispositif de concertation matérialisant une arène régionale de discussion sur le projet. Dans cette période, c'est le nouveau cadrage du raisonnement, centré sur l'aménagement régional à long terme, qui fait exister cette arène régionale, comme en ont témoigné de nombreux acteurs dans les entretiens conduits par ARENES pour RFF en préparation de la phase suivante de concertation (ARENES, 2010).

Ce décalage du cadrage et du dispositif par rapport à la conduite précédente du projet de LGV Paca, permet de faire évoluer les points de vue. Un des grands intérêts de la mission Cousquer est d'avoir « remis à plat l'ensemble du dossier », en commençant par changer le terme de la réflexion et des études, pour le porter de 2020, horizon de la mise en service de la LGV, à 2040, horizon d'un système ferroviaire global opérationnel. C'est dans ce nouveau cadre, par exemple, que la région PACA, l'autorité organisatrice des transports régionaux, mène un

exercice prospectif sur les transports à l'horizon 2040 (*Réculaire 2040*), nécessaire pour la cohérence de la réflexion et son arrimage au territoire. Ce premier changement s'est accompagné de la remise à plat de questions techniques, telles que la réduction de la vitesse en souterrain sous Marseille, permettant d'envisager une gare nouvelle à moindre profondeur, ou l'idée du passage de la LGV par Toulon-centre (voir chapitre suivant), etc. Le fait de raisonner globalement sur le TGV et le TER conduisait à prendre en compte dans le calcul global les importants investissements de capacité à faire dans Marseille et dans Toulon pour développer le TER, alors qu'un calcul centré sur la LGV les faisaient apparaître comme un surcoût pour le projet, excluant le passage de la LGV par ces gares de centre-ville. Le raisonnement global montrait au contraire que le coût total des investissements dans le système ferroviaire régional était du même ordre dans les deux options de passage de la LGV. De plus, ce calcul global éclairait les arbitrages revenant aux différents acteurs en matière d'investissement ferroviaire, notamment aux collectivités, autorités organisatrices des transports régionaux. Ce travail technique important, incluant une remise à niveau de tous les membres du secrétariat permanent sur les enjeux techniques, avec des visites sur le terrain, a permis pour beaucoup de refonder les réflexions sur le projet.

Au final, le rapport d'Yves Cousquer différencie les deux scénarios : le scénario « Côte d'azur » « *donne la priorité à la grande vitesse sur la grande capacité, celle-ci étant plus tributaire d'investissements sur le réseau classique, plus aisément séparables de ceux de la LN* », et « *recèle un plus grand potentiel de développement du centre-Var, dont le dynamisme démographique est patent* ». « *Le scénario des métropoles, par Toulon centre, équilibre mieux les deux objectifs : grande vitesse et grande capacité, grâce au plus grand maillage du réseau ferroviaire de Provence Alpes Côte d'Azur qu'il permet et favorise lui l'organisation et le fonctionnement des trois métropoles littorales où se concentre déjà 80% de la population des trois départements, en renforçant leurs centres par ses gares principales, connectées sur des réseaux TER efficaces et des TCSP incitant au renouvellement des villes sur elles-mêmes* ». le rapport préconise donc le choix du tracé des Métropoles du Sud. Ce choix d'aménagement à long terme par « *la constitution d'un système ferroviaire global et performant favorisant tous les types de déplacements* » est entériné par le gouvernement et RFF en juillet 2009. Il est souligné qu'il correspond aux engagements du Grenelle de l'Environnement en intégrant les conditions du développement à grande échelle et à long terme du transport ferroviaire. Une nouvelle phase d'études pour définir le projet qui sera présenté à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique peut alors s'ouvrir, autour d'objectifs énoncés en 3 points dans le document de synthèse du rapport Cousquer :

1. *Plus qu'une LGV, alternative à la route et à l'aérien, il s'agit de bâtir un système, complétant et modernisant la voie ferrée historique du littoral, pour constituer au 21^{ème} siècle le réseau ferroviaire maillé dont la région a besoin pour à la fois : (a) développer des services TER en 2020, 2040 et au-delà; et (b) améliorer radicalement l'accessibilité du territoire, notamment les Alpes-Maritimes, au réseau grande vitesse.*
2. *La LGV doit relever de nombreux défis pour s'inscrire dans le territoire très contraint de Provence-Alpes-Côte d'Azur, avec son relief, ses espaces naturels et ses paysages remarquables ou de précieuses régions agricoles, et respecter au mieux le tissu très urbanisé des grandes agglomérations qu'à la fois elle dessert et traverse.*
3. *La LGV sera un maillon de l'arc méditerranéen, reliant en chapelet ses métropoles grâce aux projets ferroviaires en cours et à venir de Barcelone à Gênes.* »

4. La relance de la concertation sur les études préalables à l'enquête d'utilité publique, automne 2009-automne 2011

Cette période démarre avec le lancement des études préalables à l'enquête d'utilité publique, suite au choix gouvernemental du scénario des Métropoles du Sud après la mission Cousquer. Pour la conduite de ces études, une convention de financement précisant leur déroulement et leur champ est signée entre l'État, RFF, la Région Paca, les départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes, les communautés urbaines de Marseille et Nice, les communautés d'agglomération de Toulon et d'Aix, bientôt rejoints par Monaco. Le Comité réunissant les partenaires cofinanceurs prend le nom de Comité de pilotage et décide de « mener parallèlement au processus d'études, une concertation approfondie avec l'ensemble des acteurs intéressés au projet afin d'accompagner sa mise au point jusqu'à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique dans un souci d'ouverture, de dialogue et de transparence. » Le début de la période est ainsi marqué par deux réunions des acteurs de la LGV Paca organisées par RFF : l'une le 14 janvier 2010 à Aubagne plutôt centrée sur l'explication du contenu des études à conduire et du dispositif de gouvernance du projet pendant cette nouvelle phase ; la seconde, le 9 juin 2010 à Marseille, de bilan de la concertation passée pour préparer celle qui accompagnera les études préalables à l'enquête d'utilité publique.



La période se décompose donc en deux temps. Un premier temps, jusqu'à l'été 2011, est uniquement consacré à la redéfinition de la gouvernance du projet et à la préparation de la concertation, avec notamment l'élaboration d'une nouvelle Charte de la concertation. Mentionnons que « *prenant acte des difficultés liées à la consultation de 2006 à 2008 et des attentes des acteurs, RFF a choisi d'élaborer le dispositif de concertation à venir en associant l'ensemble des catégories d'acteurs (cofinanceurs, collectivités locales non cofinanceurs, associations, acteurs socio-économiques) au sein d'un Comité de rédaction* » chargé d'élaborer une Charte de la concertation présentée et débattue en réunion plénière des acteurs le 30 novembre 2010, puis validée par le Comité de pilotage en janvier 2011. Face aux critiques portées contre le dispositif de concertation de la période précédente, il s'agit ainsi explicitement de reconstituer une arène régionale de discussion sur le projet, sur un mode toujours inclusif : « *La concertation est ouverte à la participation de tous les publics concernés, à tous les échelons du projet.* » (citations extraites de « projet de Charte de la concertation », RFF, 17/12/2010). Le schéma de concertation proposé dans la Charte est assez complexe (cf. document ci-dessus extrait du *Kit du concertant*, distribué lors des réunions de cette phase de concertation) pour tenter d'articuler les différents niveaux de discussion, régionale sur l'ensemble du projet, thématique sur certains de ses enjeux, et territoriale sur les tracés.

Car l'objet de la concertation étant le choix de l'option à présenter à l'enquête d'utilité publique, il s'agit de discuter du tracé précis à retenir. Pour cela, la concertation est également organisée à une échelle territoriale : départementale — avec une réunion départementale des acteurs — et infra-départementale, avec des groupes de travail géographiques (cf. carte ci-dessous pour le département du Var).



La nouveauté décisive par rapport aux périodes précédentes est bien l'ouverture d'une concertation territoriale. C'est le second temps ouvert en septembre 2011 autour de 4 scénarios

de tracé de la LGV des Métropoles du Sud (cf. schéma ci-dessous). D'emblée, malgré toute la préparation et son encadrement dans un dispositif d'ensemble, les réunions des groupes géographiques réactivent les conflits territoriaux. On assiste entre octobre et décembre 2011 à une succession de manifestations mêlant élus (députés et maires), syndicats agricoles et associations de l'ouest varois (Bandol, Le Beausset, La Cadière, Six-Fours..., secteur du « groupe de travail Toulon »), le centre Var (secteur du « groupe de travail sillon permien ») et de l'est des Bouches-du-Rhône (Aubagne, Cuges, Gémenos...) (secteur d'un autre « groupe de travail ») autour d'un mot d'ordre unique d'opposition à la LGV Paca (« J'aime mon terroir, je dis non à la LGV » ou simplement « Non à la LGV »). Le caractère musclé de certaines actions (blocage du groupe de travail du sillon permien, retenu au Luc quelques heures le 15 novembre 2011) conduit le Préfet à interrompre la concertation fin novembre 2011. Ce retour des conflits territoriaux marque pour nous la fin de la configuration de débat public et nous autorise à mettre en parallèle les trajectoires du dossier LGV Paca et du dossier de la THT Boutre-Carros (cf. chapitre 1 du volume I).

Les trois familles de scénarios soumises au débat public (2005)

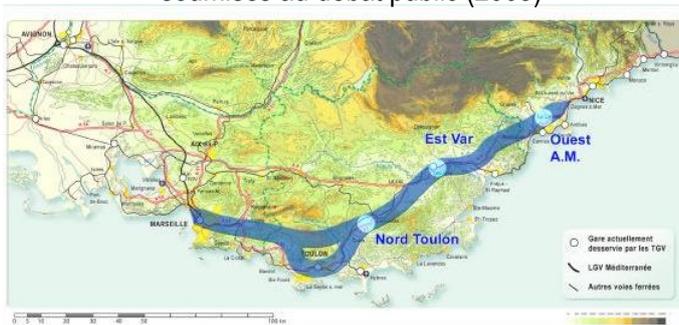


Figure 6 : Les scénarios à un axe de desserte

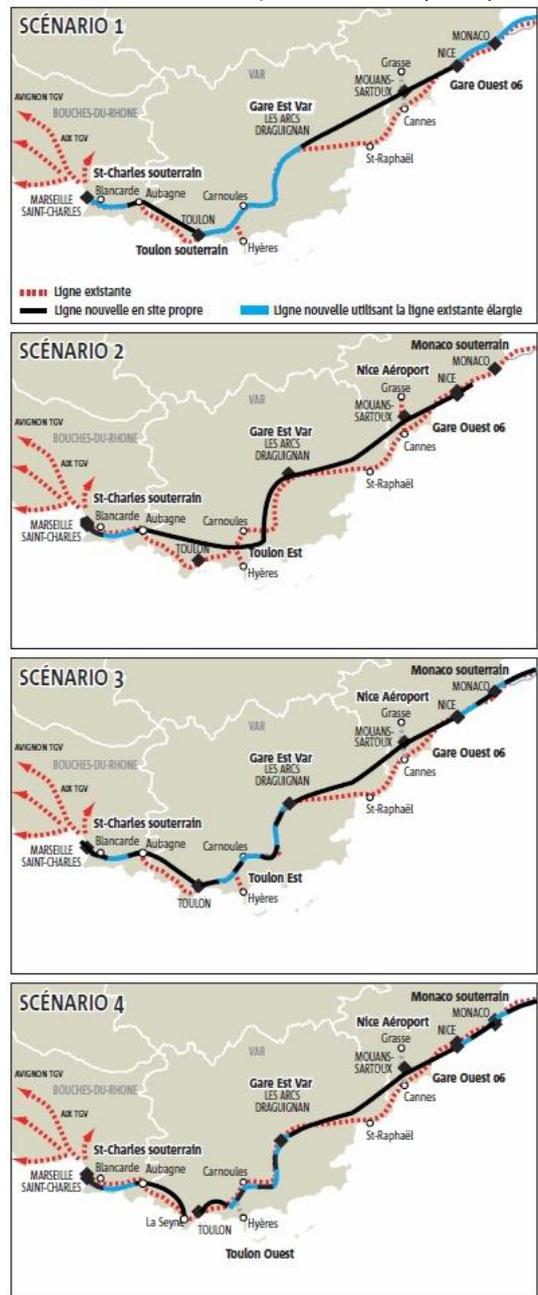


Figure 7 : Les scénarios à deux axes de desserte



Figure 8 : Les scénarios à trois axes de desserte

Les 4 scénarios de tracé de la LGV des Métropoles du Sud (2011)



ÉLÉMENTS DE CHRONOLOGIE DE LA CONFIGURATION DE DEBAT PUBLIC (2004-2011)

- 4 périodes :**
1. Préparation et déroulement du débat public (2004-2005)
 2. Concertation pour l'approfondissement des familles de projet issues du débat public (2006-2008)
 3. Période Cousquer pour le choix de l'option de passage (février-septembre 2009)
 4. Concertation autour des études en vue de la déclaration d'utilité publique (septembre 2009-décembre 2011)

	ANNÉE	TEMPS FORTS
Période 1	2004	<p>5 avril : Le président de RFF saisit la CNDP du projet LGV Paca.</p> <p>5 mai : La CNDP prend la décision d'organiser elle-même un débat public sur la LGV Paca et nomme le président de la CPDP.</p> <p>28 juin : Réunion du Comité d'orientation du projet LGV Paca (État, RFF, SNCF, Conseil Régional Paca, Conseils Généraux des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes, Communauté urbaine de Marseille, Communautés d'agglomération de Nice et Toulon) pour arrêter les principales orientations du dossier support du débat.</p> <p>Juillet : Début du travail de la CPDP</p> <p>septembre-décembre : Préparation du débat par la CPDP : réunions avec les acteurs ; travail avec le maître d'ouvrage sur le dossier support. Réunions publiques de l'association TGV Développement.</p> <p>9 novembre : Séminaire du Codor et Cotech sur les études préparatoires au débat public de la LGV.</p>
	2005	<p>19 février : Assemblée constitutive de la CAPRE qui vise à fédérer les associations du moyen Var opposées à la LGV Paca.</p> <p>21 février : Ouverture du débat public.</p> <p>8 mars : La réunion d'ouverture à Toulon est le théâtre d'un affrontement verbal violent entre le maire et les associations opposées à la LGV qui avaient manifesté dans la rue avant la réunion publique.</p> <p>29 juin : Prise de position conjointe du président du Conseil général des Alpes-Maritimes et des trois sénateurs-maires de Nice, Toulon et Marseille en faveur d'une solution dite « littorale », avec un tracé par Marseille, Toulon rejoignant Nice par l'Est-Var.</p> <p>7 juillet : Réunion de clôture du débat public à Marseille, précédée d'une manifestation de rue des associations, en réaction à la prise de position des grands élus.</p> <p>juillet : Création de l'association Stop TGV Coudon s'opposant à la solution littorale annoncée par les grands élus.</p> <p>8 septembre : Bilan de la Commission nationale du débat public (CNDP) et compte-rendu de la Commission particulière du débat public (CPDP).</p> <p>6 décembre : Délibération du conseil d'administration de RFF qui valide le projet de ligne TGV et décide de lancer des études complémentaires pour départager les trois familles de scénarios identifiées à l'issue du débat public. L'option littorale, dénommée LGV des Métropoles du Sud, devient l'option de référence.</p>
Période 2	2006	<p>4 février : le président de RFF appelle à la poursuite d'un débat qualifié de « formidable réussite ».</p> <p>6 juillet : Première réunion des acteurs, présentation de la charte de consultation des acteurs et d'information du public.</p> <p>10 juillet : Signature à Marseille de la convention de financement des études complémentaires entre les partenaires déjà présents dans le Codor auxquels s'ajoutent la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix, et la Principauté de Monaco.</p> <p>19 juillet : Le Conseil général des Bouches-du-Rhône conditionne sa participation financière au passage de la LGV par Marseille.</p> <p>6 septembre : L'association Stop TGV Coudon attaque RFF devant le tribunal de Paris et s'inquiète de ne pas être invitée aux réunions thématiques mises en place.</p>

		<p>23 octobre : Une quarantaine d'associations réunies à Cuers relance le débat en s'organisant pour participer aux ateliers de réflexion thématiques mis en place par RFF.</p> <p>novembre : Lancement par RFF des groupes de travail thématiques de la consultation des acteurs sur les études complémentaires.</p> <p>17 novembre : Réunion publique à l'initiative de Stop TGV Coudon et de 15 associations environnementales autour des conséquences environnementales, économiques et urbaines du projet.</p>
Période 2	2007	<p>janvier à novembre : Réunions publiques à l'initiative des associations environnementales, collectivités territoriales et syndicats, prolongeant le débat.</p> <p>février - juillet : Réunions des groupes de travail thématiques de la consultation des acteurs.</p> <p>20 mars : Signature du Contrat de plan État-Région. Le CPER ne comporte aucun projet routier mais 13 projets d'amélioration du réseau ferroviaire.</p> <p>24 avril : Le candidat UMP à la présidence de la République, en campagne à Marseille, ne se prononce pas sur le projet.</p> <p>20 juillet : le Comité d'orientation arrête le programme des études complémentaires.</p> <p>24 juillet : Le président de l'association TGV Provence Côte d'Azur organise une université d'été de « Sciences po Paris » à Menton, autour de la démarche de lobbying national et européen prônée par l'association, concernant la LGV Paca.</p> <p>1^{er} septembre : Levée de bouclier de la mairie d'Aubagne contre la décision de « gel » du foncier, dans la perspective « LGV Paca », prise par la Mairie de Marseille le 16 juillet 2007.</p> <p>novembre : Série de réunions publiques organisées par l'association TGV développement autour du projet et de l'amélioration des lignes TER existantes.</p>
Période 2	2008	<p>février : Dernières réunions des groupes de travail thématiques de la consultation des acteurs sur les études complémentaires. Le bilan de la consultation doit être présenté au Comité de pilotage prévu en juin pour arrêter le scénario de passage de la LGV.</p> <p>10 mars : Le président de la République, dans une lettre à Jean-Claude Gaudin, député maire de Marseille soutient le scénario Métropoles du Sud, sans engager l'État sur le plan financier. La lettre circule largement dans la région à la veille des municipales.</p> <p>15 Juin : Report de la réunion du comité d'orientation de la LGV Paca faute de consensus entre les partenaires. Le maire de Marseille, « par souci de réalisme », se prononce pour le scénario « Côte d'azur », par l'Arbois, la vallée de l'Arc puis l'A8, ne passant pas par Marseille.</p> <p>18 Juillet : Nouveau report de la réunion du comité d'orientation de la LGV Paca. Le préfet de Région réaffirme son opposition au passage par Marseille qui ajouterait 3 milliards à un projet déjà évalué à 8 milliards d'euros.</p> <p>juillet - novembre : Contestation du « scénario Sainte Victoire » (scénario Côte d'Azur), promu par RFF et le Préfet, dans le pays d'Aix et du Var (élus, société civile, syndicats professionnels).</p> <p>28 septembre : Le président du Conseil général du Var demande un délai supplémentaire de deux ans pour la réflexion et la concertation avant de prendre une décision sur le scénario.</p> <p>3 octobre : Deuxième report de la réunion du comité d'orientation LGV Paca. Le président de la Région Paca dénonce une manœuvre de l'État pour ne pas s'engager financièrement.</p> <p>10 octobre : Les élus de la Vallée de l'Arc demandent que des études supplémentaires les associant soient engagées par RFF.</p> <p>13 octobre : Troisième report de la réunion du comité d'orientation LGV Paca. Le maire de Marseille soutient à nouveau le tracé des Métropoles du Sud.</p> <p>27 octobre : Michel Vauzelle, président de la Région Paca et Christian Estrosi, maire de Nice et président du Conseil général des Alpes-Maritimes signent un protocole d'accord pour, entre autres, l'avancement de la LGV Paca, « nécessaire à la région », notamment pour une meilleure liaison entre les deux aéroports de Nice et Marseille.</p> <p>4 novembre : Hubert Falco, ministre de l'aménagement du territoire et maire de Toulon, relance des études pour la LGV, dans la perspective d'une décision fin 2008.</p> <p>fin décembre : Départ en retraite de Bernard Gyssels, chef de la mission LGV Paca de RFF, remplacé par Jean-Michel Cherrier, nommé le 3 janvier 2009, auparavant totalement extérieur au projet.</p>

	2009	<p>13 janvier : Jean-Raymond Niola, Maire de Pourcieux et porte-parole du collectif des élus du Haut-Var contre la LGV exprime le besoin de reprendre la concertation avec RFF.</p> <p>janvier - février : Relance de la contestation du scénario Côte d'Azur, suite à l'annonce le 12 janvier, par Éric Ciotti, nouveau président du Conseil général des Alpes-Maritimes, que l'État a choisi le scénario Côte d'Azur. Les élus de la Vallée de l'Arc s'insurgent, mobilisent la population et demandent à être reçu par le ministre des Transports. Importante manifestation le 30 janvier devant la gare d'Aix-TGV, à laquelle participent de nombreux élus locaux du pays d'Aix et de l'ouest varois.</p>
Période 3	2009	<p>11 février : Réunion entre le ministre des Transports, Jean-Louis Borloo, et les élus des territoires impactés par les scénarios : réaffirmation de la volonté d'une ligne à grande vitesse ; constat de l'absence de consensus sur un scénario ; mise en place d'une mission, confiée à Yves Cousquer, chargée d'étudier la faisabilité des deux scénarios pour le 30 juin.</p> <p>17 février : Levée de bouclier contre la « non concertation » autour des scénarios, par les élus de la Communauté Urbaine d'Aubagne.</p> <p>20 février : Installation en préfecture du secrétariat permanent de la mission de médiation d'Yves Cousquer.</p> <p>8 juin : Jean-Louis Borloo déclare que le pouvoir décisionnaire est entre les mains de Nicolas Sarkozy pour la LGV.</p> <p>15 juin : Remise du dossier de la mission de médiation. Elle préconise le choix du tracé des Métropoles du Sud dans l'optique d'une modernisation de l'ensemble du système ferroviaire régional, et d'un aménagement régional à long terme.</p> <p>18 juin : Michel Vauzelle, président de la Région Paca la mission de médiation d'Yves Cousquer pour son travail.</p> <p>29 juin : Jean-Louis Borloo, ministre des Transports, annonce le choix par le gouvernement du scénario des Métropoles du Sud.</p> <p>16 juillet : Assurance du président de la République donnée aux élus d'Aubagne que « rien n'était encore joué » quant au scénario.</p> <p>16 juillet : Le conseil d'administration de RFF décide de réaliser les études préalables à l'enquête d'utilité publique et de « mener parallèlement au processus d'études, une concertation approfondie avec l'ensemble des acteurs intéressés au projet afin d'accompagner sa mise au point jusqu'à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique dans un souci d'ouverture, de dialogue et de transparence. »</p> <p>17 septembre 2009 : Comité de pilotage : présentation du projet de convention de financement des nouvelles études, préparé par Francis Idrac et Yves Cousquer à la demande des ministre Jean-Louis Borloo, Christine Lagarde et Dominique Bussereau.</p>
Période 4	2009	septembre - décembre : Vigilance des associations environnementales ou contre le projet (Stop TGV Coudon...) et de collectifs d'élus qui prennent l'initiative de réunions publiques autour du projet.
	2010	<p>janvier : Le président de la CCI de Nice demande que la réalisation du projet démarre par Nice-Vintimille.</p> <p>mars : La FNAUT remet un dossier sur « la LGV Paca dans l'agglomération toulonnaise, enjeux et contraintes » préconisant d'envisager le projet sans faire de LGV entre Toulon et Les Arcs.</p> <p>9 juin : Réunion plénière avec l'ensemble des acteurs du territoire pour tirer le bilan de la phase précédente de consultation et d'information du public, en vue de la relance de la concertation sur les études préalables à l'enquête d'utilité publique du projet : la première phase sera consacrée à la rédaction collaborative d'une charte de la concertation.</p> <p>24 juin : Le Comité de pilotage acte le lancement des études préalables à l'enquête d'utilité publique du projet.</p> <p>30 novembre 2010 : Réunion plénière avec l'ensemble des acteurs du territoire et le comité de rédaction afin de présenter la charte de concertation.</p>
	2011	<p>17 janvier : Comité de pilotage de la LGV PACA : validation des objectifs de dessertes et de la charte de concertation.</p> <p>12 mai : Validation des variantes fonctionnelles du projet, composition des comités territoriaux et du comité de la concertation et intégration des études liées au tronçon Nice-Italie dans le programme global.</p>

	<p>11 juillet : Réunion du Comité de pilotage : validation des quatre scénarios qui seront portés à la concertation à partir du 15 septembre 2011.</p> <p>Août-septembre : RFF organise une soixantaine de rencontres avec les élus locaux.</p> <p>15 septembre : Début de la concertation. Constitution d'une coordination d'associations membres des COTER (URVN, UDVN 06, 13 et 83, Gir maralpin, Toulon Var déplacement, Stop Nuisances Cuers).</p> <p>juin-décembre : 4 réunions de chacun des Comités territoriaux de concertation (départementaux).</p> <p>septembre-novembre : Réunions publiques de concertation, avec un « kit du concertant ». Les réunions sont contestées dans le Var puis les Bouches-du-Rhône.</p> <p>octobre-novembre : Succession de manifestations associatives et des élus (députés et maires) de l'ouest varois (Bandol, Le Beausset, La Cadière, Six-Fours...) et de l'est des Bouches-du-Rhône (Aubagne, Cuges, Gémenos...) pour s'opposer à la LGV Paca.</p> <p>15 novembre : Les participants d'une réunion de concertation entre RFF et des responsables agricoles, au Luc, sont retenus par des manifestants anti-LGV qui réclament d'être reçus par le ministre des Transports.</p> <p>29 novembre : Le préfet arrête la concertation dans les deux départements du Var et des Bouches-du-Rhône, elle continue dans les Alpes-Maritimes. Les manifestations continuent. Le maire de Marseille déclare le 1^{er} décembre que « devant toutes ces oppositions, le projet devrait être renvoyé à plus tard ».</p> <p>30 novembre : Les élus de l'ouest varois accompagnés de représentants agricoles sont reçus par le ministre des Transports. Aucune annonce nouvelle.</p> <p>10 décembre : Importante manifestation anti-LGV à Toulon, regroupant syndicats agricoles et associations. Nouvelle manifestation à Marseille le 18.</p> <p>22 décembre : Le Comité de pilotage tire les conclusions des difficultés rencontrées par la concertation en réorientant très fortement le projet pour repartir des besoins de transport de proximité et prolonge la concertation jusqu'à mars 2012.</p> <p>28 décembre : Christian Estrosi, maire de Nice, et Marta Vincenzi, maire de Gênes, signent un accord pour l'aménagement d'une liaison Nice-Gênes à grande vitesse comme maillon réalisable de l'arc méditerranéen à l'horizon 2020.</p>
--	---

Nouvelle configuration de retour du conflit territorial

<p>2012</p>	<p>15 février : Lors d'une réunion à Toulon, constitution de la Coordination régionale contre le projet de LGV PACA regroupant des communes (Aubagne, Signes, Solliès-Pont...) et des associations (Stop Nuisances Cuers, Stop TGV Coudon, Stop TGV Sud Sainte-Baume, Tout Aubagne contre la LGV,...). Les participants mettent en avant leur unité régionale.</p> <p>16 février : poursuite à Nice de la concertation sur la partie Nice-Vintimille</p> <p>Mars- : réunions publiques et manifestations contre la LGV dans les villages du sillon permien et de l'ouest varois. Les candidats à la présidentielle sont interpellés.</p>
--------------------	---

Source : Presse régionale quotidienne et ARENES, *Bilan et attentes de la concertation LGV Paca 2005-2009*.

IV. LE RETOUR DU CONFLIT TERRITORIAL DEPUIS L'AUTOMNE 2011

Le 22 décembre 2011, le Comité de pilotage tire les conclusions du retour du conflit territorial ayant conduit à arrêter la concertation en considérant que « *la très grande vitesse n'est pas un objectif en soi. Elle est importante mais doit être examinée en fonction des possibilités des territoires traversés* ». Il acte une redéfinition des objectifs : « *la nécessité de remettre le projet dans l'ordre en partant des besoins de transport de proximité, la ligne nouvelle étant une nécessité pour répondre à ces besoins et le choix de la grande vitesse une opportunité à saisir plus ou moins complètement ; la nécessité de préserver l'insertion du projet dans la construction de l'arc méditerranéen, sachant qu'il vient d'être inscrit par l'Europe au réseau trans-européen de transport* ».



Le 17 novembre 2011, les députés Josette Pons et Jean-Sébastien Vialatte présentent la motion des maires ouest-varois qu'ils remettront à Thierry Mariani, ministre des Transports, le 30 novembre.

(Photo Dominique Leriche, *Var matin*)



Manifestation le 17 décembre 2011 à Marseille, avant le Comité de pilotage du 22 décembre.

(Photo Laurent Martinat, *Var matin*)

Par rapport à la phase de préparation de la concertation, dont la densité tout au long de l'année 2010 (trois réunions plénières des acteurs en janvier, juin et novembre) manifestait le maintien d'un arène régionale de discussion sur le projet, l'ouverture de la concertation a inauguré une phase de transition rapide vers une nouvelle configuration. Comme dans le cas du projet de THT Boute-Carros, la territorialisation de la concertation fait voler en éclat l'arène de régulation des conflits territoriaux par la discussion ouverte sur le projet (voir chapitre I de ce volume). Le conflit se structure dorénavant comme un « front du refus » à tout projet de LGV, sans plus inscrire l'opposition au passage de la LGV dans son terroir dans la trajectoire suivie par le projet. C'est pourquoi nous considérons qu'il s'agit d'un changement de configuration et non simplement de période, comme la configuration de débat public en a connu plusieurs.

Nous disposons d'un recul analytique insuffisant pour caractériser avec assurance cette nouvelle configuration. La résurgence de conflits territoriaux n'est pas en soi suffisante, puisque nous avons noté deux moments d'intensité équivalente des conflits durant ce que nous avons nommé la configuration de débat public : pendant le débat public lui-même, et fin 2008-début 2009, avant la mission Cousquer. Cependant le conflit actuel, depuis l'automne 2011, intervient au démarrage d'une nouvelle phase de concertation et il n'apparaît pas dans la feuille de route de conduite du projet de possibilité de relancer la concertation avec un nouveau dispositif, contrairement à ce qui s'était produit lors des deux épisodes précédents, les conclusions du débat public ayant ouvert une nouvelle période d'études et de concertation, ainsi que la mission Cousquer. D'autant plus que la concertation préalable à l'enquête d'utilité publique continue dans les Alpes-Maritimes donnant corps à l'idée défendue par les grands élus

azuréens pour qui la réalisation du projet pourrait commencer par l'est, par la liaison vers l'Italie qu'ils ont fait inscrire dans le programme d'ensemble du projet en 2011. C'est bien le sens de l'accord signé fin 2011 entre les maires de Nice, Christian Estrosi, et de Gênes, Marta Vincenzi, pour l'aménagement d'une liaison Nice-Gênes à grande vitesse comme maillon de l'arc méditerranéen, réalisable à l'horizon 2020 compte tenu de l'avancement des travaux côté italien. Singulier renversement de perspective, vers l'Italie et non plus vers Paris maintenant que le scénario « Côte d'Azur » n'est plus de mise, qui potentiellement bouleverse la consistance du projet, d'autant plus que cette section devrait être mixte, voyageurs et marchandises.

Par ailleurs, les options de passage de la ligne nouvelle s'étant précisées, le conflit territorial est plus localisé mais plus irréductible. Au stade des études préalables à l'enquête d'utilité publique, il prend nécessairement la forme d'une opposition à un tracé décidé dans son principe et qui ne peut plus varier qu'à la marge dans un territoire très contraint. Dans l'arène régionale de discussion du projet, caractéristique de la configuration de débat public, des associations très variées pouvaient se côtoyer, échanger, sans forcément partager la même position sur le projet. La concertation autour des études préalables à l'enquête d'utilité publique s'avère plus clivante.

À l'ouverture de la concertation, un ensemble d'associations participant aux trois Comités territoriaux, l'échelon départemental du dispositif de concertation chargé de « veiller à la prise en compte des enjeux locaux dans les études », décide de coordonner leurs interventions dans le dispositif. Il s'agit des associations environnementalistes rattachées à France Nature Environnement (URVN, UDVN 06, 13 et 83), du Gir maralpin, d'une association locale créée à l'époque du TGV Méditerranée et très active comme pivot des oppositions au passage de la LGV dans le centre Var — Stop Nuisances Cuers —, et une association spécialisée sur les déplacements, membre de la Fnaut, Toulon Var déplacements. Pour les associations régionales « expertes » (URVN, Gir maralpin), pour celles agissant plus spécifiquement dans le « groupe varois de réflexion sur la LGV Paca » pour l'amélioration du réseau TER avec une gare LGV/TER à Toulon centre en surface (groupe Fnaut, rejoint un temps par Stop Nuisances Cuers), ou pour les environnementalistes des UDVN, c'est bien le maintien d'une arène régionale de discussion que doit favoriser leur coordination dans cette nouvelle phase d'études, autour des thématiques qu'elles partagent, notamment la priorité à accorder aux déplacements quotidiens et la réduction maximale des nuisances et des impacts environnementaux, humains, agricoles et viticoles de la ligne nouvelle. Deux mois plus tard, cette coordination n'a plus lieu d'être avec l'arrêt de la concertation, et elle se délite.

Le 18 décembre 2011, dans un communiqué de presse conjoint, l'URVN, le Groupe varois de réflexion sur la LGV Paca, le Gir Maralpin et TGV Paca (l'association du préfet Leblond, mentionnée au début de ce chapitre) réaffirment « *leur soutien à un projet qui concerne toute la région mais doit traiter d'abord des besoins prioritaires et déboucher sur la réalisation d'un réseau ferroviaire performant* » appuyé sur le développement prioritaire des TER, le maillage du réseau et l'abandon de la grande vitesse. Le communiqué demande « *à l'État d'afficher des orientations constructives devant conduire à réexaminer les propositions de RFF en annonçant un phasage des travaux et en suscitant une réelle concertation sur les points durs (Est Var et ouest Alpes-Maritimes)*¹⁵ ». Cette position s'éloigne de celle défendue par la Fnaut tant au niveau national — le 11 janvier la fédération présente sa réflexion sur « les critères d'une ligne à grande vitesse acceptable »¹⁶, validant la LGV Paca par les Métropoles du Sud —, qu'au

15. Site du Gir Maralpin : <http://www.gir-maralpin.org/TdLgvPacaPhase1Debats&Concert.htm>

16. Site de la Fnaut : <http://www.fnaut.asso.fr/index.php/toute-actualite/39-communications-presse/275-propositions-sur-les-lignes-a-grande-vitesse.html>

niveau régional, où plusieurs de ses associations sont directement engagées dans des propositions de tracé de la LGV, notamment autour de Toulon. De son côté, l'association TGV Développement (l'association soutenue par la Région, également évoquée au début de ce chapitre) reprend une campagne de réunions publiques, entreprend de publier une lettre d'information pour affirmer son soutien à un projet de LGV, condition d'un système ferroviaire performant. Ces positions très différentes s'opposent toutes au « front du refus » qui se constitue début 2012, à la naissance duquel Stop Nuisances Cuers prend une part active. Les participants à la réunion fondatrice de la « Coordination régionale contre le projet de LGV Paca », le 15 février 2012 à Toulon — communes (Aubagne, Signes, Solliès-Pont...) et associations locales (Stop Nuisances Cuers, Stop TGV Coudon, Stop TGV Sud Sainte-Baume, Tout Aubagne contre la LGV,...) —, mettent en avant leur unité régionale pour empêcher le choix d'un tracé par le Comité de pilotage prévu début juillet 2012. La coordination prend une réelle ampleur régionale, fédérant des dizaines d'associations, des syndicats agricoles, dans des réunions publiques village par village et des manifestations contre la LGV qui se multiplient tout le long du tracé dès mars 2012 et qui interpellent les candidats à la présidentielle puis aux législatives, leur réclamant de se prononcer pour un moratoire sur le projet. Il est trop tôt pour dire si cette tentative de coordination régionale, plusieurs fois tentée mais toujours sans suite réelle au cours de la configuration précédente, pourra se maintenir au-delà des décisions du Comité de pilotage. Quoi qu'il en soit, la disparition d'une arène régionale de discussion se marque par l'éclatement des positions associatives, la constitution de regroupements clairement opposés les uns aux autres, ce que les différences de vue dans la configuration précédente n'avaient jamais conduit à faire.

Notons également que ce mouvement d'opposition ne s'inscrit plus dans la trajectoire suivie par le dossier durant la configuration de débat public. Par exemple, des pétitions « Non à la LGV » datant de l'ouverture du débat public (mars 2005) sont montrées comme « n'ayant pas pris une ride »¹⁷. La question du coût pour les contribuables varois ou azuréens de la réalisation du projet font à nouveau l'objet d'évaluation circulant dans les réunions et dans la presse, comme lorsque cette question avait surgi au début du débat public. À sept ans d'intervalle, est ainsi mis en avant la même critique d'un « projet pharaonique » qui coûterait « 3.000 € par citoyen de Paca »¹⁸. Alors que la plupart des associations rassemblées dans cette coordination ont activement participé au débat public et aux divers dispositifs de concertation qui ont structuré la trajectoire du projet, l'affirmation actuelle d'une opposition frontale à la décision d'un tracé à soumettre à l'enquête d'utilité publique, annule l'expérience délibérative pour réancrer l'action dans ses racines conflictuelles originelles.

Ces différents indices — nouvelle orientation du projet autour de l'abandon de la grande vitesse, voire de la priorité à donner à la liaison vers l'Italie ; conflit territorial frontal contre le tracé, déniait les transformations successives du projet ; horizon très court de l'action oppositionnelle, limitée à peser sur la future décision du Comité de pilotage ; division du monde associatif en divers regroupements opposés, chacun s'érigeant en porte-parole régional — devront être réévalués dans les prochains mois. Ils semblent aujourd'hui suffisamment nets pour

17. Site <http://nonlgvpac.fr/petition.htm>

18. Chiffres avancés par Olivier Lesage, président de Stop TGV Coudon, lors d'une réunion publique à La Farlède le 30 mars 2012 (*Var matin*, 31 mars 2012). Les chiffres avancés par plusieurs intervenants à la réunion de lancement du débat public, le 8 mars 2005 à Toulon, étaient de 5.000 € par foyer fiscal en Paca. La CPDP avait organisé un atelier sur le financement du projet pour répondre aux questions posées dans le débat public. C'était à l'époque une première, mais ni les élus, ni les services des collectivités, ni les services de l'État, ni le maître d'ouvrage n'étaient disposés à entrer dans la question trop politique : « qui va payer ? », du partage entre usagers et contribuables, actuels et futurs, l'occultant par la question technique : « comment va-t-on financer ? ». Les connaissances sur la première question, cruciale pour les habitants, n'ont pas l'air d'avoir beaucoup progressé en sept ans, alors que les montages financiers n'ont cessé de se raffiner.

attester la clôture de la configuration de débat public, la disparition d'une arène régionale de discussion ouverte sur le projet, et l'entrée dans une nouvelle configuration dominée par le conflit territorial autour du projet.

CONCLUSION

L'inscription territoriale de la politique publique des grandes vitesses ferroviaires est marquée d'un sceau à double face, le conflit territorial et le débat public, et Paca est la terre par excellence de cette dualité : le débat public y est inventée par des associations locales au début du conflit du TGV Méditerranée et démarre ainsi sa trajectoire d'institutionnalisation (cf. 2^{ème} partie du volume I) au moment où est adopté le schéma directeur des infrastructures ferroviaires à grande vitesse. Le dossier de la LGV Paca est aujourd'hui emblématique de l'épuisement du « système TGV » trente ans après la première mise en service du TGV Paris-Lyon. Quand le schéma directeur des infrastructures ferroviaires à grande vitesse — celui-là même dont l'étude n'avait pas anticipé les contestations du TGV Méditerranée — dessinait en 1991 la couverture du territoire national par des LGV, le projet de schéma national des infrastructures de transports (SNIT) en cours d'adoption aujourd'hui bannit ce vocable, au profit de celui de « lignes nouvelles », pas nécessairement à grande vitesse, souvent mixtes, voyageurs et marchandises, Grenelle oblige. La trajectoire du dossier LGV Paca s'inscrit donc en cohérence avec une évolution plus générale de remise en cause de la grande vitesse comme politique d'équipement du territoire plutôt que d'aménagement du territoire.

Il faut en effet souligner la profonde transformation du projet dans la douzaine d'années d'existence du dossier, que manifeste la comparaison des projets présentés au débat public et à la concertation préalable à l'enquête d'utilité publique (schéma p. 101), à six ans d'intervalle. Ayant clairement formulé à l'entrée dans le débat public leur préférence pour le scénario à deux axes, l'État et RFF ont concédé aux grands élus de faire de la LGV des Métropoles du Sud le scénario de référence de l'étape suivante, pour tenir compte de leur consensus exprimé à la fin du débat sur le choix d'un scénario, et plus seulement sur leur volonté de voir aboutir le projet proclamée face au ministre au printemps 2003. Mais, le Préfet et RFF ont conduit les études de manière à revenir au scénario qui avait leur préférence, comme l'indique clairement le schéma reliant type de desserte à 2 axes et scénario « Côte d'azur » (reproduit p. 96), ce qui a abouti à l'impossibilité pour les acteurs institutionnels de s'accorder sur une décision fin 2008. La mission Cousquer, en remettant le projet dans le fil des résultats du débat public, et en permettant une décision claire pour le scénario des Métropoles du Sud, a alors contraint à une profonde redéfinition du projet autour du système ferroviaire régional global dans une perspective d'aménagement du territoire à long terme, comme y insistaient les conclusions du débat public. Les scénarios présentés en 2011 montrent alors différentes possibilités d'articuler des sections de ligne nouvelle, la ligne historique, des lignes complémentaires existantes, à rouvrir, ou à créer, et non plus un projet de seule LGV. Le projet reste néanmoins identifié sous ce nom de LGV par les acteurs institutionnels jusqu'à ce que le conflit territorial contraignant à clore la concertation fin 2011 les oblige à annoncer que le projet devra être renommé, ce qui n'est toujours pas fait à l'heure où nous écrivons ces lignes¹⁹.

Puisque cette profonde transformation du projet n'est pas attribuable à l'arène de pilotage institutionnel du projet, si l'on suit les propos d'Yves Cousquer sur le temps de mûrissement

19. On peut d'ailleurs noter que les procédures d'utilité publique sont assez contradictoires avec l'approche d'un « système ferroviaire régional » : si sa consistance globale est bien l'enjeu, celle-ci est constituée de projets différents au regard des procédures de déclaration d'utilité publique.

nécessaire à cette arène pour prendre en compte les résultats du débat public (extrait cité en introduction), nous l'attribuons à l'existence d'une arène régionale de discussion du projet. Il est en effet remarquable de noter que la conduite du projet a, dans les différentes phases succédant au débat public, jugé nécessaire de maintenir des dispositifs inclusifs de concertation permettant de discuter à l'échelle d'ensemble du projet, c'est-à-dire à une échelle régionale. Ces dispositifs, malgré leur variation selon les périodes, ont toujours la double fonction, à l'instar du débat public, d'informer largement le public et de mobiliser en leur sein de manière ouverte — c'est-à-dire sans laisser au préfet ou au maître d'ouvrage le soin de les désigner — les acteurs associatifs susceptibles de participer le plus activement à la concertation. Et l'on retrouve pour l'essentiel, de la préparation du débat public à la concertation préalable à l'enquête d'utilité publique, sept ans plus tard, les mêmes acteurs associatifs impliqués dans ces dispositifs tout en étant, pour beaucoup d'entre eux, également impliqués dans les moments de conflits territoriaux. C'est l'existence de cette arène régionale ouverte de discussion sur le projet qui nous a conduit à caractériser l'ensemble de la période comme relevant d'une configuration de débat public.

Un bilan de la concertation post-débat public (2006-2008), réalisé pour RFF, retire des entretiens réalisés que les participants ont ressenti l'arène de la concertation comme cloisonnée, et isolée de celle du pilotage institutionnel du projet. « *Dans la pratique, les scènes de discussion qui vont se tenir sur le territoire vont, à l'inverse d'un Débat public pluraliste, se caractériser par leur cloisonnement. On entend ici par cloisonné, le fait que ces scènes ne rassemblent pas dans une même unité de temps et de lieu, l'ensemble des acteurs concernés par une ou plusieurs questions se rapportant à la LGV* » (ARENES, 2010, p. 29). Sans nier ce constat, nous ne lui attribuons pas une portée générale. Nous en retenons que l'arène régionale de discussion publique sur le projet est fragile, son articulation avec les arènes du pilotage institutionnel du projet et de la décision toujours jugée trop faible par ses participants.

Comment en synthétiser la consistance, en conclusion de cette étude de cas. Cette arène est d'abord le lieu d'existence de ce que nous appelons une communauté de débat, relativement stable tout au long de la période. Les contours initiaux en sont bien donnés par la liste des auteurs des 55 cahiers d'acteurs déposés au cours du débat public et par la liste de ceux qui y ont pris la parole. Il s'agit là des trois cents (environ) principaux « auteurs / acteurs » du débat public²⁰ parmi les 8.300 participants dénombrés dans les 39 réunions publiques du débat. Cette liste varie ensuite, sans être pour autant bouleversée. De nouvelles associations apparaissent : par exemple Stop TGV Coudon se constitue à la clôture du débat pour s'opposer aux conséquences de l'accord des grands élus sur le scénario des Métropoles du Sud au sud de la Sainte-Baume et dans les collines de Toulon, et joue ensuite un rôle important dans la fédération des oppositions. D'autres sont moins actives (associations de Saint-Maximin et du plateau de l'Issole) quand ce premier choix éloigne la probabilité d'un tracé dans leurs villages. D'autres élargissent leur spectre d'intervention en devenant des associations agréées de défense de l'environnement, où viennent à s'intéresser à la LGV Paca à partir d'enjeux urbains liés aux gares de centre-ville, etc. Un noyau important d'associations et de militants traversent toutes les périodes analysées, nous en avons cité plusieurs (TGV Développement, Gir maralpin, Stop Nuisances Cuers, Confédération paysanne du Var, par exemple).

L'ouverture des dispositifs permet à cette communauté de débat d'exister par le déploiement d'un espace où, de proche en proche, circulent les différentes positions sur le projet. Les chargés de mission des agences d'urbanisme assurent l'interface entre le dispositif institutionnel de

20. Ils apparaissent au moins 5 fois dans la liste de ceux qui ont pris la parole ou émis une contribution écrite. Ce comptage résulte de l'analyse faite avec le logiciel Prospero et présentée dans le volume 2 du rapport intermédiaire.

pilotage du projet et certaines associations porteuses de thématiques comme l'arc méditerranéen et l'aménagement régional, par exemple le Gir Maralpin ou la Fnaut. Celles-ci, actives au sein des instances de concertation peuvent y partager des propositions avec des associations locales militant pour la réouverture de lignes et l'amélioration des dessertes TER, associations qui elles-mêmes peuvent participer à des actions d'opposition à la LGV conduites par d'autres associations locales ou des syndicats agricoles. Sans doute, la répétition de ces échanges fractionnés de proche en proche est-elle plus fréquente que celle des réunions plénières des acteurs, donnant ainsi l'impression de scènes cloisonnées. Mais, l'analyse des corpus des textes produits par les dispositifs de concertation successifs (documents et comptes rendus ou verbatims des réunions) en souligne une caractéristique commune : les auteurs du corpus sont également les principaux « personnages » du débat, c'est-à-dire les personnes mentionnées dans les documents des corpus, ceux auxquels on s'adresse, que l'on interpelle ou que l'on cite dans ses propos. L'interlocution entre les participants à une communauté de débat consiste ainsi dans la participation à un échange assez dense autour de la CPDP — au moment du débat public — et du maître d'ouvrage dans les périodes suivantes, par sa présence aux réunions ou les commentaires sur son refus d'y assister, ce qui ordonne la liste des principaux personnages dans chacun des dispositifs de ce que nous nommons l'arène régionale de discussion sur le projet. À chacune des périodes, le contraste est fort avec la liste des personnages mentionnés dans la presse : cette liste, aussi nombreuse que la précédente (plus de 500 noms cités), est toutefois moins dense (seulement 150 noms ont au moins 5 occurrences dans le corpus de presse). Les personnalités politiques locales tiennent la tête de liste. Quelques responsables viticoles des côtes de Provence, ou des présidents de CCI figurent également dans les quarante premiers noms de la liste. Du côté associatif, ce sont les responsables des associations les plus actives dans l'espace public pour s'opposer au projet qui retiennent l'attention des médias, au contraire d'autres associations pourtant très actives dans le débat, comme le Gir Maralpin.

Le mode d'existence du projet est donc très différent dans l'espace médiatique et dans l'arène de débat public, ce qui atteste de sa consistance propre. Le premier met en scène les prises de position des personnalités politiques locales, grands élus en tête, vis-à-vis du maître d'ouvrage ou des instances nationales de décision, d'une part, et vis-à-vis des opposants, d'autre part. La seconde est un espace d'échanges entre les participants autour du maître d'ouvrage (et de la CPDP au moment du débat public). Le regard sur l'évolution du projet nous conduit également à dire que cette arène de discussion n'est pas sans effet. L'idée mise en avant par le rapport Cousquer de système ferroviaire global au service d'un aménagement régional à long terme, qui définit le projet actuel, a ainsi permis à des propositions du « scénario alternatif » formulées au cours du débat public d'être réintégrées dans le projet alors qu'elles avaient été vite écartées dans la première phase de concertation après le débat. L'abandon d'une LGV « de bout en bout », formulée dans le débat public et examinée par l'expertise complémentaire commanditée par la CNDP en mai 2005, est par exemple devenue une caractéristique majeure du projet présenté à la concertation sur les études préalables à l'enquête d'utilité publique, et doit conduire à le renommer.

Ce sont ces caractéristiques communes aux différents dispositifs, acquises au moment du débat public, mais dont on peut aisément admettre qu'elles n'aient pas toujours satisfait dans la pratique les fortes attentes des participants, qui nous ont conduit à accorder toute notre attention à l'existence d'une arène régionale de discussion sur le projet durant toute la configuration de débat public. Cette arène, articulée aux autres arènes, notamment celles ouvertes par les conflits territoriaux, dont la consistance (périmètre des acteurs, fonctionnement ouvert, grandes thématiques) a été formatée par le moment de débat public et a été réactualisée par les dispositifs de concertation successifs des périodes suivantes, existe jusqu'au retour à un régime dominant de conflit territorial, quand la concertation s'est territorialisée dans son dispositif (comités

territoriaux et groupes géographiques) et son objet (le choix d'un tracé). On sort alors d'une configuration de débat public, caractérisée par le fonctionnement de cette arène régionale de discussion du projet, pour entrer dans une configuration d'utilité publique, selon un mouvement que nous avons également observé sur le dossier de la THT Boute-Carros.

Il faut donc également souligner la fragilité de cette arène de discussion qui caractérise notre configuration de débat public. Les participants ont pointé certaines de ces fragilités, notamment sa trop faible connexion à l'arène du pilotage institutionnel du projet et de la décision. Ce n'est qu'à la dernière période qu'un dispositif d'ensemble, plus intégré, a été conçu. Mais a alors dominé la dimension territoriale de la concertation, qui a réactivé le conflit provoquant le basculement dans une nouvelle configuration. En effet, alors que les enjeux qui structurent la discussion dans cette arène sont à l'échelle d'ensemble du projet, c'est-à-dire sont ceux de l'aménagement régional (le débat public avait bien formulé cette dimension pour l'emplacement de la gare nouvelle de Toulon ou de Nice, comme pour le choix entre les grandes options de tracé) nous avons noté que le Conseil régional n'est qu'un acteur faible du dossier depuis l'origine, et qu'aucun acteur de dimension régionale ne s'est constitué, les associations régionales de défense de l'environnement s'étant d'ailleurs très peu investies. La seule coordination associative d'ampleur régionale se constitue aujourd'hui pour fédérer les oppositions au projet. On peut alors, en référence à M. Granovetter²¹, dire que l'arène de discussion n'active que des liens faibles, alors que le retour du conflit territorial manifeste la force des liens forgés par l'appartenance territoriale.

Références bibliographiques

AGAM, *Métropole. La lettre d'information de l'AGAM*, n° 24, septembre 2009

ARENES, *Bilan et attentes de la concertation LGV Paca 2005-2009*, Rapport d'études pour Réseau ferré de France, juillet 2010, 47 p. et annexes.

Cabinet Hanrot et Rault, [*Territoire, paysage et environnement : synthèse des enjeux de la liaison ferroviaire à grande vitesse en Paca*](#), étude pour la CPDP, mai 2005

Commission nationale du débat public, *Bilan du débat public sur la LGV Paca (21 février – 8 juillet 2005)*, septembre 2005, 13 p.

Commission particulière du débat public, *Compte rendu du débat public sur la LGV Paca (21 février – 8 juillet 2005)*, septembre 2005, 58 p. et 8 annexes.

Gourmanel Brigitte, Gabriel Jourdan et Jacques Molinari, *LGV Paca, perception et enjeux. Étude de contexte*, étude du Gir Maralpin pour la Direction des projets Sud-européens de la SNCF, mai 2008, 116 p.

Lozach Fabien, *Les enjeux territoriaux d'une infrastructure de transport. L'exemple de la LGV Paca sur le pays d'Aix*, mémoire de M2 du master « Économie, politique et gestion publique » de l'Université de la Méditerranée, juin 2008, 112 p. et annexes.

Tafere Ingrid, *Le débat public sur la LGV Paca*, étude d'ARENES pour Réseau ferré de France, février 2007, 84 p. et annexes.

21. Granovetter, Mark S. (1973) « [The Strength of Weak Ties](#) », *The American Journal of Sociology*, **78** (6), pp. 1360–1380.

ANNEXE

ANNEXE I. LE POSITIONNEMENT DE RFF A L'ENTREE EN DEBAT : CONSTRUIRE LA LEGITIMITE DE LA LGV PACA

Après une première réunion entre la CPDP et RFF, début juillet 2004, pour faire connaissance, définir des modalités de travail et fixer le calendrier prévisionnel, la CPDP reçoit le 2 septembre 2004 RFF dans ses locaux de Marseille où elle vient d'emménager. La CPDP se réunit au complet pour la première fois. C'est également sa première réunion sur le contenu du dossier LGV Paca. L'équipe de RFF est également au complet, avec ses deux composantes, la direction régionale constituée le 1^{er} juillet en remplacement de la délégation régionale préexistante, et le bureau d'étude chargé de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (qui a réalisé l'étude de contexte) ; l'équipe des études et le pôle Concertation. La présentation du dossier est faite par le responsable des études, Ronan Leclerc. Le directeur du projet n'est pas encore nommé. Il le sera dans les semaines suivantes, ce ne sera pas le responsable des études de la LGV Paca Ronan Leclerc, mais Bernard Gyssels, l'ancien délégué régional de RFF et responsable du débat public dans la direction régionale, ancien de l'équipe du TGV Méditerranée. Après cette décision interne à RFF, Ronan Leclerc retournera à la SNCF. C'est lui qui présente le projet au nom de RFF au cours de la réunion du 2 septembre 2004. Nous re prenons ci-dessous le compte rendu que nous avons établi de cette réunion, validé par RFF.

Ce projet, RFF le fait pour la région Paca. Donc nous avons besoin d'un soutien solide dans la région, des élus et de la population. La relance de ce projet est orientée par cette idée. Les premières études 2001-2002 nous ont convaincu que le projet était opportun. Mais on ne peut pas aller plus loin sans les 7 grandes collectivités (Région, 3 départements, 3 agglomérations). C'est le processus engagé depuis 2003 sous l'égide du préfet. Notre 1^{ère} ambition est d'avancer avec les collectivités. Avancer dans la définition du projet et en même temps en construire la légitimité. Le but sera atteint quand le projet sera déclaré d'utilité publique et aura obtenu son financement.

Le débat est la 1^{ère} rencontre avec le public. C'est un moment privilégié car le débat porte sur les enjeux plus que sur les impacts. Notre objectif est que le projet sorte du débat conforté et enrichi.

1. Comment porte-t-on les projets de LGV en France ?

Pendant 20 ans, la SNCF a réalisé 1500 km de LGV, essentiellement sur ses fonds propres. La SNCF a donc choisi les projets les plus rentables, en fonction d'un raisonnement économique. Mais, avec ce système de financement des TGV, la SNCF a fabriqué 20 milliards € de dettes. Aujourd'hui, le financement est essentiellement public. L'article 4 de la loi qui crée RFF lui interdit d'investir au-delà de ce qu'elle peut récupérer par des recettes (à un taux d'actualisation de 8%). La démarche de RFF repose sur l'appréciation des recettes : le schéma de desserte dit combien on peut investir en fonction du trafic attendu et du coût de l'infrastructure. C'est donc un nouveau modèle économique qui s'est mis en place pour éviter de retomber dans la spirale de l'endettement. Il est renforcé par la décision du CIADT de décembre 2003 qui a décidé la création d'une Agence de financement des infrastructures de transport. Aujourd'hui créée, ses recettes sont celles des privatisations des sociétés autoroutières.

1^{er} cas d'application, le TGV Est = 75% de subventions publiques avec une convention de 3,1 Mds € entre 20 collectivités, l'Etat (39%), l'Union européenne (10%) et le Luxembourg (4%).

Une discussion s'engage sur cette nouvelle donne de RFF qu'il faudra présenter dans le débat. Alain Ohrel souligne qu'il faudra également revenir sur les questions du financement puisque le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale sur le budget d'équipement (rapport de M. Mariton) conteste la possibilité de financer le développement du réseau TGV.

Par ailleurs, Olivier Klein considère que la question du rôle de la SNCF devra être abordée dans le débat. Du fait de la libéralisation, comment traiter la question de la desserte sans viser un opérateur ? En effet, la SNCF dispose d'un parc de matériel et veut l'exploiter. Un autre transporteur pourrait envisager les choses autrement, par exemple envisager le pendulaire et accepter des courbes plus serrées.

Le programme actuel de développement des TGV

Décidé par le CIADT du 18/12/2003, il comporte : 2300 km de LGV nouvelles pour plus de 35 Mds €, avec en moyenne une participation de RFF de 25% et non plus de 80% comme l'a fait la SNCF. L'état d'avancement des autres LGV :

- TGV Est, en travaux, 12 millions € du km, fourchette basse.
- Branche est du TGV Rhin-Rhône, phase APD, 13 millions/km.
- Bretagne-Pays de Loire, phase APS.
- LGV Sud-Europe-Atlantique, projets avec 2 phases. La phase sud Bordeaux-Angoulême va entrer en enquête publique ; la phase nord est en APS.
- Lyon-Chambéry, phase APS.
- Bordeaux-Toulouse : préparation du débat public, comme pour la LGV Paca (études un peu moins avancées).

Les phases d'instruction des projets

À l'issue du débat public, le cahier des charges fixera l'itinéraire et précisera des enjeux de tracé et de desserte. Un exemple de cahier des charges sera fourni aux membres de la CPDP. Il choisit une famille de desserte et définit un scénario préférentiel et son couloir d'études. Dans chaque famille de desserte, il y a plusieurs scénarios. Un scénario se représente par un couloir d'études sur une carte (large de 7 km).

S'engage ensuite un long processus de choix du tracé (6 à 8 ans) dans le couloir d'études retenu, avec une concertation pilotée par le préfet. Les études d'avant-projet sommaire (APS) définissent dans le couloir d'études des fuseaux (1 km), puis des tracés et des variantes, avant que ne soit arrêté le tracé qui sera mis à l'enquête publique (bande de 500 m).

Enfin, études d'avant-projet détaillé (APD) et travaux (6 à 7 ans).

La terminologie

Une discussion s'engage sur la terminologie à adopter dans le débat, les questions de tracé y étant abordées par le public, le terme de variantes étant employé dans la presse. La CPDP doit anticiper l'insistance du public à revenir aux questions de tracé, sans le écarter même si le débat est en amont. Il faut donc bien clarifier les termes, qui sont nombreux.

Pour RFF, une famille de desserte est un parti d'aménagement qui correspondra un jour à un itinéraire. Les grandes fonctionnalités sont attachées à une famille de desserte, mais une famille comporte plusieurs scénarios. Famille, scénario et couloir sont trois niveaux d'adhésion au

projet. Le débat public se situe à ce niveau, et deux mots doivent y être proscrits : fuseau et tracé, qui sont des mots renvoyant à l'enquête publique. Mais, pour Alain Ohrel le terme « famille de desserte » n'est pas adéquat à cet objectif parce qu'il suggère un chevelu et insiste d'abord sur la multiplicité des scénarios, alors qu'il faut attirer l'attention sur la fonctionnalité spécifique, unique, de chacun des trois types de desserte envisagés entre une, deux ou les trois villes de la région. Le débat doit d'abord porter sur le choix d'une desserte entre une, deux ou trois villes, quelles que soient les modalités pour le faire. Le comité d'orientation s'est d'ailleurs prononcé en juin sur le principe de desserte et l'aspect « familial », la pluralité des scénarios, lui a complètement échappé.

Il est donc convenu de fixer les termes en remplaçant l'expression « famille de dessertes » par celle de « **type de desserte** », abstraction pédagogique qui a la vertu d'éloigner du débat sur les tracés. Dans chaque « type de desserte », il y a **plusieurs scénarios**. Un scénario se représente cartographiquement par un **couloir d'études**.

Sur la réponse que RFF devra donner dans le débat aux questions portant sur les tracés, il est précisé que pour RFF, un tracé est le résultat d'un processus d'études et de concertation, et non pas le résultat d'un calcul d'optimum qui n'a aucune valeur. Il n'y a pas pour RFF de tracé optimal prédéfini avant le débat public et RFF ne validera pas le seul travail de bureaux d'études. D'ailleurs, les résultats intermédiaires des études d'itinéraires commandées n'intéressent pas RFF.

Ces études servent à déterminer, selon une enveloppe de coût, les contraintes, géologiques et autres, dans le couloir, pour en présenter finalement une qualité environnementale qui peut être discutée au cours du débat.

2. Les justifications du projet : grande vitesse et grande capacité

Le dossier du débat insistera sur deux grandes justifications du projet de LGV Paca, qui poussent à mettre en avant deux grandes ambitions de la LGV : Offrir vitesse et capacité.

1/ Il existe une forte inégalité pour sortir de Paca en train, entre les flux nord-sud et les flux est-ouest. Ceci n'est pas vrai pour le mode routier. Alors que Londres-Marseille, Amsterdam-Marseille seront bientôt entièrement en LGV, à 300 km/h, la vitesse moyenne actuelle entre Marseille et Nice est de 90 km/h, et la meilleure moyenne entre Barcelone et Gênes, de 60 km/h.

Ainsi, il n'y a pas d'offre ferroviaire suffisante alors que la demande de transport sur l'arc méditerranéen existe. La saturation autoroutière sur A9 et A8 l'atteste. Les 4000 camions du Perthus se répartissent à 50/50 entre la vallée du Rhône et l'Italie (flux Barcelone-Gênes). Mais si le fer a 30% du trafic Italie du nord/Sud-Ouest, il a seulement 6% du trafic Italie-Espagne, où l'enjeu est donc route-mer. La volonté actuelle de la SNCF de baisser le trafic fret rend difficile la question de la desserte locale des marchandises. Pour les voyageurs, cet axe est la somme d'une succession de dessertes intermédiaires.

L'axe ferroviaire méditerranéen commence à se dessiner. Pour compléter la LGV actuelle (Marseille-Avignon vers Nîmes), le contournement de Nîmes et Montpellier arrive au stade de l'enquête publique ; en Espagne, la ligne Barcelone-frontière est en cours ; en Italie, la mise à 2 x 2 voies Vintimille-Gênes est en cours. Pour structurer cet axe, la LGV Marseille-Nice devient nécessaire.

2/ On assiste dans la région à un début de saturation des capacités du chemin de fer

Une seule voie ferrée assure pour les 3 millions d'habitants résidant entre Marseille et la frontière italienne (sur 4,8 M hts en Paca) tous les services : marchandises, TER, TGV. C'est comme si en Île-de-France, il n'y avait que 3 lignes et non une quinzaine. Il y a donc une inégalité d'équipement.

Or pour faire face à la demande, il faut augmenter le nombre de TGV et le Conseil régional veut faire sur cette ligne un RER. Les problèmes de capacité sont donc apparus. Ils ont déjà nécessité de faire la 3^{ème} voie Antibes-Nice pour répondre aux besoins de la vie quotidienne. Le Conseil régional a précisé sur chaque tronçon de ligne ses ambitions pour multiplier par trois l'offre TER, et son schéma de desserte gare par gare. Il vise un changement d'échelle qui rapprochera du RER parisien. L'ambition est raisonnable, la densité de population des deux régions est proche. On passerait de 15 millions à 30-35 millions de passagers/an en 2020. L'expérience du Conseil régional est qu'en améliorant l'offre le marché suit. Aujourd'hui, il achète des rames très capacitaires à défaut de pouvoir améliorer les fréquences.

Il y a donc une saturation existante aujourd'hui pour le ferroviaire. Pour les autres modes, elle s'approche, y compris pour l'aérien. La CCI considère que la capacité maximale de l'aéroport de Nice sera atteinte avec 16 millions de passagers par an.

Il en découle les deux grandes ambitions de la LGV : Offrir vitesse et capacité.

Le débat sur ces ambitions implique de placer le projet dans la perspective la plus large possible : présenter ce que la LGV permettra en termes de service ; les complémentarités, la désaturation des autres réseaux ; les perspectives de développement du trafic marchandises (études tous modes précisant la place du ferroviaire).

Les études doivent donc identifier le plus large nombre de scénarios possibles, en précisant les investissements sur la LGV mais aussi les aménagements de capacité sur le réseau classique. Tous les scénarios ne sont pas équivalents du point de vue délestage de la ligne ancienne. Par ex., le passage de tous les TGV à Marseille (type de desserte à un axe) implique de réaliser des investissements considérables (800 millions €) pour réorganiser les voies (schéma des voies de la gare de Marseille). Donc la réflexion de RFF ne porte pas seulement sur la LGV mais également sur l'avenir du réseau, LGV et ligne ancienne.

Mais RFF n'a pas vocation à définir l'aménagement de ce territoire. C'est aux collectivités de présenter leurs projets. Il faut s'attendre à des questions sur ce thème et nous y avons sensibilisé les collectivités. Notre réponse se limitera à l'expérience que nous dégagons d'autres LGV.

3. Les positions des partenaires

La relance du projet a deux motifs : le succès du TGV Méditerranée, qui relance l'image de Marseille ; la congestion des systèmes de transports qui mobilise les élus. Il en a résulté des études avec deux scénarios : moyen pays ou littoral. Le 1er ne satisfait pas Marseille, le 2nd pas Nice. Les études ont donc été reprises pour satisfaire tout le monde : c'est l'origine de la présentation selon les trois « types de desserte ».

- Il se dégage des études **la supériorité du type de desserte à deux axes** : en trafic, en temps de parcours, en positionnement des gares. Par ailleurs, Nice est absolument opposé au type de desserte à un axe, et Toulon refuse le type de desserte à trois axes (« on ne nous refait pas le coup de l'A58 »).

Les trois groupes d'acteurs ont donc été obligés de s'entendre à l'occasion du comité d'orientation du 28 juin, sur ce type de desserte préférentiel. Toulon ne fait plus du passage en centre-ville un préalable, et Nice de 3h30 une condition, si le temps de parcours reste autour de 3h40-3h45. Marseille longtemps n'a rien dit puisqu'elle est déjà servie, mais elle n'accepte le type de desserte à deux axes que si la desserte de St-Charles n'est pas pénalisée.

Aujourd'hui Marseille veut une étude du triangle Marseille-Aix-Aubagne. Cette position s'explique plus par une question de statut de la ville, qui veut être le pivot de l'axe méditerranéen, que par un raisonnement puisque dans tous les cas la desserte de St-Charles est maintenue ou améliorée (tous les TGV vers la Côte d'Azur ne s'arrête pas à Marseille aujourd'hui). C'est en mettant en avant l'idée que l'agglomération pourrait avoir 3 gares dans le triangle Marseille-Aix-Aubagne, comme Lyon, et non la seule gare St-Charles, qu'on arrive à les intéresser.

Aix et la communauté d'agglomération du pays d'Aix, qui ne font pas partie du Comité d'orientation qui réunit les seuls co-financeurs des études et du débat public (du fait du préfet, parce que le choix a été fait de ne pas mettre toutes les communautés d'agglos dans le comité d'orientation) ont manifesté leur hostilité au passage de la LGV à travers le pays d'Aix-en-Provence et refusaient de mettre de l'argent dans les études. Aujourd'hui, l'hypothèse d'un passage le long de l'A8, avec des sections en tunnel dans les zones les plus urbanisées et à travers les massifs, l'éventualité d'une nouvelle gare dans Aix, sur l'A8 pour une desserte Aix centre-Marseille en 20' et Aix – Nice en 50', seraient susceptibles d'intéresser la Capa. Elle ne s'est toutefois pas encore vraiment prononcé.

Donc, le dossier présentera les trois types de desserte, puis défendra le type de desserte à deux axes. Enfin, il illustrera les scénarios de ce type de desserte, sachant que ceux passant par le nord d'Aix ne sont plus présentés. Philippe Marzolf rappelle que le dossier du maître d'ouvrage ne portera que le logo de RFF, chaque collectivité partenaire pouvant donc proposer un cahier d'acteurs.

4. Les 3 scénarios du type de desserte à 2 axes retenus par le Comité d'orientation

Cf. le dossier de présentation distribué à la réunion du 28 juin.

a) décrochement nord Arbois et jumelage avec l'autoroute A8 au sud d'Aix (avec tunnel au droit du centre d'Aix, sur une douzaine de km du Jas de Bouffan à La Barque). Décrochage de l'A8 pour desservir la gare Cuers-Puget (en montant sur le plateau de l'Issole et en passant la barre de Cuers pour redescendre dans le sillon permien).

b) sud Arbois, passage vers Gardanne et rattachement vers La Barque au scénario a).

Fonctionnellement, c'est différent : dans le scénario b), les TGV Marseille-Nice ne s'arrêtent pas à l'Arbois ; dans le scénario a), les TGV Paris-Nice ne passent pas par l'Arbois.

Ensuite, dans les deux cas, on traverse la plaine des Maures jusqu'à l'Esterel. Franchissement de l'Esterel envisagé au nord, dans le sillon de l'autoroute mais les contraintes de tracé TGV obligent à une douzaine de km de tunnel.

Après, problème de l'arrivée dans les Alpes-Maritimes. Soit on sort du massif de l'Esterel juste avant Cannes pour se rebrancher sur la ligne actuelle (mais sur une section à 2 voies) ; soit on va jusqu'à la section à 3 voies Antibes-Nice, ce qui oblige à traverser la vallée de la Siagne, le plateau de Sofia (une quinzaine de km de tunnel). Les élus des Alpes-Maritimes ont

expressément demandé d'aller jusqu'à Nice. Aller au-delà demande de franchir le Var et de traverser Nice en tunnel.

c) le Conseil général du Var et Marseille ont demandé l'étude d'un 3^{ème} scénario.

Au nord de Marseille, la LGV passerait en tunnel sous le massif de l'Etoile jusqu'au massif de la Ste Baume. Puis, selon l'ancien tracé Ferrier entre Aubagne et Cuers, elle passerait sous le plateau de Siou-Blanc jusqu'à Cuers (30 km de tunnel sur 60 km). On ne passe pas à St-Charles, mais on crée une gare Marseille-est, vers Aubagne.

D'autres scénarios avaient été étudiés mais ont été écartés par le comité d'orientation. Il y avait un scénario sud Sainte Victoire (ancien tracé Ferrier), plus économique, mais qui avait soulevé à l'époque du TGV Méditerranée beaucoup d'oppositions. RFF a également étudié un scénario qui longeait plus longtemps la Durance, très défavorable pour les TGV Marseille-Nice, et des scénarios ouest-Ste Baume avec beaucoup de tunnels, donc trop chers.

d) Les gares actées par le comité d'orientation :

- Toulon nord (vers Cuers), pour Toulon et le centre Var. L'étude de contexte fait apparaître que beaucoup préfèrent une LGV à un nouvel aéroport qui a été envisagé dans le centre Var, vers Cuers.
- Est Var (vers Le Muy), pour Draguignan, St-Raphaël et St-Tropez.
- Ouest Alpes-maritimes (vers Mouans-Sartoux) pour Cannes, Grasse, Antibes, Sofia.

La demande des élus est d'avoir des gares interconnectées. Nous leur avons demandé, en particulier dans les Alpes-Maritimes, de réfléchir à l'emplacement possible des gares. Ce pourrait être un enjeu du débat.

L'étude de contexte fait également apparaître un autre enjeu pour le débat, celui du tourisme. C'est un sujet de divergence entre ceux qui craignent une mono-économie touristique et ceux qui y voient un progrès.

5. La solidité du consensus du Comité d'orientation

Une discussion s'engage sur ce point. Lors de la 1^{ère} réunion du comité d'orientation, en novembre 2003, le président de RFF a été clair : le projet ne se fera pas sans les collectivités. Une chance est passée en 1990-1991, ce débat public est la 2^{nde} chance, il n'y en aura pas de 3^{ème}. Mais il ne faut pas être pessimiste : le Var et les Alpes-Maritimes ont clairement exprimé leur accord sur le type de desserte à 2 axes. Mme Canis-Miletto souligne que la DTA des Alpes-Maritimes indique clairement cette volonté. Le TGV apportera un plus.

L'enjeu n'est donc pas dans les surprises qui existeront toujours dans le débat, mais dans le fait que chacun, dans son territoire, puisse entendre les positions des autres au cours du débat. Les grands élus sont d'accord pour que chacun s'exprime chez soi et n'aille pas déterrer la hache de guerre chez le voisin.

Un point du consensus entre les acteurs est que la LGV Paca est la plus rentable des LGV, qu'il faut donc qu'elle passe devant les autres. Mais les études vont faire apparaître que ce n'est pas le cas. En 20 ans de construction de LGV, on a construit 30 km de tunnel, la LGV Paca demande

au minimum 50 km de tunnel (sur 185 km de linéaire). Même si la LGV Paca peut être phasée, elle coûtera autour de 25 millions/km, soit 2 fois plus que les autres LGV en cours. Il y aura donc des choix à faire. Ce choix, c'est celui d'un projet de territoire, et ce n'est pas RFF qui peut porter ce projet.

Par rapport à d'autres projets, la Région Paca, longtemps absente des débats ferroviaires, se repositionne aujourd'hui et soutient les 3 projets vers l'Italie, celui du Montgenèvre, celui du col de Tende et la LGV Nice-Vintimiglia, peut-être dans l'optique que le Lyon-Turin ne se fera pas. RFF rappelle qu'il est porteur du projet Lyon-Turin et co-actionnaire de Lyon-Turin Ferroviaire avec RFI, et ne peut donc envisager cette hypothèse (d'autant plus que l'axe méditerranéen est moins pertinent que Lyon-Turin pour le trafic de marchandises Italie du nord/Sud-Ouest). Plus globalement, RFF n'a pas une vision concurrentielle de ses différents projets. L'équipe de la LGV Paca n'a pas à dire que son projet est meilleur qu'un autre, mais à démontrer sa pertinence, notamment en faisant ressortir les enjeux spécifiques des dessertes de l'axe méditerranéen, hors trafic sur Paris.

ANNEXE II. LE POSITIONNEMENT DES ACTEURS A L'ENTREE DANS LE DEBAT

Après la mise en place de la Commission particulière du débat public (CPDP), début juillet 2004, son président, Philippe Marzolf, écrit dans le courant de l'été à l'ensemble des acteurs ayant manifesté leur intérêt pour le projet LGV PACA — une centaine d'acteurs, identifiés avec l'aide de RFF, qui avait déjà réalisé une étude de contexte, de la préfecture de Région, et les connaissances des membres de la CPDP —, pour leur demander de faire parvenir à la Commission une contribution écrite sur leurs attentes vis-à-vis du débat, les thèmes qu'ils souhaitent y voir aborder et ses modalités d'organisation. À partir des réponses reçues jusqu'à fin septembre, et des rencontres du président de la CPDP avec une soixantaine d'acteurs dans l'été 2004, la CPDP a élaboré le projet d'organisation du débat et l'a présenté le 14 octobre à l'ensemble des acteurs qu'elle avait sollicités. Une synthèse analytique des réponses reçues a été distribuée lors de la réunion. En complément, j'avais réalisé une analyse plus compréhensive des réponses, qui a été discutée par la CPDP lors d'un séminaire interne d'une journée, la veille de la réunion du 14 octobre. Voici cette « note de remarques sur les contributions à la préparation du débat » du 12/10/2004.

1. Les acteurs du débat : des profils départementaux opposés

Répartition des contributions

Organisations	Régionales	BdR	Var	A-M.	Total
1. Partenaires	3	2	3	1	9
2. Autres collectivités/élus	1	1	2	1	5
3. Organismes économiques	3	2	2	-	7
4. Organismes techniques et associations « ferroviaires »	1	-	3	2	6
5. Associations	1	2	5	7	15
5.A agricoles	-	-	2	-	2
5.B Réseaux environnementalistes	1	1	1	2	5
5.C Comités de défense	-	1	2	5	8
Ensemble	9	7	15	11	42

9 organisations régionales (Préfet, groupe Vert du CR, RFF, CESR, CRCI, CRT, Unicem, TGV Paca, LPO)

7 organisations Bouches-du-Rhône (CG13, AGAM, Aubagne, CCI Marseille, PAM, UDVN13, Vivre à Gémenos)

15 organisations Var (Préfet, CG83, TPM, Cuers, Draguignan, CCI, CDA, TGV et Développement Var, Train Avenir Centre-Var, Usagers Les Arcs-Draguignan, ADIPA, St Roch, Var Nature, Riverains Brignoles-Cuers, Stop nuisances Cuers),

11 organisations A-M (Préfet, Cannes, ADAM06, Plan Bleu, Gadseca, GirMaralpin, ADeCHA, ADEAR, ADEP, ADHEC, ADEV).

Il se dégage de la répartition géographique, une forte différenciation des réponses par départements :

- Représentation équilibrée du Var ;

- Sur-représentation des associations des Alpes-Maritimes (en particulier des associations de défense) au détriment de la représentation institutionnelle (en particulier « partenaires » et organismes économiques) ;
- Au contraire, sur-représentation des collectivités et des organismes économiques dans les Bouches-du-Rhône (au détriment des organismes techniques et associations « ferroviaires »).

L'implication du Var apparaît donc forte, quel que soit le type d'acteurs. Bouches-du-Rhône et Alpes-Maritimes offrent des images inversées : sur-représentation institutionnelle (légère) dans le premier cas, sur-représentation associative (forte) dans le second cas. C'est surprenant dans la mesure où le tissu associatif des Bouches-du-Rhône n'est pas moins vivant que celui des Alpes-Maritimes. Mais il se sent sans doute moins directement concerné par un projet dont les effets et les impacts seront surtout hors du département. Pour les Alpes-Maritimes, la faiblesse des réponses institutionnelles renvoie sans doute à un style politique qui a encore peu intégré la démocratie participative dans son fonctionnement.

On doit également constater une sous-représentation des réseaux associatifs régionaux. (manquent par exemple Fare-Sud, MNLE, URVN) (au profit des organismes économiques régionaux).

Mais le simple constat statistique ne permet pas de tirer de conclusions sur l'engagement des différents acteurs. Le contenu des contributions permet en revanche quelques constats supplémentaires.

L'acteur État :

Des différentes contributions préfectorales, il ressort que l'Etat se positionne dans cette préparation du débat essentiellement comme porteur de la voix des grands élus. Pour le préfet de région, le débat devra « *faire partager le plus largement le constat déjà dressé par les grands élus* ». Dans leurs contributions, les préfets n'apparaissent pas comme porteurs d'une politique propre. Il est par exemple frappant que leurs contributions ne mentionnent pas les documents de référence que sont les décisions du CIADT du 18/12/2003, les DTA des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes ou le contrat de plan Etat-Région alors que ces documents sont mentionnés par d'autres contributions. Au contraire, le préfet des Alpes-Maritimes oppose explicitement les objectifs de desserte de Nice à la fonction régionale de la LGV et à son caractère de maillon de l'arc méditerranéen, objectifs liés dans la décision du CIADT.

Par ailleurs, dans cette phase de préparation, les administrations de l'Etat n'ont pas été sollicitées et n'ont pas répondu (alors qu'à Marseille et Toulon, l'agence d'urbanisme a été mise à contribution). On peut penser qu'elles auront à s'exprimer directement en cours de débat sur certains sujets et qu'elles feront entendre une certaine « polyphonie », DIREN, DDE DATAR n'ayant pas fonctionnellement le même point de vue. Il me semble important que l'organisation du débat permette d'entendre cette polyphonie exprimant la diversité des politiques publiques auxquelles renvoie un grand projet comme la LGV Paca.

Les collectivités

Dans le Var et les Bouches-du-Rhône, le Conseil général et la communauté urbaine (via son agence d'urbanisme) fournissent des réponses très développées, mais ces collectivités ne répondent pas dans les Alpes-Maritimes. Même quasi-silence des autres collectivités des Alpes-Maritimes. S'agit-il d'un jugement négatif porté sur la procédure de débat public, suite au débat sur le projet d'extension du port de Nice en 2002 (jugement négatif évoqué par des

associations) ? Globalement, la qualité des contributions des « partenaires » (y compris le préfet) et des grands élus des Alpes-maritimes ne permet donc pas de juger de leur engagement dans le débat, ni des orientations qu'ils souhaitent pour ce débat.

Au contraire, la contribution du Conseil général du Var est un exposé très clair (d'ailleurs proche de celui de RFF) des objectifs de la LGV Paca, avec une hiérarchisation de ceux-ci intéressante (reprenant celle du CIADT). C'est l'une des rares qui situent la question de l'opportunité autour de la contribution de la LGV aux « besoins globaux de déplacements » dans la région (voir plus loin). Noter également pour l'organisation du débat, le rappel d'Avignon parmi les quatre grandes agglomérations de la région, et l'équilibre des flux touristiques dans les deux pôles varois, Toulon et Fréjus-St-Raphaël.

La contribution du Conseil général des Bouches-du-Rhône fait largement référence à la DTA des Bouches-du-Rhône. On notera — sujet peu abordé par d'autres — l'intérêt porté à l'interconnexion LGV/aéroport de Marignane afin de « permettre des liaisons efficaces entre aéroports régionaux ».

Les deux conseils généraux évoquent fortement l'arc Méditerranéen parmi les objectifs majeurs du projet, mais aucun ne cite l'arc latin, nom officiel d'un regroupement européen de collectivités de niveau Conseil général, constitué depuis 1999. La structure semble pourtant toujours active (site Internet : <http://www.arclati.net>)

)Les autres collectivités ayant répondu sont peu nombreuses : ce sont celles qui sont directement concernées par une nouvelle gare (Aubagne, Cuers, Draguignan). Curieusement, Aubagne n'aborde pas cet aspect dans sa contribution par ailleurs très intéressante pour la conception du débat public qui y est développée. D'autres communes, situées notamment sur des tracés, sont évidemment susceptibles d'intervenir dans le cours du débat. D'autant que les demandes convergentes de nombreux acteurs préconisent d'organiser des réunions de proximité dans ce type de commune, à l'initiative des municipalités.

Les acteurs associatifs

Un nombre significatif (10) d'associations locales des zones où sont envisagées des gares nouvelles et le débouché de la ligne ont répondu, alors qu'elles n'étaient pas sollicitées initialement. Cela traduit évidemment une mobilisation dans ces secteurs, en particulier celui de Brignoles/Cuers et de Cagnes. Mais la plupart de ces contributions dépassent l'aspect « Nimby ». On ne peut qu'être frappé par l'expertise manifestée par plusieurs de ces contributions d'associations locales : expertise ferroviaire (ADECHAntibes : « poursuivre le corridor européen 5 du projet CEE du TEN 6 pour rejoindre le projet TEN 24 en accord avec les Italiens ») ; vision globale des problèmes de transports (ADHEC) et le positionnement clair comme acteurs à part entière du débat.

Les contributions des réseaux associatifs régionaux ou départementaux sont également fortement structurées. De manière assez étonnante, les acteurs institutionnels (en particulier les CCI) font de la question des tracés un objectif du débat plus fort que la plupart des associations.

La qualité des contributions associatives justifie pleinement l'organisation d'auditions publiques autour de leurs analyses, et qualifient leurs représentants pour être des interpellateurs lors d'auditions d'autres acteurs. Certaines associations serviront utilement de personnes-ressources pour la CPDP dans la préparation des réunions thématiques (connaissance d'experts étrangers, en particulier).

2. Finalités de la participation : une grande diversité des conceptions

Plusieurs contributions (treize) abordent, dans leurs réponses aux questions sur l'organisation du débat, des aspects que l'on peut lire comme révélateurs de leurs conceptions de ce que j'appelle les finalités de la participation (pour les distinguer des objectifs du débat). C'est à travers ces finalités que les acteurs jugeront de la qualité du débat. Atteindre ces finalités est même parfois directement exprimé comme le critère de réussite du débat.

Quelques contributions institutionnelles (régionales) expriment une vision restrictive du débat :

« *Faire partager le plus largement le constat déjà dressé par les grands élus* » (Préfet Paca)
« *Le débat public ne devrait pas se prononcer sur l'opportunité* » (CRCI Paca)
« *Création d'un comité de suivi réunissant des personnalités favorables aux projets, afin d'anticiper et de répondre aux arguments des opposants.* » (CESR)

Mais les autres expriment, au contraire, une vision beaucoup plus ouverte :

« *Donner la parole à tous les acteurs, donner la parole aux opposants* » (Préfet Var)

La première thématique est, classiquement, celle de l'information :

« *que le public, quel que soit son niveau d'implication dans la démarche, puisse disposer d'un dossier précis et synthétique* » (CG Var)
« *permettre une information la plus large possible* » (CCI Var)
« *permettre à chacun de donner son avis* » (Gadseca)

Quelques contributions précisent certains publics cibles :

« *faire participer aux débats les utilisateurs potentiels de l'infrastructure* » (Asso TGV Paca).

La seconde thématique est celle de la réflexion et de l'expression :

« *Le débat doit permettre au public de s'exprimer, de formuler ses analyses et d'exprimer des idées à tout moment* » (ADHEC)
« *Le débat public doit conduire les citoyens à exprimer des besoins et des observations, à formuler des analyses et à élaborer des contributions* » (Gir maralpin)

Plusieurs contributions assignent alors au débat une vertu pédagogique de compréhension et de découverte :

« *progresser dans la compréhension du plus grand nombre* » (Aubagne)
« *Amener les participants à se poser des questions au lieu d'arriver avec des réponses toutes faites* » (Gadseca)

Pour cela le débat doit être ouvert, argumentaire et contradictoire (critères de réussite du débat) :

« *Le débat doit être ouvert aux idées et contre-propositions susceptibles d'ouvrir des pistes inexplorées* » (ADHEC).
« *l'intérêt du débat public se mesure à la progression de la qualité des argumentaires et à l'évolution des points de vue* » (Aubagne)
« *se confronter aux opposants les plus virulents du projet (ceux touchés par le phénomène Nimby)* » (élus Verts CR Paca)

Dernière thématique, la participation conduit même à une mise en mouvement des individus et des consciences :

« *accélérer les prises de conscience, amener le plus grand nombre de citoyens à penser sur 15 à 20 ans* » (Gadseca)

« les jeunes dès qu'ils auront commencé à communiquer sur Internet leurs réflexions et propositions, même si elles ne sont pas retenues, feront "leurs" celles qui le seront du fait de leur participation » (Train Avenir du centre Var)

Les contributions expriment donc différents niveaux ou types de finalités, qui conduisent les individus (ou des types de public) à s'engager dans le débat sur des modes extrêmement variés. La diversité des formes de réunion (réunion générale, thématique, de proximité, audition, etc.) est alors nécessaire pour que chacun trouve son compte dans le débat. Les travaux de Sandrine Rui —identifiant quatre types de langage de l'intérêt général— montrent en effet que les formes des réunions prédéterminent ou favorisent un type de langage de l'intérêt général plutôt qu'un autre :

- Réunions publiques générales : démonstration de force traduisant le langage de la volonté (générale),
- Réunions thématiques, auditions publiques : langage de la connaissance,
- Couloirs et diverses formes de petites réunions (notamment par type d'acteurs) : langage de l'intérêt.

La diversification des formes de réunion joue le rôle du langage de la reconnaissance : elle permet à chacun d'être reconnu à un titre ou un autre (et dans la diversité de ses identités).

3. La forme du débat : un « kit » du débat pour libérer l'initiative des acteurs

Cette exigence de reconnaissance se traduit dans plusieurs propositions concernant l'organisation du débat. Plusieurs indiquent ainsi que le débat doit être organisé « *au plus près des intéressés* » (Chambre d'agriculture 83 et mairie de Cuers). Dans le même ordre d'idées, d'autres mentionnent la distribution dans les boîtes aux lettres. L'organisation générale du débat devra donc faire droit à ce souci de proximité. Parce que c'est un projet majeur pour la région, le débat sur la LGV Paca doit par sa forme permettre la plus large participation des habitants, « *en allant dans leur propre milieu de vie* » (Train Avenir du centre Var), et pas seulement celle des organisations les plus expertes ou les plus impliquées (i.e. celles qui ont répondu).

Un point m'a frappé : des contributions diverses, quoique toutes varoises (Préfet du Var, Train Avenir du centre Var, SCA St Roch, VNE 83, Stop Nuisances Cuers), insistent pour l'organisation des réunions dans des « lieux publics », notamment municipaux (salles communales, lieux de proximité). Ce point est à rapprocher de deux autres pour formuler une proposition d'organisation du débat.

Des contributions d'acteurs très divers convergent également pour insister sur la nécessité d'impliquer les jeunes, les élèves en portant le débat dans les écoles, et certaines proposent d'être des relais du débat (par ex. Train Avenir du centre Var). Ce point est également très frappant.

Enfin, plusieurs contributions (CCI ou associatives notamment) insistent sur la nécessité de fournir beaucoup d'information tirées d'autres réalisations de TGV et d'autres débats sur le même type de projet. Par ailleurs, nous avons déjà noté que beaucoup d'études et documents officiels sont référencés dans quelques contributions. Celle de l'agglomération de Toulon formalise cette exigence en proposant la création de « centres de ressources documentaires » dans les principales agglomérations de la région, alors que le Conseil général du Var souligne que « le besoin d'études apparaît au fur et à mesure du débat » et que l'AGAM annonce un nombre impressionnant de contre-expertises sur des points essentiels du dossier de RFF.

Parce que plusieurs contributions y font référence, on sent que le conflit du TGV Méditerranée a créé une exigence particulière en matière de qualité de l'information, de transparence de la discussion publique et de son ouverture à de multiples enjeux, d'indépendance de l'organisation du débat. Ce débat-ci sera regardé à cette aune, d'autant plus que le débat sur le projet d'extension du port de Nice n'a pas été un exemple probant.

Ces différents points concourent à mon sens à pouvoir expérimenter dans ce débat une large initiative des acteurs dans la conduite du débat. La commission de suivi du 1^{er} débat « Bianco » sur le TGV Rhin-Rhône (à laquelle appartenait Daniel Ruez, aujourd'hui membre de la CNDP), en 1993, avait expérimenté ce type d'initiative en proposant un « kit du débat » : elle invitait tous les acteurs qui le souhaitaient à prendre eux-mêmes l'initiative d'organisation de réunions, de groupes de travail, etc., en leur demandant simplement de lui transmettre un compte rendu répondant à un questionnaire commun, afin qu'elle puisse rendre compte de manière homogène de l'ensemble des événements du débat, et de venir témoigner de leur travail à la réunion de clôture du débat. L'exemple du récent débat sur l'école nous montre également une initiative de ce type, à très grande échelle. La vraie contrainte de l'initiative laissée aux acteurs est liée à la manière de rendre compte de leur activité pendant le temps du débat. Cela a pris la forme dans les deux cas d'une liste de questions préconstruites à renseigner, dont la commission a ensuite construit la synthèse.

Une telle expérience aurait l'intérêt de démultiplier l'esprit des cahiers d'acteurs en laissant le soin aux acteurs de s'organiser eux-mêmes, « dans leur propre milieu de vie », pour les produire, par exemple en demandant à leur maire, leur inspecteur d'académie, leur chef d'entreprise, etc. l'organisation d'une réunion publique, la (prise en charge de la) mise à disposition d'informations, d'études. Cela pourrait donc permettre un vrai débat de proximité tout en ne mettant pas son organisation matérielle à la charge de la CPDP. Le rôle de la CPDP serait un rôle de ressource, de garant méthodologique et bien sûr de synthèse. Cela permettrait également une diffusion de la culture du débat public s'appuyant sur le guide méthodologique élaboré par la CNDP.

4. Le contenu du débat : démarquer l'expression de la CPDP de celle des acteurs institutionnels

L'ensemble des contributions est extrêmement riche sur les objectifs, le contenu du débat. Il ne s'agit pas ici de reprendre la mise à plat qu'en a faite Monique Cadet. Je veux simplement souligner quelques thèmes peu directement présents dans les contributions ou, quand ils le sont dans les contributions, peu présents dans les esquisses du dossier préparé par RFF, pour en tirer une conclusion sur l'expression de la CPDP.

Philippe Marzolf indique dans son projet pour la réunion du 14/10 que l'objet du débat concerne « les déplacements dans la région Paca ». Or, le terme même de déplacement est beaucoup moins fréquent que celui de tracé dans l'ensemble des contributions. La thématique des « besoins en déplacement » n'apparaît que dans une dizaine de contributions, sans toujours faire référence aux « besoins globaux de déplacement dans la région Paca » (expression utilisée seulement dans la contribution du Conseil général du Var). Deux autres contributions associatives des Alpes-Maritimes parlent de « restructurer la gestion des déplacements », deux autres du Var parlent « d'améliorer les déplacements ». Le terme « mobilité » est absent de l'ensemble des contributions (sauf dans l'expression PMR), alors que l'accessibilité de la région est une préoccupation de plusieurs (notamment AGAM). Mon expérience dans la recherche Transport m'a enseigné que passer d'une problématique de trafic (et de tracé) à une

problématique de « besoins de déplacement », c'est souvent changer de culture, passer d'une vision technique d'ingénieur à une vision plus sociétale des transports.

Remarque similaire. La question des coûts et du financement est mentionnée dans la plupart des contributions. Mais le mot « contribuable » n'apparaît que dans deux (CCI Marseille et ADEV). Or, confronté à de nombreuses critiques du calcul économique, l'administration de l'Équipement prête depuis quelques années une attention renouvelée aux « dimensions critiques » du calcul économique. Le Conseil général des Ponts et chaussées (alors présidé par Georges Mercadal), il y a 3 ans, a rendu un avis sur ces questions proposant notamment de désagréger le calcul économique pour faire apparaître des groupes gagnant et des groupes perdant à la réalisation d'une nouvelle infrastructure — le débat public ayant notamment pour rôle de révéler ces groupes — et en finir avec la fiction des taux de rentabilité pour qui 1 € gagné (ou perdu) par Paul est équivalent à 1 € gagné (ou perdu) par Pierre. Parler de financement est une optique institutionnelle qui masque le fait qu'il n'y a jamais que 3 payeurs, l'utilisateur, le contribuable et le « bénéficiaire indirect » défini par la LOTI (mais qui intervient peu dans les infrastructures à longue distance) et qu'il est donc légitime et bien plus important pour un simple citoyen de savoir qui va payer plutôt que qui va financer.

De même, la question du lien de la LGV PACA avec d'autres projets d'infrastructure dans la région, est abordée par plusieurs contributions. Dans l'optique d'une approche globale des déplacements dans la région à l'horizon 2020, il paraît logique d'envisager l'ensemble des projets pour déterminer la contribution de la LGV PACA. Les réunions thématiques sur ce thème devront donc permettre d'y voir clair sur la saturation aéroportuaire et le report de son échéance par la réalisation de la LGV ; sur les projets autoroutiers qui vont faire prochainement l'objet de débat public : A51 et doublement de l'A7 vers le nord, A58 (ex A8bis) dont le contournement de Nice est un tronçon, et sur certains projets plus locaux. Les autres maîtres d'ouvrage et administrations devront donc être mis à contribution. Comment la CPDP peut-elle s'assurer de la cohérence des hypothèses et des prévisions de ces différentes infrastructures ? Quel acteur institutionnel porte et garantit cette cohérence ? On sent poindre ce type de question dans quelques contributions.

On l'a déjà noté, la question du bilan d'autres projets TGV est souvent évoquée. Les premiers éléments d'un bilan LOTI du TGV Méditerranée seront-ils disponibles pour le débat ? La question est à poser à la DRE et à l'Observatoire régional des transports. Pour les bilans des projets TGV plus anciens, qui va les porter : RFF-SNCF, l'Équipement ? Là encore, l'organisation des réunions thématiques devra veiller à la qualité de l'information et à la confrontation publique des expertises.

De même, les questions de nuisances sont largement abordées — dans le double sens de la contribution de la LGV à la diminution des nuisances des autres modes et des nuisances propres de la LGV — alors que le terme « pollution » n'est mentionné que dans trois (LPO, ADEAR et ADHEC) et prend le sens de pollution globale (effet de serre, qualité de l'air). La région Paca étant en train de découvrir qu'elle est l'une des plus polluées de France (en particulier les Bouches-du-Rhône), cette thématique de santé environnementale pourrait prendre dans le débat une plus grande place, ainsi que cela s'est passé dans le débat sur le projet d'extension du port de Fos. L'information sur ces sujets apparaît extrêmement éclatée.

Enfin, la question de la réservation des emprises de la LGV est abordée seulement une fois (Gadseca : « *étudier dès maintenant et les emprises foncières jugées nécessaires bloquées dans les PLU communaux via les SCOT.* ») Rappelons que cette question fut l'objectif principal du débat public sur le projet A32 en 1999, l'État posant la question d'opportunité ainsi : faut-il

réserver dès aujourd'hui les emprises qui pourraient être nécessaires pour réaliser dans 15 ans le doublement de l'autoroute A31 par l'A32 si les prévisions de trafic prévoyant à cette échéance la saturation de l'A31 se réalisent ? Question assez complexe mais dont on se doute qu'elle se pose avec acuité pour la LGV PACA. Beaucoup d'acteurs institutionnels (et d'autres) faisant référence au tracé Ferrier, il serait intéressant de mesurer précisément l'urbanisation de ce tracé depuis 1992 pour avoir une idée précise des contraintes foncières qui pèsent sur la réalisation de la LGV PACA (et mettre chacun devant ses responsabilités).

Il ressort de ces six exemples, l'idée que la CPDP doit être attentive au vocabulaire qu'elle utilise et doit se démarquer en particulier du vocabulaire du maître d'ouvrage et des porteurs du projet. Par exemple, on comprend bien que RFF mette en avant la question de la saturation à venir dans la Région des différents modes, mais cela doit conduire à raisonner sur les besoins globaux de déplacements dans la région à 15 ou 20 ans, ce qui est fort peu prévu dans le dossier du maître d'ouvrage. Il s'agit donc pour la CPDP d'éviter les discours trop généraux, se résumant à de bonnes intentions (du type « transfert d'une part du trafic sur le rail) pour tenter de formuler les questions sous forme d'alternatives qui invitent au débat sans prendre parti sur le fond. De ce point de vue, la contribution du Comité régional du tourisme propose quelques formulations d'alternatives très intéressantes.

En conclusion, je pense que la CPDP a un gros travail d'organisation du débat à faire, en particulier si l'on souhaite laisser plus d'initiative aux acteurs. Elle aura également un gros travail de relecture du dossier de RFF (à Noël). Comme il est acquis que ce dossier se limitera à ce que peut avancer le maître d'ouvrage, il ne traitera pas (ou insuffisamment) de nombreuses questions posées par les acteurs (par exemple, les besoins globaux en région PACA). La responsabilité de la CPDP sera alors de s'assurer que ces éléments pourront néanmoins être débattus contradictoirement en mobilisant experts, universitaires français et étrangers, avant de pouvoir ouvrir le débat. Afficher aujourd'hui l'ouverture du débat au 15 janvier me paraît donc très optimiste.

Annexe : Documents cités dans les contributions (sous réserve de vérification d'exhaustivité)

- DTA : CG13, Plan Bleu, Gadseca, Adecha
- orientations européennes : Livre blanc, directive 1692/96/CE, etc ; et françaises : SSC Transports, CIADT du 18 décembre 2003, appel à projet "Métropole européenne", etc. (CCI Marseille)
- rappel des problématiques présentées par les organismes officiels : audit IGF-CGPC, étude prospective Transports de la DATAR (avril 2003), expertises diffusées par l'Assemblée Nationale et le Sénat, etc (CCI Marseille et Stop Nuisances Cuers pour Datar)
- Nécessité des interconnexions fréquentes avec le réseau existant (cf propositions 18, 19 et 20 du rapport du député Yannick Favennec, publié en juillet 2003). (CCI Marseille)
- Expertise Datar : La France en Europe LGV Paca (et lettre CCI Marseille du 13/05/2004)
- Site http://www.trail.liguria.it/Interventi/Raddoppio_GE-XXmiglia/ (Adecha)
- Site <http://pasca.val.free.fr/> Article paru dans *Sud-Ouest* du Mercredi 7 janvier 2004 (Adecha)
- Décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public (Adecha)

ANNEXE III. LE POINT DE VUE D'UN OBSERVATEUR IMPLIQUÉ AVANT L'OUVERTURE DU DEBAT : UNE DEBAT SANS ÂME ?

Une des tâches importantes de la Commission particulière du débat public dans la phase de préparation du débat consiste à discuter le dossier du débat que le maître d'ouvrage soumet au débat public. La CPDP a été saisie le 18 novembre 2004 d'une première version du texte du dossier de RFF, et un aller-retour assez dense autour des versions successives s'est engagé entre la CPDP et le maître d'ouvrage jusqu'à Noël, le projet de dossier monté (mis en page) ayant été reçu le 15 décembre, et le projet de document de synthèse du dossier, le 23 décembre. Plusieurs demi-journées de travail conjoint sur le dossier de RFF ont ainsi eu lieu le 25 novembre, le 9 décembre, le 16 décembre 2004 et le 10 janvier 2005. La note qui suit est une intervention subjective dans ce processus de travail, qui fait état de mes questionnements sur le déroulement prévisible du débat, au vu du projet de dossier du maître d'ouvrage. Elle a été transmise le 15 décembre.

Revenant sur l'expérience du TGV Méditerranée, Max Querrien écrivait, il y a quelques années :

*« Sans doute le TGV Méditerranée restera-t-il la dernière grande opération d'infrastructure que l'État aura entreprise avec **la bonne conscience**, pour ne pas dire l'innocence, qui peut habiter l'esprit des responsables lorsque, **affranchis de toute espèce de doute sur l'utilité publique**, ils s'apprêtent à **cheminer sereinement entre logique des projets et légitimité sociale**, celle-ci étant assurée d'avance par le respect des procédures classiques » (Max Querrien, Annales des ponts, 1999)*

Ne peut-on craindre aujourd'hui de se retrouver dans une situation équivalente, le débat public étant devenu la procédure classique dont le seul respect suffirait à garantir la légitimité sociale du projet, toute espèce de doute sur l'utilité publique de la LGV Paca ayant par avance été levée par le consensus des grands élus et les décisions du Comité de pilotage (ainsi que celles du CIADT du 18/12/2003 et d'autres documents officiels qui inscrivent la réalisation de la ligne à l'horizon 2020) ?

Il me semble important pour la CPDP de s'interroger sur une telle éventualité qui ne permettrait pas de répondre à la grande diversité des attentes vis-à-vis du débat exprimée dans les contributions sur son organisation. En effet, plusieurs éléments peuvent faire craindre un débat très contraint, sans âme parce que sans cesse ramené aux seules dimensions techniques des problèmes, alors que les contributions exprimaient différents types de finalités permettant d'anticiper des modes extrêmement variés d'engagement dans le débat, et que l'étude de contexte identifiait comme clé pour réussir le débat le fait que : « Le débat sur la LGV est considéré comme une forte opportunité pour engager une véritable réflexion sur les enjeux de développement régional à 20 ans » (p. 36). Examinons ces éléments.

1. Le risque d'un débat sans âme, centré sur la seule dimension technique du projet

Par rapport à la situation de la fin de l'année 1989-début de l'année 1990, période qui voit éclater le conflit du TGV Méditerranée contre la « bonne conscience » des responsables, la situation actuelle présente deux grandes différences : le « consensus » des grands élus, l'acceptation du principe de la LGV par une grande partie du monde associatif.

a) Le consensus des élus pour un débat portant plus sur les fonctionnalités transport que sur le devenir de la région

- Le texte du Préfet Frémont en ouverture du dossier de RFF résume bien le contenu du « consensus » des partenaires : il souligne l'urgence de lancer le projet de LGV Paca beaucoup plus qu'il ne porte sur le pourquoi du projet (« Notre région est menacée d'asphyxie si elle ne prend pas résolument et rapidement en main le problème de ses infrastructures de communication (...) À ces problèmes, le projet de ligne ferroviaire à grande vitesse en région Provence-Alpes-Côte d'Azur apporte de vraies réponses. »). Les textes des grands élus déclinent les trois objectifs transport du projet (arc méditerranéen, desserte intercités et transports de la vie quotidienne). Mais au-delà de ces dimensions transport (très centrée sur la question de la congestion), qui portera, qui donnera un contenu précis aux incantations politiques sur « l'importance fondamentale en termes d'aménagement du territoire » du projet (Estrosi), son « importance essentielle pour l'avenir de la région PACA » (Lanfranchi), « l'ambition métropolitaine et technopolitaine de Toulon Provence Méditerranée » (Falco), celles de Marseille et Nice ? Sans doute pas les grands élus dont les visions de l'avenir de la région sont loin d'être convergentes puisqu'elles sont concurrentes.

- Sur le contenu et le pourquoi, l'on sait que Marseille, Toulon et Nice, par exemple, ont des visions différentes voire opposées. Aix et Marseille s'engagent aujourd'hui dans une Charte de coopération qui affirme la nécessité du passage de la LGV Paca par Marseille parce qu'Aix n'en veut pas sur le territoire de la Capa alors que Marseille veut être le pivot de l'arc méditerranéen. On pourrait multiplier les exemples de positionnements stratégiques distincts qui sous-tendent le consensus des grands élus et le rendent fragile car conjoncturel. D'autant plus que la Région n'est guère porteuse d'une vision globalisante (Le mot de Vauzelle en ouverture du dossier défusse d'ailleurs la Région puisque l'enjeu « dépasse très largement le seul cadre régional » et ne fait aucune mention du projet régional à 2025). La région n'a d'ailleurs pas envoyé de contribution sur l'organisation du débat en octobre.

Or, le débat pourrait fissurer, voire faire voler en éclats, ce consensus stratégique en exposant ses fragilités aux regards critiques du public. Aussi, ce « consensus » comporte-t-il une clause de répartition des rôles des grands élus dans le débat : un accord pour que chacun s'exprime chez soi et n'aille pas déterrer la hache de guerre chez le voisin, ce qui conduisait Ronan Leclerc à considérer qu'un enjeu fort du débat serait que chacun, dans son territoire, puisse entendre les positions des autres au cours du débat.

La CPDP devra donc être particulièrement attentive à donner une dimension régionale au débat, notamment à travers les réunions thématiques. Mais pour l'heure, le consensus des grands élus dessine une configuration où le débat n'est pas considéré comme une « opportunité pour engager une véritable réflexion sur les enjeux de développement régional à 20 ans ».

- La relance d'études par Marseille montre la fragilité du consensus. Par ailleurs, le scénario marseillais brouille la lisibilité du découpage pédagogique entre types de desserte à un axe et à deux axes. L'explicitation du scénario marseillais, la stratégie de Marseille pour établir son scénario comme l'hypothèse centrale du projet, contribueront à centrer le débat sur ses aspects transports (les 3 types de desserte et les scénarios préférentiels). Quel espace restera-t-il dans le débat pour questionner le projet urbain marseillais justifiant la localisation de la gare à La Blancarde, par exemple ? Ce type de sujet ne pourrait-il donner lieu à une audition publique ?

Finalement, la CPDP devra donc être particulièrement attentive à pousser les acteurs, en particulier les élus, à expliciter suffisamment les raisons de leur engagement en faveur du projet,

au-delà des simples incantations générales destinées aux médias. C'est l'un des enjeux majeurs des réunions thématiques.

b) Le consensus pro-ferroviaire des associations agréées

L'acceptation du principe de la LGV, voire l'engagement actif en faveur du projet d'une grande partie du monde associatif est sans doute une caractéristique notable de cette période de préparation du débat. On voit se dessiner un pôle franchement pro-ferroviaire avec l'association TGV développement de Patouillard, le MNLE et, par ailleurs, la FNAUT qui a arrêté sa position le 23/10 à Toulon.

Les associations environnementalistes (Fare-Sud, Gadseca, LPO...) constituent un autre pôle acquis à la supériorité environnementale du chemin de fer et d'accord avec le principe de la LGV pour cela (en y posant des conditions). Il est intéressant de noter que certaines de ces associations (Fare-Sud) qui avaient pu porter, dans le conflit du TGV Méditerranée, l'idée du pendulaire sur les voies existantes (ou les couloirs existants) reconnaissent aujourd'hui que cela ne permet pas la grande vitesse et accepte en conséquence le principe de la LGV.

Ces réseaux associatifs (autour de la position de la FNAUT Paca) sont plutôt porteurs de l'idée d'une LGV à réaliser par tronçons (donc un projet très phasable), chaque tronçon shuntant les points durs de la ligne actuelle mais s'en éloignant le moins possible pour multiplier les points de raccordement entre LGV et ligne ancienne, et ne comportant pas de gares nouvelles pour favoriser un modèle de métropolisation dense, autour des centres-villes actuels. Leurs contre-propositions éventuelles alimenteront une préférence pour le type de desserte à un axe. Par ailleurs ils seront porteurs d'une forte revendication de programmation claire des investissements à réaliser pour les TER et les marchandises d'ici à la réalisation de la LGV, notamment pour que la réalisation de la LGV ne vienne pas grever le financement des TER ou du fret ferroviaire mais soit au contraire préparé par leur développement.

En s'avançant beaucoup, on peut anticiper la recherche d'une convergence possible en cours de débat entre le scénario marseillais et des propositions associatives. Cela conduirait à remanier profondément la présentation actuelle en 3 types de desserte qui est significative du processus de rapprochement des points de vue des grands élus, pour chercher une nouvelle présentation significative d'un autre processus de rapprochement élargi à ces réseaux associatifs.

Quoi qu'il en soit, ces réseaux associatifs pèseront d'un grand poids dans le débat par leur capacité d'expertise. Ils seront sans doute à l'origine de contre-propositions en termes de conception des dessertes, d'utilisation des infrastructures existantes et de tracé. Ils pousseront donc fortement le débat dans ses dimensions transport, voire dans des dimensions très techniques de variantes de tracé. La CPDP trouvera donc dans ces réseaux associatifs des interpellateurs et des experts pouvant faire référence en matière de transport face à RFF ou aux experts de Marseille. Mais de ce fait, il n'est pas clair aujourd'hui que ces réseaux associatifs porteront des interrogations fortes sur l'opportunité du projet, le type de développement régional dans lequel il s'inscrit, etc.

2. La sensibilité du territoire

Malgré ces deux éléments massifs qui différencient nettement la situation actuelle de celle du démarrage du conflit du TGV Méditerranée (qui bénéficiait déjà à l'époque d'un consensus de façade des grands élus, sauf dans le Var), d'autres éléments, plus diffus, indiquent une grande

sensibilité du territoire, celle-là même grâce à laquelle l'embrasement du début 1990 a pu avoir lieu.

L'étude de contexte a identifié les acteurs « les plus sensibles à la défense des intérêts locaux : défenseurs de "sanctuaires" naturels ; agriculteurs et viticulteurs, associations de défense de la qualité de vie des habitants ». Il y a en plus aujourd'hui de nouveaux venus comme la Confédération paysanne. L'étude de contexte identifie également les effets redoutés : la pression foncière ; le retard ou l'absence de financement des dessertes locales.

L'exposé que nous a fait Michaël Latz (maire de Correns) au Canet-des-Maures est à mon sens très significatif de cette sensibilité territoriale (au partage de laquelle les propos de Frédéric Ethève, Christian Tamisier et Didier Corot nous ont par ailleurs remarquablement introduits). Le TGV Méditerranée est une réalité reconnue par tous, y compris par ceux qui s'y sont opposés à l'époque, et il n'y a pas d'oppositions de principe à la LGV Paca mais beaucoup d'interrogations du fait de sa contribution à l'accélération d'un mode de développement et du risque de franchissement de seuils (déprise agricole, étalement urbain, etc.) qui rendraient irréversibles des évolutions non souhaitées du territoire, souvent inacceptables à l'échelle individuelle puisqu'elles touchent directement aux choix de vie qui resteront offerts ou seront refusés à ses propres enfants. Soulignons que cette sensibilité nous introduit à un raisonnement en termes de « société du risque » clairement opposé au raisonnement central du dossier en termes de logique de développement (l'adjectif durable étant parfois ajouté par pur suivisme d'une terminologie bien en cour).

Ces interrogations sont également présentes dans les contributions des associations locales des zones où sont envisagées des gares nouvelles et le débouché de la ligne, ayant répondu à la sollicitation de la CPDP, associations qui se sont positionnées clairement comme acteurs à part entière du débat. Si ces contributions faisaient montre d'une réelle expertise, il faut avoir conscience que la sensibilité territoriale évoquée s'exprimera plus souvent dans les réunions de proximité que dans les réunions thématiques et de manière diffuse et maladroite : un témoignage, l'expression d'un doute, une interrogation qui trouve difficilement à se formuler. Ces prises de parole seront peu porteuses d'oppositions frontales, mais de vraies questions sur l'opportunité. Comment faire pour que ces questions diffuses de simples citoyens soient entendues par rapport à un ensemble de prises de positions fortement affirmées ?

Le rôle des membres de la CPDP sera d'aider à l'expression de ces questionnements fragiles face aux convictions péremptoires d'élus ou d'associations. En effet, la sensibilité territoriale peut conduire à la cristallisation d'un conflit quand les conditions de la « justice procédurale » ne sont pas respectées, quand les gens ont le sentiment que le maître d'ouvrage ou l'organisateur du débat ne les prennent pas au sérieux, quand la participation au débat se révèle être pour eux une expérience de mépris social. L'idée évoquée de « kit du débat » peut avoir une certaine pertinence en accompagnement de réunions de proximité pour aider à formaliser certaines expressions sans que cela débouche forcément sur un cahier d'acteur. Il s'agit de trouver un moyen de donner un statut à ces expressions au-delà de quelques prises de parole dans les réunions de proximité (la réalisation du documentaire pourrait également y contribuer). Par ailleurs, il faut souligner que le travail de maïeutique que devra faire la CPDP nécessite un certain talent personnel et une qualité d'écoute auxquels les membres de la CPDP doivent se préparer (rôle du coaching ?).

Au total, il existera donc dans le débat des cadrages des problèmes et des volontés de cadrage du débat concurrentes (grands élus/ associations) mais également des éléments de cadrage du débat absent ou ne s'exprimant que de manière peu structurée. La CPDP aura donc à réfléchir

à l'équilibre et à l'équité du débat entre acteurs forts et acteurs beaucoup plus faibles, entre thèmes fortement appropriés par des acteurs et thèmes "orphelins", entre questions structurées par les réunions thématiques et doutes ou interrogations exprimées dans les réunions de proximité. Si le débat ne permettait pas aux diverses sensibilités territoriales aujourd'hui exprimées de manière diffuses d'être explicitées, d'acquérir un statut d'égale dignité par rapport à d'autres prises de position, et finalement d'être partagées parce que mises en débat, il risquerait d'être ressenti par beaucoup comme un débat sans âme.

3. Dossier sans âme

Le risque existe d'autant plus que le dossier du maître d'ouvrage peut être considéré dans sa rédaction actuelle (version du 6/12) comme un dossier sans âme. Sans le développer longuement, notons pour expliquer ce jugement quelques éléments.

Alors que le TGV Méditerranée a donné lieu à un conflit qui reste dans la mémoire de tous les acteurs régionaux (cf. étude de contexte) comme autre chose que la « polémique » évoquée par le dossier, celui-ci n'assume pas cette histoire et ne peut donc valoriser les raisons qui, pourtant, ont fait accepter à ces mêmes acteurs le TGV Méditerranée comme une réussite pour le territoire régional. Très concrètement d'ailleurs, le dossier n'est porteur d'aucun bilan précis des 3 années de service du TGV Méditerranée alors que des éléments de bilan étaient clairement demandés tant dans l'étude de contexte que dans les contributions reçues par la CPDP.

Par ailleurs, le dossier ne cherche pas à répondre aux inquiétudes identifiées par l'étude de contexte (auxquelles des éléments de bilan du TGV Méditerranée pourraient d'ailleurs répondre). Or ces inquiétudes étaient significatives de la sensibilité du territoire que le dossier semble ainsi ignorer (si l'on accepte l'idée que les garanties de compensations environnementales ou agricoles sont une mauvaise réponse à ces inquiétudes).

Pour des raisons de positionnement stratégique du maître d'ouvrage, le projet de développement à 2020 ou 2025 de la région est absent du dossier.

Enfin, la dimension transport du dossier est enfermée dans un cadre de raisonnement étroit (lié comme nous l'avons dit aux conditions du consensus des élus) :

- par ex., l'accent mis sur la congestion (comme le fait Frémont) ne se saisit pas du raisonnement que l'étude de contexte faisait ressortir : « pour tous les acteurs interrogés, il n'existe aucune alternative transport "sérieuse" au TGV ». La LGV n'est pas une réponse à la congestion routière et aérienne de la région, mais la création d'une alternative à ces modes qui n'existe pas aujourd'hui (et une réponse à la congestion ferroviaire). Sa réalisation ne fera que retarder de très peu d'années la congestion routière ou aérienne (la limitation du trafic aérien pouvant par ailleurs arriver bien avant l'atteinte des limites de capacité de l'aéroport de Nice pour protéger les riverains des nuisances).
- alors que beaucoup d'interrogations actuelles visent à désagréger le calcul de rentabilité socio-économique, le dossier n'est porteur d'aucune explicitation de la question « le TGV pour qui », de qui sont les gagnants et qui sont les perdants, par ex. : habitants du littoral par rapport à habitants du moyen pays ou du haut pays, habitants des grandes métropoles par rapport à habitants des villes moyennes (ex. d'Arles avec le TGV Méditerranée).
- aucun élément sur le financement ne permet de faire apparaître la pression fiscale que supposera une participation des contribuables au financement de 90% du coût du projet (dans la partie sur le financement, je ne comprends d'ailleurs pas où sont les usagers).

Plus globalement, le dossier ne dégage pas les éléments sur lesquels RFF souhaite que le débat s'engage : la vision exprimée dans le dossier consiste seulement à faire du débat un moment de partage de sa propre vision des choses (« Le débat public : l'occasion d'approfondir ces constats et d'élaborer un projet mieux partagé » « Le débat public qui va maintenant s'engager doit permettre d'exposer ces constats et ces objectifs, de présenter différentes hypothèses de réalisation et de les enrichir. », p. 25 de la version montée du 13/12).

Le risque d'un dossier sans âme, c'est de faciliter soit la cristallisation des sensibilités territoriales en oppositions déclarées soit la non-participation au débat (« il n'y a rien à débattre » ou « mes interrogations n'ont pas de place dans ce débat »).

4. Le rôle de la CPDP : des études complémentaires à demander à RFF

Face à ce risque, la CPDP a entrepris d'enrichir le dossier soumis au débat par des cahiers d'acteurs. On peut également envisager de demander dès maintenant à RFF de produire des résultats complémentaires pour alimenter le débat. Plutôt que de nouvelles études, il s'agirait de produire quelques fiches de synthèse sur des questions dont on pressent qu'elles vont nourrir le débat et auxquelles le dossier de RFF n'apporte pas de réponse. Quelques thèmes d'une liste qu'il faudra enrichir et hiérarchiser :

- La question du lien de la LGV PACA avec d'autres projets d'infrastructure dans la région a été abordée par plusieurs contributions. Dans l'optique d'une approche globale des déplacements dans la région à l'horizon 2020, il paraît logique d'envisager l'ensemble des projets pour déterminer la contribution de la LGV PACA. Suite au CIADT du 18/12/2003, il existerait des cartes régionales des infrastructures 2025. Elle devrait figurer au dossier et faire l'objet d'une fiche d'explicitation (notamment de sa cohérence avec les hypothèses retenues pour les études de trafic).
- Sur les problèmes de pression foncière, beaucoup d'acteurs institutionnels (et d'autres) faisant référence au tracé Ferrier, il serait intéressant de mesurer précisément l'urbanisation de ce tracé depuis 1992 pour avoir une idée précise des contraintes foncières qui pèsent sur la réalisation de la LGV PACA (et mettre chacun devant ses responsabilités).

En termes de bilan du TGV Méditerranée, plusieurs choses pourraient être faites :

- Une analyse plus précise de la contribution du TGV Méditerranée à l'augmentation des prix du foncier à Marseille ou Aix serait également souhaitable. La chambre syndicale des notaires et l'EPFR ont certainement des idées sur la question.
- Un retour d'expérience sur ce qui s'est passé dans les territoires agricoles les plus sensibles de la vallée du Rhône et dans lesquels l'opposition au projet avait été très forte (je pense à la plaine de Marsanne dans la Drôme, vers Montélimar) : comment les exploitations se sont-elles restructurées, avec quel bilan financier pour les agriculteurs, etc.
- Plusieurs fiches sur des questions environnementales pourraient également être dressées : problème de l'écoulement des eaux lors des passages en piémont de colline ; effets d'intrusion sonore dans des plaines (semi-)fermées (qu'en pensent les habitants de Lagarde Adhémar ?), etc.

ANNEXE IV. L'IRRUPTION DE L'OPPOSITION DANS LE DEBAT, DES SON OUVERTURE

Le débat public est officiellement ouvert le 27 février 2005. Trois réunions de lancement sont programmées à Nice (le 6 mars), Toulon (le 8 mars) et Marseille (le 10 mars). Ces réunions ont un caractère assez officiel : sont au programme le préfet de Région, le président de RFF, les grands élus, président de la Région, président du Conseil général, président de communauté urbaine ou d'agglomération, le président de la CCI et les présidents de quelques grandes associations. Les réunions de Nice et de Marseille se déroulent sans débordement devant une audience assez convenue. Celle de Toulon en revanche est précédée d'une manifestation dans la ville, défilé de dizaines de tracteurs et de centaines de personnes. Cinq à six cents manifestants viennent à la réunion publique, banderoles déployées. Ils sont accueillis par le président de la CPDP qui les invite — conformément aux discussions engagées les jours précédents — à plier leurs banderoles avant d'entrer, et à être représenté à la tribune par le principal organisateur de la manifestation, Jean-Charles Pipino, qui comme beaucoup des responsables associatifs du centre Var était déjà engagé dans les contestations du TGV Méditerranée, quinze ans plus tôt. La réunion est le théâtre de broncas répétées et de vives altercations entre le maire de Toulon, Hubert Falco, et la salle. « La réunion de lancement du débat public a provoqué certains égarements dans le public mais aussi à la tribune » (9/03) rend compte Var-matin : « Hubert Falco s'est égaré avec véhémence sur la voie de l'altercation » (10/03). Pour tenter de rétablir le calme, le président de la CPDP est obligé de menacer : « Ou le calme revient, ou nous mettrons fin à ce débat ! ». De la tribune, Hubert Falco lui reproche « l'accueil des intrus » et, après la réunion, le préfet du Var lui fait grief de la conduite de la réunion. C'est donc une épreuve pour tous les membres de la CPDP qui se réunissent le surlendemain pour un debriefing avant la réunion de lancement à Marseille. J'ai rédigé cette note le 9 mars en vue de cette discussion, pour y répondre à l'idée « d'annoncer que la CPDP sera obligée de demander de quitter la salle à des manifestants qui ne veulent pas dialoguer et qui perturbent le déroulement des échanges »²² en apportant une appréciation positive de la réunion de la veille, et en dégager quelques conséquences pour la suite du débat. J'avais diffusé également l'article de Sandrine Rui, « Les citoyens impertinents. Débat public, conflit, mésentente », in Simard et al., Le débat public en apprentissage, L'Harmattan, Villes et entreprises, pp. 77-86.

Les quelques broncas de la réunion d'hier n'ont pas empêché son déroulement. Et personne n'a voulu l'empêcher. On savait depuis le début qu'une opposition existerait dans le Var. Elle s'est manifestée, c'est plutôt une bonne nouvelle démocratique. Trois réactions.

1. Le débat ne fait que commencer, il faut déjà mettre à son crédit la constitution d'une coordination des opposants

La préparation de ce débat a été exceptionnellement active (une bonne cinquantaine de réunions publiques depuis cet été, mais je n'ai pas fini de dépouiller la presse pour affiner ce décompte) et, fait assez inhabituel, elle a été essentiellement animée par des associations pro-TGV (Patouillard, Leblond, Gir-Maralpin pour les associations qui ont animé des réunions publiques pour préparer le débat). La contestation ne s'est manifestée au cours de la préparation qu'autour de Cuers et la CPDP lui a fait toute sa place (cahier d'acteur de Stop Nuisances à Cuers).

22. Cette idée s'impose assez naturellement et il faut rappeler qu'elle a été mise en pratique lors des premières réunions du débat public sur ITER, et plus récemment lors du débat public sur les nanotechnologies.

Mais l'approche du débat a précipité les choses : cela a été le cas en octobre pour la communauté urbaine de Marseille, on a entendu une prise de position de la Confédération paysanne du Var en décembre puis l'annonce du démarrage du débat a réveillé d'autres oppositions constituées il y a 15 ans contre le TGV Méditerranée. La CRAPE s'est constituée le 19 février dernier à Saint-Maximin, et son premier CA qui a décidé la manifestation s'est réuni samedi 5 mars à Toulon. Avant de prendre le nom de CRAPE²³, il s'est agi, en guise de quinzième anniversaire, de reconstituer la CARDE (Coordination associative régionale de défense de l'environnement), première coordination à s'être créée au tout début janvier 1990 contre le TGV Méditerranée, avec quelques anciens des débuts de la CARDE²⁴.

Dans un temps très bref (une quinzaine de jours), mettant à profit une bonne expérience d'organisation associative et en association avec la Confédération paysanne du Var, ils ont réussi à fédérer les associations opposés au TGV du pays d'Aix, du Centre-Var (St-Maximin, association de Pipino) et de Cuers (déjà rassemblés dans le collectif TGV Sud Var), soit une vingtaine d'association constituant la CRAPE.

a) Il faut mettre au crédit du débat la constitution de cette coordination des opposants. Il n'y a là d'ailleurs rien d'exceptionnel, ce phénomène a été constaté et documenté dans la quasi-totalité des débats publics.

Mais dans ce temps très bref, la première base du rassemblement a été à l'argument le plus simple : l'expression d'une opposition au TGV, ce que nous avons entendu hier à Toulon. **Le déroulement du débat permettra un positionnement plus argumenté des opposants, à la condition qu'on leur reconnaisse pleinement leur droit de dire Non !** (cf. citation en exergue du papier de Sandrine Rui : « *la position du citoyen, c'est d'abord de dire non et après de poser des questions* », propos d'un résident membre d'un conseil de quartier).

La manifestation a pleinement sa place dans le débat public tant qu'elle ne vise pas à empêcher le débat, ce qui, à ma connaissance ne s'est jamais totalement produit dans aucun débat, si on observe le débat dans la totalité de sa durée.

b) Le débat ne peut être enfermé dans l'idée d'un dialogue pacifié (voir l'article de Sandrine Rui). **Le débat est d'abord le lieu d'expression de points de vue et si la forme de cette expression doit être régulée par la CPDP, elle ne lui appartient pas.** Ou pour le dire autrement, on ne peut appeler les gens à participer et vouloir de surcroît disposer des formes de leur participation. Sinon, on les exclut du débat et leur protestation prendra les chemins classiques que lui garantit la Constitution (droit de pétition et de manifestation). L'idée du débat

23. Le collectif se construit entre mi-janvier et février 2005 sous le nom de « nouvelle CARDE », dont elle entend reprendre le flambeau « pour aider les associations à s'informer de manière indépendante, à peser sur le Débat Public et éviter la division de citoyens sur les tracés ». Après une première assemblée publique à Saint-Maximin le 11 février 2005, l'assemblée constitutive du 19 février adopte le nom de CRAPE, coordination régionale associative pour l'environnement, bientôt changé en CAPRE, Coordination associative provençale pour le respect de l'environnement.

24. Jean-Charles Pipino, Éric Pourchier, Marc Guérin qui présidait encore la CARDE dans les Bouches-du-Rhône. Marc Guérin qui a participé à la préparation du débat (présent à la réunion du 14 octobre) a décidé de rester en retrait pour se consacrer à ses activités de commissaire enquêteur et a donné mandat à Pourchier de relancer la coordination. Je ne connais pas le CA constitutif de la CRAPE. Il y a quinze ans, Éric Pourchier, juste après avoir terminé sa thèse de sociologie au LEST, à Aix (sur l'usine du futur de Renault), est devenu porte-parole de la CARDE puis de FARE-Sud dont il a été l'un des fondateurs. Il est donc l'un des (sinon l')inventeurs du débat public. Après avoir été consultant, c'est un haut cadre commercial du port. Je l'ai sollicité pour participer à la réunion thématique sur l'arc méditerranéen (malheureusement il est pris ailleurs le 29 mars).

public, c'est justement de donner à la protestation un registre supplémentaire, celui de la discussion argumentée (la concertation est fille de la contestation !). Mais il serait illusoire de vouloir substituer ce nouveau registre aux autres. Tous coexistent dans le déroulement du débat.

Le seul rôle de la CPDP, après avoir incité les gens à participer, est donc de garantir que la forme de leur participation n'empêchera pas la participation d'autres personnes. Cela peut s'exprimer publiquement puisqu'il s'agit simplement de mettre en pratique le principe d'équivalence : transformer une réunion en chahut, c'est empêcher d'autres personnes présentes de participer à la réunion.

En revanche, « demander de quitter la salle à des manifestants qui ne veulent pas dialoguer », c'est évidemment rompre le principe d'équivalence en imposant au débat la forme qui convient aux institutions.

Il faut ajouter que l'idée de débat public a quelque chose à voir avec la discrimination positive : le débat est fait d'abord pour ceux qui ont peu l'occasion de s'exprimer dans l'espace public, plutôt que pour les institutions (et j'y inclus bon nombre d'associations) qui ont par ailleurs de multiples lieux pour se retrouver et dialoguer.

c) Les exposés de Ferrier, mais surtout de Tamisier et Marié, nous ont donné quelques clés pour comprendre l'opposition qui se constitue. Le projet de cahier d'acteur de l'ADIPA illustre parfaitement les craintes et la grande sensibilité du territoire, celles-là même grâce auxquelles l'embrasement du début 1990 a pu avoir lieu (cf. ma note du 15/12) et pose les termes d'un débat : est en jeu pour ses habitants actuels, la vie ou la mort de leur territoire, un territoire qui fut naguère (jusqu'à il y a 30 ou 40 ans) le cœur actif du Var, d'où sont issues toutes ses élites. C'est dire la violence extrême de cet enjeu pour certains (il y a 30 ans, quand EDF a noyé le village de Ste-Croix, les gendarmes ont dû emmener plusieurs personnes âgées qui préféreraient mourir noyées que quitter leur village, cela a été rappelé plusieurs fois, photos à l'appui au cours du débat Boutre-Carros). Cette situation n'est pas exceptionnelle, elle a été particulièrement médiatisée lors du débat DUCSAI. Le professeur Escande qui était membre de la Commission, avait su trouver les mots justes pour comprendre l'expression de la souffrance et faire comprendre qu'elle avait sa place dans le débat, alors même qu'elle ne peut s'exprimer que dans un registre passionné et jamais d'emblée dans le dialogue.

Je répète ce que je mentionnais dans ma note du 15/12 : Le rôle des membres de la CPDP sera d'aider à l'expression de cette souffrance, de ces questionnements fragiles face aux convictions péremptoires d'élus ou d'associations. En effet, la sensibilité territoriale peut conduire à la cristallisation d'un conflit quand les conditions de la « justice procédurale » ne sont pas respectées, quand les gens ont le sentiment que le maître d'ouvrage ou l'organisateur du débat ne les prennent pas au sérieux, quand la participation au débat se révèle être pour eux une expérience de mépris social.

d) L'opposition qui vient juste de s'organiser ne va que se développer au cours du débat : puisque le débat donne aux différentes oppositions une visibilité des unes aux autres, il contribue puissamment à les fédérer. La manifestation de Toulon était une première, nous en verrons d'autre, en particulier aux réunions de clôture du débat. Cependant la fédération des oppositions est presque déjà opérée dans le Var, ce n'est pas sûr qu'elle s'opère à une échelle régionale : le conflit du TGV Méditerranée avait montré une très forte prégnance des structures départementales (le passage de la CARDE à la CRAPE tient en partie à cela : la CARDE est vue comme essentiellement Bouches-du-Rhône).

La CPDP devra donc faire avec cette opposition. Si les réunions lui sont largement ouvertes, elle ne se manifesterait de manière protestataire que dans quelques réunions et je doute qu'il y ait jamais tentative d'empêcher le déroulement d'une réunion. Si on cherche à l'exclure des réunions, il en ira autrement.

e) Depuis que je travaille sur le débat public, j'ai été amené à souligner que le premier objet du débat c'est le débat lui-même. Nous y sommes. Ce « débat sur le débat » ne doit pas être mené seulement au sein de la Commission, c'est à la CPDP de le porter dans le public. Ce doit être le sens du propos d'ouverture de Philippe jeudi. Il ne s'agit pas de vouloir interdire, encadrer les formes d'expression mais bien de faire en sorte que le débat ait lieu, y compris sinon d'abord sur les conditions, les règles du débat. Ces règles, c'est à la CPDP de les poser, mais elle n'acquiesce de consistance pour le public que parce qu'elles sont mises à l'épreuve par l'ensemble des participants. Il n'y a pas de dynamique du débat sans cela. Le propos d'ouverture de jeudi [réunion de lancement du débat public à Marseille, le 10 mars 2005] doit donc qualifier l'épreuve toulonnaise dans le but d'enclencher cette dynamique du débat qui consiste simplement en ceci : ce sont ceux qui participent au débat qui font le débat (donc la forme de la participation ne peut viser à empêcher celle des autres sinon elle s'annule elle-même).

Un débat réussi, c'est un débat qui permet que se constitue, notamment à travers le débat sur le débat, ce que j'ai appelé une « communauté du débat ». Cette communauté n'est pas une communauté de dialogue mais une communauté de dispute.

2. La contestation nouvelle apporte des arguments nouveaux. C'est une chance pour impulser un vrai débat d'opportunité

L'autre principe fondateur du débat public, c'est le principe d'argumentation. J'ai entendu hier dans les propos des opposants des arguments. En particulier dans les propos de Pipino :

- d'abord, il y a eu le rappel que le débat public est une invention associative. C'est même très précisément une invention de la CARDE en 1990 ai-je écrit dans plusieurs articles. Cela nous rappelle que le débat public n'est pas simplement une procédure administrative résultant de la loi, mais une institutionnalisation de l'action collective comme on dit en science politique. Veillons à faire en sorte que le débat public par son formalisme ne tombe pas dans le délitement de l'enquête d'utilité publique qui n'arrive que très rarement à rencontrer son public à force de formalisme.
- l'argument sur Marseille : Pipino a rappelé ce qui a défrayé la chronique depuis octobre (voir le site http://www.centrevillepourtous.asso.fr/article.php?id_article=546) : le rachat par un fond de pension américain de la rue de la République, rue typique de l'haussmanien marseillais, mais habitée par une population très mélangée (âge, origines sociales et ethniques,...) pour expliquer l'attrait immobilier nouveau de ce quartier populaire au cœur de l'opération EuroMéditerranée par le TGV Méditerranée. La revente des immeubles par appartement va chasser la population actuelle. Le Monde du 20/10 parlait de « cette artère d'architecture bourgeoise mais peuplée de gens modestes. Les locataires, souvent âgés, se sentent menacés », ce qui pourrait décrire aussi la situation ressentie dans le centre Var.

Le lien avec l'effet TGV Med mérite d'être précisé et il serait particulièrement intéressant d'interroger les dirigeants du fond de pension américain sur ce qu'ont changé dans leur point de vue les 3 heures entre Paris et Marseille. Cela donnerait une information plus intéressante que les vagues contorsions du dossier RFF sur le sujet. Pour souligner la portée de cet argument, on peut également le rapprocher de ce qui s'est passé dans le débat de la Réunion quand un

universitaire a montré que faire un tramway (projet du maître d'ouvrage soutenu par la collectivité territoriale) ou faire un bus en quasi site propre sur la nouvelle route (contre-projet qui émergeait dans le débat), n'impliquait pas du tout les mêmes forces économiques pour répondre aux besoins de transport de l'île. Dans le cas du tramway, c'était des grands intérêts métropolitains, dans le cas de bus, c'était des entreprises de transport locales. Pipino n'a pas dit autre chose en rappelant qu'il avait indiqué à un maire, qu'avec le TGV, ce ne serait plus lui qui gouvernerait son territoire mais l'agence immobilière. C'est ce qu'illustre le photomontage de l'ADIPA.

Au-delà de la formulation « les riches contre les pauvres », largement proférée hier, qu'on qualifie aujourd'hui volontiers de populiste, l'argument de Pipino pose clairement les termes du débat sur l'avenir du territoire, qui est par nature l'objet central de tout débat d'opportunité. Mais l'on sait que ni RFF ni les « partenaires » ne sont désireux de conduire ce débat.

- la question fiscale. On a entendu hier pour la première fois une information centrale dans ce débat : quelle pression fiscale supplémentaire représenterait le financement de la LGV PACA par les collectivités. Les chiffres avancés par Pipino sont faux mais ils lancent le débat. La réponse de RFF qui prend l'exemple du TGV Est se moque un peu du monde (c'est un mensonge poli) car elle occulte que la LGV Paca ne se fera que si la part des collectivités territoriales est beaucoup plus importante que pour le TGV Est (25 %), ne serait-ce que parce qu'il n'y aura ni Luxembourg ni Commission européenne pour payer, et qu'il est fort douteux que l'État mette autant que sur le TGV Est.

Le débat sur la question fiscale me semble essentiel car c'est la manière la plus concrète de poser la question de l'opportunité : vaut-il mieux consacrer nos impôts à tel investissement plutôt qu'à tel autre.

Ces arguments me semblent donc nouveaux dans le débat et méritent que la CPDP les aide à trouver des interlocuteurs. Car l'objet d'un débat public n'est pas seulement que la CPDP entende les arguments et les prenne en compte dans son compte rendu (cela limiterait le débat à une simple consultation), mais que les arguments des uns et des autres soient entendus par les uns et les autres. Je doute que sans manifestation assez bruyante les élus veuillent entendre certains arguments et entrer dans certains débats. Mais la CPDP doit veiller à ce que ces manifestations ne servent pas de prétexte aux élus pour fuir le débat, tout en poussant les élus à entendre ces arguments et à entrer dans le débat sur l'avenir du territoire.

ANNEXE V. UNE THEMATIQUE TRANSVERSALE : L'ARC MEDITERRANEEN

La première partie du débat, après les réunions de lancement, entend assurer l'information du public en traitant des grands thèmes que soulève le projet de la LGV. La seconde partie du débat entend assurer plus directement l'expression du public par un ensemble de réunions de proximité largement réparties sur le territoire (3 auditions publiques et 17 réunions de proximité). La Commission particulière du débat public avait ainsi retenu pour la première partie 8 réunions thématiques (arc méditerranéen, développement territorial, transports régionaux (2 réunions), milieux naturels et nuisances, enjeux fonciers, transport de marchandises, environnement et paysages. J'avais été chargé d'organiser la réunion thématique sur l'arc méditerranée, tenue le 29 mars à Marseille, première réunion publique après les réunions de lancement. Il m'a été demandé de présenter une synthèse de cette réunion lors de la suivante, portant sur le développement territorial de la région, tenue à Nice le 31 mars. La 1^{ère} partie de la réunion sur l'arc méditerranéen traitait des réalités économiques, géographiques et culturelles de l'arc méditerranéen, avec 7 intervenants²⁵. La seconde partie était intitulée « L'arc méditerranéen : un projet politique », avec 7 intervenants également²⁶ (chacun disposant de 7 minutes, comme tous les "interpellateurs" intervenant de la tribune dans les réunions publiques). La note ci-dessous est la synthèse présentée le 31 mars 2005 (en 7 minutes).

Bonjour. Je voudrais présenter une synthèse de la réunion qui a eu lieu à Marseille. Il y a eu un grand nombre d'interventions et des regards assez variés à la fois de géographes, d'urbanistes, d'économistes universitaires, d'hommes politiques, d'acteurs socio-économiques, de militants associatifs. Faire la synthèse de cet ensemble assez riche et dense est un exercice difficile. J'ai donc pris le parti d'axer cette synthèse sur les propos liés aux questions d'aménagement du territoire en laissant de côté les questions proprement ferroviaires : elles sont largement abordées, par ailleurs, dans d'autres réunions et un représentant du Réseau Ferré d'Italie a déjà présenté les projets italiens, ici à Nice, lors d'une audition publique. Cette synthèse s'organise autour de trois idées.

1. Trois représentations différentes de l'arc méditerranéen

La première idée est celle du choix nécessaire à faire entre différentes représentations de l'arc méditerranéen. La réunion a permis de mettre à jour trois grandes représentations :

- Une première représentation est centrée sur les réseaux d'infrastructure et insiste donc, pour ce qui est de l'arc méditerranéen, sur **l'axe Barcelone/Marseille/Nice/Gênes** et ses extensions au-delà — à partir de Gênes, nous pouvons relier Milan et rejoindre le corridor

25 Giovanni Fusco, géographe, maître de conférence à l'Université de Nice, UMR Espace ; Philippe Langevin, économiste, maître de conférences à l'Université de la Méditerranée, Faculté de sciences économiques ; Gabriel Jourdan, chargé d'études déplacements à l'Agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise, et Xavier Moiroux, chargé d'études déplacements à l'Agence d'urbanisme de l'aire marseillaise ; Lucio La Vella, directeur régional de Réseau ferré d'Italie à Turin ; Jean Faussurier, délégué aux affaires européennes et internationales de RFF ; Alain Patouillard, Association TGV Développement ; et Yannick Lemagadure, Comité régional du Tourisme Paca.

26 Joël Giraud, Député des Hautes-Alpes, Vice-Président du Conseil régional Paca, Président de la Commission Transports, Communications ; Jean Bombin, vice-président de l'association Arc latin, conseiller général du Var ; Paolo Odone, Président de la CCI de Gênes ; Narcis Bosch, directeur du Conseil général des Chambres de commerce de Catalogne ; François Leblond, préfet, association TGV PACA ; Jacques Molinari, Gir-Maralpin ; Jean Gonella, FARE-Sud.

n° 5 — et sur les grands corridors prioritaires au niveau européen. Les cartes européennes montrent que le corridor n° 5 passe par Montpellier, Avignon, Lyon, Turin mais pas par le littoral méditerranéen français ; elles attirent donc l'attention sur une certaine concurrence entre itinéraires pour rejoindre l'Italie du nord. L'absence de la LGV PACA des projets européens prioritaires témoigne de cette concurrence : Lyon/Turin est un axe prioritaire pour les 10 prochaines années pour l'Europe, pas la LGV PACA. Cette vision centrée sur les infrastructures est structurée par la question de la réduction des temps de parcours, comme le montre la seule carte du dossier du maître d'ouvrage qui illustre le thème de l'arc méditerranéen (p. du dossier). Mais les temps de parcours que permettrait la LGV PACA indiquent peu de choses sur les projets des territoires traversés. Face à cette vision, somme toute assez réductrice, la réunion thématique a, assez unanimement, dégagé l'idée que ce n'est pas un corridor d'infrastructure ou un axe d'infrastructure seuls qui sont suffisants pour structurer une région, un territoire. En réalité, la LGV, en améliorant l'accessibilité des régions, peut faciliter la réalisation des projets économiques des espaces desservis, pas susciter à elle seule une dynamique.

- Une seconde représentation est centrée sur la coopération institutionnelle entre collectivités, départements ou régions, de **l'espace méditerranéen occidental**. L'arc latin est un espace de 45 millions d'habitants depuis le Portugal jusqu'en Sicile, soit 1/10e de la population de l'Europe. C'est un espace de coopération institutionnelle encouragée par l'Europe. Il est notamment représenté par une association Arc Latin, constituée il y a deux ans qui regroupe 66 collectivités territoriales pour des actions stratégiques au niveau de Bruxelles, mais aussi dans le dialogue nord-sud. Elle a entamé un certain nombre de coopérations, et milite en particulier pour la réalisation de projets d'infrastructure. C'est quand même essentiellement autour de coopération sur les questions culturelles que l'action est plus avancée.
- Une troisième représentation, celle d'un **croissant méditerranéen**, qui ne se réduirait ni à un corridor ni à un espace institutionnel, a été proposée et défendue par les géographes et les urbanistes au cours de la réunion. Elle s'appuie sur le processus de métropolisation en cours autour des grandes agglomérations que sont Barcelone, Marseille, Lyon, Nice, Milan, Turin et Gênes, pour établir que le croissant méditerranéen a le potentiel pour devenir l'un des grands ensembles qui structurent l'Europe, comparable à la « *banane bleue européenne* ». La condition est de doter les relations entre ces métropoles d'un réseau dense et maillé d'infrastructures rapides. Des logiques de compétition, de concurrence existent entre les agglomérations, mais des logiques de coopération métropolitaine émergent également : le projet d'alliance entre Milan et Turin montre que le croissant méditerranéen, comme l'est déjà la « *banane bleue* », sera un réseau de réseaux métropolitains régionaux. Les pôles qui voudront se structurer en réseaux métropolitains devront être reliés en moins de 50-60 minutes par des transports rapides, développer des complémentarités économiques et bâtir un fort projet politique.

Ces trois représentations de ce que peut être l'arc méditerranéen, malgré leurs différences, soulignent toutes la nécessité de réfléchir à un aménagement du territoire à long terme, à 30 ou 40 ans, pour définir un projet à partager, et à réfléchir à partir de ce projet de territoire aux questions d'infrastructure.

2. Le processus de métropolisation

Le deuxième aspect, pour rentrer dans ce contenu, est justement de comprendre le phénomène essentiel qui est sous-jacent à la constitution possible d'un croissant méditerranéen. C'est ce

phénomène de la métropolisation. Le processus de métropolisation est un processus qui est à la fois un processus de concentration des fonctions économiques supérieures et des activités internationales dans un nombre limité de grandes aires urbaines. Nous pensons à Marseille, à Nice pour le tourisme. C'est un processus qui est alimenté par la croissance de la mobilité des personnes avec l'accélération des transports et par l'ouverture des frontières et la libéralisation des échanges en Europe avec la croissance des transports de marchandises.

La troisième caractéristique qu'il ne faut pas oublier, est que ce processus de métropolisation, s'il est en cours, n'est pas un processus qui se décrète, mais il peut être stimulé par les politiques publiques. L'exemple de la métropole lilloise avec le projet Euralille montre les actions entreprises pour accompagner le développement des fonctions métropolitaines de Lille au moment de l'arrivée du TGV. Un processus de métropolisation qui pose la question de la taille des systèmes métropolitains avec cette idée que sur le croissant méditerranéen, les agglomérations sont un peu petites pour être des agglomérations de premier ordre au niveau européen comme Paris, Londres. Pour arriver à cette taille critique, il y a bien un problème de fonctionnement en réseau des agglomérations existantes. La réponse possible est la nécessité d'organiser les infrastructures, les déplacements, la mobilité des personnes et des marchandises à l'intérieur de chacune des métropoles et entre elles. Les métropoles de l'arc méditerranéen français (Marseille, Toulon, Nice) ont une taille relativement modeste dans l'ensemble européen. Il y a bien un problème de mise en réseau pour atteindre une taille critique semblable à celle de métropoles d'Italie du Nord qui commencent à fonctionner en réseau. Pour aller vers cette logique de mise en réseau de réseau métropolitain, la possibilité entre Marseille, Toulon, Nice pour faire des choses comme celles entreprises entre Turin et Gênes ou d'autres. Cela reste des choses assez figurées, mais qui peuvent donner des idées de structuration et de projets de territoire avec cette idée, ces trois conditions qui sont indiquées. Pour que ces ensembles métropolitains fonctionnent, il faut que les distances temps soient suffisamment faibles, nous parlons d'une heure. Nous sommes des distances importantes. Aujourd'hui, Marseille/Nice c'est deux heures et demie. Nous ne sommes pas du tout dans ce type de fonctionnement. Même si nous raisonnons simplement sur l'agglomération Aix/Marseille/Toulon, nous sommes à la limite de ces distances temps. La nécessité de la complémentarité des fonctions économiques, ce qui n'est pas forcément réalisé dans ces ensembles métropolitains. L'existence d'un fort projet politique était un leitmotiv de la soirée, mais nous avons peu vu s'exprimer concrètement. C'est bien un des problèmes qui reste à résoudre.

3. La spécificité de l'arc méditerranéen français

La troisième idée, pour aller un peu plus loin dans le concret, est celle de la spécificité de l'arc méditerranéen français. Il ne s'agit pas pour l'arc méditerranéen français de copier la banane bleue, mais de prendre en compte la réalité, d'agglomérations de taille insuffisantes, d'agglomérations qui sont organisées en chapelet métropolitain, dont il faut organiser les relations d'un espace – cela a été fortement dit à la réunion de mardi – sans acteur collectif ni représentation politique réellement reconnus, d'une logique de réseau contrarié par des temps de transport trop élevés, mais avec la possibilité pour un réseau Marseille/Toulon/Nice de devenir une métropole de premier rang en structurant ces relations internes et ces relations avec Barcelone, la Catalogne à côté et l'Italie du Nord de l'autre côté. Cette idée du chapelet métropolitain fait qu'avec un potentiel important de 4,5 millions d'habitants... 1,6 million d'emplois. Mais, par rapport à d'autres métropoles françaises, un déficit d'emploi métropolitain par habitant supérieur dans l'emploi total, et donc une certaine spécialisation de chacun des ensembles métropolitains qui n'aident pas forcément à une mise en réseau complète. Le problème est de réfléchir sur les leviers de développement permettant la mise en réseau de ce réseau métropolitain.

Le problème de l'accessibilité est une contrainte aujourd'hui extrêmement forte qui induit des concurrences. Lorsqu'il y a des contraintes d'accessibilité, il y a des phénomènes de concurrence qui se manifestent, notamment entre les aéroports. Il y a donc la nécessité d'organiser la mobilité spatiale pour mettre en place des logiques de développement rural.

Dernière idée et conclusion : quatre idées ont été martelées au cours de la réunion de mardi, d'une part les infrastructures. A elles seules, elles ne structurent pas le territoire ni favorisent le développement économique. La question centrale est bien celle d'un projet d'aménagement du territoire, donc un projet politique, qui peut porter une réflexion sur les infrastructures. Jusqu'à présent, les relations sur l'arc méditerranéen ont d'abord été structurées par l'autoroute. L'axe autoroutier existe et les relations se font par l'autoroute. Les mauvaises relations ferroviaires, pour les marchandises ou les voyageurs, font que la route est très, très largement dominante, alors que les engagements internationaux de la France exigent d'aller vers une politique de report modal. Différents intervenants ont rappelé un certain nombre d'engagements. Il y a le livre blanc sur la politique des transports, il y a les accords de Kyoto, etc. qui impliquent d'engager cette politique de report modal, donc de donner une priorité marquée au développement du chemin de fer, également du cabotage maritime. La LGV, dans cette politique de report modal, peut contribuer à la constitution d'un espace métropolitain en réseau. Mais l'essentiel réside dans le projet d'opération métropolitaine que ce soit dans chacun des cercles métropolitains Aix/Marseille/Toulon, Cannes/Nice et entre ces métropoles pour constituer un réseau métropolitain. Une idée, qui est apparue très fortement au cours de la réunion, est qu'il faut intégrer à la réflexion la question du fret. Cela ne peut pas être simplement une réflexion sur la mobilité des personnes. Nous devons intégrer la question du fret avec cette idée exprimée par notre invité italien, le Président de la Chambre de Commerce de Gênes, que la Méditerranée a retrouvé une centralité économique dans le commerce mondial depuis l'élargissement du canal de Suez. Il faut que l'ensemble des métropoles, notamment portuaires de l'arc méditerranéen, profitent de la croissance du marché asiatique. Il faut pour cela organiser ce réseau métropolitain autour de formes de coopération plus soutenue. Ce sont là des illustrations de ces conclusions, sur la possibilité pour LGV PACA de structurer les relations dans un réseau métropolitain, les connexions de ce réseau métropolitain avec ses voisins espagnol et italien et en même temps de structuration interne à la région.

Ce projet de territoire doit donc être porté par une vision d'aménagement du territoire qui se différencie de ce qui existe dans la banane bleue par l'idée d'un nouveau modèle de métropole méditerranéenne. Ce sont des idées notamment développées par les représentants des agences d'urbanisme de Toulon et de Marseille. Les trois agences d'urbanisme (Marseille, Toulon, Nice) réfléchissent maintenant ensemble sur ces questions. Ce sont des villes réconciliées avec leur passé, multiculturelles, assises sur des identités urbaines fortes et des stratégies convergentes autour de l'innovation notamment basée sur la connaissance, la culture et le savoir, et un projet respectueux du développement durable. Ce type de projet de fonctionnement métropolitain pourrait soutenir une réflexion sur les infrastructures nécessaires, notamment sur la question de la LGV PACA.

**LA PORTEE DE LA CONCERTATION.
MODELISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA
PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DECISIONNELS**

CHAPITRE IV

**SCOT DE TOULON ET LGV PACA :
L'INFLUENCE CIBLEE
DE DEUX PROCESSUS ENTREMELES**

JEAN-MICHEL FOURNIAU (DEST-IFSTTAR)

CHAPITRE IV – SCOT DE TOULON ET LGV PACA : L’INFLUENCE CIBLEE DE DEUX PROCESSUS ENTREMELES

SOMMAIRE

I.	SCoT de Toulon : La planification urbaine à l’épreuve d’un grand projet	164
	
1.	Le fonctionnement institutionnel du SCoT.....	165
2.	Les orientations du SCoT et le projet métropolitain.....	169
3.	La structuration métropolitaine de l’aire toulonnaise et la LGV Paca	171
	Dates-clés de deux chronologies entremêlées	172
4.	La gouvernance du projet LGV Paca depuis 2003	174
II.	La mobilisation des acteurs institutionnels de l’aire toulonnaise et du Var	177
	sur le projet LGV Paca	177
1.	Les acteurs participant aux instances de gouvernance du projet LGV Paca.....	178
2.	L’enjeu d’une gare dans l’agglomération : les étapes de la mobilisation avant le débat public.....	178
3.	Les étapes de la mobilisation pendant le débat public (février-juillet 2005).....	184
4.	Les études complémentaires suite au débat public (septembre 2005 – janvier 2009)	186
5.	La mission Cousquer (février – juillet 2009).....	188
	Conclusion : Des scènes multiples aux articulations limitées	188

CHAPITRE IV. SCOT DE TOULON ET LGV PACA : L'INFLUENCE CIBLEE DE DEUX PROCESSUS ENTREMELES

La structuration de la réflexion métropolitaine dans l'aire toulonnaise est, d'un point de vue chronologique, fortement imbriquée avec le développement du dossier de la LGV Paca, et particulièrement avec sa phase de débat public. L'enjeu concret à l'articulation de ces deux processus est le positionnement de la gare desservant Toulon sur la LGV Paca. Le débat public a été le théâtre d'un revirement spectaculaire des acteurs institutionnels de l'aire toulonnaise, quand ils sont venus annoncer à Cuers, commune hors du périmètre du SCoT où l'implantation de la gare nouvelle était prévue dans les divers scénarii de passage de la LGV soumis au débat, leur décision en faveur d'une autre localisation, plus proche du cœur d'agglomération, à l'est, pour servir un objectif de développement plus cohérent de l'agglomération autour de ses grands équipements. Ce nouveau projet a suscité un rebondissement du conflit territorial dans la nouvelle zone d'implantation et l'émergence de nouvelles associations. L'adoption du diagnostic et le lancement de la concertation sur les orientations d'aménagement de l'agglomération en ont été retardés¹, et le SCoT adopté avec plus d'un an de retard sur le calendrier initial. La décision finale, en 2009, du passage de la LGV par un tracé dit des métropoles du sud a validé ce choix métropolitain et permis d'envisager l'implantation de la nouvelle gare au centre de Toulon.

Les processus des deux projets (SCoT et projet métropolitain de l'aire toulonnaise, d'un côté ; LGV Paca de l'autre) ont donc manifestement été influencés l'un par l'autre, dans leur calendrier comme dans leur contenu, autour de la question de la maîtrise de l'étalement de l'agglomération et son corollaire, le devenir rural du Var. Il était intéressant pour la variation de nos cas d'études de la portée de la concertation, de comprendre comment cette influence s'est exercée. Ce dossier nous offre en effet un cas inédit de confrontation de projets pensés à des échelles territoriales différentes et faisant l'objet de modes de gouvernance totalement distincts. Dans ce chapitre, nous focalisons notre regard sur les processus d'études et de conduite des deux projets pour en saisir les articulations.

Une première section décrit le processus de conduite des études du schéma de cohérence territoriale et du projet métropolitain de l'aire toulonnaise. La seconde section décrit les modalités de la mobilisation des acteurs institutionnels de l'aire toulonnaise dans les instances de gouvernance du projet LGV Paca. Il en ressort que, malgré leur imbrication chronologique, les deux processus sont restés disjoints afin d'éviter que les conflits sur la LGV Paca ne bloquent l'adoption du schéma de cohérence territorial et le développement du projet métropolitain.

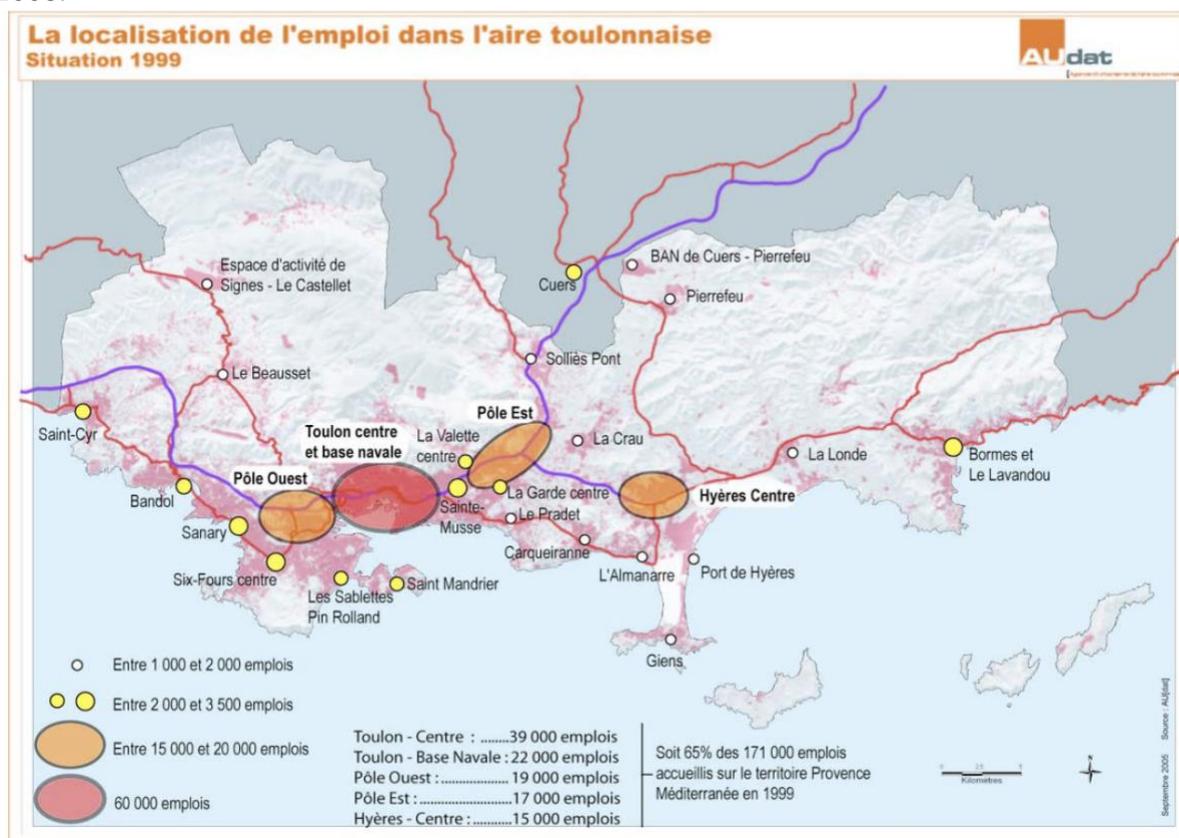
La première section s'appuie sur les travaux de master (M1 et M2) menés sous notre direction par un étudiant de l'Institut d'aménagement régional d'Aix-en-Provence. Il était prévu que cet étudiant continue en thèse et contribue à notre projet dans le programme CDE, ce qui n'a pas été le cas. Nous utilisons donc sur le processus d'études du SCoT et du projet métropolitain de Toulon des sources secondaires. La seconde section s'appuie d'une part sur notre participation à la Commission particulière du débat public sur la LGV Paca, et l'accès que cela nous a donné

1. Certes le retard du SCoT est d'abord dû aux traditionnels retards liés aux suites des élections municipales et autres délais de validation légaux, et ont continué après que la question de la LGV a été totalement retirée du SCoT et des débats internes à son élaboration à l'issue du débat public...

aux diverses instances de conduite du projet ; d'autre part, sur le témoignage de Gabriel Jourdan, chargé de mission de l'Agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise de 2004 à 2008².

I. SCOT DE TOULON : LA PLANIFICATION URBAINE A L'EPREUVE D'UN GRAND PROJET

L'aire toulonnaise est la 10^{ème} agglomération française (devant Montpellier, par exemple, même si Toulon pèse moins en terme économique) avec 580.000 habitants, 206.000 emplois et 67.000 résidences secondaires en janvier 2006 (données INSEE). L'aire fonctionnelle est un peu plus grande que l'aire institutionnelle (celle du SCoT Provence Méditerranée) : 40.000 habitants (mais peu d'emplois : 9.000) s'ajoutent dans la frange nord de l'aire urbaine, hors SCoT, où était prévue, à Cuers, l'implantation de la gare TGV. Le périmètre du SCoT a évolué pour intégrer Cuers, après que la commune — auparavant communiste — soit passée à droite en 2008.



Les élections de 2001 marquent une rupture importante dans l'histoire politique toulonnaise. L'élection d'Hubert Falco à la mairie de Toulon met fin à la période de domination du Front national. Celle de Jean-Louis Masson à la mairie de La Garde, et d'Arthur Paecht à la mairie de La Seyne, dans d'anciennes mairies communistes, met fin à la « ceinture rouge » toulonnaise. Cette unification politique permet d'enclencher la création des structures d'agglomération : la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée (TPM) et le

2. Gabriel Jourdan est aujourd'hui chargé de mission à l'Agence d'urbanisme de la Région urbaine grenobloise après avoir été maître de conférence en géographie à l'Institut d'urbanisme de Grenoble. Il reste chercheur associé au laboratoire PACTE. Nous le remercions pour les commentaires qu'il a bien voulu faire sur ce chapitre. La seconde section s'appuie directement sur sa communication lors de notre séminaire « Débat public et formes de mobilisation territorialisée », à l'EHESS-Marseille, le 7 mai 2010. Certains de ses propos y sont cités, avec son accord, comme étant ceux d'un entretien classique : (entretien G. Jourdan).

syndicat mixte du SCoT. Ainsi, la création de la communauté d'agglomération intervient dès fin 2001. Le préfet impose à Hyères qui voulait créer sa propre intercommunalité, son rattachement à TPM, communauté d'agglomération unique de l'aire toulonnaise. La création du syndicat mixte du SCoT Provence Méditerranée intervient fin 2002 et le périmètre du SCOT est arrêté dans la foulée en décembre 2002 (modifié ensuite pour intégrer Le Lavandou). Ces structures se dotent d'une agence d'urbanisme créée en septembre 2003 (agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise, Audat) et sont actives pour préparer des réponses aux appels à projet de la DATAR sur la coopération métropolitaine ou les pôles de compétitivité. En février 2005, le projet de pôle de compétitivité autour des technologies marines civiles et militaires est labellisé, et en 2006, c'est le tour du projet métropolitain de l'aire toulonnaise d'être labellisé, sur le même périmètre que le SCoT. Le SCoT Provence Méditerranée est arrêté le 19 décembre 2008 et adopté par délibération du 16 octobre 2009.

Cette période tranche donc par rapport aux trente années précédentes pendant lesquelles, en l'absence d'intercommunalité, aucune réflexion ni planification stratégique n'existaient à l'échelle de l'aire urbaine toulonnaise, malgré sa croissance démographique (le SDAU étudié dans les années 1970 n'avait jamais été approuvé). Toulon est de ce point de vue un cas atypique parmi les agglomérations françaises de taille comparable. Les réflexions sur l'avenir métropolitain sont donc très récentes dans l'histoire politique locale et, pour ce qui nous intéresse ici, concomitantes des études et du débat public sur la LGV Paca.

1. Le fonctionnement institutionnel du SCoT

La loi Solidarité et Renouvellement urbain (SRU) a créé en 2002 le schéma de cohérence territoriale (SCoT) comme nouvel outil d'aménagement du territoire, en remplacement des schémas directeurs (SDAU et SD), documents réglementaires fixant dans un zonage non évolutif le devenir d'un territoire urbain. Les communes et les groupements de communes décident de l'élaboration d'un SCoT et de son périmètre. Ce périmètre doit être soumis au préfet — qui doit recueillir l'avis des conseils généraux — avant de le publier. Le SCoT est à la fois un document d'orientation et un document réglementaire. Comme document d'orientation, il vise à mettre en cohérence les politiques en matières d'urbanisme, d'environnement, d'économie, d'habitat, de grands équipements, de déplacements. Dans ces domaines, le SCoT fixe des objectifs à atteindre pour un « développement harmonieux et durable du territoire ». Comme document réglementaire, il implique que les PLU de chaque commune appartenant au périmètre du SCoT soient mis en compatibilité avec ses orientations.

Les orientations sont formulées sous forme graphique (cartes et schémas) et/ou écrite. Elles sont définies après une phase d'évaluation préalable, notamment environnementale (incidences prévisibles des orientations du SCoT sur l'environnement). Les orientations d'aménagement du SCoT sont la traduction de l'ambition du territoire. Elles se concrétisent au travers des politiques publiques et des programmes opérationnels qui en découlent.

Aucune procédure de concertation spécifique n'est prévue pour ce nouveau type de démarche de planification. L'élaboration de ses différents documents³ est soumise à la concertation

3. Un SCoT, comme document d'urbanisme, comporte trois volets :

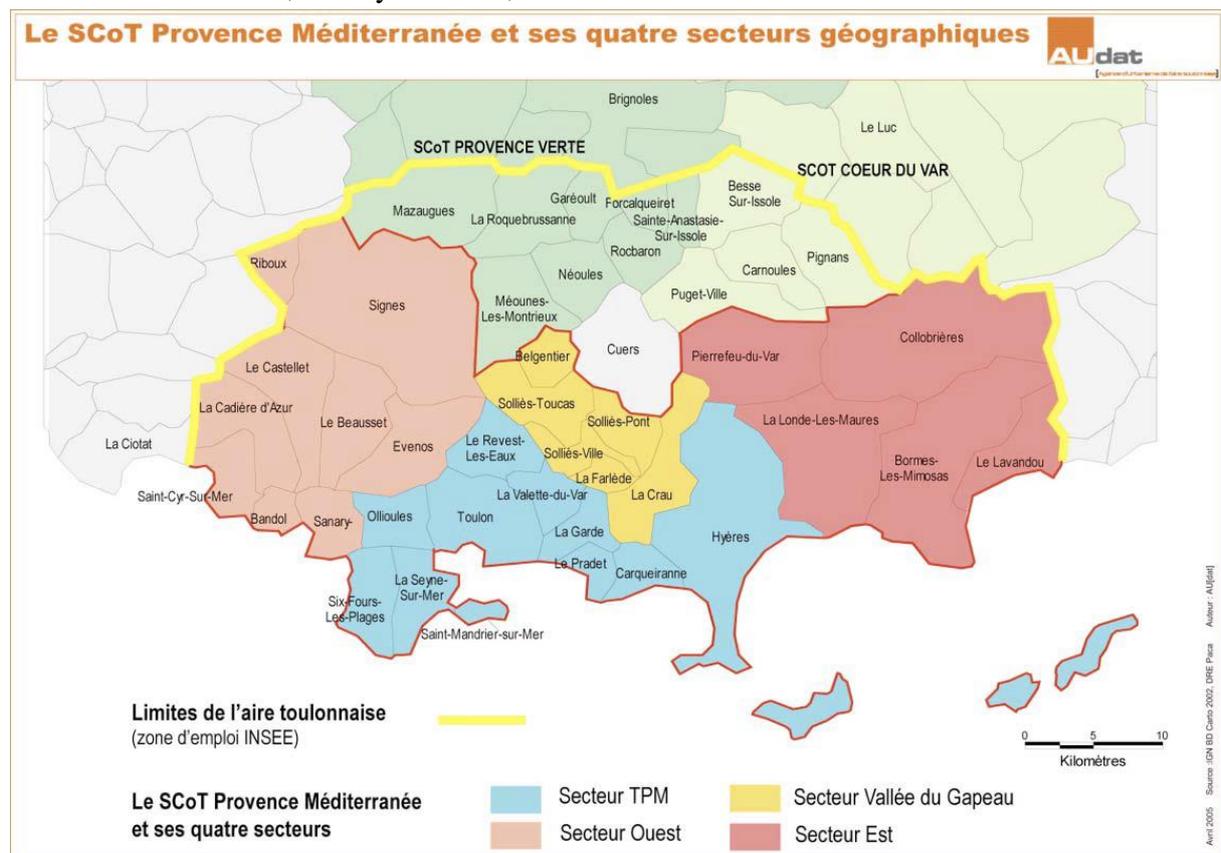
- Le **diagnostic territorial** présente le territoire et justifie les orientations stratégiques de la démarche notamment au regard des besoins à satisfaire et des prévisions démographiques et économiques. L'**évaluation environnementale** complète le diagnostic en présentant l'état initial de l'environnement (E.I.E.) complète le diagnostic en matière d'environnement au sens large : nuisances et pollutions, risques naturels et technologiques, ressources naturelles, biodiversité, paysages, espaces naturels et agricoles, etc. C'est ce que l'on appelle le **rapport de présentation**.

préalable définie par l'article L300-2 du Code de l'urbanisme, jusqu'à l'arrêt du SCoT par les élus, le schéma arrêté étant alors soumis à enquête d'utilité publique avant son adoption par délibération des élus.

Le SCoT Provence Méditerranée

Le Syndicat mixte SCoT Provence Méditerranée (www.scot-pm.com), créé par arrêté préfectoral du 12 décembre 2002, est le maître d'ouvrage du SCoT. Il a pour mission d'élaborer, d'approuver, d'assurer le suivi et de réviser le Schéma, d'organiser la communication ainsi que la concertation dans ces différentes phases. Le périmètre du SCoT a été arrêté par le Préfet du Var le 8 novembre 2002. Il regroupe 31 communes totalisant 542.422 habitants au 1^{er} janvier 2007 : 7 communes isolées, 2 communautés de communes, une communauté d'agglomération :

- La Communauté d'Agglomération Toulon Provence Méditerranée (TPM, 11 communes : Six Fours-les-Plages, Ollioules, La Seyne-sur-Mer, Saint-Mandrier, Toulon, Le Revest, La Valette, La Garde, Le Pradet, Carqueiranne, Hyères-les-Palmiers)
- La Communauté de Communes Sud Sainte-Baume (7 communes : Signes, Riboux, Le Castellet, Le Bausset, Evenos, La Cadière d'Azur, Saint-Cyr-sur-Mer)
- La communauté de Communes de La Vallée du Gapeau (6 communes : Belgentier, Solliès-Ville, Solliès-Toucas, Solliès-Pont, La Farlède, La Crau)
- Les communes de Bandol, Bormes-les-Mimosas, Collobrières, La Londe-les-Maures, Pierrefeu-du-Var, Sanary-sur-Mer, Le Lavandou.



- Le **projet d'aménagement et de développement durable** (PADD) expose les ambitions du territoire et les objectifs stratégiques du SCoT.
- Le **document d'orientations générales** (DOG) traduit les objectifs du PADD en principes d'aménagement ayant une portée juridique.

Le comité syndical est l'organe délibérant du Syndicat. Il s'est réuni pour la première fois le 23 Décembre 2002. Il est composé de 62 délégués élus par les organes délibérants de chacun des 31 membres du Syndicat, à concurrence de 2 délégués par commune. Le président est élu par le comité Syndical. Depuis la création du syndicat mixte, il s'agit de Robert Bénéventi, maire d'Ollioules et vice-président de la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée. Le bureau, composé du président, de 4 vice-présidents et de 9 délégués, s'est réuni pour la première fois le 24 janvier 2003.

Créé par délibération du 21 février 2003, un Comité technique regroupant les représentants des services compétents en matière d'aménagement (communes intéressées, DDE, DDA, Syndicat Mixte, bureaux d'études etc.) assure la concertation interinstitutionnelle sur la méthode d'élaboration du schéma de cohérence territoriale, le traitement des demandes de dérogation aux règles d'urbanisation et d'autres dossiers.

Pour organiser le travail du comité syndical, le Syndicat Mixte a procédé à la création de commissions organiques appelées à travailler sur tous les dossiers soumis à la réflexion et à la décision des élus. On compte 5 Commissions thématiques⁴ et 4 Commissions territoriales⁵, sous la présidence d'un maire d'une des communes du SCoT. Ces commissions rassemblent des élus et techniciens du SCoT et de l'Audat, des intervenants extérieurs tel le président du CAUE du Var, le directeur de la DDAF. Les commissions thématiques ont globalement moins bien marché que les commissions territoriales, car elles regroupaient généralement des élus de "seconde zone" alors que les commissions territoriales regroupaient les maires (à l'exception de celle de TPM qui a d'ailleurs moins bien marché que les autres).

La concertation sur le SCoT

Précisons les différents niveaux de concertation (voire de négociation) autour de l'élaboration d'un SCoT. Le SCoT est voté par les communes et structures intercommunales membres : ce sont les 31 maires de l'aire toulonnaise qui valident le SCoT. Et ils sont les seuls à avoir le pouvoir de décision final car, de part la Loi, ni l'État, ni le Conseil Général, ni le Conseil Régional ne sont membres du Syndicat Mixte. Ces acteurs — qui pourtant sont décideurs en matière de grandes infrastructures de transport, entre autres — sont seulement personnes publiques associées à l'élaboration du SCoT ce qui veut dire qu'ils peuvent donner leur avis mais que cet avis ne sera pas forcément suivi par les maires. L'État a cependant un rôle plus fort car il exerce un contrôle de légalité sur la conformité du SCoT au Code de l'Urbanisme et autres lois.

-
- 4
- Transport, Désenclavement, Déplacements, présidée par Robert Cavanna, président de l'OPHLM Toulon Habitat méditerranée, adjoint au maire et conseiller général de Toulon ;
 - Habitat rural et urbain, accueil des gens du voyage, présidée par André Geoffroy, maire de Solliès-Ville ;
 - Développement économique, commercial, agricole, forêts, tourisme, présidée par Arthur Paecht, maire de La Seyne-sur Mer ;
 - Environnement, protection du patrimoine et du littoral, présidée par François Barois, maire de Bandol.
- 5
- Une commission de coordination (Communication, finances, administration générale), présidée par Robert Bénéventi, maire d'Ollioules et président du syndicat mixte du SCoT.
 - La Commission de la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée, présidé par Robert Bénéventi, maire d'Ollioules et président du syndicat mixte du SCoT.
 - La commission territoriale secteur Ouest composée de la Communauté de communes Sud Sainte Baume et des villes de Bandol et de Sanary sur mer, présidée par René Jourdan, maire de La Cadière d'azur.
 - La commission du secteur Gapeau (Communauté de Communes de la Vallée du Gapeau), présidée par André Geoffroy, maire de Solliès-Ville.
 - La commission territoriale du secteur Est (Pierrefeu, Collobrières, La Londe, Bormes-les-Mimosas, Le Lavandou), présidée par Albert Vatinet, maire de Bormes-Les-Mimosas.

Il y a donc quatre niveaux de concertation liés au SCoT :

- Les maires entre eux et chaque maire avec le syndicat mixte (maître d'œuvre du SCoT) et l'agence d'urbanisme (maître d'ouvrage du SCoT). Par exemple, tant que le SCoT n'est pas arrêté, les maires doivent faire valider par le syndicat mixte du SCoT tout projet de modification de leurs PLU. Ce niveau de concertation entre maires est le plus stratégique et le plus problématique car il n'y avait aucune habitude de travail en commun préalable ;
- Le syndicat mixte du SCoT / l'agence d'urbanisme et les personnes publiques associées, à commencer par l'État. Cette concertation peut associer les maires des communes concernées par certaines remarques des personnes publiques associées. Elle s'est beaucoup faite avec le Conseil Général et la Chambre d'Agriculture, un peu moins avec la Chambre de Commerce, très peu avec l'État qui a surtout joué un rôle de "censeur" et de "garant de la loi", sans collaborer avec le Conseil Régional.
- Le syndicat mixte du SCoT / l'agence d'urbanisme et certains "grands acteurs économiques" du territoire (par exemple, la Marine, l'Union Patronale du Var, ...)
- Le syndicat mixte du SCoT / l'agence d'urbanisme et la population, aspect qui n'est pas apparu être un enjeu important pour les acteurs.

Ainsi, dès la création du Syndicat mixte publiée, la démarche d'élaboration du SCoT est lancée par le comité syndical. Conformément au Code de l'urbanisme, sa délibération du 21 février 2003 porte à la fois sur l'engagement des études et la méthode de concertation. La délibération détaille donc des modalités, reprises dans le tableau ci-dessous présentant un bilan de la concertation cinq ans ½ après son lancement, mais elle ne définit ni moyens spécifiques ni objectifs précis. Les techniciens chargés de mettre en œuvre la concertation sur ce nouveau type de document de planification doivent donc mettre au point la démarche sans impulsion forte de la part des élus qui s'étaient assurés par une consultation juridique préalable du caractère suffisant de leur délibération.

Après 5 années de travail , quel bilan pour la concertation?

(Document présenté lors de la réunion publique du 6/12/2008 consacrée au DOG)

➤ Site Internet permettant une information continue	Effectif depuis novembre 2004.
➤ Publication de plusieurs « lettres du SCoT » destinées notamment à informer la population sur les « avancées du SCoT »	6 lettres du SCoT parues aux étapes clés d'élaboration du SCoT. Presque 300 abonnés.
➤ Ateliers de réflexion sur le projet de SCoT animés par des personnes qualifiées, dont les travaux seraient portés à la connaissance du public	9 ateliers de réflexions réunissant 40 experts. Publication de synthèses de ces ateliers dans la lettre du SCoT n°6
➤ Plusieurs Expositions en différents points du territoire sur le SCoT	2 séries d'expos (la 1 ^{ère} pour le diagnostic, la 2 ^{nde} pour le projet) 310 jours d'expositions entre février 2006 et décembre 2008 dans 23 communes du territoire.
➤ Ouverture de registres d'observations au siège du Syndicat Mixte et dans les communes concernées	32 registres ouverts (31 communes du territoire + siège du Syndicat Mixte).
➤ Mise à disposition du public des portés à connaissance de l'Etat au siège du syndicat et sur le site Internet	Documents mis à la disposition du public dans les 31 communes, au siège du Syndicat Mixte et sur le site internet
➤ Réunions d'information et d'échanges avec le public, les associations et toutes autres personnes concernées	4 réunions tenues aux étapes clés de l'élaboration du SCoT.

Globalement, la démarche de concertation répond plus à un objectif d'information du public que de mise en débat des grands enjeux territoriaux, surtout si ceux-ci peuvent apparaître conflictuels, ce qui est justement le cas de la LGV Paca. On peut décrire la démarche de concertation par la répartition des 4 réunions publiques en 3 ans qui ponctuent l'avancement des phases d'études, sans rencontrer une large audience. Notons que dans la période des études de diagnostic, avant toute information du public sur l'avancement du SCoT, le projet de LGV Paca a dû faire l'objet sur le même territoire de l'aire toulonnaise d'au moins une cinquantaine de réunions publiques, depuis les mobilisations associatives dans la préparation du débat public jusqu'à la conclusion de celui-ci, avec des salles bien remplies.

Toute la concertation sur le SCoT se déroule pendant la période des études complémentaires suite au débat public de la LGV Paca, pendant laquelle la mobilisation publique est plus localisée que dans la période du débat public. La première réunion publique du SCoT se déroule le 26/11/2006 à la fac de Droit de l'Université de Toulon. Elle est animée, comme les suivantes, par des élus et par l'Agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise qui y présente les résultats des études menées sur le territoire du SCoT aboutissant au diagnostic du rapport de présentation. Ces résultats font l'objet d'une exposition itinérante de 12 panneaux présentant les points importants du diagnostic et de l'état initial de l'environnement, qui se déplace dans diverses communes de l'aire toulonnaise avec un bus où les habitants peuvent venir s'informer, récupérer de la documentation et laisser des remarques, ainsi que dans les mairies.

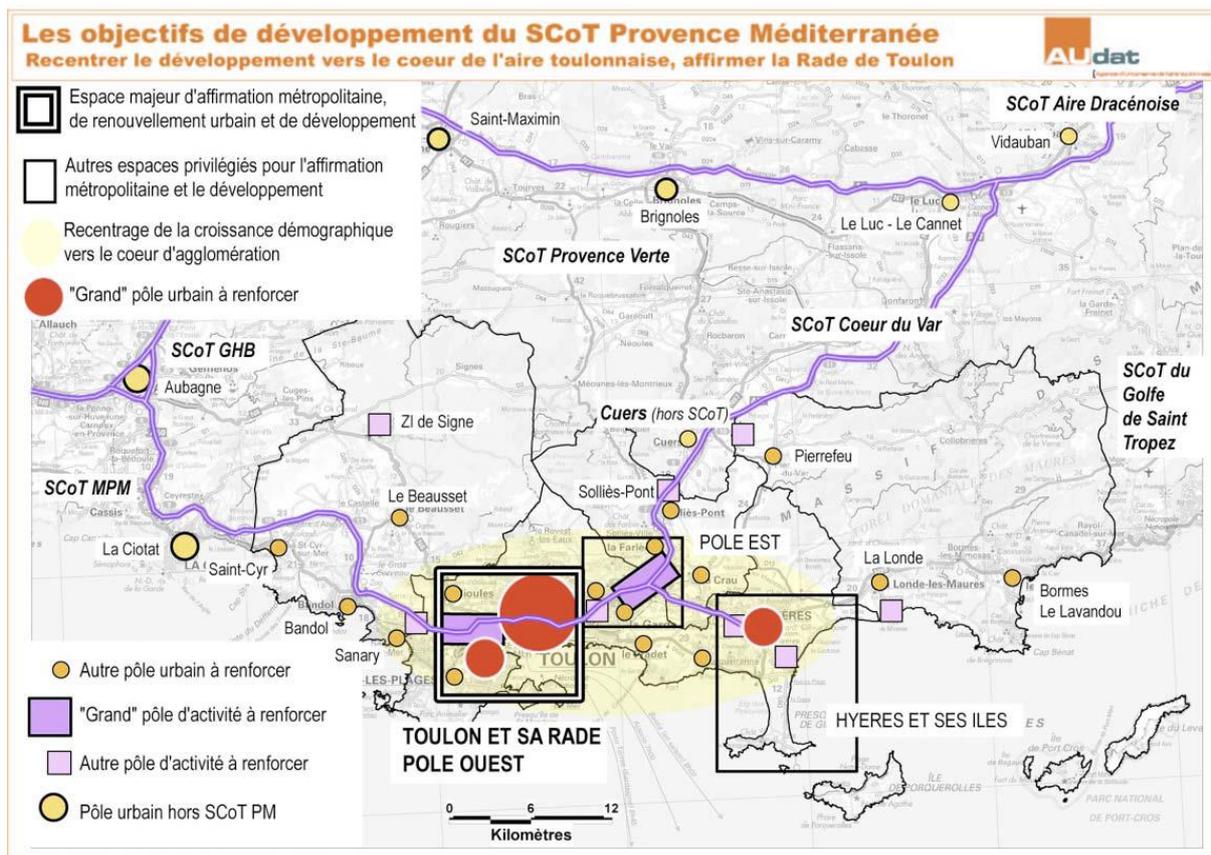
La seconde réunion publique se déroule le 7 juillet 2007 et porte sur le projet de territoire et les objectifs des politiques publiques devant faire l'objet du projet d'aménagement et de développement durable (PADD). À la suite, sont créés 9 « ateliers de réflexion » sur les grands objectifs du PADD réunissant quelques « experts » associatifs autour des techniciens. Un compte rendu de leurs débats a été fait aux élus lors du comité syndical du 24 septembre 2008 en présence des membres des ateliers. La LGV Paca n'est pas à l'ordre du jour.

La troisième réunion publique se tient le 11 octobre 2008 pour présenter le PADD avant que le SCoT soit arrêté par le Comité syndical en décembre 2008. La quatrième a lieu deux mois plus tard, juste avant le Comité syndical, pour y présenter le document d'orientation générale (DOG). Entre ces deux réunions, une nouvelle exposition itinérante porte à la connaissance du public les principales dispositions du DOG. La cartographie fait apparaître comme gare d'accès au TGV la gare de Toulon-centre.

L'enquête d'utilité publique se déroule du 18 mai au 19 juin 2009. Pour la LGV Paca, c'est la période de la mission Cousquer. Les commissaires rendent un avis favorable au projet de SCoT assorti de recommandations touchant plus à la forme et à la lisibilité du document qu'au fond (demandes d'ajout de précisions cartographiques ou rappels d'obligations réglementaires notamment sur le traitement des eaux usées et des eaux pluviales avant ouverture à l'urbanisation). Leur avis est publié peu après la décision du gouvernement adoptant le « tracé des métropoles du sud » passant par Toulon-centre. Le SCoT est adopté le 16 octobre 2009.

2. Les orientations du SCoT et le projet métropolitain

La stratégie de l'aire toulonnaise qui s'affirme dans le projet métropolitain et le SCoT est celle d'un recentrage du développement démographique et économique sur le cœur d'agglomération, de Sanary à Hyères. Ce développement mise notamment sur la rade de Toulon, avec la perspective d'un grand projet urbain progressif autour de la rade, incluant Toulon, La Seyne-sur-Mer et Saint-Mandrier, projet de redynamisation urbaine, d'affirmation touristique et patrimoniale, et de développement économique avec le pôle de compétitivité mer.



Le projet métropolitain découle de la réponse (mai 2005) de l'aire toulonnaise à l'appel à coopération métropolitaine lancé par la DATAR (devenue DIACT), en vue de renforcer l'attractivité et la compétitivité des métropoles françaises à l'échelle européenne. L'aire toulonnaise est l'un des seize territoires métropolitains labellisés par la DIACT. Il s'agit d'une démarche de travail complémentaire à celle du SCoT, visant à identifier sur le périmètre des 31 communes du SCoT des domaines d'action, et à soutenir la réalisation de projets permettant d'accroître le rayonnement de la métropole.

« La démarche métropolitaine (à l'échelle des 31 communes constituant le SCoT PM) vise à identifier les leviers d'un rayonnement accru de la métropole Toulonnaise au plan régional, national et européen afin d'affirmer la place de l'aire toulonnaise sur l'arc méditerranéen et d'accéder au statut de métropole active disposant d'une visibilité et d'une spécificité au niveau national et international. » (document du projet métropolitain de 2007)

Le projet métropolitain rassemble les actions menées par TPM et le Syndicat Mixte SCoT tout en offrant un regard plus large. En effet, les raisonnements et propositions inscrites dans ce projet, ont pour but d'offrir une réflexion ouverte sur d'autres territoires. L'arc méditerranéen Barcelone-Gênes a été privilégié en tant que territoire d'analyse stratégique⁶. La démarche de projet vise à identifier dans les domaines économique, urbain, universitaire, touristique, culturel et des déplacements, les projets accélérateurs d'un rayonnement métropolitain et d'une affirmation du rôle de la métropole toulonnaise sur l'arc méditerranéen⁷. Une cohérence politique et régionale des aménagements est recherchée.

6. AUDAT : « *Le projet métropolitain de l'aire toulonnaise. Une démarche progressive pour un rayonnement du territoire, Bilan d'étape du projet métropolitain* », Comité Directeur métropolitain, 9 Novembre 2007. Le dossier de candidature à l'appel à projet métropolitain de la DATAR évoque la LGV Paca (p. 42, avec même une carte avec la gare de Toulon Est !). Mais le sujet n'a plus ensuite été abordé.

7. La démarche entend répondre aux 3 défis métropolitains identifiés pour l'aire toulonnaise : Affirmer le rôle de la métropole toulonnaise sur l'arc méditerranéen ; Organiser la cohérence d'un système urbain multipolaire ; Conforter l'émergence d'une gouvernance métropolitaine. Ces défis sont développés plus concrètement à travers cinq axes englobant dix-huit objectifs.



Initié par TPM, le projet est porté par les collectivités de l'aire du SCoT Provence Méditerranée, le Conseil général du Var, le syndicat mixte SCoT. Il est soutenu par la Préfecture du Var, la Préfecture de Région, la Préfecture maritime, le pôle mer Paca, les trois chambres consulaires, l'Union Patronale du Var, l'Université du Sud Toulon Var et le Conseil de développement.

Les travaux sont conduits sous l'égide d'un Comité de pilotage métropolitain (instance politique) et d'un comité directeur métropolitain (instance technique) qui se réunit une fois par trimestre. L'Audat assure pour le compte des collectivités de l'aire toulonnaise le pilotage des travaux liés au projet métropolitain. La démarche a abouti en 2009 à la formalisation d'une convention d'objectifs métropolitains. Ce document cadre signé par l'ensemble des porteurs et partenaires du projet métropolitain fixe les objectifs de développement métropolitain et propose un programme d'actions et des modalités opératoires de mise en œuvre.

3. La structuration métropolitaine de l'aire toulonnaise et la LGV Paca

Deux grands projets ont alimenté concrètement la démarche du projet métropolitain : le Grand projet Rade, le projet de Technopôle de la Mer, lié au pôle de compétitivité Mer labellisé en 2005. En revanche, le positionnement sur la LGV Paca n'a jamais pu faire l'objet d'un consensus entre les communes du SCoT et n'a jamais été inscrit dans les grands projets pilotés par les instances métropolitaines. Le choix d'une option en faveur d'une LGV des Métropoles du Sud défendu par les grands élus, et d'abord le président du SCoT, et les techniciens de l'aire toulonnaise dans les instances de gouvernance de la LGV Paca et dans le débat public n'a pas eu droit de cité dans les instances du SCoT ni dans la concertation menée à son initiative, jusqu'à l'été 2008. En revanche, les cartes du document d'orientation générale (DOG) présenté à la concertation durant l'automne 2008 font apparaître le choix d'une gare TGV à Toulon-centre (ou plus exactement la gare d'accès au TGV y est celle de Toulon-centre)

Dates-clés de deux chronologies entremêlées

2001 : Élection d'Hubert Falco à la mairie de Toulon, de J.L Masson à la mairie de La Garde et d'A. Paecht à la mairie de La Seyne : Fin du FN... et de la « ceinture rouge » toulonnaise

2001 : Création de la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée

12/12/2002 : Création du syndicat mixte du SCoT Provence Méditerranée et lancement de la procédure d'élaboration du SCoT (études et concertation)

Sept. 2003 : Création de l'agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise

(Période du débat public)

CIADT du 18 décembre 2003 : lancement des études préparatoires au débat public

Avril 2004 : saisine de la commission nationale du débat public par RFF

21 février – 08 juillet 2005 : débat public

février 2005 : réponse de l'aire toulonnaise à l'appel à projet pôle de compétitivité

mai 2005 : réponse de l'aire toulonnaise à l'appel à projet coopération métropolitaine sur le périmètre du SCoT

(Période des études complémentaires suite au débat public)

Décembre 2005 : Décision du CA de RFF (validée par l'État) sur l'engagement « d'études complémentaires au débat public », effectivement lancées en septembre 2006.

Septembre 2008 : Fin des études complémentaires lancées au débat public

19 décembre 2008 : Le SCoT Provence Méditerranée est arrêté

(Période Cousquer)

Février - Juin 2009 : Mission Cousquer de « médiation sur la LGV PACA en vue d'une décision sur le système ferroviaire de PACA au XXI^{ème} siècle »

Septembre 2009 : Lancement des études préliminaires à la DUP sur le tracé des « métropoles du sud »

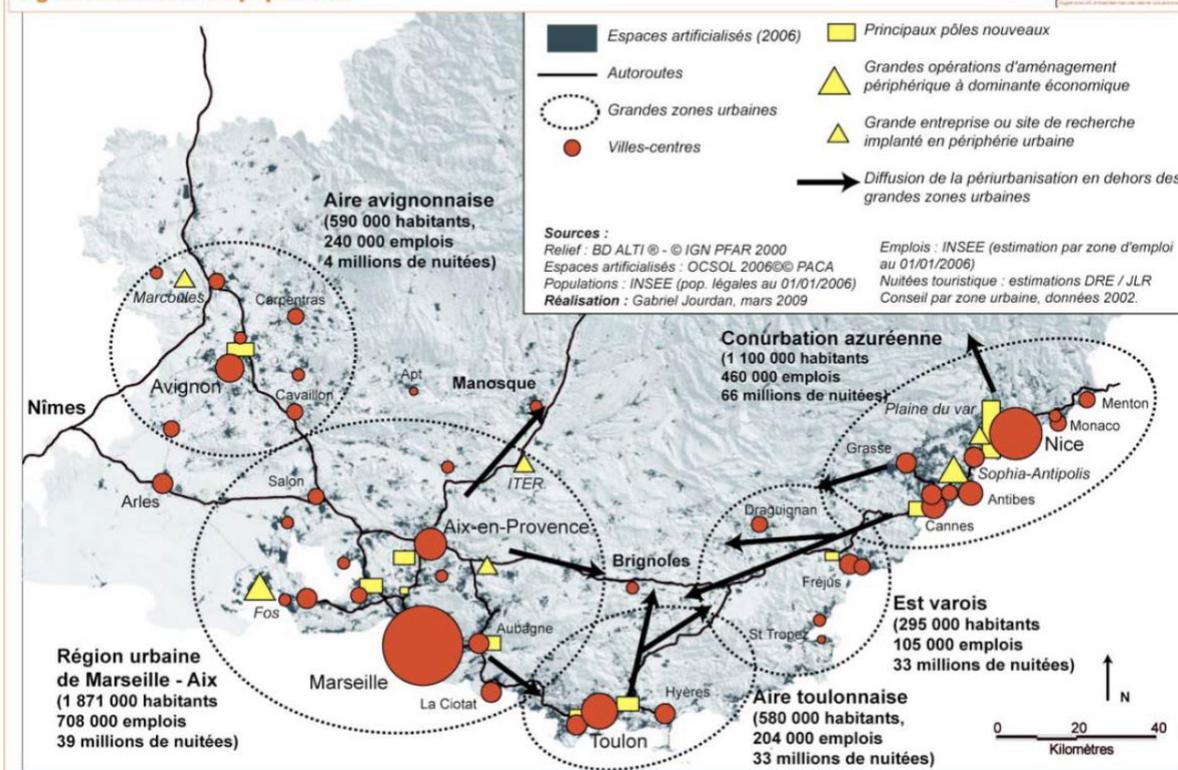
16 octobre 2009 : Le SCoT Provence Méditerranée est adopté

L'intrication chronologique des deux processus d'études, celui des choix métropolitains de l'aire toulonnaise, celui de la LGV Paca, ne doit pas masquer la circulation très limitée de l'un à l'autre. Nous verrons dans la deuxième section comment les acteurs institutionnels de l'aire toulonnaise se sont impliqués dans le projet de LGV Paca. Mais, alors que les réunions du Comité syndical et du bureau du SCoT sont en général assez convenues, la LGV Paca est le seul dossier sur lequel il n'y a pas de consensus entre des élus confrontés aux oppositions de la population à ce projet. Ainsi, plusieurs communes, notamment la Communauté de communes de la Vallée du Gapeau, se sont systématiquement opposées à toute mention écrite de la LGV Paca dans les documents du SCoT tant qu'aucune décision sur le choix des options de passage n'était prise. Aussi, bien qu'elle ait fait consensus parmi les techniciens de l'aire toulonnaise dès avril 2004, l'option du passage de la LGV par Toulon n'est réellement intégrée dans les documents du SCoT qu'en fin de processus d'élaboration du PADD et du DOG, à l'automne 2008, avant d'être validée par les décisions du gouvernement sur la LGV Paca en juillet 2009.

Les deux processus sont donc restés très fortement cloisonnés, et le couplage des réflexions limité à très peu de personnes, pour deux raisons liées mais de nature distincte. La première raison tient à la dimension publique et conflictuelle que le débat public confère à la conduite du projet de LGV Paca. La seconde tient aux rapports entre grands projets et planification urbaine.

L'armature urbaine de la région PACA 5 grands bassins de population

AUdat



Nous revenons dans la section suivante sur la conduite du projet LGV Paca et les conflits que cela a suscités localement, mais aussi entre acteurs institutionnels. Retenons ici la dimension politique de ces conflits : pour les élus du centre Var comme le président du Conseil général, mais également pour beaucoup de ceux de l'aire toulonnaise, en particulier le président de TPM, une chose est de s'opposer au maître d'ouvrage RFF sur le passage de la LGV par le centre Var, autre chose est d'assumer publiquement un choix différent alors que l'on n'est pas décideur de ce grand projet. C'est là la seconde raison : dans le jeu politique entre élus, opinion publique et grand projet, la place du maître d'ouvrage est essentielle pour polariser les oppositions et les propositions, et ainsi éviter aux élus d'être directement confrontés aux oppositions à un projet dont ils ne sont pas maîtres du processus de décision. Par son caractère public, le débat rend toujours délicat cet exercice, et l'on constate fréquemment le retrait des élus dans ces périodes d'intenses publicisation des enjeux et des controverses. Dans le cas de la LGV Paca, la nécessité ressentie par les acteurs institutionnels varois (comme par ceux des Bouches-du-Rhône) de contrer le maître d'ouvrage, jugé trop partisan du tracé le plus direct vers Nice, par le centre Var, les a contraints à avancer des contre-propositions, ce qui les mettait en première ligne s'ils les assumaient publiquement. Le cloisonnement, voire la quasi-séparation, des deux processus d'études et de concertation, le retrait des grands élus du débat public, permettent alors de se donner le temps de l'élaboration du consensus entre acteurs Varois et d'éviter que les conflits sur le passage de la LGV Paca et la localisation de la gare nouvelle viennent bloquer l'avancement du projet métropolitain et du SCoT.

Finalement, le seul acteur présent publiquement sur toute la durée des deux processus se trouve être l'Agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise, et son président également président du syndicat mixte du SCoT. Le dossier LGV Paca s'imposait en fait comme l'un des trois premiers dossiers de nature métropolitaine portés par l'Audat après sa création en 2003, au côté des deux autres « gros » dossiers du SCoT et du projet métropolitain. À la charnière de ces trois grands projets, l'Audat formalise les échelles imbriquées de l'ambition métropolitaine de Toulon. Les cartes qui figurent ici le résument. Une échelle urbaine des pôles de développement de l'agglomération et le rôle que peut y jouer l'implantation d'une gare nouvelle : c'est l'échelle

de la planification urbaine et du SCoT. Une échelle politique de structuration de l'armature urbaine de Paca, avec le rôle qu'y jouera la LGV Paca pour doter la région d'un système ferroviaire renforçant les liens entre les trois métropoles régionales : c'est l'échelle de négociation entre grands élus et avec l'État sur la LGV Paca, sous le regard du public pendant le débat. Enfin, une échelle plus prospective de positionnement de ces métropoles sur l'arc méditerranéen et le rôle que joue la grande vitesse pour donner corps à celui-ci, de Barcelone à Gênes : c'est l'échelle de la compétition métropolitaine en Europe, avec la logique des pôles de compétitivité.

La réflexion sur un grand projet comme la LGV Paca articule ces trois échelles, mais les processus de décision politique y sont disjoints. En effet, l'échelle de l'armature métropolitaine régionale est encore une échelle émergente, présentée dans le discours de certains techniciens et dans certaines déclarations communes des grands élus, mais pas encore réellement une échelle de décision. Par exemple, cette échelle inter-métropolitaine n'est presque pas abordée par la Région dans son schéma régional d'aménagement du territoire ou dans son schéma régional des transports, et il y a moins de TER Inter-Cité entre Marseille et Nice... qu'entre Marseille et Lyon. A fortiori, l'échelle de l'arc méditerranéen reste essentiellement un objet de discours, notamment dans le cadre du débat public. Aussi, les processus d'études et de concertation à la charnière desquels intervient l'Audat sont-ils cloisonnés. Cependant, le débat public sur la LGV Paca a été le premier événement qui a forcé les grandes agglomérations de Paca à se fréquenter et à intégrer leurs voisines dans la pensée de leur propre devenir, notamment grâce au travail conjoint entrepris par les trois agences d'urbanisme. Il nous faut donc examiner maintenant le processus de conduite du projet LGV Paca et les modes d'implication des acteurs institutionnels varois et de l'aire toulonnaise, pour comprendre comment leurs réflexions métropolitaines ont pu influencer ce dossier dans lequel ils ne sont pas décideurs.

4. La gouvernance du projet LGV Paca depuis 2003

Le 24 mars 2003, réunissant à leur demande les grands élus de Paca inquiets du peu d'avancement du dossier LGV Paca depuis son lancement par le CIADT de décembre 1998, le ministre des transports, Gilles de Robien, leur présentait les résultats des premières études engagées par RFF et demandait au préfet de la Région Paca de mettre en place un partenariat technique et financier entre l'État, les collectivités territoriales concernées ainsi que RFF et la SNCF dans la perspective de l'organisation d'un débat public, prévu à l'époque pour la fin de l'année 2004. La gouvernance du projet formée à cet effet comprend donc trois groupes d'acteurs institutionnels.

RFF (EPIC qui dépend de l'État) est le maître d'ouvrage du projet. Son rôle consiste à conduire les études et à définir les options de tracé à étudier. La SNCF, comme exploitant, est associée aux études conduites par le maître d'ouvrage, notamment pour les études de trafic et les études sur les gares. Mais avec sa montée en puissance et l'évolution de la réglementation, RFF cherche à se doter de compétences autonomes en matière d'études de trafic, en faisant pour cela appel à des cabinets d'études externes. Cela a été le cas pour la LGV Paca. Les études ont pour l'essentiel été confiées à Egis Rail (cabinet du groupe Caisse des dépôts, ancien Scetauroute). Un bureau d'études suisse, SMA Conseil, a réalisé les études d'exploitation et de graphique. La SNCF est intervenues sur les dessertes et les gares.

L'État (représenté par le ministère des Transports et la Préfecture de Région) finance une partie des études via l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Le préfet de Région anime les réunions du Comité d'orientation, et ses services celles du Comité

technique. Ces deux instances pilotent les études de projet. Le Comité d'orientation réunit autour du préfet de Région les niveaux dirigeants de RFF et les grands élus des collectivités cofinanceurs. Le Comité technique réunit les techniciens des différents partenaires. Sur propositions de RFF, c'est le gouvernement qui décide en dernier ressort des options de tracé et de l'engagement des différentes phases « légales » d'études du projet.

Les co-financeurs sont : le Conseil régional PACA, les Conseils généraux des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes, la Communauté urbaine de Marseille Provence Métropole (MPM), la communauté d'agglomération de Toulon Provence Méditerranée (TPM), la communauté d'agglomération de Nice-Côte d'Azur (CANCA, devenue communauté urbaine en 2009, CUNCA). Après le débat public, la communauté d'agglomération du pays d'Aix-en-Provence (CAPA) et la principauté de Monaco ont été intégrées au Comité d'orientation. Ces collectivités financent un peu plus de la moitié du coût des études. Elles sont associées au suivi des études et, au moins sur le papier, elles participent à leur orientation et au choix des options de tracé à étudier.

Une première réunion constitutive du Comité d'orientation s'est tenue le 10 novembre 2003, peu avant la décision du CIADT du 18 décembre 2003 qui finalise le lancement des études. Entre les réunions du Comité d'orientation (qui se réunit à nouveau le 28 juin, puis le 9 novembre 2004 dans la phase de préparation du débat public, moins d'une fois par an ensuite), Le Comité technique se réunit à un rythme mensuel pendant la phase préparatoire et le déroulement du débat, de manière moins régulière ensuite.

Le fonctionnement de ces instances de gouvernance du projet appelle deux remarques. En premier lieu, il convient de noter que des territoires importants ne sont pas cofinanceurs et ne sont donc pas représentés dans les réunions du Comité d'orientation et du Comité technique. Pour ne citer que les agglomérations directement concernées par les diverses options de tracé et d'implantation des gares du projet LGV Paca :

Communauté d'agglomération du pays d'Aix (jusqu'à fin 2005)

Communauté d'agglomération d'Aubagne

Communautés d'agglomération de Fréjus et de Draguignan

Ville de Cannes

Communauté d'agglomération de Grasse

Communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis

Alors que les cofinanceurs suivent en direct le déroulement des études et ont un accès privilégié à RFF, les possibilités d'expression des autres collectivités sont à peine meilleures que celles des associations. Pour ces collectivités, le débat public a donc été un moment d'accès aux études qu'ils n'avaient pas eu auparavant et qu'ils n'ont plus eu jusqu'à la mission beaucoup plus ouverte d'Yves Cousquer qui a rencontré tous les élus des différentes familles de tracé. Il y a donc une réelle dichotomie entre les collectivités qui cofinancent et celles qui ne payent pas. Cela suscite des conflits dans les phases d'études amont dont l'objet est la stratégie d'aménagement du territoire, la réflexion sur l'armature urbaine et sa desserte ferroviaire, et plus spécifiquement la stratégie d'aménagement des territoires desservis, notamment par des gares. Cela introduit un décalage important par rapport au fonctionnement « égalitaire » du syndicat mixte du SCoT Provence Méditerranée puisque seule TPM appartient au club des cofinanceurs, pas les autres communes du SCoT, ni le syndicat mixte. Cela n'a pas été sans incidence à l'échelle locale, par exemple l'absence de référence à la LGV Paca dans les documents du SCoT.

En second lieu, l'entrée dans le club des cofinanceurs nécessite une cooptation politique sur laquelle l'État garde la main. Cannes ou Draguignan ont fait beaucoup de propositions dans le débat public et pourraient à ce titre participer à ses réflexions. Mais l'entrée est limitée. Celle de la communauté d'agglomération du pays d'Aix, à la suite du débat public, a suscité beaucoup de réticences d'autres membres. L'entrée d'un territoire supplémentaire dans le club des cofinanceurs, bien qu'il permette de plus répartir le coût des études et d'alléger la facture de chacun des membres, donne voix au chapitre à de nouveaux enjeux territoriaux et est susceptible de modifier les équilibres antérieurs : l'entrée de la CAPA, alliée de Marseille, vient renforcer le camp en faveur du tracé des métropoles du Sud, ce que ne contrebalance pas l'entrée simultanée de Monaco. La Communauté d'agglomération de Draguignan en a fait les frais : sa demande d'entrée dans le Comité d'orientation à la suite du débat public, a été refusée par l'État prétextant des motifs pratiques de fonctionnement des instances. Il y a un réel effet de club avec une barrière à l'entrée, dont le préfet de Région qui préside le Comité d'orientation apparaît être le principal arbitre.

Concernant maintenant le contenu des discussions dont les instances de gouvernance du projet sont le théâtre, il faut souligner l'opposition entre deux groupes d'acteurs sur les conceptions du projet. RFF (et la SNCF) entre dans la conduite du projet avec une vision du TGV très proche de celle qu'avait la SNCF au tout début des années 1990 concernant le TGV Méditerranée, conception qui avait été à l'origine du vaste conflit régional autour de ce projet entre 1990 et 1995 : le TGV doit permettre d'aller le plus vite possible vers Paris. Cette vision est fortement appuyée par les acteurs azuréens — CCI Nice-Côte d'Azur, Communauté d'agglomération de Nice, Conseil général des Alpes-Maritimes — qui souhaitent un Paris-Nice en 3h30. Ce temps de parcours minimal doit rendre le TGV concurrentiel par rapport à l'avion afin d'alléger l'aéroport de Nice (géré par la CCI et sans capacité d'extension ni réserve de croissance du fait de son implantation au débouché du fleuve Var) de ses vols domestiques, condition d'une croissance sur le trafic international. Ces acteurs contestent de fait jusqu'au « crochet » nécessaire à la desserte de Toulon Nord ! Cette vision ignore totalement la structuration urbaine de Paca en réseau métropolitain littoral. Cette conception heurte les acteurs institutionnels marseillais, aixois et toulonnais.

Cette conception radiale du tracé privilégié par RFF fin 2003 / début 2004, de desserte point à point plutôt que de desserte en surface du territoire, provoque dans la phase des études préparatoires du débat public (contrairement à la phase antérieure d'études, deux ans plus tôt) une forte mobilisation des acteurs institutionnels des Bouches-du-Rhône autour de leur propre vision de la métropolisation. Marseille (Ville et Communauté urbaine) craint d'être marginalisée, d'être un « cul-de-sac » sur l'arc méditerranéen, alors qu'elle ambitionne d'être une métropole internationale avec le développement du pôle d'affaire international EuroMéditerranée sur le modèle d'EuraLille ; tandis qu'Aix (CAPA) rejette la création d'un nouveau couloir de nuisances sur son territoire. On assiste à l'émergence rapide d'une position commune des deux agglomérations, alors qu'historiquement elles se tournent le dos, concrétisée en décembre 2004 par la signature d'une charte de coopération métropolitaine. Le Conseil général des Bouches-du-Rhône et la CCI de Marseille entrent dans cette alliance.

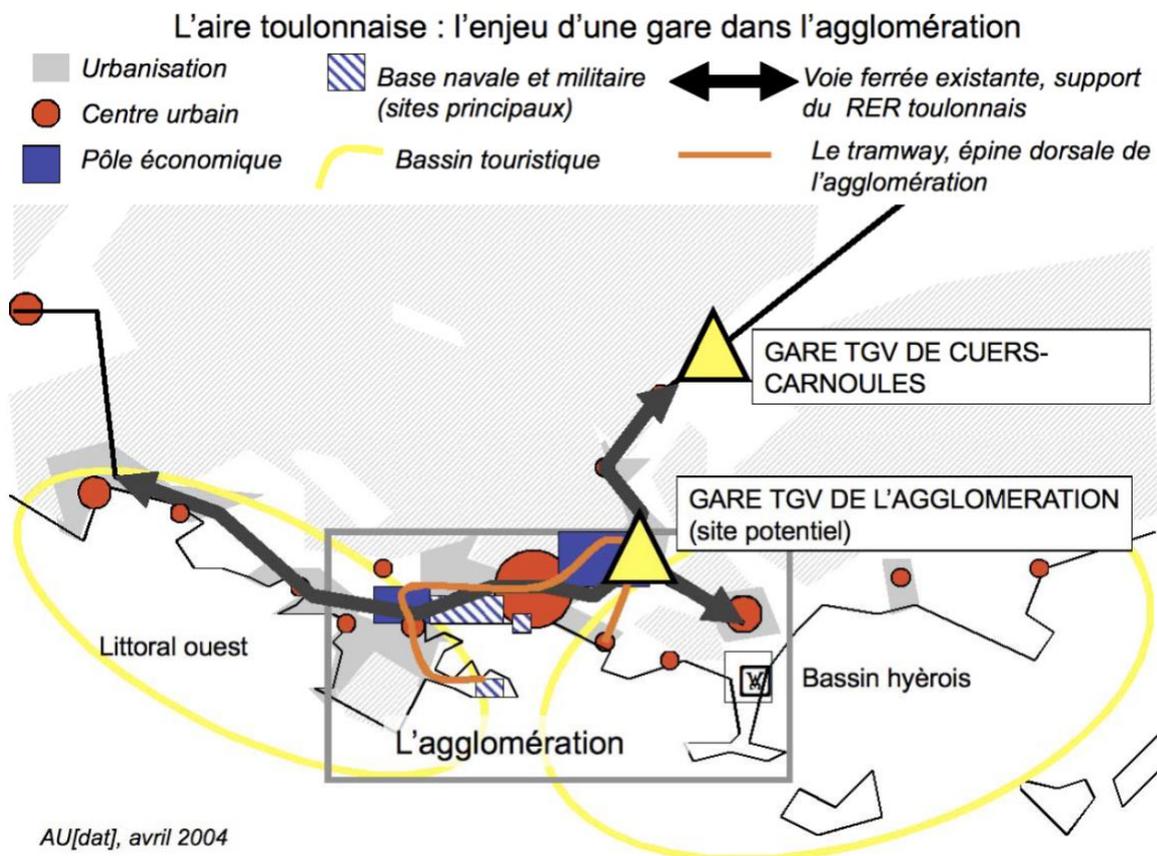
C'est dans cette configuration d'opposition entre les conceptions de la structuration métropolitaine de la région et les conceptions de sa desserte à grande vitesse que les acteurs institutionnels de l'aire toulonnaise et du Var évoluent de 2003 à 2009, et que le positionnement qu'ils envisagent pour la gare nouvelle de Toulon passe de Cuers (Toulon Nord), à La Pauline (Toulon Est) et enfin à Toulon-centre.

II. LA MOBILISATION DES ACTEURS INSTITUTIONNELS DE L'AIRE TOULONNAISE ET DU VAR SUR LE PROJET LGV PACA

Le projet de LGV Paca et le débat public arrivent à un moment où l'aire toulonnaise est en train de prendre conscience — avec les travaux de préparation du SCoT et ceux de l'Audat sur le projet métropolitain — qu'elle est une grande agglomération sur l'arc méditerranéen, avec un potentiel économique et métropolitain. La LGV Paca est le premier dossier pour lequel l'agglomération a à prendre position en fonction du nouveau statut de métropole qu'elle revendique, et non plus comme ville moyenne gérant son territoire.

Or, dans le projet initial de RFF comme dans le projet soumis au débat public, la gare de desserte de Toulon sur la nouvelle ligne (gare de Toulon Nord) est située à Cuers, commune hors SCoT à 25 km du cœur d'agglomération et de ses pôles de développement. Cette situation ne pouvait satisfaire les acteurs toulonnais engagés dans leur réflexion métropolitaine. C'est donc autour de la desserte de Toulon par la LGV et de la localisation de la gare nouvelle pour le positionnement de Toulon sur l'arc méditerranéen que se sont mobilisés les acteurs institutionnels de l'aire métropolitaine et du Var.

En effet, avant le débat public, RFF voyait Toulon comme la « grande banlieue de Marseille », ce qui ne justifiait pas un effort important pour doter cette agglomération d'une gare autonome bien localisée : à l'heure européenne, une seule gare métropolitaine semblait pouvoir donner de la visibilité à l'ensemble ! En termes de desserte, l'association de Toulon à celle de Nice était une fonctionnalité rendue possible par le tracé « sur deux axe » (avec sa gare éloignée du centre) et ce choix traduisait le poids insuffisant de Toulon pour justifier d'une desserte autonome à haute fréquence. La SNCF a adapté ses dessertes au tracé proposé par RFF sans réellement analyser les spécificités territoriales de chaque aire métropolitaine de Paca. C'est donc suite aux interventions des collectivités et des agences d'urbanisme que la SNCF et RFF ont progressivement pris conscience du fait que l'aire toulonnaise est un territoire spécifique et que Marseille et Aix-en-Provence ont un bassin de chalandise assez spécifique même s'ils se recoupent partiellement.



1. Les acteurs participant aux instances de gouvernance du projet LGV Paca

Mais le suivi du projet LGV Paca par les acteurs institutionnels de l'aire toulonnaise et du Var s'avère très personnalisé. Il est confié à deux anciens hauts fonctionnaires territoriaux retraités, chargés de mission directement rattachés au président de chaque structure. L'un, ancien directeur des routes et des transports du département, est directement rattaché au président du Conseil général du Var, Horace Lanfranchi, maire de Saint-Maximin. L'autre, ancien directeur départemental de l'Équipement et ancien DGSA technique de la ville de Toulon, est directement rattaché au président de TPM, Hubert Falco, maire de Toulon. Parallèlement, les services techniques de ces collectivités en charge de la prospective, de la planification, des transports au Conseil Général du Var et à TPM ne sont pratiquement pas impliqués dans le suivi du projet LGV Paca. En comparaison de l'implication des services Transports des autres collectivités cofinanceurs dans le fonctionnement du Comité technique, cette personnalisation est propre à Toulon.

« André Gillet, le chargé de mission TPM y jouait un rôle particulièrement moteur et évoquait depuis le début (dès 2004) l'idée — plus personnelle que commande du président de TPM — d'un tracé permettant de rapprocher la gare du cœur urbain de l'aire toulonnaise (avec une gare à La Pauline, à la sortie est de Toulon). Quand il a cessé toute activité peu après la fin du débat public, il n'a guère été remplacé au Comité technique par les services techniques de TPM toujours peu engagés dans le suivi des études complémentaires. » (entretien G. Jourdan)

L'implication rapide de l'Agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise (Audat) a également joué un rôle déterminant. Les études de l'Audat, dans le cadre du Comité technique et du débat public vont étayer la prise de conscience métropolitaine et alimenter les prises de position de TPM dans le club des cofinanceurs.

« La personnalité du directeur a, là encore, beaucoup compté. Ancien directeur de l'agence de Besançon, il y avait suivi le projet de LGV Rhin-Rhône et considérait que Besançon avait mal géré le dossier en n'obtenant qu'une localisation de la gare nouvelle en périphérie. Il souhaitait faire du suivi du dossier de la LGV Paca un levier pour la reconnaissance locale de l'agence. Il considérait nécessaire d'entreprendre les études très en amont pour être en mesure de faire contrepoids face à RFF, et il s'est battu pour faire inscrire le projet dans le programme de travail de l'Agence, ce qui ne s'était pas imposé spontanément aux élus. » (entretien G. Jourdan)

L'inscription du suivi du projet de LGV Paca à son programme acquise, l'Audat recrute début 2004 un jeune docteur en géographie – Gabriel Jourdan – pour s'en occuper. Au-delà de la spécificité de son suivi, la LGV Paca était en effet le premier dossier concret impliquant que la communauté d'agglomération TPM et le Conseil général du Var s'interrogent sur le positionnement métropolitain de l'aire toulonnaise.

2. L'enjeu d'une gare dans l'agglomération : les étapes de la mobilisation avant le débat public

Malgré le déficit de la réflexion métropolitaine des élus, la conjonction de l'action de l'Agence et du chargé de mission TPM a permis, dans un premier temps en marge du positionnement des élus, de porter progressivement sur le devant de la scène le dossier du passage de la LGV Paca par Toulon.

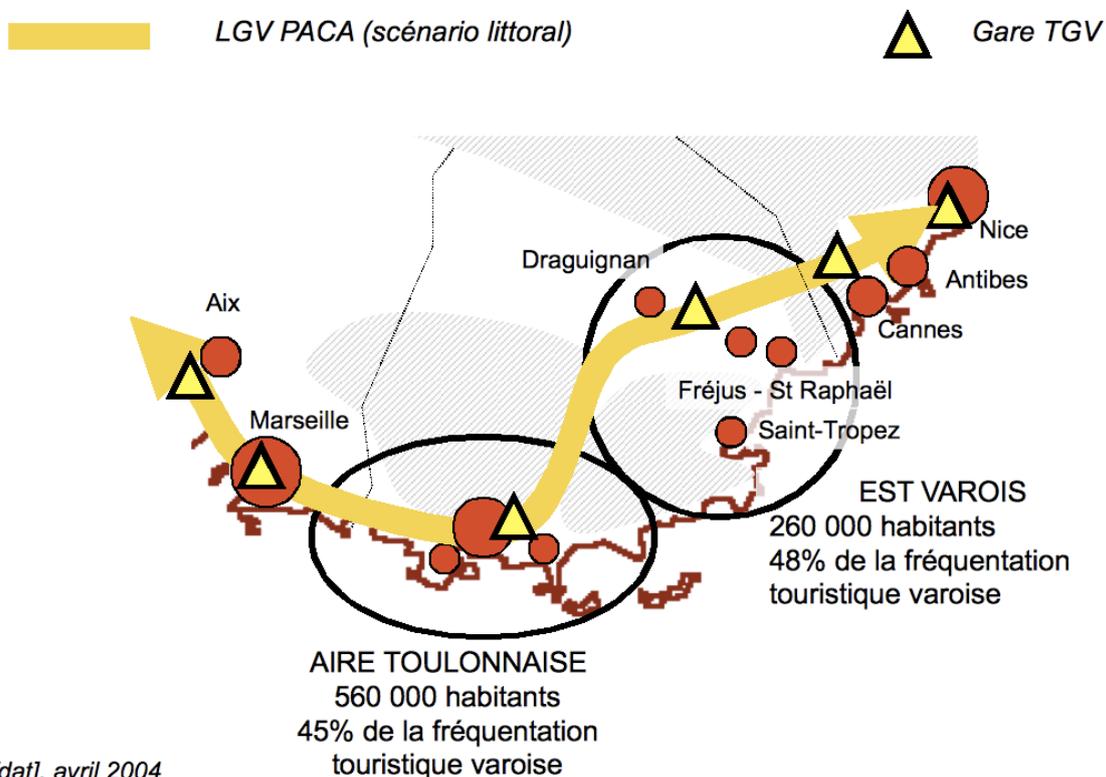
i) Les premières études dans la période de préparation du diagnostic du SCoT

Cette réflexion a fait l'objet d'un séminaire en avril 2004 avec les services de l'agglomération et du Conseil général. L'Agence a réuni le directeur général des services de TPM, et ses directeurs en charge du développement économique, des transports,..., leurs homologues du Conseil général, le directeur du SCoT, les deux chargés de mission auprès des présidents du Conseil général et de TPM.

« RFF avait en effet mandaté un bureau d'études parisien, SETEC organisation, dont le chargé d'études, Charles Lambert, ancien du cabinet d'architecture Babylone Avenue qui avait travaillé dans les années 1990 pour le Conseil général sur un schéma de ville nouvelle à la limite du haut et du moyen Var, était connu comme fervent opposant au passage du TGV par Marseille et Toulon. Il avait eu l'occasion d'exposer ses vues dans les réunions du Comité technique, et l'Audat a considéré nécessaire d'y opposer une position collective des acteurs institutionnels de l'aire toulonnaise et du Var. » (entretien G. Jourdan)

Élaborer cette position collective était l'objet du séminaire d'avril 2004 : il n'était pas possible d'exclure Toulon de toute réflexion préalable sur le tracé de la LGV Paca. Un dossier sur l'aire urbaine et ses enjeux a été élaboré lors du séminaire, à partir des études engagées parallèlement pour le diagnostic du SCoT. Ce séminaire a ainsi été la première réunion de l'ensemble des techniciens de l'aire toulonnaise et du Var sur le projet de LGV Paca, alors que s'engageait parallèlement l'élaboration du rapport de présentation du SCoT.

Renforcer la cohérence du Var en desservant ses deux pôles urbains et touristiques ; développer les synergies avec les métropoles voisines



AU[dat], avril 2004

Lors de ce séminaire, l'Audat expose ses premières réflexions pour que la LGV contribue à renforcer la cohérence du Var en desservant ses deux pôles urbains et touristiques (Toulon et Fréjus-Saint-Raphaël) et présente les cartes ci-dessus envisageant le passage de la LGV par Toulon, à l'est, dans un site qui n'est pas encore précisément déterminé. La discussion montrait que les perspectives des années 1990 de villes nouvelles dans le centre Var étaient totalement abandonnées par le Conseil général, et que les acteurs de l'aire toulonnaise s'accordaient sur la priorité donnée à la maîtrise de l'étalement urbain en polarisant le développement urbain sur l'aire toulonnaise et l'est varois. Le tracé Côte d'azur, par le centre Var, n'apparaissait pas être un support de développement pour le Var. Ces positions partagées pouvaient donc être portées à l'extérieur des instances de l'aire toulonnaise, notamment devant le Comité technique de la LGV Paca.

Cependant cette réunion n'a pas permis d'enclencher une réelle implication dans la durée des services techniques et le dossier a continué d'être suivi exclusivement par les deux chargés de mission et deux personnes de l'Audat (un chargé d'études — le géographe recruté début 2004 — et le directeur). Depuis 2006, à la suite du départ en retraite du chargé de mission de TPM, seul celui du Conseil général du Var anime localement le suivi des travaux sur les études complémentaires lancées après le débat public, et représente le Var et l'aire toulonnaise au Comité technique.

Les services techniques se sont donc largement appuyés sur l'engagement de l'Audat pour ne suivre le dossier qu'à distance. Pour l'Audat, le relais vers les acteurs politiques varois restait pourtant difficile et passait nécessairement par le canal des chargés de mission.

« Les notes envoyées directement au cabinet de H. Falco ou via le DGS sont toujours restées sans réponse. Même l'élu président de l'Agence, le maire d'Ollioules, membre du bureau de TPM, très engagé dans le dossier de la LGV Paca, rencontrait des difficultés à faire passer les messages au Président de TPM, Hubert Falco. Pour les chargés d'études participant au Comité technique, il a toujours été difficile de savoir s'il pouvait y défendre les dossiers qu'ils avaient préparés, faute de pouvoir anticiper et interpréter les positions du président de TPM. Il est souvent apparu que les avancées ou les déblocages des inerties varoises étaient liés à la mobilisation des Bouches-du-Rhône, élus et techniciens de MPM, de la CAPA et du Conseil général qui, dès le début de l'année 2004 — donc avec un temps d'avance sur la mobilisation de l'aire toulonnaise — faisaient bloc face à RFF. Les messages semblaient ainsi passer plus facilement de grands élus des Bouches-du-Rhône à grands élus du Var que des techniciens varois à leurs élus. »
(entretien G. Jourdan)

Les discussions dans le Comité technique

Entre le début 2004 et la mise en place de la Commission particulière du débat public, début septembre 2004, le Comité technique s'est réuni 5 fois (17 février, 6 avril, 25 mai, 22 juin, 24 août) en vue d'élaborer un « dossier-support du débat répondant aux souhaits des partenaires ». Un séminaire du Comité technique de deux jours, les 17 et 18 juin 2004, puis un Comité d'orientation, le 28 juin, ont également permis aux partenaires d'entendre les bureaux d'études faire le point des résultats des travaux réalisés au cours du premier semestre 2004, et de définir les études complémentaires nécessaires à l'établissement du dossier du débat, attendu par la CPDP pour la fin 2004.

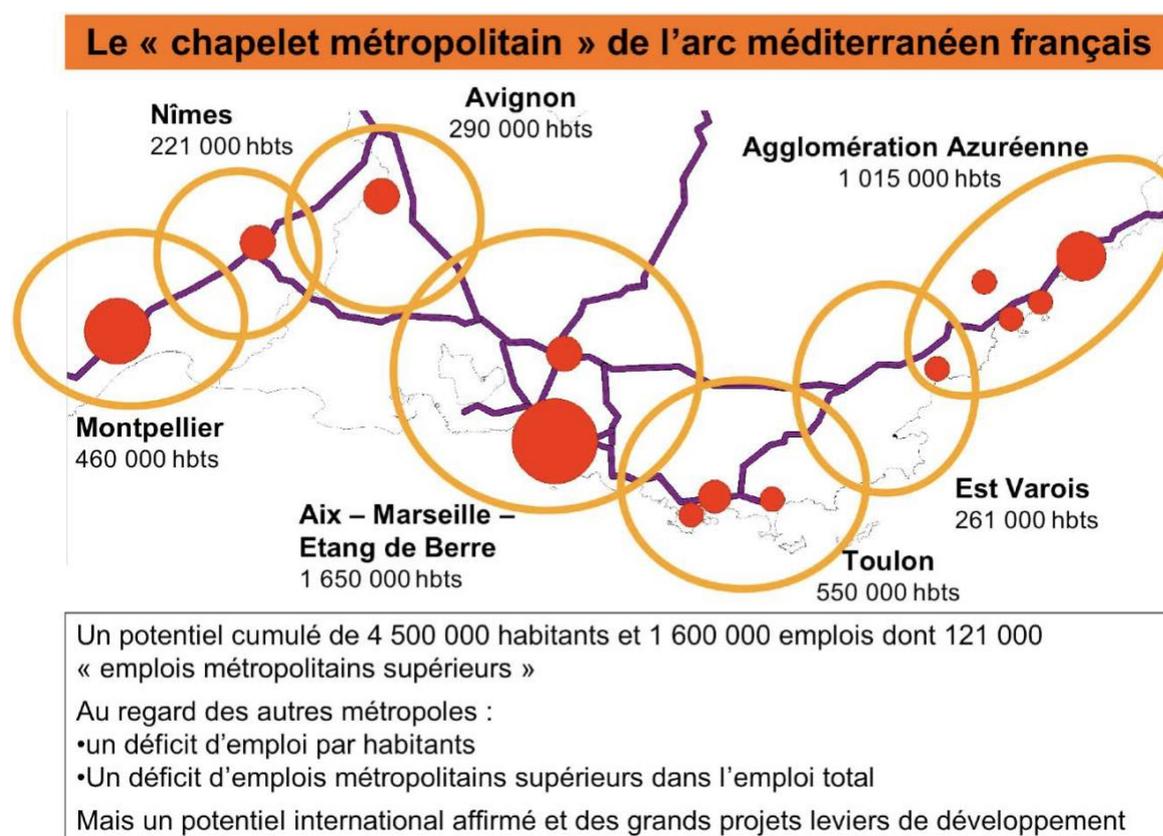
Ces réunions et le séminaire du Comité technique ont été l'occasion de prises de parole conjointes des acteurs institutionnels des Bouches-du-Rhône et du Var (MPM / TPM ; CG13 /

CG83 ; Agam / Audat) pour souligner les limites du scénario « sur deux axes » étudié prioritairement par RFF et récuser la perspective qui en découlait de desserte de Toulon par une gare nouvelle à Cuers (Toulon Nord). Les acteurs varois s'interrogent :

« à terme, la gare de Toulon-centre n'est-elle pas appelée à ressembler à celle d'Avignon-centre ? » (Compte rendu du Comité technique du 22 juin 2004).

Les techniciens des collectivités des Bouches-du-Rhône, bien relayées par leurs élus lors du Comité d'orientation de juin 2004, avec l'appui de ceux du Var, ont demandé à RFF d'étudier « sérieusement » une option de passage de la LGV par Marseille et Toulon (jusque là, le scénario « littoral » des études pré-fonctionnelles était basé sur la réutilisation des gares existantes et des voies existantes sur 25 km dans la traversée de Marseille et sur 20 km dans la traversée de Toulon, sans réel aménagement de capacité... d'où saturation du trafic ferroviaire et faibles gains de temps vers Nice). Il s'agissait donc de faire étudier une solution plus réaliste, avec des tunnels plus courts et des aménagements nécessaires à l'amélioration de la capacité.

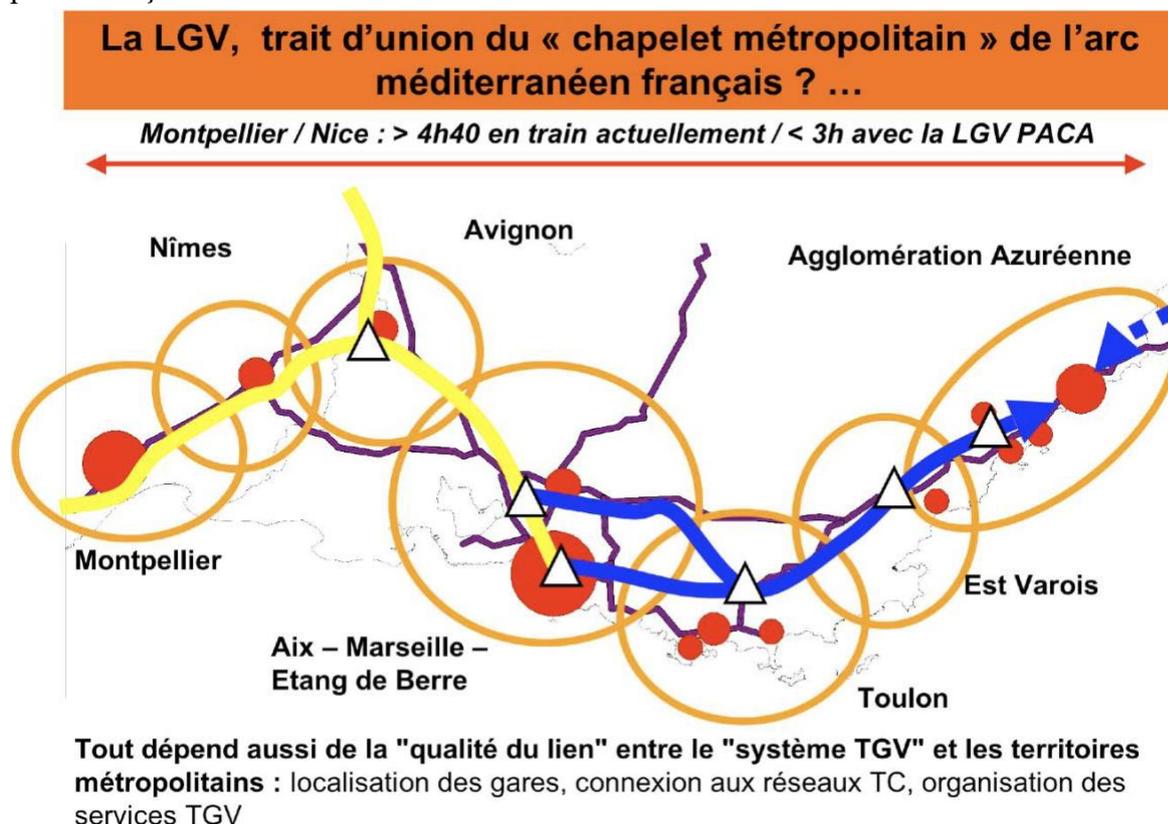
La préparation de ces réunions est également l'occasion d'un travail commun régulier entre les 3 agences d'urbanisme de la région⁸ (l'Agam et l'Audat, mais également l'ADAM, quoique moins en première ligne). « On s'échangeait souvent nos cartes » (entretien G. Jourdan)



Carte extraite de la présentation de l'Audat lors de la réunion du débat public du 29 mars 2005 consacrée au thème *La LGV Paca et l'arc méditerranéen*. Gabriel Jourdan, « Le processus de métropolisation en pacca et sur l'arc méditerranéen.

8. Un premier séminaire entre les présidents et les chargés d'études des 3 agences a lieu à Nice le 13 décembre 2004 et donne lieu à une conférence de presse. Cf. Gérard Tinelli, « « Nice : les urbanistes détournent la ligne à grande vitesse. Les agences d'urbanisme de la région Paca réunies à Nice voient d'abord dans la future LGV un outil d'aménagement du territoire », *Nice-matin*, 14/12/2004.

Ce travail en réseau des agences d'urbanisme s'affermira dans la période du débat public⁹, où l'on assistera à une certaine unification des représentations cartographiques, tirées des modes de représentation des réseaux de villes, fortement dominante dans les laboratoires de géographie de la région (UMR Espace notamment), dont quelques chercheurs avaient également été sollicités par RFF pour ses études préliminaires, comme Giovanni Fusco, jeune maître de conférence en géographie récemment recruté par l'Université de Nice. Ces représentations mettent en valeur la structuration du littoral de Paca en chapelet métropolitain constitutif de la partie française de l'arc méditerranéen¹⁰.



L'intervention des agences d'urbanisme dans les réunions du Comité technique a également mis en avant les thématiques relatives à l'aménagement urbain et à la desserte des territoires de Marseille, de Toulon et du Var. Il s'agissait à la fois de repositionner le débat sur les problèmes d'aménagement et de structuration de l'arc méditerranéen, pour le sortir des études techniques ferroviaires, de contrer l'exigence d'un temps de parcours minimal exprimée par les acteurs des Alpes-Maritimes et de mettre en avant le double objectif : contribuer à renforcer la cohérence du Var, développer les synergies avec les métropoles voisines.

L'analyse critique des études de desserte — s'appuyant notamment sur les deux logiques mises en avant par la SNCF : des liaisons de ou vers Paris, rapides, avec peu d'arrêts dans des gares de centre-ville ; des liaisons Province-Province, desservant toutes les gares nouvelles de la

9. Voir Xavier Moiroux (AGAM), « Projet LGV PACA et structuration régionale : la valeur ajoutée du réseau des agences d'urbanisme de PACA », *Traits d'Agences, L'actualité des Agences d'urbanisme*, printemps 2008, p. 6.

10. Cartes extraites de la présentation de l'Audat lors de la réunion du débat public du 29 mars 2005 consacrée au thème *La LGV Paca et l'arc méditerranéen*. Gabriel Jourdan, « Le processus de métropolisation en Paca et sur l'arc méditerranéen ». Giovanni Fusco présentait dans cette réunion une communication intitulée « De l'arc méditerranéen au croissant méditerranéen français » :

http://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-lgvpaca/docs/pdf/contributions/interventions/29_mars_marseille/jourdan.pdf
http://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-lgvpaca/docs/pdf/contributions/interventions/29_mars_marseille/fusco.pdf

LGV — a permis aux Agences de montrer que le tracé préféré par RFF n'allait finalement profiter qu'aux TGV Paris-Nice. Le positionnement des gares nouvelles est pensé en termes d'accessibilité par le plus grand bassin de clientèle possible, les bassins de chalands des trois grandes agglomérations de Paca se recouvrant assez peu, y justifient l'existence de deux gares. Mais leur positionnement sur le territoire suppose une étude fine des temps d'accès offerts par les différents modes. L'évaluation de la clientèle potentielle en fonction de la localisation et l'évaluation de la chalandise selon les modes d'accès (60% des voyageurs TGV à Toulon viennent à la gare à pied) ont été l'objet de fortes discussions tant entre techniciens dans la préparation du débat qu'au cours du débat public.

L'analyse critique, en faisant le rapprochement entre tracés et schémas de desserte, montrait ainsi que Toulon-centre ne serait presque plus desservi et que Marseille ne gagnait rien à l'organisation des dessertes prévue dans le scénario à deux axes. Celle-ci prévoyait d'associer la desserte de Toulon vers ou depuis Paris avec celle de Nice (dont la clientèle est insuffisante à elle seule pour ne justifier que des TGV directs). Mais dans cette logique, les TGV venant de (ou allant à) Nice s'arrêtaient à Toulon Nord. Toulon-centre perdait son trafic au profit de la future gare TGV de Cuers. Pour les habitants de l'agglomération, il y avait globalement plus de trains, mais avec des difficultés d'accès à la gare nouvelle et peu ou pas de gains de temps du fait du temps de rabattement sur cette gare excentrée. La situation de Toulon dans ce scénario était donc jugée moins bonne que celle de Marseille (statut quo : l'offre reste constante en nombre de trains et en temps de trajet) et surtout de Nice dont l'offre était fortement améliorée en nombre de trains et en gain de temps. Cette prévision de desserte de Toulon vers ou depuis Paris n'était pas améliorée par la prise en compte des dessertes Province-Province : il était prévu, pour les rentabiliser, un passage systématique par Marseille Saint-Charles, le rebroussement nécessaire dans cette gare en cul-de-sac faisant perdre 20 à 30 minutes depuis Aix TGV ; et Toulon-centre perdait toutes ses dessertes au profit de Toulon Nord. Les dessertes entre les trois métropoles de Paca n'étaient guère améliorées non plus dans ce schéma d'organisation du trafic.

Ces travaux montraient finalement que RFF et la SNCF reproduisaient une conception de la desserte héritée de situations de métropolisation très différentes de celle de Paca. La région voit se succéder des conurbations très peuplées (plus de 200.000 hts) tous les 70 km. Elle présente un système urbain « à l'allemande » ou comme en Italie du Nord, avec de grandes villes très proches, alors que le projet s'inspirait plutôt d'une situation de « désert français » entre grandes agglomérations, typique de la situation entre Paris et Lyon.

ii – Le recours de Marseille puis Toulon à des expertises externes

L'ensemble de ces analyses critiques des études de RFF et de la SNCF s'est appuyé sur des contre-expertises commandées par les collectivités. Ainsi MPM a mandaté dès le printemps 2004 son Agence d'urbanisme, l'Agam, pour réaliser une étude de tracé alternative à celles entreprises par RFF. En effet, les représentants de MPM au Comité technique constataient que le maître d'ouvrage ne souhaitait pas prendre en considération les demandes d'études formulées par les collectivités des Bouches-du-Rhône (et du Var) alors que ces dernières participent au cofinancement des études. Pour la réalisation de son étude alternative, l'Agam mandate un expert suisse spécialiste de l'exploitation et des tunnels ferroviaires, et un expert français, Gérard Mathieu, ancien directeur grandes lignes de la SNCF et l'un des « pères » du TGV, au côté de Michel Walrave dans les années 1970 et 1980¹¹. Cette étude, limitée aux différentes possibilités du passage de la LGV dans Marseille montre assez vite la faisabilité de cette

11. On lui doit notamment le choix du TGV Atlantique comme seconde ligne à réaliser après le TGV Paris-Lyon, avant le TGV Nord et le TGV Est pourtant étudiés en parallèle du Paris-Lyon durant les années 1970.

solution pour un coût acceptable, son intérêt en termes fonctionnel (suppression du rebroussement de Saint-Charles, gains de capacité dans le nœud marseillais, possibilité de diamétraliser les TER) contrairement aux arguments de saturation du nœud ferroviaire marseillais et de surcoût dirimant mis en avant par RFF.

Sur cette base, les acteurs institutionnels des Bouches-du-Rhône (CG13, MPM, CAPA) sollicitent leurs homologues varois pour qu'ils entreprennent le même type d'analyse sur leur territoire. Le Conseil général du Var répond favorablement à cette sollicitation et mandate l'Audat pour piloter l'étude sur le tracé « Marseille – Toulon Nord » au début de l'été 2004. L'Audat fait appel aux mêmes experts que l'Agam pour poursuivre leur première étude à l'est d'Aubagne. Dans un second temps, juste avant Noël, l'Audat convainc les élus varois et toulonnais d'entreprendre une étude pour rapprocher la nouvelle gare de Toulon-centre.

Les études marseillaises sont rapidement disponibles et permettent de soutenir les revendications des collectivités lors du séminaire du 9 novembre 2004 de présentation des études complémentaires engagées à la suite du Comité d'orientation du 28 juin. Ce séminaire fixait les grandes lignes du contenu du dossier à présenter par le maître d'ouvrage dans le débat public, dont le projet a été soumis à l'examen de la commission particulière en décembre, date initialement prévue pour l'ouverture du débat. Celle-ci sera retardée de deux mois faute de finalisation du dossier à temps. Il s'agissait pour les collectivités de faire que le « scénario à un axe » soit considéré comme l'un des scénarios privilégiés dans le débat public et non comme un repoussoir en faveur du scénario à deux axes privilégié par RFF. La CPDP appuyait cette demande de traitement à égalité des différents scénarios de tracé présentés. Mais il s'agit encore fin 2004, d'un scénario passant par Marseille pour desservir la gare de Toulon Nord, à Cuers.

L'opposition locale très forte à la gare de Cuers qui s'exprime dès la préparation du débat public sert d'argument en faveur de la mise à l'étude d'un passage dans Toulon-centre, et c'est lors de la réunion du débat public à Cuers, le 3 mai 2005, que le chargé de mission de TPM annonce — coup de théâtre dans ce débat — que les collectivités, fortes des réflexions engagées pour le SCoT, renoncent à cette hypothèse en faveur d'une gare nouvelle en cœur d'agglomération, dans le secteur La Pauline-Grande Tourrache, à 7 km de Toulon-centre et à 3 km du pôle universitaire, dans la zone de développement de l'est de l'agglomération.

3. Les étapes de la mobilisation pendant le débat public (février-juillet 2005)

i) L'ouverture du débat

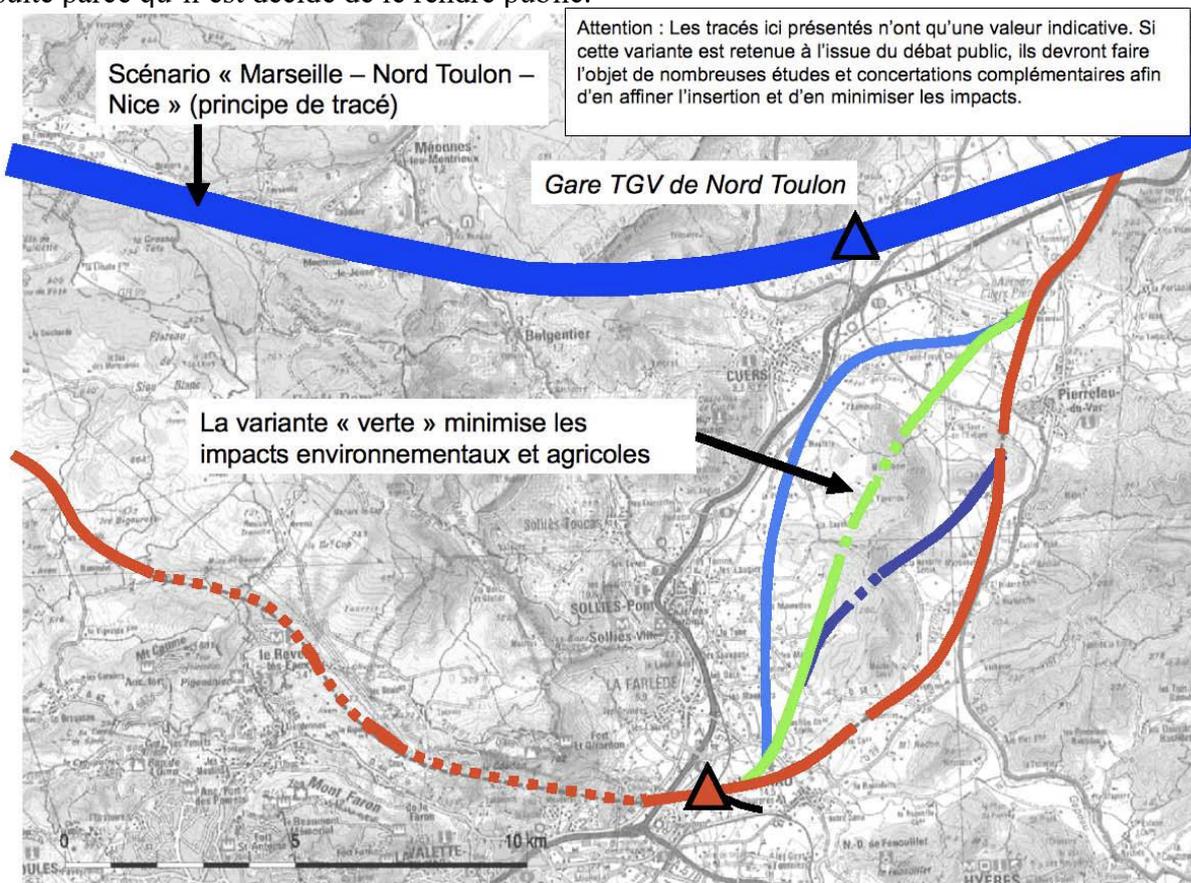
L'ouverture du débat public est l'occasion pour les acteurs institutionnels des Bouches-du-Rhône (MPM, le CG13 et la CAPA) de renforcer leur coordination et leurs prises de position en faveur du scénario « Marseille – Toulon Nord – Nice », alors que les acteurs des Alpes-Maritimes dénoncent les pertes de temps occasionnées en faveur de territoires « déjà desservis par le TGV ». Les premiers bénéficient du soutien du Conseil général du Var et de TPM, pourtant dans une situation plus délicate pour intervenir. En effet, le déroulement de la réunion d'ouverture du débat public à Toulon ayant donné lieu à une violente altercation entre les opposants à la LGV ou à la gare de Cuers et Hubert Falco, le président de TPM décide de ne plus participer au débat (il le signifie par lettre à la CPDP) et l'interdit également à ses services. Mais en avril 2005, les études du tracé Marseille – Toulon Est sont finalisées par les consultants de l'Audat. Aussi, après un mois de carence, TPM est-elle à nouveau représentée dans le débat par André Gillet (chargé de mission LGV auprès d'Hubert Falco) et par Robert Bénéventi, le président du SCoT et de l'Audat, mais Hubert Falco n'y reviendra pas. Seuls les techniciens de l'Audat avaient continué de participer aux réunions du débat public et à y intervenir, notamment fin mars lors de la réunion thématique sur l'arc méditerranéen.

« Il est clair que l'on s'est autocensuré en tant que techniciens pour deux raisons : le poids de l'argument du "temps de parcours" vers Nice mis en avant par "les Niçois" ; la nécessité d'envisager un quadruplement de la ligne classique dans la traversée de l'aire toulonnaise : on craignait qu'elle suscite l'opposition des élus et de la population. Mais le président nous avait donné son accord pour utiliser la scène du débat public pour, sur la base de nos études, contraindre RFF à discuter ces options de passage » (Entretien Gabriel Jourdan)

Avant leur présentation publique dans le débat, les études commanditées par l'Audat sont présentées aux 31 maires de l'aire toulonnaise lors d'un Comité syndical spécial du SCoT qui se tient à huis clos, mais auquel RFF et la CPDP sont invités. Hubert Falco, présent, souligne que la LGV conditionne l'avenir de l'aire toulonnaise. À l'issue de ce comité syndical, il est décidé que le SCoT rédigera un cahier d'acteurs pour verser ce tracé au débat.

ii) Les propositions de l'aire toulonnaise sèment le trouble dans le débat public (Mai - Juillet 2005)

Ce tracé infléchi vers le sud pour localiser la gare TGV au plus près du cœur attractif de la métropole ne suscite pas de réactions lors du comité syndical où il est présenté, mais juste à sa suite parce qu'il est décidé de le rendre public.



Carte présentée dans le Cahier d'acteur du SCoT de Toulon diffusé fin mai 2005.

Les maires concernés faisant face à de fortes oppositions locales au passage de la LGV Paca sur leur territoire ne veulent pas assumer publiquement un choix de tracé et envoient au syndicat mixte des motions réclamant que leur opposition soit indiquée dans le cahier d'acteur du SCoT¹².

12. Le cahier d'acteur du SCoT est donc publié avec un encadré en première page :

« Nous n'avions pas prêté attention dans cette première étude au fait que le tracé passait sur les terres du président du syndicat des vins de Provence et sur celle du président de la coordination des syndicats viticoles du Haut-Var, fortement mobilisés dans le débat public » (Entretien Gabriel Jourdan)

Hubert Falco lui-même, au-delà de l'épisode de la réunion d'ouverture du débat, se trouve débordé par l'expression de l'ensemble de ces oppositions et il n'est pas présent lors de la présentation « officielle » du tracé Toulon Est en réunion publique du débat, le 3 mai 2005 à Cuers. Cette présentation est faite par son chargé de mission André Gillet, en présence de Robert Beneventi, le président du SCoT.

Ce nouveau scénario Toulon-Est, s'il satisfait les associations mobilisées contre la gare de Cuers (Stop Nuisances Cuers et le Collectif Sud Var)¹³ provoque, à peine annoncé, la naissance d'une nouvelle opposition associative dans l'est de Toulon, marquée par la création de l'association Stop TGV Coudon qui dénonce l'étude de l'Audat, et rassemblera à l'issue du débat l'ensemble des oppositions à la LGV Paca.

Plus globalement, cet épisode est intéressant quant à l'ambiguïté de la conduite du projet par RFF et au positionnement des collectivités qui y étaient engagées depuis 2003. Face au refus de RFF de prendre en considération, avant ou pendant le débat public, leurs demandes d'analyse précise d'options de desserte et de tracé, les acteurs institutionnels des Bouches-du-Rhône et du Var ont été conduits à engager eux-mêmes leurs propres études pour soutenir face à RFF le bien-fondé de leur demande. Mais, les collectivités n'étaient pas préparées pour autant à assumer publiquement le détail des tracés proposés ni à se retrouver en première ligne face aux opposants, rôle normalement dévolu au maître d'ouvrage. Le débat public, en devenant lui-même l'une des scènes de la négociation institutionnelle, les a ainsi conduit à rendre visible le porte-à-faux classique pour les grands élus entre négociation institutionnelle et affichage public.

4. Les études complémentaires suite au débat public (septembre 2005 – janvier 2009)

Le débat public conclut à la nécessité de poursuivre les études et à l'impossibilité de départager en l'état les trois familles de tracé que le compte rendu de la CPDP énonce — « Métropoles du sud », « Côte d'Azur » et « Alternatif » —, en remplacement des scénarii à un, deux ou trois axes présentés au départ par RFF, pour synthétiser l'ensemble des oppositions, des échanges et des propositions faites dans le débat. Le compte rendu met notamment en avant l'enjeu des réponses à apporter aux nombreuses préoccupations exprimées sur l'aménagement du territoire : maîtrise de l'étalement urbain, manque d'une vision stratégique sur le devenir de la région, nécessité de développer les TER et les transports collectifs de proximité.

Suite à la décision de son conseil d'administration de décembre 2005 de poursuivre le projet, RFF lance en 2006 des « études complémentaires suite au débat public » destinées à départager les familles de tracé et à réfléchir à l'intégration de la LGV dans le futur système ferroviaire régional. Le scénario des Métropoles du Sud est considéré comme « le scénario de référence »

Avertissement : La commune de Signes et la communauté de communes de la Vallée du Gapeau (Belgentier, La Crau, La Farlède, Solliès Pont, Solliès Toucas et Solliès-Ville) ont exprimé au travers de motions (transmises à la CPDP) leur opposition à tous les tracés pouvant porter atteinte à l'intégrité de leur territoire au travers de nouveaux effets de coupures ou d'impacts préjudiciables à l'environnement, au cadre de vie, au développement économique et agricole.

13. Le débat public LGV Paca a fait l'objet d'un documentaire de FR3 « Démocratie et Grande vitesse », diffusé sur FR3 Paca le 29 octobre 2005. Son réalisateur, Antoine Léonard-Maestrati avait choisi comme ressort dramaturgique de son récit l'opposition à la gare de Cuers. C'est, à notre connaissance, le meilleur documentaire réalisé sur un débat public, qui en montre remarquablement la dynamique de fonctionnement.

pour la comparaison. Mais dans cette période, on assiste rapidement à un nouveau blocage du dialogue entre RFF et les cofinanceurs, identique à celui décrit pour la phase des études pré-fonctionnelles de 2004.

En effet, la démarche « d'analyse fonctionnelle » des deux familles du projet de LGV — celui des Métropoles du Sud, avec différentes variantes de passage dans Marseille et de desserte de Toulon ; celui dit « Côte d'Azur », l'étude de la famille alternative ayant vite été abandonnée — est conduite d'une manière qui ne satisfait pas les collectivités. RFF continue de s'appuyer sur les mêmes bureaux d'études et les mêmes experts récusés dans la phase d'études précédente par les collectivités qui les jugeaient trop ouvertement opposés au scénario des Métropoles du Sud, et avaient contré ce parti pris en entreprenant leurs propres études. Dès 2007, les acteurs institutionnels des Bouches-du-Rhône (MPM, le CG13 et la CAPA maintenant intégrée au Comité d'orientation et au Comité technique) critiquent les études et la compétence des bureaux d'études choisis par RFF. Ils accusent RFF de prendre à nouveau parti pour le scénario Côte d'Azur et contestent la méthodologie et les premiers résultats techniques. Ils sollicitent à nouveau leurs propres experts pour approfondir l'étude Agam de 2004 et disposer de contre-propositions solides face aux études conduites par RFF.

Les acteurs institutionnels du Var (CG13, TPM, SCoT) restent au contraire très silencieux pendant cette période des études complémentaires. Les oppositions suscitées par la présentation du tracé par Toulon ont conduit les grands élus à quasiment interdire aux techniciens de participer au Comité technique de la LGV Paca, et le dossier LGV Paca est totalement dissocié des réflexions sur le SCoT et n'est plus abordé dans les réunions du bureau de l'agglomération. C'est également dans cette période que le chargé de mission de TPM part en retraite, sans être remplacé pour représenter Toulon dans les instances de gouvernance du projet LGV Paca.

« Les techniciens en charge du dossier ont pour consignes de ne pas communiquer sur le sujet y compris avec les élus de l'aire toulonnaise dans le cadre des réunions "fermées au public" telles que les commissions et comités syndicaux du SCoT ! Pour l'Audat, il est très difficile voire impossible de faire remonter des messages vers les grands élus même si les relations de travail avec le chargé de mission du Conseil général restent solides. » (entretien Gabriel Jourdan)

Les grands élus non plus ne s'expriment pas sur le sujet. Hubert Falco ne souhaitait pas jeter de l'huile sur le feu des oppositions suscitées par le passage de la LGV dans Toulon, ce tracé lui étant « personnellement » attribué. Il craignait que ce sujet empoisonne les élections législatives (2007) puis municipales (2008). De fait, la polémique autour du tracé de la future LGV PACA dans l'aire toulonnaise a été un enjeu de débat durant les élections municipales de 2008, notamment pour un certain nombre de communes concernées par l'hypothèse de tracé par Toulon Est et par ailleurs membres de la Communauté d'agglomération (Le Revest-les-Eaux, La Valette-du-Var, La Garde). De ce fait, Hubert Falco a dû prendre l'engagement que « la LGV PACA ne passera, ni sous le Coudon, ni sur le lac du Revest » (principaux secteurs de ces communes impactées par le tracé « par Toulon Est »). Cette situation s'assouplit après les municipales et le Conseil Général du Var et la Ville de Toulon ouvrent le dossier de la restructuration de la gare de Toulon-centre et de son quartier (projet d'un « axe des gares »), mais toujours indépendamment du dossier LGV Paca.

Finalement, la démarche des études complémentaires, malgré sa prolongation d'un an par rapport aux 18 mois initialement annoncés, aboutit à un échec, c'est-à-dire à une incapacité de faire converger les points de vue sur l'un ou l'autre scénario. Ce dissensus persistant conduit à plusieurs reports, entre la fin du printemps et l'automne 2008, du Comité d'orientation qui devait trancher le choix. Faisant le constat de l'impossibilité de tenir cette réunion et de faire

assumer par les acteurs locaux et RFF un choix partagé, l'État reprend la main avec la nomination d'Yves Cousquer au début de février 2009 pour une mission de médiation devant proposer au ministre un choix en juin 2009.

5. La mission Cousquer (février – juillet 2009)

Pour débloquer la situation et sortir de l'opposition entre Nice d'un côté, Toulon et Marseille de l'autre, Yves Cousquer propose un cadre de raisonnement nouveau, en changeant d'horizon temporel — 2040 et non 2020 —, et d'objet — le système ferroviaire global de la région Paca et non la seule LGV — et un dispositif différent (voir chapitre précédent). Ce décalage du cadrage et du dispositif par rapport à la conduite précédente du projet de LGV Paca, permet de faire évoluer les points de vue. C'est dans ce nouveau cadre, par exemple, que l'adjoint aux transports de la ville de Toulon (et vice-président transports de TPM) émet l'idée que le passage de la LGV par Toulon-centre pourrait être une idée intéressante compte tenu de la restructuration à l'étude de la gare-centre. Cette hypothèse est étudiée et finalement retenue dans la proposition qu'Yves Cousquer soumet au gouvernement début juillet 2009. En effet, le fait de raisonner globalement sur le TGV et le TER conduisait à prendre en compte dans le calcul global les importants investissements de capacité à faire dans Marseille et dans Toulon pour développer le TER, alors qu'un calcul centré sur la LGV les faisaient apparaître comme un surcoût pour le projet LGV, excluant son passage par ces gares-centre. Le raisonnement global montrait au contraire que le coût total des investissements dans le système ferroviaire régional était du même ordre dans les deux options de passage de la LGV. De plus ce calcul global éclairait les arbitrages revenant aux différents acteurs en matière d'investissement ferroviaire, notamment aux collectivités, autorités organisatrices des transports régionaux. Le rapport d'Yves Cousquer préconise donc le choix du tracé des métropoles du sud, choix que le gouvernement entérine en juillet 2009.

Une nouvelle phase d'études préliminaires à la déclaration d'utilité publique du projet LGV Paca s'ouvre alors. Mais pour ce qui est du ScoT de Toulon, la période est celle de l'enquête d'utilité publique. Les deux dossiers du ScoT et de la LGV ayant totalement dissociés, le ScoT avait été arrêté fin 2008 sans préciser l'emplacement de la gare de Toulon¹⁴. Le SCoT adopté le 16 octobre 2009 retient l'hypothèse de la gare centre de Toulon et un projet de réaménagement de la gare centre et de ses abords est mis à l'étude, a été rendu public le 19 octobre 2011. Sa réalisation n'est pas liée à celle de la LGV Paca.

CONCLUSION : DES SCENES MULTIPLES AUX ARTICULATIONS LIMITEES

Le dossier d'un grand projet comme la LGV Paca se déploie dans de multiples arènes — arènes institutionnelles à diverses échelles territoriales espace public général, médiatique et de mobilisation (l'« espace public oppositionnel » d'Oskar Negt, ou contre-démocratique pour Rosanvallon), processus de concertation plus ou moins formalisés entre les divers niveaux de gouvernance des territoires, et entre leurs institutions et les publics. L'intensité de l'activité sur chacune de ces arènes varie passablement dans le temps, ce qui nous a conduit dans cette recherche à identifier des configurations successives pour caractériser la trajectoire du dossier. Une des caractérisation de cette trajectoire consiste à spécifier dans chaque configuration les relations entre les différentes arènes, le système des articulations qui les relie.

14. FNAUT Paca, *La LGV Paca dans l'agglomération toulonnaise, enjeux et contraintes*, mars 2010.

Le regard porté dans ce chapitre sur la mobilisation des acteurs institutionnels de l'aire toulonnaise sur le dossier LGV Paca, compte tenu de leur engagement dans le processus d'élaboration d'une stratégie métropolitaine (SCoT et projet métropolitain), conforte l'identification plus globale de la périodisation adoptée dans ce que nous avons appelé la configuration du débat public dans le chapitre précédent. La période du débat public sur la LGV Paca (2004-2005) s'avère être également une période pertinente d'un point de vue interne au dossier du SCoT et au projet métropolitain de l'aire toulonnaise : ces deux années sont celles où, après leur mise en place, les instances métropolitaines lancent et réalisent les études de diagnostic du SCoT et répondent aux appels à projet métropolitain. La période des études complémentaires de la LGV Paca, suite au débat public, correspond à la période d'élaboration des différents documents du SCoT et aux phases de concertation sur ces documents (rapport de présentation, projet d'aménagement et de développement durable, et enfin document d'orientation générale). La période de la mission d'Yves Cousquer correspond à celle de l'enquête d'utilité publique sur le SCoT.

Dans l'optique retenue pour cette recherche, de comparaison entre divers dossiers, l'examen de la mobilisation des acteurs institutionnels de l'aire toulonnaise sur le dossier LGV Paca, fait ressortir trois points qui permettent d'interroger les autres dossiers sur les relations qui structurent les multiples arènes où chaque dossier se déploie.

Le premier point porte sur l'influence qu'exerce l'un sur l'autre les deux processus de planification métropolitaine et d'élaboration du projet LGV Paca. Au-delà de l'imbrication de leurs deux chronologies, nous avons analysé les relations entre les scènes institutionnelles des deux processus. Les rapports entre ces scènes diffèrent fortement d'une configuration à l'autre, ce qui valide l'idée de configurations distinctes. Cela nous a invité à examiner de près ces rapports, au-delà de la séparation des arènes qui est fortement inscrite dans le fonctionnement institutionnel des dossiers, puisque les grands projets sont portés par des acteurs qui ne sont pas dans le champ de la planification urbaine. Par construction légale, le SCoT n'est ouvert qu'aux communes de son périmètre, alors que les grands projets sont portés par l'État, RFF ou d'autres maîtres d'ouvrage, associés aux études de SCoT mais pas décideurs en la matière. Réciproquement, les grandes agglomérations sont associées aux études de la LGV Paca, mais sans pouvoir de décision sur ce dossier. Dans le cas de la LGV Paca, c'est la concomitance des calendriers des études préalables au débat public et des études de diagnostic du SCoT qui a permis de coupler les réflexions. La configuration du débat public est en effet une période d'articulation assez structurée entre les deux processus d'études, pendant laquelle les travaux de diagnostic du SCoT conduits par l'Audat alimentent également ses réflexions sur le passage de la LGV par Toulon, pendant laquelle les prises de position défendues devant le Comité technique de la LGV Paca sont préalablement discutées avec les services techniques de l'agglomération et exposés devant la commission Transports, les commissions territoriales ou le Comité syndical du SCoT. L'influence des deux dossiers l'un sur l'autre s'est exercée à travers cette circulation de la réflexion métropolitaine d'une arène à l'autre, la fixation (cartographique notamment) de la représentation des trois échelles du processus de métropolisation et du rôle que peut y jouer la LGV Paca (le rôle de la gare nouvelle pour le recentrage du développement urbain sur le « cœur attractif de l'agglomération » ; l'importance de la LGV pour la cohérence territoriale du Var et la structuration des relations entre les métropoles de Paca ; la nécessité de la grande vitesse pour donner réalité à l'arc méditerranéen et une place à Toulon sur ce nouveau « croissant » du développement européen). Mais le déroulement du débat public, en permettant l'expression des conflits suscités par la LGV Paca a conduit au cloisonnement de ces arènes pour ne pas importer les contestations locales dans le processus d'élaboration du SCoT et du projet métropolitain, et canaliser les oppositions sur la

logique du développement territorial du Var. C'est sans doute seulement l'entrée dans la phase de mise en œuvre du SCoT, maintenant adopté, et de lancement des études préliminaires du tracé des métropoles du sud, qui a installé un régime stabilisé de relations entre les deux processus, qui restent fortement dissociés, notamment parce que la restructuration de la gare de Toulon et de son quartier se fait dans le cadre du grand projet Rade de Toulon, dont la dynamique est indépendante du projet LGV.

Un corollaire de ce premier point, que rôle charnière de l'Audat dans l'articulation des deux processus révèle, concerne la question de la construction des compétences et de la mémoire sur les grands projets d'aménagement. Du côté de la maîtrise d'ouvrage et de nombreux collectifs associatifs, la mémoire est assurée par la permanence des gens : le directeur du projet LGV Paca était déjà responsable du secteur Bouches-du-Rhône dès le début du projet TGV Méditerranée¹⁵ ; plusieurs responsables associatifs ont rappelé qu'ils s'étaient déjà battus au tout début des années 1990 contre le passage du TGV Méditerranée dans le centre Var. Mémoire du conflit du TGV Méditerranée et interconnaissance des acteurs ont fortement structuré leurs relations dans le débat public. Cette mémoire longue se retrouve beaucoup moins chez les techniciens des institutions territoriales (sauf sans doute les CCI) et de l'État, du fait de la rotation des fonctionnaires notamment. Les changements politiques dans le Var entre les années 1990 (période de domination de Maurice Arreckx puis du Front national) et les années 2000 accusent ce phénomène (mais le chargé de mission du Conseil général du Var est une véritable mémoire du projet). Certes, cela permet un regard neuf, un questionnement des habitudes de pensée des autres acteurs, mais il y n'y a pas en revanche d'accumulation des réflexions stratégiques sur la planification métropolitaine ni d'acculturation des grands élus à cette réflexion¹⁶. Il faut cependant souligner le rôle de l'Agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise pour penser l'articulation entre l'échelle de la planification urbaine (l'aire toulonnaise) et l'échelle de l'arc méditerranéen qui conditionne la vision de l'aire toulonnaise comme aire située dans un chapelet métropolitain, et appartenant au système urbain du grand delta du Rhône et non au système urbain azuréen. Le rôle qu'a joué le débat public pour l'acculturation des grands élus à ces conceptions est assez paradoxal, puisqu'il les a conduits à s'exposer pour valider l'option métropolitaine face à RFF puis à cloisonner les scènes pour ne pas trop s'exposer aux contestations de la LGV Paca, et laisser le maître d'ouvrage en première ligne alors qu'il n'adhérait pas à leur vision.

Le second point porte donc sur l'éclairage du rôle qu'a eu le moment de débat public sur la mobilisation des acteurs institutionnels dans les instances de gouvernance du projet LGV Paca, les débats entre institutions étant des analyseurs importants de la qualité de conduite des projets et de la qualité de l'accroche entre le projet et le territoire qu'il traverse. De manière inattendue, c'est finalement l'existence d'une scène publique qui a permis que les conflits interinstitutionnels dans la sphère de gouvernance du projet, notamment entre les collectivités qui participent au cofinancement des études et le maître d'ouvrage du projet, soient productifs. Scène d'apparition publique et scène d'argumentation, le débat a forcé les acteurs territoriaux, en particulier les collectivités, à s'y préparer pour faire valoir leurs intérêts. Le débat public a

-
15. Le revers de cette stabilité, c'est qu'il est difficile de changer de projet sans changer d'équipe de projet ! C'est bien l'un des aspects que pointe la citation d'Yves Cousquer mise en exergue du chapitre précédent : pour vraiment prendre en compte le « changement de trajectoire » qu'imposait le débat public, il a fallu le départ en retraite du directeur de projet, fin 2008, et la nomination d'un nouveau directeur venant d'un autre horizon.
 16. Pour Marseille, le rôle du club AMM, club d'échanges et de réflexions sur l'Aire Métropolitaine Marseillaise, actif durant les années 1980 et 1990, serait intéressant à étudier de ce point de vue, si l'on se rappelle de l'incapacité des élus de l'agglomération, au moment des études du TGV Méditerranée, à penser la localisation de la gare nouvelle TGV en fonction d'une stratégie métropolitaine, pour proposer une localisation à l'aéroport de Marignane... deux ans après l'enquête d'utilité publique actant celle de l'Arbois.

permis aux collectivités territoriales de se mobiliser, de s'approprier l'arène institutionnelle de gouvernance du projet où elles étaient en butte au refus de RFF d'étudier leurs demandes, notamment certaines options de tracé. Elles ont réalisé des contre-expertises afin de pouvoir exprimer leurs attentes vis-à-vis de RFF et de proposer des scénarios de desserte que RFF avait jusque-là refusé d'étudier. Elles ont utilisé la scène du débat pour faire valoir leurs réflexions métropolitaines et contraindre le maître d'ouvrage à les prendre en compte. C'est l'une des fonctions inattendues du débat, conçu d'abord pour permettre un débat entre la population et les institutions maîtres d'ouvrage.

Le troisième point vient souligner l'importance des politiques dans la dynamique des deux processus de planification urbaine et d'élaboration du projet LGV Paca. Le rôle du débat public dans l'articulation des différentes arènes où se déploient les deux processus ne saurait dispenser de regarder précisément le fonctionnement propre des arènes politiques et la manière dont il structure le processus de décision, en termes d'agenda et de contenu. Les enjeux de nos deux dossiers imbriqués renvoient en effet à l'histoire territoriale et politico-administrative du Var des quarante dernières années, avec le déplacement de la centralité du département du centre Var rural (entre Brignoles et Draguignan) vers le littoral (Toulon, Frejus-Saint-Raphaël), marqué par le changement de localisation de la préfecture en 1974, qui passe de Draguignan à Toulon. Hubert Falco, ancien maire de Pignans dans les années 1990 (et opposant déclaré au passage du TGV dans le centre Var à cette époque) devenu maire de Toulon incarne personnellement ce changement. Cette histoire lui a été rappelée dans le débat public. L'opposition du président du Conseil général, Horace Lanfranchi, au passage de la LGV dans le centre Var dont il est un élu (Saint-Maximin) a beaucoup compté pour rendre possible la mise à l'étude par l'Audat d'un passage de la LGV par Toulon (est, puis centre) plutôt qu'à Cuers. Ce rôle spécifique des arènes politiques, des alliances qui s'y nouent, des oppositions qui s'y jouent, ne peut être traité seulement comme un arrière-fond des processus de décision des grands projets. Pour autant, il serait naïf d'en faire une détermination « en dernière instance », comme cela est souvent traité dans l'espace médiatique (voir le chapitre suivant). Notre regard sur la mobilisation des acteurs institutionnels éclairent plus précisément les médiations politiques en restituant le jeu complexe des rapports entre politiques et techniciens dans ces grands projets. La configuration de débat public, scène ouverte, décloisonnée, donne de la légitimité à des acteurs comme l'Audat, pour structurer des modes de raisonnement sur l'aménagement du territoire et la planification urbaine qui constituent ensuite des ressources pour les acteurs politiques. Dans les configurations postérieures à celle du débat public, le cloisonnement des scènes et leurs interactions ciblées manifestent la prédominance des interactions politiques, et un acteur comme l'Audat se retrouve dans sa position plus classique d'assistance à maîtrise d'ouvrage des collectivités. Mais les représentations métropolitaines élaborées dans les arènes plus techniques sont réinvesties sur la scène politique et structurent les jeux d'acteurs : contrairement à l'organisation des trafics prévue par la SNCF, Toulon appartient au système urbain du grand delta du Rhône et non au système urbain azuréen. Cela a structuré le jeu des alliances politiques et finalement permis la décision en faveur de l'option de la LGV des métropoles du Sud plutôt qu'en faveur d'une LGV Côte d'Azur.

**LA PORTEE DE LA CONCERTATION.
MODELISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA
PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DECISIONNELS**

CHAPITRE V

**LE DEBAT PUBLIC ITER EN PROVENCE :
ENTRE NEGOCIATION INTERNATIONALE,
INFORMATION REGIONALE
ET ACCEPTATION LOCALE**

MATHIEU LEBORGNE (LAMES)

**CHAPITRE V - LE DEBAT PUBLIC ITER EN PROVENCE :
ENTRE NEGOCIATION INTERNATIONALE, INFORMATION
REGIONALE ET ACCEPTATION LOCALE**

SOMMAIRE

Introduction	195
I. Une négociation internationale pour la construction d'un horizon d'attente dans l'espace « public » scientifique et diplomatique	196
II. Le débat public « ITER en Provence » ou comment essayer de rêver ensemble	200
1. Un débat local pour une affaire extraterritoriale	201
2. Aller au débat, c'est venir d'informer	202
3. La route ITER	208
III. Accepter la réalité	210
IV. Postface	214
1. La portée de la grande échelle : un tsunami au Japon qui englouti ITER en Provence ou le surélève ?	215
2. Une enquête publique d'échelle mondiale à St Paul-lez-Durance.....	216
3. Une accroche technique de l'argumentation d'opposition au projet Iter	217

CHAPITRE V. LE DEBAT PUBLIC ITER EN PROVENCE : ENTRE NEGOCIATION INTERNATIONALE, INFORMATION REGIONALE ET ACCEPTATION LOCALE

Quelques précautions

Le dossier « ITER » figure parmi les sept dossiers proposés à l'analyse dans cette étude. Son traitement suivra au plus près les recommandations méthodologiques mises en place collectivement pour la description des terrains d'enquête ; « au plus près », puisqu'il figure bien parmi les nombreux (7) débats publics tenus en Région PACA depuis 1998, qu'il met en jeu des choix techniques mais aussi des décisions d'aménagement attenantes ; il est donc bien lieu d'échanges argumentaires qui s'inscrivent dans une *portée* à long terme, dispositif impactant des milieux. Mais « au plus près » aussi puisque la nature de son actualité et sa présence dans l'espace public régional le rangent, encore, dans la catégorie des dossiers à l'accès délicat. Nous avons déjà, dans d'autres cadres, peu après le débat public ITER (2006), envisagé de travailler sur la problématique de la réception locale du projet ITER dans le Val de Durance. Les responsables en place du projet à l'époque nous firent rapidement comprendre que nous ne pourrions compter sur leur coopération pour mener à bien cette enquête, jugée comme « non opportune », nous expliquerons pourquoi. Nous avons alors focalisé notre travail sur l'étude du centre de Cadarache, qui accueille depuis 1960 le CEA sur 1600 ha, mais aussi, dans une enceinte annexe de 180 ha, depuis une décision de 2005, le projet ITER. Une histoire de l'implantation du centre d'études de Cadarache et une analyse de son rôle dans la gouvernance locale étaient pour nous une manière d'éclairer en partie ce qui pourrait se jouer à côté avec ITER. En cours de finalisation, cette étude a, nous semble-t-il, tenu ses promesses. C'est donc aussi forts de ce fond d'apports, matériaux utiles à la comparaison, que nous ré-itérons cette volonté d'une analyse du dossier ITER. Elle s'appuiera donc exclusivement sur du traitement secondaire de données (documents relatifs au débat public ITER), éclairé ponctuellement par l'enquête relative au CEA à Cadarache ainsi que par certains éléments marquants de débats publics qui eurent lieu en région ou ailleurs.

INTRODUCTION

« ITER est autant un projet de société qu'un projet scientifique » : telle est la manière dont Patrick Legrand, président de la CPDP ITER-en-Provence, introduit le 20 mars 2006 la réunion *ad hoc* tenue à Marseille, face à un public d'opposants déclarés au projet international de réacteur expérimental de fusion thermonucléaire (ITER) ; réunion « ad hoc » puisqu'elle n'est pas prévue au programme du déroulement du débat (entre janvier et mai 2006). Elle fait suite aux deux premières réunions publiques (réunion d'ouverture du débat à Aix-en-Provence en février et celle de Ste Tulle, à côté de Manosque, en mars) dont le déroulement fut largement perturbé (voir empêché) par certains opposants radicaux non seulement au projet mais aussi à la tenue même du débat. À l'initiative de la CPDP, une réunion « de débat sur le débat » fut donc convoquée : on pouvait la prévoir houleuse et bondée ; seule une quarantaine de personnes y est présente. Elles entrent et ressortent non convaincues par l'opportunité d'un tel débat en de telles circonstances (celle d'une décision déjà prise, en d'autres lieux qui plus est). L'argument est simple mais porteur : la suite du débat se fera sans eux, comme se sont déroulés sans eux les deux débats précédents sur ce même site de Cadarache ; le premier (« débat recommandé par la CNDP ») en 2001 concernait un projet d'installation d'un centre de conditionnement et d'entreposage de déchets radioactifs (CEDRA) ; le second, en 2005, « concertation recommandée par la CNDP », concernait le projet de réacteur de fusion Jules Horowitz, préparant nous le verrons le terrain d'ITER : « *Ces deux débats, conduits par le Commissariat*

à l'énergie atomique (CEA), ont familiarisé certaines de ses équipes au débat public et fait apparaître, outre l'utilité du débat public, des constantes qui se retrouveront lors du débat "ITER en Provence" comme, par exemple, la faible implication des mouvements régionaux de protection de l'environnement. » (compte-rendu du débat ITER, p.11, juin 2006). La faible participation, sur la longueur, des opposants locaux organisés (mais aussi des « citoyens en tant que riverains ») à un projet caractérisé par la taille de ses échelles à la fois temporelles (fonctionnement du réacteur initialement prévu en 2020) et spatiales (projet international mobilisant 32 nations) caractérise donc très largement ce débat « ITER en Provence », débat par ailleurs marqué dès l'origine par une forte « mémoire » critique des expériences passées en matière de concertation dans le champ du nucléaire ; on a mentionné les débats CEDRA et Jules Horowitz, auxquels on peut ajouter celui sur l'EPR (réacteur nouvelle génération à eau pressurisée) à Flammanville dans la Manche (19 octobre 2005-18 février 2006) ainsi que le débat sur les options de politique générale en matière de gestion des déchets radioactifs de haute et de moyenne activité à vie longue en France (12 septembre 2005-13 janvier 2006).

C'est presque donc une posture de principe à laquelle on assiste de la part de nombreux participants, principe d'opposition au nucléaire d'abord mais aussi principe d'opposition à ce qui est considéré comme un non-respect d'une des finalités affichées des débats publics : la mise en discussion de l'opportunité même du projet.

Pour autant, un débat eu lieu, des arguments se sont confrontés. Les thématiques abordées qui suscitèrent le plus de mobilisation furent pour certaines relativement inattendues (*i.e.* hors du champ purement technique) ; elles mirent au centre des débats la question centrale de la place des territoires d'accueil envisagés comme réceptacles d'une communauté internationale largement imaginée en concurrence avec les communautés locales parfois implantées depuis peu. Nous présenterons donc un panorama raisonné de ces échanges argumentaires ; la typologie des acteurs et des arguments mobilisés suit un ordonnancement classiquement chronologique à trois périodes, tant celles-ci reposent sur des caractères propres, en lien avec l'état d'avancement d'un projet qu'on pourrait parfois qualifier, nous le verrons, de « hors-sol ». Projet de société et projet scientifique se construisent ainsi autour des trois périodes distinctes suivantes qui formeront l'architecture de la description du dossier ITER :

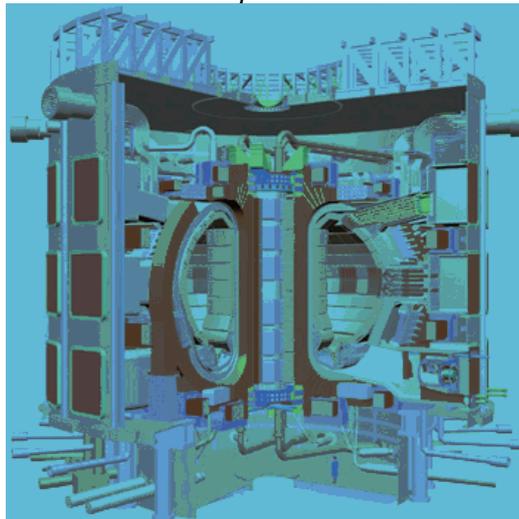
- une période de *négociation* (internationale) : des premiers travaux sur la fusion à l'accord de 2005 décidant de l'implantation d'ITER en Provence,
- une période *d'information* (régionale) : les quatre mois de débat public auxquels s'ajoutent les trente jours de concertation publique préalable (article L 300-2 du code de l'urbanisme) relatifs, nous le verrons, à « la route ITER »,
- une période *d'acceptation* (locale) : d'août 2006 à aujourd'hui, elle se caractérise par la confrontation des attentes locales (économiques notamment) aux réalités d'un projet en construction, fait d'incertitudes et de redimensionnements.

I. UNE NEGOCIATION INTERNATIONALE POUR LA CONSTRUCTION D'UN HORIZON D'ATTENTE DANS L'ESPACE « PUBLIC » SCIENTIFIQUE ET DIPLOMATIQUE

Bien que présent dans certains documents du CEA datant des années 50, le projet de produire de l'électricité à partir d'une énergie de fusion (et non de fission) nucléaire fait son premier pas en Russie en 1968. Un premier plasma de 10 millions de degrés est atteint alors. Il ouvre la voie (la course) à la recherche dans le domaine, notamment aux États-Unis, en Angleterre mais aussi

au Japon et en France. Différentes expériences vont se succéder, les unes atteignant des températures élevées de plasma pendant très peu de temps (quelques secondes), les autres maintenant des plasmas moins chauds mais plus longtemps (quelques minutes). Mais dans un contexte de Guerre Froide, les frontières scientifiques restent étanches. Il faut attendre le milieu des années 80 pour que, sous l'impulsion des russes et des américains, les blocs décident de passer par la science pour sceller médiatiquement une diplomatie de paix. Ainsi, lors du Sommet de Genève en 1985, l'Union soviétique propose une collaboration intégrant les quatre partenaires majeurs du programme "fusion" : États-Unis – Europe – Japon – URSS pour construire la prochaine génération de tokamak (cœur d'un réacteur de fusion). Le projet ITER naît dans le cadre de l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique (AIEA). Cet accord de coopération autour d'un projet scientifique à échelle mondiale a aussi pour but de re-souder une communauté internationale tournée vers un objectif de science. Ce sont les débuts d'ITER, projet, machine et communauté scientifique dédiés à la réflexion pour la réalisation d'une énergie « inépuisable » et moins sale dont profiterait l'humanité. « inépuisable » puisqu'à partir d'une puissance d'entrée de 50 MW, on pourrait générer près de 500 MW de puissance de fusion. Un mélange gazeux de deutérium (à l'état naturel dans l'eau) et de tritium (produit à partir du lithium présent dans la roche et l'eau de mer) porté à plus de 100 millions de degrés (plasma) permet en effet de produire non seulement de l'hélium et des dégagements de neutrons (radioactifs) mais aussi de l'énergie en grande quantité ; le tout en confiné dans un tore dont les parois sont protégées par un important champ électromagnétique : c'est, de son nom russe, le tokamak, pièce centrale du dispositif de fusion.

Le réacteur expérimental ITER



Source : CEA, dossier du débat

En résumé, le projet ITER n'est rien d'autre que de se donner les moyens de pouvoir réunir en un lieu toutes les avancées spécifiques de chacune des équipes internationales engagées depuis plusieurs dizaines d'années dans la recherche de la puissance de fusion : tenir un plasma de 100 millions de degrés pendant 6 minutes et 30 secondes est donc le but à atteindre. Pour cela, entre 1988 et 2001, une première phase d'études est lancée (appelée CDA - Conceptual Design Activities) et la première phase de l'ingénierie est détaillée (Engineering Design Activity - EDA) jusqu'en juillet 2001. En 1999, pour des raisons affichées de coût, les États-Unis se retirent du projet. L'année 2002 inaugure le démarrage des négociations internationales entre le Canada, l'Europe, le Japon et la Fédération de Russie pour la sélection d'un site d'accueil, la définition des conditions de financement de la construction et les contours juridiques de la future entité légale qui aura en charge la réalisation et l'exploitation d'ITER. En 2003-2004, les États-Unis rejoignent le projet et la Chine se rallie aux négociations. Cette période correspond

aussi à la mobilisation de l'Union Européenne pour la candidature d'ITER à Cadarache, choix entériné par le Conseil de compétitivité des ministres européens. Simultanément, le Canada retire sa candidature : le site de Cadarache reste en compétition avec le site Japonais, à Rokasho Mura. Le 28 juin 2005, la décision est prise, à Moscou, par les partenaires internationaux du projet¹ : Cadarache accueille le projet. Dans le même temps, les principes des modalités de contribution et de participation des partenaires au projet sont également définis : une part importante de ces contributions se fera en nature, sous forme de fourniture d'éléments du futur réacteur. Ces composants indivisibles devront être acheminés depuis les pays partenaires sur le site d'ITER à Cadarache, d'où la nécessité d'aménager, nous le verrons, un itinéraire pour le transport de ces convois, « la route ITER ».

Deux éléments ont notamment pesé dans la balance pour le choix du site de Cadarache : d'une part, au niveau territorial, la mobilisation des collectivités locales et des partenaires socio-économiques en faveur du projet (en termes de financements mais surtout d'implication dans l'accueil des futurs salariés du site et dans les capacités annoncées d'aménagement territorial : forte implication du département des Bouches-du-Rhône pour la route ITER, du Conseil Régional pour la construction d'un lycée international à Manosque, ...²). D'autre part, et plus en amont, dès 1981, une partie des équipes de la fusion mondiale est réunie à Cadarache pour la création de Tore Supra, réacteur expérimental de fusion lui aussi, préfigurant les recherches potentiellement menées par la suite pour ITER³. Localement donc, des forces avaient anticipé de longue date la possibilité d'un renforcement à terme de ce qui deviendrait le projet ITER dont on a vu que les sources s'ancrent dans un passé plus que trentenaire. Dans le langage nucléaire, ces forces sont appelées « communauté de la fusion ». Ces acteurs (ingénieurs, techniciens, administrateurs) ont en effet en commun un certain nombre de caractéristiques qui leur permettent de se définir, par défaut, aux côtés d'une autre communauté, historique, celle de la fission. Le monde du nucléaire, dans ses grandes lignes de forces (techniques, stratégiques mais aussi financières) se scinde donc en deux communautés qui cohabitent sans sembler réellement se rencontrer. La communauté de la fusion, en première ligne dans ce dossier, se caractérise par les éléments suivants :

- elle est dispersée à travers le monde (en différents pôles correspondant à des réacteurs expérimentaux qui possèdent, on l'a vu, leurs propres caractéristiques : le Jet à Culham (Grande-Bretagne), JT 60 au Japon, le TFTR aux États-Unis, Tore Supra en France à Cadarache),
- elle vient, depuis la mise en œuvre du projet ITER, concurrencer plus sérieusement cette autre communauté nucléaire, plus importante, mieux assise et depuis plus longtemps qu'est la communauté de la fission,
- plus restreinte en termes de nombre d'acteurs concernés, elle possède toutefois deux atouts majeurs : un projet scientifique porteur d'espoir technique (créer plus d'énergie en produisant *a priori* moins de déchets que la technique de fission) ; son corollaire : elle bénéficie d'un fort appui dans les médias internationaux ; le projet ITER est ainsi souvent rangé, au vu de son ambition scientifique, dans la catégorie des grands projets internationaux de recherche (le CERN à Genève, les télescopes géants, ...). En d'autres

1. Auxquels vient s'ajouter l'Inde.

2. L'arrivée effective d'ITER dans la région se confrontera en fait, nous le verrons, à une relative non-anticipation des effets induits du projet, notamment en ce qui concerne la gestion (logements temporaires) des mains d'oeuvre de chantier durant au moins la toute première phase des travaux (terrassements, voiries,...).

3. Tore Supra fonctionne à partir de 1987 à Cadarache : il est le premier réacteur de fusion à maintenir pendant 6 minutes 30 secondes un plasma constitué toutefois d'hydrogène et de deutérium, mais sans tritium, élément « problématique » du plasma prévu pour ITER.

termes, leur caractère expérimental leur assigne *de facto* un rôle d'objet de science, d'avancée du progrès dans les sociétés d'avenir. À l'inverse, la filière historique de la fission, équipant l'ensemble des centrales dans le monde, si elle occupe parfois la première page des journaux, c'est plus à l'occasion d'incidents, d'accidents ou de dysfonctionnements parfois mineurs. La recherche existe bien aussi dans le domaine (« réacteurs de troisième génération ») mais elle est directement connectée à un réel soumis à épreuves : la production d'électricité. Le projet ITER ne l'est pas ou à une échéance d'un demi-siècle, au mieux⁴.

- l'autre caractéristique forte de cette communauté, en lien avec la technique sur laquelle elle travaille, est relative à la très large part d'incertitude à laquelle elle se confronte : c'est *a priori* la définition même d'un projet de recherche scientifique ; dans le cas d'ITER, cette caractéristique scientifique a semble-t-il quelque peu été mise de côté, notamment dans sa présentation dans l'espace public par les médias : « le rêve à portée de main » est une expression récurrente dans la bouche non seulement des prosélytes mais aussi des commentaires pour le grand public. Deux éléments importants peuvent toutefois faire parler d'incertitudes fortes : la non maîtrise technique d'une partie centrale du tokamak (le tore) ; en d'autres termes, le matériau composite qui résiste à de telles températures reste aujourd'hui encore à inventer. Enfin, en lien avec les questions de sûreté, la fabrication ainsi que l'usage du tritium restent des domaines dans lesquels l'assise des savoirs est fragile. On peut considérer que ces deux éléments sont au cœur de la réussite du projet.

En résumé donc, le projet ITER peut être considéré comme étant la réalisation, coûteuse⁵, de la « grande maison » d'une communauté internationale éclatée. Les montants nécessaires à la réalisation d'ITER figurent d'ailleurs en bonne place parmi les éléments forts des débats non seulement entre pro- et anti-projet mais aussi entre les prosélytes eux-mêmes, nous y reviendrons dans la deuxième partie. Pourquoi s'être attardé sur les contours de la communauté de la fusion ? Il nous semble qu'elle incarne en grande partie, durant cette première phase du dossier, le public quasi-exclusif de mise en discussion du projet. On pourrait aisément y ajouter une partie de la diplomatie internationale ainsi que du monde politico-économique (les uns pour des questions de rayonnement international, les autres pour les opportunités économiques promises par un projet présenté comme étant de « très grande ampleur »). Quoi qu'il en soit, les controverses liées à l'opportunité d'un tel projet (notamment en ce qui concerne son coût mais aussi les conditions réalistes de réalisation) restent, dans cette première phase, circonscrites à un ensemble d'acteurs relativement restreint. Le dossier n'entre pas dans l'espace public ; les quelques incursions qu'il a pu y faire sont le fruit de quelques tribunes parsemées ici et là dans les médias (écrits), sous la houlette de quelques chercheurs (chimistes, physiciens, de renom souvent) généralement opposés au projet mais dont l'écho, malgré les efforts de vulgarisation du sujet pour le plus grand nombre, reste largement sans retour. En d'autres termes, si l'on considère que la mise en débat d'un projet ne peut être qualifié « d'affaire » qu'à partir du moment où il entre dans l'espace public, le projet ITER ne devient une affaire qu'à partir du 24 mai 2005, date de l'accord international global qui entérine la construction du réacteur à Cadarache, la France remportant cette décision finale (qualifiée de véritable « victoire » dans les médias) face à la candidature du Japon dans la dernière ligne droite. C'est dans ce contexte donc que peut, enfin, s'ouvrir le « débat public à la française » intitulé « ITER en Provence », fortement marqué, on le verra, par l'extraterritorialité qui a caractérisé cette première phase de montée en attention, chez les experts.

-
4. Le but du réacteur expérimental ITER est de pouvoir aboutir à la construction d'un démonstrateur pré-industriel (appelé DEMO) qui lui-même préfigurera les futurs réacteurs de fusion de série.
 5. Au moment du débat, le coût annoncé (construction, exploitation et démantèlement) était de 10 milliards € sur les 40 ans de recherche avenir.

II. LE DEBAT PUBLIC « ITER EN PROVENCE » OU COMMENT ESSAYER DE REVER ENSEMBLE

« Le débat public “ITER en Provence” a donc eu lieu. Nécessairement... Annoncé en 2003, commencé fin janvier dernier, il est achevé depuis le 6 mai 2006. (...) Il est indéniable que le débat public “ITER en Provence” est intervenu très largement avant l'éventuelle mise en œuvre opérationnelle de l'option technologique, dans 30, 40 ou 60 ans. »

L'introduction du compte-rendu du débat (p.5) en dit long sur la nécessité de son président de justifier à la fois l'opportunité du débat lui-même mais aussi le moment où il intervient dans le dossier. La pirouette, pourrait-on dire, est facile : mettre directement en regard les échelles de temps d'un débat public d'une durée de 4 mois déroulé en 2005 et celle, incertaine qui plus est, d'une opérationnalisation qui verrait le jour dans 50 ou 60 ans, peut aussi être un moyen de considérer que le débat ITER, parmi tous les débats publics CNDP depuis 1997, est celui qui de loin a le plus anticipé le projet débattu. Pourquoi, malgré cela, cette vision de l'amont n'a-t-elle pas pu être partagée au moment du débat ? Au moins deux éléments, nous semble-t-il, permettent de comprendre le manque de confiance des acteurs dans ce qu'on pourrait aujourd'hui appeler « l'institution débat public » dans le cas d'ITER :

- Le premier est relatif à une réelle méconnaissance du dossier de la part de nombre d'acteurs, associatifs notamment. À titre d'illustration, anecdotique mais révélatrice, une des associations locales les plus engagées contre le projet (l'association Médiane dont le siège est situé à Pertuis dans le Vaucluse), en 2009 lors de l'une de ses réunions ouvertes au public sur le thème « faut-il avoir peur de Cadarache ? », présente le site du CEA comme étant « la centrale de Cadarache » en la comparant, sans hésitation aucune, à un Tchernobyl potentiel en Provence⁶.
- L'autre élément, peut-être plus prégnant encore et semble-t-il mal jaugé à la fois par le maître d'ouvrage (le CEA au nom d'ITER International) et la CPDP « ITER en Provence », est la dimension *directement territorialisée* d'un projet situé dans le domaine nucléaire quand même et qui plus est présenté comme connecté à une échelle mondiale : en d'autres termes, quelque chose de grand. Dans ce contexte, l'élément central qui consiste à dire qu'ITER n'est qu'un réacteur expérimental, qui ne produira pas d'électricité, première étape de recherche d'un projet qui verra peut-être le jour dans un demi-siècle, est dénié localement : l'idée que la plus grosse centrale nucléaire du monde est en cours de construction *dans le Val de Durance* est ce qui, au début du débat du moins, est d'une manière ou d'une autre ancrée dans la tête de nombreux participants potentiels. Un des signes qui appuie cette appréhension d'abord territorialisée du projet est, nous le verrons, l'implication forte des riverains, non pas dans le débat public lui-même, mais dans la concertation publique qui le suivit, relative à la « route ITER », itinéraire à aménager depuis le port de Fos-sur-mer jusqu'à Cadarache pour le transport des plus grosses pièces de la machine.

6. Le site du CEA à Cadarache accueille, sur près de 1600 hectares dont 900 clôturés, non pas une centrale nucléaire mais 19 réacteurs de recherche (aucune production d'électricité), classés INB (installation nucléaire de base), dont le fonctionnement et les questions de sûreté sont très différentes des réacteurs de série (en ce qui concerne les quantités de matière fissile utilisées, les manipulations effectuées, notamment). À titre de comparaison, le site d'ITER, jouxtant l'enceinte du CEA à Cadarache fait 180 hectares, l'emprise des bâtiments, 40 hectares.

Enfin, et nous l'avons déjà mentionné, on gardera en tête que le débat public ITER intervient après une série qu'on peut considérer comme tendue de débats relatifs aux questions nucléaires en général : cette mémoire proche est présente dans tous les esprits lorsque que le débat public ITER, le 26 janvier 2006, ouvre sa première réunion à Aix-en-Provence.

1. Un débat local pour une affaire extraterritoriale

Pour commencer, la préparation du débat ITER est intrinsèquement liée à un contexte qui lui est largement extérieur et dont non seulement le maître d'ouvrage mais aussi la commission *ad hoc* constituée n'a pas la maîtrise. C'est peut-être ce qui la caractérise en premier lieu : fruit, on l'a dit, d'une décision internationale, le choix de la localisation du projet était, quel que fut le pays hôte (France ou Japon pour les deux derniers candidats), conditionnée à une forte mobilisation des territoires (au niveau national mais surtout à celui des collectivités locales sur place). Cela concernait en particulier deux domaines : l'efficacité des aménagements nécessaires à la bonne marche du chantier de construction (terrassements, route ITER,...) et la qualité de l'accueil des salariés du site notamment à travers une opération-phare que serait la construction d'une école internationale destinée, en majorité, aux enfants des dits salariés⁷. Dès le départ donc, le contexte du déroulement du débat se complexifiait d'un ensemble de « sous-débats », dont là encore, l'opportunité n'avait pas à être discutée. Une décision favorable pour le site impliquait donc *de facto* la nécessité d'acceptation d'autres choses que le réacteur lui-même. Les conditions de ce « marché conditionnel » n'ont pas manqué de renforcer le sentiment local de se faire imposer d'en haut (plus haut encore que l'Europe) ces éléments clefs, dont la particularité première est évidemment leur fort ancrage territorial. Nous reviendrons plus loin sur la manière dont ces deux « sous-dossiers » ont pris corps dans l'espace public local, l'un (route ITER) jouant sur la fibre classique du NIMBY, l'autre (école internationale) sur la capacité d'un ensemble de communautés (locales et internationale) à se rencontrer dans un territoire périurbain relativement éloigné de la grande ville (Marseille d'abord, Aix-en-Provence ensuite).

Mais les premières difficultés sont intervenues bien avant : toujours en lien avec la dépendance du dossier à des instances extraterritoriales, l'idée de la tenue éventuelle d'un débat public (au cas où la France serait retenue) remonte à l'année 2003 ; le 5 mai plus exactement, jour où Claudie Haigneré, en tant que ministre déléguée à la recherche et aux nouvelles technologies, saisit la CNDP pour une demande d'ouverture d'un débat concernant le projet ITER. Le 2 juillet 2003, la CNDP donne son accord. Le maître d'ouvrage en est informé et est enjoint à produire, selon la procédure classique, un dossier du débat qui sera soumis aux participants dès l'ouverture de celui-ci. Le 4 février 2004, la CNDP lui accorde un délai supplémentaire de 6 mois (2 juillet 2004) pour l'achèvement du dossier, non pas pour une raison de fond ou de forme (dossier incomplet ou pas clair), mais « car le projet est dépendant d'une décision internationale dont la personne publique responsable du projet ne maîtrise pas l'échéance » (compte-rendu du débat, p.8). C'est ce que fait le CEA qui rend donc son dossier le 7 juillet, *alors que la décision internationale n'est toujours pas intervenue*. Elle ne sera rendue qu'un an plus tard, le 24 mai 2005, lors d'un sommet interministériel à Moscou. Entre-temps, la CPDP (par ailleurs déjà constituée) avait interrompu sa préparation du débat. Elle reprend ses travaux le 6 juillet 2005 pour une ouverture officielle fin janvier 2006. Patrick Legrand résume ainsi cette mise en place laborieuse :

7. Il est prévu qu'environ 30% de l'effectif de l'école internationale qui serait construite (dont la capacité d'accueil est de 1400 élèves) seraient dédiés aux enfants des locaux.

« le débat public “ITER en Provence” aura été l’une des premières occasions de la confrontation, sur un sujet quasi prospectif, de trois traditions institutionnelles, celle de la coopération internationale et de la diplomatie à vocation scientifique et technique dans un domaine sensible, celle de notre propre État-Nation et celle, plus récente, issue des aspirations à de nouvelles formes de gouvernance. Et ces appareils, leurs habitudes, leurs logiques, leurs références et leurs représentants ne sont pas encore réellement accordés entre eux... même si tout cela évolue de manière “globalement positive”, de façon parfois inattendue et inégalement dans les conceptions des uns et des autres. Intégrer citoyens, nouvelle gouvernance, formes adaptées de concertation et débat public dans un complexe qui s’est parfois cru à l’abri de ces exigences n’est pas mince affaire »

Une manière de dire que ce débat revêtait pour la première fois peut-être dans l’histoire de la CNDP, une dimension inédite relative à la nécessaire acceptation par l’Autre (les partenaires internationaux notamment mais pas seulement) de cette nouvelle tradition française qu’est le débat public. L’Autre d’ailleurs n’est pas forcément celui qui a une autre culture ou d’autres traditions, il peut être aussi parmi les siens. Ainsi s’exprimait le préfet de la Région PACA à l’issue de la réunion de clôture du débat, le 4 mai 2006 :

« Si on avait fait le débat avant [que les partenaires internationaux ne retiennent le site de Cadarache pour la construction], la France n’aurait pas pu poser sa candidature pour obtenir ITER, selon toute vraisemblance on aurait cherché un pays un peu moins compliqué que le nôtre, qui aurait dit oui ou non tout de suite ».

Dans cette vision des choses, la joute argumentaire et les possibilités données au débat de pouvoir faire évoluer un projet dans le sens d’une co-construction d’acteurs n’ont que peu de place.

2. Aller au débat, c’est venir d’informer

Quoi qu’il en soit, le débat eut lieu. On peut dire d’emblée qu’il ne n’est pas caractérisé par la quantité ni par la qualité des échanges argumentaires : *« D’une manière générale, aucune véritable polémique n’a marqué l’ensemble des débats, hormis celle concernant la tenue du débat lui-même »* (CR Débat public, p.66). C’est peut-être justement là le problème. Ce constat, réel, fait par la commission particulière à l’issue du débat ne reflète évidemment pas une quelconque unanimité en faveur du projet. Pour s’en convaincre, on peut se souvenir des deux premières réunions déjà évoquées qui marquèrent le tout début des échanges : à partir de là, la substance même des échanges ne pouvait qu’être limitée, au point de laisser l’illusion d’un débat, finalement, sans grande raison d’être : *« le choix du site de Cadarache pour l’implantation d’ITER semble avoir été bien accepté par la population, et n’a pas été massivement remis en cause lors des réunions »* (CR DP, p.36). L’ensemble des réunions qui suivirent fut donc, on peut le dire, des réunions d’information, le public étant majoritairement constitué de riverains sans avis arrêtés sur le sujet, venant là pour complément d’information. La bataille s’est jouée ailleurs, loin des salles feutrées des débats et bien plutôt par le biais de billets (souvent d’humeur et toujours électroniques) circulant dans les réseaux organisés au niveau national de militants anti-nucléaires (l’incontournable *Réseau sortir du nucléaire*). On parle de bataille, mais la balistique argumentative n’en a pas suivi les règles : il s’est agi en fait, pour chaque camp, de convaincre au plus large, sans réel espace de rencontre avec les autres parties. Les quelques statistiques du déroulement du débat montrent en quoi le « débat réel »

(celui sur le terrain pendant 4 mois) n'a été que peu productif⁸. Affectée par une entrée en matière plutôt musclée ou bien pressentant qu'il en serait ainsi pour la suite du calendrier des réunions, la CPDP n'a produit que deux lettres du débat (diffusées au tout début du débat). La commission (et le maître d'ouvrage) eut à gérer à peine plus de 200 interventions au total émanant du public : chaque question posée (environ 400) reçut une réponse de la part de la commission ou du maître d'ouvrage. Les postures, bien campées (d'un côté ou de l'autre), d'entrée en débat (dont les cahiers d'acteurs sont le support) furent relativement restreintes : 9 cahiers d'acteurs en tout furent édités. La manière dont le débat a été rendu compte n'est sûrement pas sans influence sur les capacités données à chacun de réviser sa position, de convaincre l'autre ou d'être convaincu. Elle est peut-être aussi une conséquence, on l'a dit, du sentiment d'un débat asymétrique ; outre les deux lettres éditées par la commission, les produits de suivi du débat furent : les verbatims *in extenso* (peu engageants) et des comptes-rendus synthétiques souvent vidés de leur substance⁹.

C'est donc un public de riverains curieux plus que coléreux qui forma la majorité des participants aux réunions. Par exemple, la question des risques liés au fonctionnement de la machine (et notamment à l'usage du tritium) est restée très à part, comme si elle représentait un sujet à éviter absolument. F. Ollagnon, auteur en 2007 d'une enquête non publiée sur la manière dont le projet ITER a émergé et sur sa gouvernance globale, aborde ce sujet épineux :

« ITER a été “vendu” comme un outil de recherche et non un outil nucléaire, une machine non contaminante, or cela est faux, puisque seuls des robots pourront intervenir au cœur de la machine (robots non encore conçus). L'enquête publique de sécurité devra faire ressortir cela ».

Il poursuit :

« Si ITER n'avait pas été obtenu en France, cela aurait été ressenti comme un échec majeur pour cette communauté (de la fusion), d'où la “non mise en avant des problèmes de sécurité”. Pour Cadarache, la fusion représente d'autre part un gage d'avenir et de pérennité, la fission ayant des chances de ne plus être d'actualité d'ici 50 ans ».

En filigrane, c'est un autre débat qui se joue, non pas tant au niveau de la sûreté en tant que telle mais bien plutôt au niveau de la conception des politiques de sécurité en général, et pour le cas d'ITER en particulier car la nature extraterritoriale de l'organisation ITER sur le territoire français crée, en interne, des tensions relatives à sa capacité ou non d'infléchir certains points, considérés comme trop stricts, de la législation française et que l'ASN garantit (Ollagnon). Ce contexte explique en partie le fait que le maître d'ouvrage, au cours du débat et sur ces questions, ne se soit pas étendu dans ses réponses publiques.

À côté des questionnements relativement inquiets des riverains pendant le débat au sujet de la dangerosité de l'installation, d'autres témoignages plus radicaux s'expriment, révélateurs d'un alarmisme basé sur un manque d'information ou, plus prosaïquement, d'une propagande anti-nucléaire à la recherche de finesse. Ci-dessous, une caricature utilisée par une association écologiste parisienne qui souhaite elle aussi s'exprimer sur le sujet (http://www.le-verdoyant.fr/Calendrier-du-projet-ITER-premier-plasma-en-2019_a727.html, site consulté le 25 août 2010).

-
8. Tout en livrant ses quelques données qui pourront parfois paraître faibles au regard de la taille et de l'importance stratégique qu'un tel projet est censé porter, nous tenterons de ne pas céder à la tentation d'une critique facile (appuyée sur cet écart) d'un débat délicat à mener parmi tant d'autres.
 9. Un film de 30 mn a aussi été produit qui résume le débat.



En marge de la question des risques, deux inquiétudes récurrentes ont pointé dans les assemblées présentes aux réunions : la première est liée aux modes de financement (notamment en ce qui concerne l'implication des collectivités locales), la seconde est liée à la manière dont les communautés locales feront face à une arrivée annoncée comme relativement massive de travailleurs d'origines internationales diverses.

Le projet ITER, on l'a dit, est un projet coûteux et l'organisation qui le chapote est complexe puisqu'à la manière d'une fusée à plusieurs étages, elle se scinde en trois sous parties, chacune ayant des rôles différents, à des échelles différentes : ITER organization est la partie mondiale du projet. Son siège est à Cadarache ; viennent ensuite les agences domestiques correspondant en fait à chacun des partenaires du projet¹⁰ ; enfin, localement, en France, une agence est prévue, spécifiquement dédiée à l'accueil du projet : l'Agence Iter France (AIF). Elle bénéficie de l'appui d'une mission (la mission ITER, présidée par le préfet de Région) chargée de la gouvernance locale du projet en lien avec les collectivités. L'accord international qui fédère les 7 partenaires du projet (32 nations en tout) stipule que chacun aura la charge d'un certain nombre de prestations en nature (matériels notamment) en plus d'un apport financier qui reste conséquent. Pour la France, les chiffres annoncés lors du débat public (évalués en 2001) mettent en évidence une participation importante des collectivités locales, en lien avec leur nécessaire implication dans l'accueil du projet et de ses acteurs. Ainsi sur un coût total du projet de 10 milliards d'euros (étalés sur environ 40 ans entre tous les partenaires), la construction du réacteur (10 premières années) coûtera environ 4,6 milliards d'euros¹¹ : l'Europe y participe à 45%¹² (et 9% pour les 6 autres partenaires). Les coûts liés à l'aménagement du site ne sont pas inclus ; ils ont été évalués par l'équipe européenne en charge de la candidature de Cadarache à 155 millions (viabilisation du site, route ITER et école internationale). L'État français participe à hauteur de 735 millions d'euros (participation à la construction, route ITER, école internationale, aménagement du territoire). Sur ce total français de 735 millions, les collectivités locales en assurent 467. Parmi les collectivités locales, la Région PACA s'est engagée pour 152

10. Pour l'Europe, l'agence a son siège à Barcelone.

11. Les coûts d'exploitation (sur 20 ans) s'élèvent à 4,8 milliards, les coûts de démantèlement (sur 15 ans) à 530 millions.

12. Financés par le PCRD et pris sur le budget d'Euratom.

millions (dont 70 pour la construction de la machine, 55 pour la construction de l'école internationale, 27 pour l'aménagement du territoire). Les 6 départements de la Région participent aussi au financement, d'une manière beaucoup plus importante pour les Bouches-du-Rhône (152 millions dont 46 pour la route ITER). En résumé, ITER est un projet qui coûte cher aux collectivités locales (Région mais aussi départements) : c'est une ligne d'attaque des opposants locaux au projet. L'argument est clair : l'argent investi ici n'ira pas ailleurs, notamment dans les politiques locales de renforcement des énergies renouvelables. Il émane localement du groupe des Verts au conseil régional, relayé par un ensemble d'associations à tendance environnementaliste. L'argument est en fait, au départ, repris d'un certain nombre de tribunes publiées avant le débat public dont les auteurs sont des scientifiques de renom voire médiatiques (P.Gilles de Gennes, G.Charpak plus récemment, ...) et qui disent en substance : ce rêve a un prix, mais trop élevé ; pour deux raisons majeures : l'argent investi ici n'ira pas dans d'autres domaines de recherche (pas uniquement énergétiques) d'une part, et d'autre part, face aux trop lourdes incertitudes qui pèsent sur le projet, le plus raisonnable aurait été de rester pendant quelques années encore à l'état de sous-projet, le temps de mieux éclairer le champ des possibles scientifiques.

Deux réponses ont été apportées par le maître d'ouvrage mais aussi les élus locaux en grande majorité favorables au projet : le chantier ITER doit être considéré comme une opportunité à ne pas manquer pour l'économie régionale ; « les retombées d'ITER » ont ainsi hanté l'esprit de nombreux industriels du bâtiment pendant quelques mois. Nous verrons (3ème partie) quelles en furent les conséquences sur le territoire et son économie. L'autre réponse, politique, faite par la Région PACA pour satisfaire les doléances du groupe des Verts (en bonne place dans l'organigramme politique régional) est basée sur le principe qui sonne comme un slogan « 1 euro pour ITER, 1 euro pour les énergies renouvelable »¹³. Ainsi, le président de Région, M. Vauzelle, grand prosélyte d'ITER, s'assure d'une acceptation locale du projet par un pan non négligeable, à la fois des jeux politiques locaux mais aussi d'une base militante associative, peu mobilisée toutefois, on l'a vu.

Présentées comme telles, les questions financières semblent presque réglées. Au moment du débat au moins, elles ont inquiété les citoyens contribuables mais les acteurs en charge du projet et de son accueil avaient les arguments pour informer voire rassurer. Nous verrons dans la dernière partie que la situation a largement évolué pour différentes raisons : augmentation des coûts et des délais, décalages forts entre retombées attendues et dynamisation économique régionale, ... Le rêve vendu par ITER, « le chemin des étoiles », est depuis redescendu sur Terre. Mais avant, d'une manière tout aussi directe dans son expression que les questions financières, un autre type d'inquiétude s'est fait jour, de manière relativement inattendue, au cours du débat. Présenté comme un projet d'envergure mondiale, à la hauteur de son coût et de ses retombées économiques, figure la communauté (mondiale) qui va avec. Il s'agit, pour les porteurs du projet et selon leurs termes, « d'une première mondiale » : une quinzaine de nationalités regroupée en un même lieu et dans un même but à vocation scientifique. On retrouve là ce qui ressemble à une propagande médiatique, sorte de doxa dont le but politique de l'organisation ITER fut qu'elle soit partagée par tous, de la communauté de travail elle-même jusqu'au riverain de la Provence durancienne en passant par les élus locaux. Tous, en lien avec leur place et leur rôle, ont des réactions différentes : on a vu précédemment quelle est la posture de la communauté de la fusion à qui le projet est dédié. Décrite comme telle, elle peut apparaître comme monolithique. Elle ne l'est évidemment pas, ne serait-ce que par la hiérarchisation

13. L'accord passé par la Région sur ce point avec les élus écologistes mentionne toutefois « hors gros équipements »...

professionnelle qui la structure (de l'ingénieur¹⁴ à l'ouvrier). Ses différentes composantes se distinguent non seulement par les compétences professionnelles acquises mais aussi et, en lien, par leur manière de s'ancrer dans le territoire : il s'agit dès lors d'élargir la communauté aux conjoints. On pense en particulier aux questions de logement, élément révélateur de ces distinctions : type de logement (collectif ou individuel), localisation (à la ville (Aix-en-Provence) et ses aménités ou à la campagne, autour de Manosque dans le Val de Durance)¹⁵... En ce qui concerne les élus, l'annonce de l'arrivée programmée d'une communauté internationale dans les villes et villages du Val de Durance est accueillie unanimement avec la plus grande bienveillance : promesse de croissance, de développement des activités locales (tous domaines confondus), d'ouverture de zones à bâtir (qu'elles soient de logements ou d'activités)... Ils sont souvent les premiers défenseurs du projet auprès de leurs concitoyens et imaginent, en grand format, les évolutions urbaines que leur mandat, grâce à l'arrivée d'ITER, imprimera. Dans la majorité des communes environnantes, des projets de création de zones d'activité voient le jour, les PLU trouvent là une raison de leur ouverture et les prix du foncier une raison de leur envolée. Pour l'heure, l'effervescence reste dans les discours car sur le terrain, c'est un autre acteur qui souhaite prendre les choses en main : la Région, appuyée par la mission ITER. Elle souhaite se positionner en effet comme le chef d'orchestre de ce qui pourrait bien advenir dans ce « territoire à enjeux » (le Val de Durance), tous domaines confondus : logements, maîtrise du foncier, transports, ... Nous verrons dans la dernière partie quels furent les résultats de ce réveil tardif d'une Région confrontée à un début d'emballage¹⁶ aménagérial.

Quant aux citoyens de la région, les choses sont bien plus nuancées : certes les promesses d'une accélération économique locale ne sont pas sans déplaire mais dans cette partie intérieure de la Provence, les rapports aux communautés et à l'Autre en général sont marqués par une histoire locale longue, parfois chaotique, des processus d'intégration dans le milieu local. Deux éléments coexistent à ce sujet et entrent en tension : ils illustrent en quoi la réception sociale d'un projet ne peut se résumer sèchement à des « Pour » *versus* des « contre ». Pour les appréhender, un détour rapide par l'histoire économique et sociale de la vallée de la Durance de la fin des années 50-début des années 60 est nécessaire. La ville de Manosque (la plus grosse ville du Val de Durance la plus proche d'ITER, avec Pertuis) en 1959 compte 5.000 habitants. Gros bourg de la campagne provençale, elle vit d'une économie agricole, de marchés mais aussi d'un secteur tertiaire en émergence (banques, mutuelles, services, ...)¹⁷. Fin 50/début 60, deux événements marquants vont chambouler à la fois le rythme urbain de la cité mais aussi sa configuration socio-spatiale : d'une part, à partir de 1962, Manosque devient une terre d'accueil pour les rapatriés d'Algérie ; quelques années plus tard, une forte immigration nord africaine viendra s'y ajouter : dans cette vallée agricole et notamment fruitière, la main d'oeuvre des

-
14. Ils représentent toutefois la majorité des salariés appelés à venir travailler sur le site, au moins après la période du chantier de terrassement.
 15. Le chantier ITER ne bénéficie pas du label « Grand chantier », procédure permettant de faciliter la gestion sur le long terme de grands chantiers de construction, caractérisé soit par un turn over important des travailleurs soit par une installation plus longue mais temporaire. Ainsi par exemple, concernant ITER, une certaine panique s'est emparée récemment des gestionnaires du chantier qui n'avaient semble-t-il pas totalement anticipé l'organisation du chantier de gros-œuvre ; en termes de logements, c'est auprès des campings proches du site qu'ils se sont tournés afin de tenter de loger une partie des ouvriers venus d'ailleurs.
 16. À titre d'exemple, très tôt, a circulé l'idée selon laquelle les prix du foncier allaient exploser avec l'arrivée d'ITER. Un recul historique dans le domaine permet de relativiser fortement cette idée ; l'augmentation du prix du foncier régional a d'abord été initiée par l'arrivée du TGV Méditerranée rapprochant la capitale à 3 heures de Marseille à la fin des années 90. Le « phénomène ITER » ne vient rien déclencher de nouveau, il prend la suite d'un existant.
 17. Voir J.C.Garnier, P.Vergès, 1982, *Manosque au regard de l'histoire et de ses groupes sociaux*, pp.159-291, *Cahiers de l'observation du changement social*, Volume IX, Ed du CNRS.

champs est la bienvenue. La ville croît dans sa couronne où les habitats collectifs voient le jour. Dans le même temps (début des années 60), un autre événement vient modifier en profondeur le tissu social urbain de la ville, par le haut cette fois : l'arrivée des salariés du CEA nouvellement installés sur le site de Cadarache. Ils viennent en majorité de la région parisienne (pour les ingénieurs¹⁸) et du reste de la France pour les techniciens et ouvriers. De la même manière que pour les vagues d'arrivée précédemment évoquées, Manosque eut donc à intégrer ces communautés étrangères à leur communauté locale. Ces rencontres eurent lieu, avec tous les décalages qu'on peut imaginer entre cette Provence intérieure des années 50 et la modernité incarnée par la figure de l'ingénieur parisien. La communauté locale a ainsi pu montrer, au fil des années, sa capacité à élargir son périmètre jusque dans ses instances les plus ancrées : on pense notamment au nombre croissant, à partir du milieu des années 60, de salariés de Cadarache qui se firent élire au sein des conseils municipaux des communes locales. Aussi, cette communauté locale multiforme se voit-elle aujourd'hui confrontée à une nouvelle épreuve d'intégration : celle de la communauté internationale qu'on lui promet avec l'arrivée d'ITER. On pourrait penser que, rompue à l'exercice, elle n'y verrait qu'une péripétie de plus dans l'histoire de son ouverture¹⁹. Pourtant, les réactions exprimées durant le débat ont montré une réelle crainte des communautés locales vis-à-vis, non pas de leur capacité, mais de leur volonté d'intégration nouvelle. Le point d'achoppement qui cristallise cette crainte vise directement la partie rapportée de cette communauté internationale : la question des conjoints et surtout des enfants. Tout se passe comme si, ne se sentant pas capables d'affronter le débat dans sa partie la plus technique, les participants avaient concentrés leurs revendications sur des domaines plus directement accessibles, très ancrés dans leurs pratiques quotidiennes du territoire. Ainsi, l'école internationale (prévue à Manosque) et sa capacité d'accueil des enfants locaux est-elle au centre des débats. La crainte de se voir déposséder d'une opportunité rare (construction d'un collège/lycée en milieu rural) en faveur d'une population étrangère considérée comme déjà nantie ne passe pas. De la même manière, les places dans les crèches, dont on sait l'acuité du problème à la ville comme à la campagne, est un sujet récurrent dans les craintes exprimées. On pourrait étendre la chose à la question des services publics locaux ; globalement, la perturbation du milieu de la quotidienneté ressort comme bien plus problématique que les arcanes techniques d'une machine de plus à Cadarache sur laquelle les prises sont faibles. Ce point est important : il permet en effet de relativiser le discours d'exceptionnalité du projet ITER. Ce discours d'exceptionnalité, on l'a vu, est porté par le maître d'ouvrage mais aussi les élus locaux, comme pour se convaincre eux-mêmes de la réalisation d'un rêve, devenu idée puis projet. Rapidement, le projet est comparé et en substance, le discours est : ITER, ici en Provence, ne peut être comparé au CERN à Genève ; tous deux ont bien une dimension internationale mais Genève, à l'inverse de Manosque notamment, est déjà internationale. Une communauté internationale de plus dans la capitale suisse ne va pas bouleverser les configurations locales. ITER à Manosque est d'un autre ressort, c'est vraiment une affaire exceptionnelle. Pourtant, la comparaison historique permet de relativiser fortement le jugement. En effet, on peut considérer que les ingénieurs parisiens arrivant à Manosque au début des années 60 avaient un statut tout aussi exceptionnel que les ingénieurs internationaux s'y installant aujourd'hui. En d'autres termes, Le Val de Durance a déjà connu ce type d'événement, ITER n'est pas un phénomène nouveau mais plutôt la poursuite, à l'échelle des évolutions socio-économiques contemporaines, de phénomènes entraînant *de facto* une territorialisation d'activités aux composantes mondialisées.

18. Notons toutefois que la majorité des ingénieurs de Cadarache arrivés en Provence s'installe préférentiellement à Aix-en-Provence et ses alentours plutôt qu'à Manosque, Pertuis ou Vinon.

19. La ville de Manosque compte aujourd'hui plus de 20.000 habitants et devient depuis quelques années un des pôles d'attraction forts pour une population régionale de plus en plus désireuse de s'échapper de la métropole aixo-marseillaise qui s'étend au nord, remontant le Val de Durance.

Quoiqu'il en soit, et pour revenir à la dynamique des débats au prisme des questions argumentaires, les échanges entre participants ont pris bien plus la forme d'un jeu à deux coups qu'une joute argumentaire : « crainte exprimée/assurance que le problème sera (ou est déjà) réglé » est le schéma classique des échanges. On reste dans une dynamique d'informations. Ainsi par exemple, en ce qui concerne l'école internationale, le maître d'ouvrage n'eut qu'à répéter ce qui était prévu dans sa feuille de route : 30% des effectifs de l'école seront dédiés aux enfants locaux. Aucun débat n'a eu lieu sur par exemple ce chiffre de 30%, ou encore sur le dimensionnement même de l'école (1400 élèves). On retrouve là un des éléments abordés plus haut : le marché conditionnel d'ITER (pour avoir la machine, il faudra une école, une route ITER, ...) constitue un package trop lourd à amender. Les promesses d'une embellie économique, au moment du débat, ont sans doute joué un rôle central dans la manière relativement « pacifiée » (selon les dires du président de la CPDP) dont se sont déroulés les débats. D'autre part, l'absence dès le début du débat des acteurs les plus violemment opposés au projet (associations écologistes en général et anti-nucléaires en particulier) eut pour conséquence une quasi-absence de discussion sur les répercussions environnementales du projet : « Sous l'angle des milieux, des équilibres écologiques généraux et de l'environnement régional, le débat fut soit ponctuel, soit faible » (CR CPDP, p.76).

Le format débat public n'a donc pas donné l'occasion de rouvrir chacun de ces sous-dossiers²⁰, à une exception près : la route ITER.

3. La route ITER

Cela s'explique de deux manières : d'une part, le projet de construction d'un itinéraire routier touche potentiellement au plus près les intérêts individuels de la propriété privée ; d'autre part, cette route ITER fit l'objet d'une concertation à part entière, juste après le débat, dans le cadre des concertations publiques préalables prévues à l'article L-300.2 du code de l'urbanisme. Cette concertation se déroula du 26 juin au 21 juillet 2006, soit à peine un mois après la clôture du débat public lui-même. Elle promettait d'être plus animée puisque le sujet de la route ITER est celui qui, à l'avance, « fit le plus débat » (CR CPDP, p.58).

Rappelons brièvement l'objet de la concertation : la construction d'une route à gabarit exceptionnel permettant de relier le port de Fos à Cadarache (soit 100 km de route, 18 communes traversées). Une trentaine de convois très exceptionnels (pièces de 9m de large sur 15 mètres de long qui pèseront près de 500 tonnes²¹) devront y transiter pour acheminer les pièces du réacteur venant du monde entier (Japon notamment pour des pièces de fonderie du réacteur). Le réseau routier actuel ne permettant pas la circulation d'engins de telle taille nécessite donc d'être, ponctuellement aménagé (coupure de ronds points, élargissement de voies...) : c'est l'objet de cette concertation publique préalable. Concertation préalable préparée de longue date puisque dès 2002, un groupe de travail « transports », piloté par la préfecture de Région, organise des réunions d'information auprès des acteurs locaux (élus, DDE...). Le grand public n'est pas concerné. Le dossier présenté à la concertation n'est donc pas nouveau pour tout le monde ; il propose, en fonction des communes, un certain nombre de

20. On peut ajouter à ces sous-dossiers, un qui risque de faire parler de lui dans quelque temps : celui de l'alimentation électrique du réacteur ITER. Celle-ci est prévue à partir de l'utilisation de la ligne THT alimentant le réacteur Tore Supra (depuis 1987). C'est un simple circuit : il faudra le doubler entre le poste électrique de Tavel (près d'Avignon) et ITER. On peut d'ores et déjà penser que la chose ne se fera pas sans les marques laissées par le second débat public en France qui s'est déroulé en 1998 dans le Verdon voisin pour un projet similaire (voir dossier THT BBC de notre étude).

21. Des plates-formes autopropulsées, roulant à 5 km et la nuit, sont prévues pour ces 30 pièces. 300 autres convois, conventionnels, sont aussi prévus, ils rouleront à 30 km/h.

variantes possibles, soumises à discussion avec le public, on l'imagine facilement, majoritairement constitué de riverains potentiellement concernés. Six réunions publiques sont prévues, auxquelles s'ajoutent des réunions de proximité pour les situations les plus problématiques. Ces six réunions concernent chacune un secteur du tracé, regroupant ainsi plusieurs communes. Sur les 18 communes traversées, toutes ne sont pas impactées de la même manière. L'enjeu classique pour le maître d'ouvrage dans ce type de projet (itinéraire routier), est de parvenir par la concertation, à effectuer un maximum d'acquisitions foncières à l'amiable, le reste pris en charge par des indemnités étatiques. Atteinte potentielle à la propriété privée, les réunions publiques ne furent donc pas sans participants : près de 120 personnes en moyenne (à rapporter au nombre d'habitants de ces petites communes), à l'exception de celle organisée à St-Paul-lez-Durance, commune sur le périmètre de laquelle se trouve le site de Cadarache, qui réunit 45 personnes. Cette mobilisation plus faible s'explique de plusieurs manières : d'une part, la réunion concernait exclusivement la commune de St-Paul ; d'autre part, à la tête de ladite commune, son maire, Roger Pizot, est un fervent défenseur du projet (comme il l'avait été en son temps pour la venue du CEA à Cadarache). Doté d'une personnalité forte, à l'image d'un chef de clan, on peut sans trop se tromper penser que les troupes locales présentes étaient dans le rang. Ce fut loin d'être le cas pour la réunion relative au secteur Mallemort/Charleval. L'assistance, agitée et très revendicatrice, n'était pas venue pour une réunion d'information. Une des raisons est que sur cette partie du tracé, des aménagements non négligeables sont à prévoir, des choix sont à faire. Ils sont âprement discutés. Mais l'autre raison, plus profonde encore, a trait à la mémoire d'un autre épisode vécu par les habitants du secteur il y a presque 20 ans maintenant : la concertation organisée à l'occasion du débat sur le tracé du TGV Méditerranée, qui pour certains, a laissé des traces, notamment dans la manière de faire du maître d'ouvrage (aboutissant à certaines expropriations²²). « *On ne nous aura pas une seconde fois* » est la posture prise par nombre de citoyens riverains lors de cette réunion ; une manière de faire monter les enchères. Face à cela, la posture de désamorçage du maître d'ouvrage a joué sur un ressort particulier et à propos duquel il pouvait s'assurer du soutien d'une partie d'un autre groupe d'acteurs, en position relativement délicate dans cette affaire : les élus locaux. Pourquoi délicate ? On a vu que globalement la population élue régionale voyait d'un bon œil l'arrivée d'ITER. Dans ce contexte, la route ITER apparaît comme un effort nécessaire à consentir localement pour l'accueil du projet. Le problème est que l'effort nécessaire en question ressortit beaucoup plus à la bonne volonté d'une somme d'intérêts privés qu'à celle, publique, de la collectivité dans son ensemble. La concertation publique préalable a donc été finalement le lieu de la première réelle confrontation des élus locaux avec leur population. Le désamorçage des conflits potentiels a consisté à annoncer que le chantier de la route allait être une opportunité pour résorber un certains nombres de points noirs présents dans le schéma routier régional, en tout cas pour ceux concernés par le tracé en débat. La route ITER apparaît alors comme un gage d'amélioration des conditions de trafic et de sécurité, et cela dans un laps de temps incomparable aux promesses liées au projet ITER lui-même. Il n'en reste pas moins que ce sont les problèmes publics qui seraient réglés, pas les préoccupations individuelles des privés concernés. C'est la raison pour laquelle, malgré cette tentative de désamorçage, un certain nombre de riverains (on a vu lesquels) restent arc-boutés sur leurs revendications.

Pour conclure sur ce que fut ce débat, on peut revenir à une remarque introductive du compte-rendu de la CPDPD ; parmi d'autres particularités, le débat public ITER en Provence en présente peut-être plus spécifiquement une : les échelles temporelles auxquelles il se confronte. On l'a dit, ITER est un projet de long, voire très long, terme (quasiment à l'échelle du siècle à

22. C'est évidemment cette mémoire sombre qui marque. Car sur cette affaire, le maître d'ouvrage fit, de manière générale, preuve d'une écoute attentive aux revendications locales, augmentant significativement le coût initial de son projet par la réalisation d'ouvrages d'art ou d'insertion paysagère.

venir). Il faut entendre par « projet » le processus dans sa totalité : construction, exploitation, démantèlement, démonstrateur pré-industriel, réacteur de série générateur de puissance. C'est dans ce phasage là que s'inscrivent les quatre mois de débat public organisés par la CNDP. D'où, sûrement, la posture relativement discrète d'une commission consciente des limites de son exercice. L'autre difficulté, en lien avec celle-ci, et qui concerne plus directement les porteurs du projet (ainsi que leurs soutiens locaux) est relative à une posture dictée précisément par le temps long d'un projet de recherche à l'issue incertaine : tenter de faire partager par les communautés locales d'accueil un *horizon d'attente* porteur de bénéfices ; c'est « la part de rêve » à porter ensemble. La difficulté est que la ligne de cet horizon d'attente n'est pas unique (« dans 50 ou 70 ans »). Elle est multi-couches, chacune correspondant si l'on peut dire à un sous-horizon d'attente particulier, et pour certains, très proches dans le temps. D'une manière générale, le ton du débat a donc été celui de la promesse, du « vous allez voir » : avec ITER, le réseau routier s'améliore, avec ITER surtout, l'économie locale, régionale (mais aussi nationale) s'améliore. Aujourd'hui, quatre ans après le débat, alors que le chantier de terrassement ainsi que la route ITER sont (quasiment) achevés, le premier horizon d'attente est atteint. Qu'en est-il sur le terrain quand le rêve proposé est mis à l'épreuve ? C'est l'objet de cette dernière partie.

III. ACCEPTER LA REALITE

« *On nous avait promis monts et merveilles, maintenant on nous dit qu'il faut attendre !* »

Comme cette commerçante de Saint-Paul-lès-Durance, village de 962 âmes et siège d'ITER, les habitants des communes alentour s'impatientent. L'euphorie ressentie au moment du choix du site a cédé la place au doute. »²³ : c'est la teneur de l'ensemble des articles de presse concernant ITER qui furent publiés localement mis aussi à l'échelle nationale à partir du printemps 2010. Un sentiment d'impatience, voire de colère s'est instauré dans l'esprit des riverains, en attente de « retombées » promises quatre ans auparavant. Sur le terrain du chantier, en apparence, tout fonctionne : les travaux de terrassement sont achevés, la route ITER en voie d'achèvement. C'est ailleurs que les choses se compliquent : quand il s'agit de parler de coûts, de délais mais aussi de *retombées* économiques.

Et c'est bien le problème : « les retombées d'ITER » sont bien nommées. Dans le concert d'amertume vis-à-vis du projet, la voix de Roger Pizot (maire de St-Paul-lez-Durance déjà évoqué) dénote, un peu : « *C'est vrai, il y a de la déception* », admet Roger Pizot, le maire de Saint-Paul-lez-Durance. « *Les gens pensaient qu'avec ITER, c'était le roi d'Arabie saoudite qui arrivait ! Le travail y est, mais tout le monde ne peut pas être ingénieur. La commune finance 80 % du certificat d'aptitude pour conduire un petit engin, mais certains jeunes préfèrent jouer aux boules* », déplore-t-il. (article du Monde cité, 12 mai 2010). C'est la ligne de défense de ceux qui continuent de croire au projet, malgré le changement de contexte : « *les retombées ne sont pas à attendre mais les opportunités à saisir* » résumerait la posture de ces « élus partagés entre amertume et soutien au projet » (*Le Monde*, 25 août 2010).

Le déclenchement de cette prise de conscience date, on pouvait l'attendre, d'après la crise financière : un projet de cette envergure économique, politique et géographique ne pouvait passer à côté des conséquences d'une telle crise. Outre les retards dans le calendriers qui s'accumulent, ce sont les coûts qui explosent : on peut considérer que, par rapport aux coûts

23. Article publié dans le quotidien *Le Monde*, daté du 12 mai 2010 et signé par Dominique Arnoult. Plus récemment, dans son édition du 25 août 2010, le même quotidien consacre un dossier entier au projet ITER intitulé « Faut-il renoncer à construire le réacteur ? ».

annoncés en 2001, la facture globale a quasiment triplé. Un conseil international exceptionnel est convoqué fin juillet 2010 pour décider du repositionnement de chacun des partenaires (en matière financière notamment) : pour les plus alarmistes, à l'issue de ce conseil, soit le projet repart, soit il est stoppé. Le projet repartira avec une augmentation significative de la facture pour l'Europe²⁴ : de 2,7 milliards d'Euros, elle aurait dû en dépenser 7,2 ; les pays européens se sont finalement mis d'accord fin juillet 2010 pour aller jusqu'à 6,6 milliards (pour la période de construction qui court maintenant jusqu'en 2020)²⁵. Cette situation n'est pas sans conséquences sur la manière nouvelle de voir le projet mais aussi ce qui a pu être fait sur le terrain. On l'a dit, au moment de l'annonce de l'implantation d'ITER en France, une certaine frénésie s'est emparée des acteurs locaux, notamment au niveau des communes proches du site. Etant, comme la CPDP, dans l'attente de la réponse jusqu'en 2005, un certain nombre de communes a souhaité, dès l'annonce, mettre en œuvre les projets et anticipations qu'elles avaient calculés en cas de réponse positive. C'est le cas de Manosque mais aussi d'autres communes qui, à la manière du syndrome des salles omnisports des années 90 dans les campagnes françaises, souhaitent toutes leur zone d'activités. C'est là qu'intervient le rôle de la mission ITER qui, sous la houlette de la Région PACA et de la préfecture de Région, se positionne comme chef d'orchestre d'une vaste partition où chaque musicien a la tentation du solo. Pour cela, des ateliers régionaux sont organisés intitulés « Iter et les territoires » (au pluriel) qui se donnent pour but à la fois de faire un état des lieux tous domaines confondus (industrie, agriculture, logements, transports, tourisme...) de ce territoire à enjeux qu'est réellement devenu le Val de Durance et surtout de proposer une vision d'avenir unifiée et cohérente du territoire notamment en matière d'urbanisme. D'abord concentrée sur un périmètre isochrone « 20 minutes autour de Cadarache », les gestionnaires régionaux se rendent vite compte que l'intérêt des acteurs locaux dépasse largement les « 20 minutes » : ainsi par exemple, le centre Var (au sud) mais aussi le Nord de la vallée (région de Gap) veulent avoir voix au chapitre. C'est aussi la première fois que l'institution régionale est confrontée à un exercice de gouvernance locale à cette échelle : qu'elle concerne le périmètre géographique ou le périmètre des acteurs invités aux ateliers. Mis à part au grand public, les ateliers « Iter et les territoires » sont ouverts à tous les acteurs souhaitant s'investir dans la réflexion sur l'avenir du Val de Durance : les techniciens de la préfecture, de la Région, des six départements de la Région sont présents, des Parcs naturels régionaux aussi (du Verdon et du Luberon surtout), l'établissement public foncier régional²⁶, des acteurs du monde économique, les élus locaux représentant leur commune ou leurs intercommunalités. Il s'agit en fait de « tous les acteurs » du milieu technique régional (la majorité des élus étant présent lors des grands messes de présentation de l'état d'avancement des réflexions) ; le lieu se veut un espace de travail d'abord technique et pas politique ; c'est en tout cas la réponse qui est faite à celui qui s'étonne de l'absence des associations locales (environnementalistes ou non) aux travaux des ateliers. Une association toutefois fait remarquer sa présence : elle s'appelle « Réussir ITER » et émane de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix qui se positionne comme un partenaire central d'ITER, constituant en cela l'autre pôle d'attraction à côté de Manosque. Le but de l'association est de permettre aux entreprises locales d'accéder aux marchés générés par le projet. Elle vient donc harmonieusement compléter ce panel d'acteurs, tous convaincus par l'idée qu'ITER est une opportunité à ne pas laisser passer.

24. Comme pour les 6 autres partenaires.

25. De même que les coûts, le calendrier a donc été revu : le premier plasma est maintenant attendu en 2019 (2016 annoncé pendant le débat) et les premiers événements de fusion thermonucléaires en 2026.

26. Une de ses tâches a notamment été de mettre en place, dans les communes, des opérations de « pré-zad » afin de freiner une bulle spéculative qui commençait en enfler autour de Cadarache.

Ainsi, pendant trois ans (2006-2009), ces rencontres vont se dérouler avec comme but d'une part, de tenter de former une communauté technico-politique régionale fédérée par le projet ITER²⁷, d'autre part, de réfléchir aux stratégies d'aménagement de la vallée de la Durance. Dans son dernier schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT), la Région PACA met en avant ce qu'elle appelle des « territoires à enjeux ». La zone de Fos-Berre en est un (problématique de la restructuration du tissu économique basé sur la pétrochimie mais pas seulement), la plaine du Var (confrontée à une pression foncière importante due à la saturation du littoral varois), et la vallée de la Durance. La Région justifie cette qualification de territoire à enjeux pour le Val de Durance pour plusieurs raisons : la première est liée à la rivière Durance elle-même ; rivière à bras, elle a toujours été considérée comme dangereuse puisque capricieuse. Outre son utilisation fonctionnelle à des fins d'irrigation et hydroélectriques (« le système Durance-Verdon »), on peut considérer encore aujourd'hui qu'elle reste un espace relativement indompté voire sauvage (à l'exception de certains tronçons où les berges ont été aménagées pour prévenir les crues²⁸). C'est d'ailleurs pourquoi une grosse partie de son cours et de ses rives est classée Natura 2000, en raison notamment de son avifaune et de sa flore. Mais le Val de Durance n'est pas qu'une réserve de nature calée entre le Parc naturel régional du Luberon à l'ouest et celui du Verdon à l'est, c'est aussi un territoire de transit qui relie les Alpes à la Provence ; l'autoroute A51 borde son lit, une voie de chemin de fer (en cours de réaménagement) mène les voyageurs de Marseille à Briançon, des lignes électriques (très) haute tension achèvent de tracer son linéaire. Les études récentes qui ont portées sur le phénomène de métropolisation de la région d'Aix-Marseille mettent clairement en évidence qu'une partie de cette extension urbaine remonte chaque année plus encore le long de l'axe durancien. Enfin, alimentée par de nombreux affluents (le Verdon pour le plus gros au niveau de Cadarache, la Bléone descendant de Digne plus au Nord, le Jabron à Sisteron...), la Durance se présente aussi comme une succession de « carrefours » qui s'égrainent le long de son cours. Ces configurations particulières furent, dans l'histoire de ce territoire, utilisées par l'homme pour implanter les bases d'une industrie qu'on attendrait plutôt en milieu urbain : il s'agit en effet d'industries chimiques qui, quittant la ville pour causes d'inconvénients (odeurs, dangerosité, ...), sont venues dès le début du siècle s'y installer²⁹. La présence d'eau en quantité importante était évidemment un élément de premier ordre pour leur localisation. Ainsi, les sites actuels d'Arkéma à Château-Arnoux-St-Auban (au carrefour Bléone-Durance) ou de Sanofi à Sisteron sont-ils les héritiers de cette période où l'industrie polluante et dangereuse s'est installée à la campagne. Plus tard, une autre industrie est venue s'implanter au carrefour Durance/Verdon, dans un domaine entouré de forêts, à l'écart de la vue comme pour en faire oublier ses risques : le CEA à Cadarache. Ainsi, étonnamment, la grosse industrie (à risque) constitue, depuis le début du siècle, une partie de la culture locale du Val de Durance. Elle vient compléter une autre part importante de son identité : l'activité agricole et notamment les productions fruitières.

C'est dans ce contexte donc que la réflexion sur ces territoires a lieu : que faire de ce territoire à enjeux ? À la manière d'une boîte à idées collective, les ateliers vont se donner pour but, grâce à l'arrivée d'ITER, de collecter toutes les initiatives et envies locales pour faire de cet espace jusqu'alors peu attractif, une vitrine de développement durable en matière d'aménagement du territoire. Et le fil directeur qui va être décidé, relativement tardivement, pour conduire la logique d'aménagement territorial autour d'ITER est celui de l'énergie ; en fait, des énergies. L'idée est cohérente avec le projet ITER : il représente l'énergie des étoiles ; la Durance,

27. Ces rencontres, régulières, auront en effet été l'occasion pour de nombreux acteurs présents d'apprendre à se connaître voire de se rencontrer pour la première fois.

28. Un syndicat mixte d'aménagement de la Durance existe depuis de nombreuses années et qui a joué ce rôle.

29. L'autre raison de ces implantations est liée à un contexte de guerre, la Première ; il s'agissait d'installer loin du front, des lieux de production de gaz moutarde.

l'énergie de l'eau ; et la fermeture progressive mais annoncée d'Arkéma à Château-Arnoux pourrait venir compléter le bouquet énergétique avec l'énergie du soleil. En effet, au début des années 2000, pressant une fermeture inéluctable d'Arkéma, des industriels locaux se positionnent pour une reprise d'une partie du site afin d'y installer une usine de production de panneaux photovoltaïques (l'usine SILPRO comme Silicium et PROVence)³⁰. Pour différentes raisons, essentiellement financières, le projet ne verra pas le jour. Quoiqu'il en soit, l'idée des énergies comme axe fédérateur de la gouvernance territoriale locale est adoptée et le Val de Durance rebaptisé « Vallée des énergies ». Une instance locale joue un rôle central dans la capacité d'assise du concept : le pôle de compétitivité « Cap Energie » créé il y a 5 ans et dont le conseil d'administration est présidé par le CEA de Cadarache. Il est, dans la vallée, un des acteurs du développement récent de fermes photovoltaïques (dont une des plus importantes se situe à Vinon-sur-Verdon). Le CEA n'est d'ailleurs pas aveugle à ces nouvelles orientations énergétiques : depuis l'an passé, il s'est rebaptisé CEA-EA comme « commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives ».

Les ateliers « Iter et les territoires » sont aujourd'hui clos. Ces trois années de réflexion ont abouti à d'une part à la création en cours d'un GIS comme outil de gouvernance ; pendant quelques mois, les acteurs gestionnaires ont hésité à mettre en place une OIN (Opération d'intérêt national) à l'instar de ce qui avait pu se faire dans la Plaine de France. Le projet ITER générerait-il autant d'effets d'entraînement pour aller jusque là³¹ ? La réponse GIS est peut-être un des signes d'une frénésie des débuts retombée. L'autre résultat des ateliers fut, récemment, la sélection de trois cabinets internationaux d'architecture et d'urbanisme en charge de proposer des scénarios d'aménagement pour la vallée des énergies. Le travail est en cours, en concertation avec les acteurs locaux. L'épreuve de réalité qui suivra, consistant à la mise en œuvre effective du ou des scénarios retenus, risque fort de se heurter à la pente naturelle des individualismes communaux dans cette partie intérieure de la Provence. On peut toutefois avancer que, quel que sera l'aboutissement concret de cette période de réflexion, elle aura au moins eu le mérite de générer une prise de conscience, notamment au niveau des élus locaux, que leurs avenir, pour partie, était interdépendants. Certains des projets anticipés par quelques uns d'entre eux apparaissent aujourd'hui comme surdimensionnés au regard des promesses d'ITER :

« A Manosque, on reproche au maire, Bernard Jeanmet-Péralta, de prendre le prétexte d'ITER pour lancer des projets "démésurés", comme un centre commercial de 20 000 m². L'association Chanteprunier voit d'un très mauvais œil cette ZAC qui rayerait de la carte des terres agricoles. "Les terrains sont achetés 11 euros le m² et revendus 234 euros en moyenne", affirme le président de l'association. "On m'a refusé un permis de construire parce que j'étais en zone inondable et subitement tout est possible", ajoute un propriétaire. Le maire, ancien industriel, se félicite, lui, de gérer sa commune "comme une entreprise". "La perception d'une grande réalisation est très subjective. Elle varie en fonction des attaches au territoire, de la situation familiale, sociale", résume Claude Cheilan, le maire de Vinon-sur-Verdon, commune la plus proche du futur réacteur. "Il y a tellement peu de territoires appelés à se développer qu'il serait stupide de cracher dans la soupe", dit-il. Mais, ajoute-t-il, à trop vouloir cette machine du futur, on a oublié le quotidien. » (Le Monde, 12 mai 2010).

30. Le site d'Arkéma est classé SEVESO 2 (au même titre que Sanofi à Sisteron d'ailleurs). Ce classement est aussi requis pour la construction des panneaux photovoltaïques qui manipule en autres produits du silicium gazeux et du chlore.

31. En phase d'exploitation, ITER emploiera environ 1000 personnes (600 ingénieurs et 400 techniciens). Dans l'enceinte du CEA aujourd'hui 4500 personnes travaillent. Le plus gros employeur de la Région (Eurocopter) environ 8000.

Entre un débat public boudé par les opposants, outil d'information du maître d'ouvrage pour des riverains plus curieux que positionnés et une période de réflexion technico-politique réservée à une expertise territoriale, le grand public apparaît aujourd'hui comme le grand absent de la mise en discussion dans l'espace public de ce projet d'envergure mondiale. Une des conclusions qu'on peut avancer est que la démesure du projet ITER n'est pas la même pour tous : elle reste forte pour certains scientifiques qui, confortés par l'actualité du dossier (hausse des coûts et allongement des délais), reprennent la tribune dans les médias avec les mêmes arguments qu'avant le débat. Elle se restreint drastiquement pour le riverain dont le quotidien, mis à part quelques faciès asiatiques ou indiens nouveaux sur le samedi matin sur le marché de Manosque, demeure relativement inchangé. ITER reste encore finalement une affaire d'experts, pas de territoire. Dans le Val de Durance, on en a débattu... pour l'accepter.

« Les conditions probablement de sa réussite (projet ITER) en termes de réalisation, mais également ses conditions de réussite en termes d'acceptabilité par la région d'accueil, supposent que l'on puisse en débattre. » Préfet Imbert (responsable de la mission ITER), réunion du « débat sur le débat », Marseille, 20 mars 2006.

IV. POSTFACE

Un des principes communs qui a régi l'ensemble des six dossiers contenus dans cette recherche réside dans le fait que, plus que de compréhension de dossiers, nous avons travaillé à la mise en évidence de *trajectoires de dossiers*, dans leur singularité comme dans leur ressemblance ou croisement. Dès lors que les dossiers ne sont pas clos (quand bien même ils pourraient l'être), des éléments externes ou issus de leur propre dynamique continuent à venir les percuter, orientant ou non leur trajectoire.

Le cas du dossier ITER en fait partie puisqu'il se confronte depuis plus d'un an maintenant à au moins trois éléments de contexte, potentiellement en capacité d'atteindre la portée de la période de concertation (2005) de ce dossier. Ces éléments sont, par ordre d'apparition :

- la catastrophe de Fukushima Dai Ichi débutée le 11 mars 2011,
- l'enquête publique qui a fait suite au débat public « Iter en Provence » et qui s'est déroulée du 15 juin au 20 juillet 2011,
- l'ajout d'un nouvel argument dans le camp des anti à partir du mois d'octobre 2011 : le risque de disruption au sein du tokamak.

En d'autres termes, en quoi cette actualité dense de l'année 2011 a fait bouger les lignes d'un projet qui n'avait jusqu'alors pas trouvé les appuis nécessaires à sa contestation profonde ? Pour rappel, bien que le débat public « Iter en Provence » soit intervenu juste après ceux, très controversés, du réacteur « EPR tête de série » de Flamanville et du débat national sur la gestion des déchets radioactifs, et dans des contextes jugés similaires par les opposants³², la mobilisation locale (et nationale) pendant le débat ne fut pas à la hauteur des enjeux annoncés pour le projet mondial de fusion thermonucléaire. Qui plus est, pour la partie qui s'y exprima, elle ne concerna finalement que les effets sociaux et économiques de la technique, pas la technique elle-même : inquiétude quant aux places dans les crèches et écoles environnantes suite à l'arrivée annoncée en masse des cadres internationaux d'ITER, crainte d'une hausse

32. Qui, en substance, s'opposèrent au principe même de débattre pour des projets « déjà décidés ».

déraisonnable du prix du foncier local qui excluait de l'accès la propriété, par manque de puissance financière, les « natifs » et déjà résidents locaux...

La technique (de fusion), ses acquis, ses points clefs, ses zones de faiblesse, ses inconnues aussi fut la grande absente des débats. Le premier événement de 2011 vient la remettre au centre des débats.

1. La portée de la grande échelle : un tsunami au Japon qui englouti ITER en Provence ou le surélève ?

Iter est un projet mondial de recherche pour la mise en place d'un réacteur de fusion thermonucléaire. Pourtant, ce sont bien la France (lieu d'accueil du site Iter pour la construction du réacteur) et le Japon (qui a la direction du projet) qui apparaissent comme leaders du projet. Quand le 11 mars 2011, un tsunami s'abat sur la côte ouest du Japon avec les conséquences qu'on sait, le premier réflexe a été, pour les opposants comme pour les tenants d'Iter : quelles conséquences pour le projet en France ? La remise en cause généralisée du nucléaire, sur un fond d'urgence dictée par une catastrophe en cours, n'a, au départ, pas épargné Iter, dont certains prévoyaient déjà l'arrêt immédiat des travaux ; le tout dans une confusion de termes où la *fusion* du cœur de Fukushima s'est apparentée, dans certains discours anti, au réacteur de *fusion* d'Iter... L'intervention de l'autorité de sûreté nucléaire (ASN) ainsi que celle de l'IRSN (institut d'expertise français mobilisé à Fukushima), demandant des tests de résistance pour les installations nucléaires de base (INB) tout en précisant que le parc nucléaire français restait le plus sûr du monde, eut pour effet de faire retomber une tension locale réelle basée sur un manque d'information en la matière. Sur le site de Cadarache et d'Iter, si le risque de tsunami est peu probable, celui lié à la sismicité des lieux est réel. Bâti sur la faille de la Durance, le centre de Cadarache a dû dès sa construction renforcer ses installations par des barrières parasismiques. La catastrophe de Fukushima, manifestation magistrale de ce que F. Chateauraynaud appelle « le surgissement du milieu »³³, a donc localement, comme pour tenir le parallèle à tout prix, fait ressortir dans le débat local non pas les aspects techniques du projet mais ceux liés au milieu naturel : tsunami au Japon, risque sismique en France. Le maître d'ouvrage, qui s'était déjà préparé de longue date à ce type d'argument, n'a pas eu de mal à mettre en avant toutes les précautions prises dans ce sens, et cela depuis la création du centre à Cadarache à la fin des années 1950. L'opposition locale n'a pu, une fois de plus, asseoir sa critique malgré un contexte général *a priori* favorable. *A priori* seulement car, contre toute attente, un tel événement a finalement contribué à mettre en avant une des caractéristiques fortes du projet Iter comme garante de la sûreté du projet : sa dimension internationale avec 34 nations engagées. En d'autres termes, ce que la catastrophe de Fukushima a entre autre révélé, c'est la faiblesse organisationnelle et gestionnaire de structures de production qui, soit sont du ressort de la sphère privée (Tepco au Japon), soit même de la sphère étatique, soit un mixte des deux. Une des garanties de sûreté des installations ou des projets nucléaires apparaît, après Fukushima, comme étant dès lors liée à la nature de leur montage, avant même les techniques utilisées : la coopération internationale, loin des « petits arrangements » locaux ou nationaux.

Finalement, l'effet local le plus direct de la catastrophe de Fukushima pourrait être, le 17 janvier 2012, l'organisation d'un exercice grandeur nature dont le scénario était : un séisme à Cadarache. On y apprend que l'événement japonais n'y est en fait pour rien : « l'idée de ce test

33. Voir sa série de billets publiés sur le [carnet de recherche Socioargu](#) : [Pour une histoire politique du corium](#) (Le sens de l'irréversible 3ème partie), 31 octobre 2011 ; [Le sens de l'irréversible. Chronique du nucléaire civil après Fukushima](#), [2ème partie](#), 22 juillet 2011 ; [1ère partie](#), 27 mai 2011.

grandeur nature a germé lors du centenaire du séisme de Lambesc en 1909. Le cahier des charges n'a pas été modifié après Fukushima »³⁴. Bien que le PPI ait été déclenché pour l'occasion, les riverains ne se sont rendus compte de rien, ou presque : les sirènes de Cadarache ne s'entendent pas à Vinon, commune voisine. Comme ils ne s'étaient pas beaucoup plus déplacés pour remplir les registres de l'enquête publique au mois de juin 2011, deuxième élément de contexte pour nous ici.

2. Une enquête publique d'échelle mondiale à St Paul-lez-Durance

La procédure est suivie : à l'issue d'un débat public, après autorisation de poursuite du projet par les responsables gouvernementaux concernés, une enquête publique est organisée. Celle qui demande l'autorisation de création de l'installation ITER se déroule entre le 15 juin et le 4 août 2011, dans douze communes riveraines du site. Plus de 10.000 particuliers s'y sont exprimés d'une manière ou d'une autre³⁵, de France et d'Europe, pour ce projet d'envergure mondiale. Un mois après sa clôture, la commission d'enquête a rendu ses conclusions : elles sont « favorables à la poursuite du processus d'autorisation de création de l'INB ITER ». L'avis d'une enquête publique n'est pas contraignant ; comment d'ailleurs pourrait-il l'être dans le cadre d'un projet d'une telle envergure dont on a déjà dit que les décisions de création avaient été prises il y a plusieurs années, à une toute autre échelle que celle du territoire d'accueil. Quoiqu'il en soit, l'avis est favorable mais « avec recommandations ». Cette mention n'est pas anodine quand on sait ce que le débat public « Iter en Provence » en 2006 n'a pu faire ressortir dans les débats d'alors. De manière relativement paradoxale, l'enquête publique d'Iter semble ainsi avoir été le lieu d'une mobilisation locale axée, pour la première fois, sur deux grands aspects jusqu'alors finalement peu débattus : la question des impacts environnementaux du projet et les questions strictement techniques liées au projet. Les recommandations de la commission d'enquête sont en effet de l'ordre de :

- « que la phase d'optimisation des systèmes de détritiation et de robotisation ait été réalisée avant le démarrage des expérimentations ;
- qu'une campagne expérimentale d'essais aux fins de validation des codes de calcul de dispersion atmosphérique, à laquelle Iter Organization s'est engagée, soit effectuée au plus tôt ;
- qu'il y a lieu d'envisager des scénarii complémentaires d'accidents avec imbrication des causes externes et internes, dans le cadre des « stress tests », et prendre en compte les conséquences avant le démarrage de l'installation. »³⁶

Autrement dit, le propos est technique et cela peut-être pour la première fois dans les rapports entre le maître d'ouvrage et les citoyens sollicités pour la concertation. C'est ce qu'aura permis l'enquête publique qui, malgré la relative faiblesse de sa fréquentation (au regard des répercussions du projet et de sa dimension internationale), a donné l'occasion aux riverains locaux, pour beaucoup opposants au projet, d'exprimer leurs inquiétudes, demande d'information ou même, de manière plus classique, leur opposition, argumentée ou non. Malgré cela, la dynamique du projet n'est pas modifiée : les travaux sur le site se poursuivent, après

34. « Comment le centre nucléaire de Cadarache réagirait en cas de séisme », *Le Monde*, 19 janvier 2012.

35. « Sur les 10.606 avis qui sont parvenus à la Commission, seules 79 personnes physiques sont réellement allées à la rencontre des commissaires. 79 avis parfaitement répartis entre 35 "pour", autant de contre, et 9 "sans opinion". Pour le reste, il s'agissait donc de courriers et courriels, renvoyant le plus souvent aux mêmes pétitions. » (conclusions du rapport d'enquête publique, septembre 2011).

36. Conclusions du rapport d'enquête publique « Iter », 9 septembre 2011, p.5.

ceux, déjà réalisés de la « route Iter ». C'est dans ce contexte, et peut-être en lien avec l'enquête publique, qu'un autre événement vient quelques semaines après la clôture de l'enquête renouveler et donc renforcer l'argumentation des opposants au projet : la re-découverte des disruptions.

3. Une accroche technique de l'argumentation d'opposition au projet Iter

Sur un tel dossier, les questions techniques restent l'apanage des experts. On a vu comment et en quoi certains scientifiques de renom avaient pu prendre position pour ou contre le projet, en basant leur argumentation sur des données techniques qualifiant sa faisabilité ou sa non-faisabilité. À côté, d'autres préoccupations et inquiétudes se sont faites jour, issues des riverains : les questions techniques, on l'a vu, sont restées en sourdine au départ, comparées aux interrogations sur les conséquences socio-économiques du projet. Cette bipartition dans la structuration de l'opposition s'est en partie modifiée par l'intermédiaire de l'enquête publique. Cette « scientification de l'argumentation locale » va trouver, dans l'épisode des disruptions, une nouvelle tentative de renforcer ce pilier-là. Avec l'argument des disruptions, on assiste en effet à la tentative de faire transiter l'argument technique d'expertise vers les militants locaux, par le biais d'un passeur.

Cette tentative est le fait de Michèle Rivasi, députée Europe-Écologie-Les Verts, par ailleurs fondatrice de la Criirad, déjà mentionnée. En octobre 2011, elle se rapproche de Jean-Pierre Petit, physicien, directeur de recherche CNRS en retraite, qui connaît bien le sujet et notamment celui des risques de disruptions dans les tokamaks (tore de confinement du plasma). La disruption se caractérise par l'apparition brutale d'instabilités du plasma dans la chambre de confinement (tore). On la compare parfois à un coup de foudre entre le plasma et le Tore, pouvant potentiellement remettre en cause l'étanchéité de ce dernier. Ce risque est connu depuis plusieurs dizaines d'années, depuis les premiers travaux sur le comportement des tokamaks. Avec l'augmentation de la puissance des installations, les disruptions elles aussi augmentent en intensité. Le projet Iter n'échappe pas à cette règle, ce sera même le plus gros tokamak au monde. Une analyse prospérienne du débat public ITER aurait montré que cette question (et le terme même de disruption) n'a alors pas été abordée. C'est un argument stratégique de plus pour les opposants au projet : comme si le maître d'ouvrage avait volontairement omis d'en parler, pour ne pas inquiéter les populations ; les conférences que donnent Jean-Pierre Petit sur le sujet s'intitulent d'ailleurs « Iter ou le vice caché ».

Pourtant, ce qui pourrait apparaître comme un nouveau souffle pour une opposition jusqu'alors relativement peu structurée ne semble pas être en capacité d'inverser la tendance.

Rarement, dans l'histoire du projet, les éléments de contexte (qui plus est disjointes) se sont autant cumulés pour créer, en apparence, les conditions d'une possible mise en question circonstanciée. La réalité sur le terrain est tout autre :

« Une passerelle en guise de symbole sur un chantier digne d'une ruche. Le pont transparent qui, dans quelques années, permettra de relier le secteur administratif au centre de recherche nucléaire a été installé. Les travaux de construction avancent vite, et bien, pour le projet de recherche Iter. Et 2012 sera sans aucun doute l'année des premières grosses livraisons. Après le bâtiment des bobines, les premiers mois (le plus grand du site, où seront construites les plus grosses pièces du tokamak), Iter Organization vient de célébrer la fin de l'installation parasismique.

Un premier temps fort, en attendant l'événement de l'année : l'emménagement dans les nouveaux locaux. Le mois dernier, les salariés d'Iter Organization ont assisté à une visite en 3D de leur futur siège administratif. Un spectacle saisissant qui a permis à chacun de visualiser ses prochaines conditions de travail. Tim Watson, directeur du service "bâtiments et infrastructures", a annoncé que l'emménagement aurait lieu au mois d'octobre. Ce qui signifie donc que les travaux n'ont pas pris de retard et que la livraison, qui a toujours été programmée à l'été 2012, devrait avoir lieu en temps et en heure. Les locaux, redimensionnés à plusieurs reprises depuis le début du projet, pourront accueillir 500 personnes. Même si une extension est en cours de négociations pour porter la capacité totale à 850. » (La Provence, avril 2012).

Doit-on aller jusqu'à penser que l'échelle internationale des projets scientifiques constitue une garantie de leur robustesse technico-stratégique mais une faiblesse de leur inscription citoyenne ? La non-réussite d'iter semble aujourd'hui beaucoup plus liée à des questions techniques non encore résolues qu'à des visions d'avenir concurrentes sur les rapports des sociétés à leurs énergies.

Liste des documents de références sur le dossier ITER :

CEA, 2005, *Dossier du débat Iter-en-Provence*

CPDP, 2006, *Compte-rendu du débat Iter-en-Provence*

Fournier P., Leborgne M., Mattina C., 2010, *Mono-industries à risques et territoires : le cas de la vallée des énergies en Durance*, recherche en cours (financement : Région Paca)

Jacquinet J. (Arnoux R.), 2006, *ITER, le chemin des étoiles*, Édisud.

**LA PORTEE DE LA CONCERTATION.
MODELISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA
PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DECISIONNELS**

**CHAPITRE VI
LE DEBAT PUBLIC SUR LA POLITIQUE DES
TRANSPORTS DANS LA VALLEE DU RHONE ET
L'ARC LANGUEDOCIEN (VRAL) :
LA CONSTITUTION D'UNE PROBLEMATIQUE
SECTORIELLE POUR UN DEBAT DE POLITIQUE
GENERALE**

INGRID TAFERE (GSPR ET INRETS)

**CHAPITRE VI. LE DEBAT VRAL :
LA CONSTITUTION D'UNE PROBLEMATIQUE SECTORIELLE
POUR UN DEBAT DE POLITIQUE GENERALE**

SOMMAIRE

Introduction	221
I. La construction « par le haut » de la problématique du dossier VRAL : l'élaboration d'une politique sectorielle par le MTETM	222
1. L'émergence du « dossier VRAL ».....	223
2. Premiers pas vers les acteurs du territoire : Étude de contexte territorial	224
3. La consultation préalable des élus et la constitution du dossier de saisine : « flop » de la procédure, silence radio des « concertés », et constitution d'un « maître d'ouvrage » bicéphale	225
II. La préparation du débat (septembre 2005 - 9 mars 2006) : participation des acteurs et incapacité de l'État à construire des scénarii	226
1. Dynamique de cette période de préparation :.....	226
2. Des arguments constitués en amont du débat.....	228
3. Une anticipation du débat public : débat sur le débat en amont de sa tenue	228
4. Contribution des acteurs en amont du débat : vers une structuration du dossier support et du débat.....	230
III. Un débat public (27 mars-26 juillet) de politique sectorielle	235
1. Un lancement du débat pauvre en public et en arguments nouveaux	236
2. Un débat technique et dépassionné	241
3. Évolution du débat : une argumentation en continuité avec les premières prises de positions	244
4. Les représentations et normes de la société à l'épreuve de la discussion	250
5. Une recherche de prise ailleurs que dans l'argumentation : des processus de coopération.....	252
IV. Des « effets » visibles du débat	254
1. Décision de l'État	254
2. Mobilisation associative et effets transversaux	256
V. La « portée » : Mise en perspective conclusive	256
1. Registres et arguments : Comment les acteurs essaient-ils de faire « porter » leurs arguments ?	256
2. Qu'est-ce qui résiste (ou pas) ?	259
Conclusion	262

CHAPITRE VI. LE DEBAT PUBLIC SUR LA POLITIQUE DES TRANSPORTS DANS LA VALLEE DU RHONE ET L'ARC LANGUEDOCIEN (VRAL) : LA CONSTITUTION D'UNE PROBLEMATIQUE SECTORIELLE POUR UN DEBAT DE POLITIQUE GENERALE

INTRODUCTION

Le dossier « VRAL » émerge avec l'élaboration d'une problématique et d'une vision de l'aménagement du territoire depuis Paris, par le ministère de l'Équipement, qui en a alors la compétence. L'origine de la problématique du dossier, concernant la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien, trouve son origine dès l'élaboration des schémas multimodaux, en 2002. Un an après, le CIADT identifie le couloir Rhodanien et son prolongement vers l'Espagne comme axe majeur du développement économique national, pensé essentiellement en termes de développement routier, et envisage un débat public. Mais les territoires se structurent autrement, localement, et développent une vision différente de l'aménagement du territoire, plus « territoriale », et privilégiant un axe est-ouest. Il faut dire que les trois régions concernées ne sont pas des terrains vierges en termes de projets d'infrastructures et de débat, et notamment sur des questions de transport.

L'implication du ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) dans le dossier, qu'oblige la loi sur le débat public, fait quelque peu évoluer la problématique et la construction du dossier. Mais l'opposition dans les visions d'aménagement du territoire et du développement des transports demeure, et les demandes des territoires d'une requalification de la problématique n'aboutissent pas. Les élus restent d'ailleurs majoritairement muets lors de la consultation préalable organisée à cet effet. Le débat VRAL, second débat de politique générale et premier du genre concernant les transports, compte alors avec la répétition d'arguments par les acteurs, et souffre de la « non possibilité » d'un véritable échange : la complexité du sujet et l'absence de scénario contrasté qui puisse présenter les conséquences et impacts, locaux et globaux constituent une véritable difficulté pour les acteurs. Ces derniers, essentiellement institutionnels, socioéconomiques et associatifs peinent à sortir de l'opposition environnement-congestion, portée par le « maître d'ouvrage bicéphale ». Il s'agit pour large part de la mise en visibilité de positions et arguments structurés sur d'autres scènes de débat que de discussion collective. Quant à l'atelier citoyen organisé par la CPDP, on peut dire qu'il peine à porter dans un débat où l'on ne lui donne guère de place...

La portée du débat est toutefois visible, que ce soit au niveau de l'évolution du développement des projets de transport, la reconnaissance de la complexité des niveaux de réflexion et de construction de la connaissance, ou les problèmes décisionnels accrus par la décentralisation de la compétence en termes d'aménagement du territoire aux régions et la multiplication des acteurs. De nouvelles catégories sont également mises en travail au cours de cette période du dossier, qui pourront structurer ou *porter dans* d'autres scènes de débats ou négociations. On peut d'ailleurs voir ici le poids de la structuration des catégories, arguments, visions du territoire construites notamment au cours du débat LGV Paca.

De même, cette scène de visibilité que constitue le débat public est un moment spécifique que les acteurs utilisent, au-delà de l'expression de leurs arguments, pour tenter d'augmenter leurs puissances d'expression. Ces recherches de prises donnent lieu à une typologie d'arguments spécifique au débat public, ainsi qu'à des nouveaux modes de coopérations, d'actions conjointes ou collectives.

Deux phases structurent l'évolution de ce dossier :

Première phase : la construction « par le haut » de la problématique, ou l'élaboration d'une politique sectorielle par le MTETM. Cette phase prévoit l'organisation d'un débat public. (2002 à 2004) et met en place une consultation des élus. Cette période est également marquée par l'absence de réponse des élus (octobre 2004-mai 2005) et l'implication du MEDD dans le dossier.

Deuxième phase : La deuxième phase est celle du débat public.

Tout d'abord, la préparation du débat et le début de celui-ci, pendant laquelle les acteurs sont invités à contribuer à la structuration du débat et du dossier support. Les positions des acteurs sont énoncées, opposant notamment d'autres visions de l'aménagement du territoire et demandant l'élaboration de scénarii contrastés afin de pouvoir envisager les conséquences transversales, ce que n'arrive pas à faire l'État. Au cours de cette période, des acteurs du territoire qui étaient jusqu'alors restés muets face aux initiatives étatiques pour les impliquer dans ce dossier commencent à se mobiliser et à exprimer leurs positions et arguments, que ce soit concernant la problématique ou manière dont elle est construite « depuis le haut », ou sur le déroulement du débat public lui-même. Le début du débat public ne compte, quant à lui, pas de réels changements d'arguments ou de coordinations entre les acteurs. Les configurations sont relativement stabilisées, avec des arguments structurés essentiellement avant le débat, dans d'autres scènes de discussion et négociation, et notamment au cours du débat LGV Paca.

Ensuite, le débat public, organisé par la CNDP du 27 mars au 20 juillet. Le débat est essentiellement dépassionné et structuré en fonction de controverses sociotechniques assez complexes. Les positions évoluent peu ou pas, et le public du débat est essentiellement composé d'institutionnels, associatifs, sociaux économiques. Un atelier citoyen, processus hérité de la conférence de citoyen danoise est organisé, comme modalité du débat.

Les spécificités des deux phases de ce dossier donnent ici lieu à une description, portant une attention particulière à l'argumentation. La phase du débat public est naturellement la plus renseignée, en raison de l'aspect visible et concentré des matériaux qui la constituent. Une quatrième partie vise à décrire les effets visibles du débat. Notamment, la décision suivant le débat public tient compte des oppositions à l'élargissement des autoroutes et d'autres mesures qui ressortent du débat, et des mesures de planification et observatoire afin de construire une connaissance commune sont initiées. La cinquième partie, conclusive, vise à mettre en perspective la portée des arguments et actions entreprises par les acteurs tout au long de ce dossier, dans l'esprit d'une balistique sociologique. L'atelier citoyen, qui fait partie du dossier VRAL bénéficiera d'une analyse séparée dans le prochain chapitre, d'un « focus », suivie d'une conclusion concernant plus spécifiquement la portée des dispositifs et leurs liens.

I. LA CONSTRUCTION « PAR LE HAUT » DE LA PROBLEMATIQUE DU DOSSIER VRAL : L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE SECTORIELLE PAR LE MTETM

La première phase de ce dossier voit la constitution « par le haut » d'une problématique et des essais répétés pour impliquer les acteurs du territoire, pour que ça « prenne ». En vain... Au cours de cette phase, si le choix de faire un débat public arrive très vite et semble faire consensus, concernant pourtant un débat de politique générale, et de fait non soumis à l'obligation de la loi, on voit également d'autres dispositifs de concertations envisagés. (Conférence de citoyens, consultation des élus, débat)

1. L'émergence du « dossier VRAL »

C'est au cours de l'élaboration des schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises¹, en 2002, qu'émerge la problématique « VRAL ». Les axes Rhodanien et languedocien sont identifiés comme majeurs pour le développement économique du territoire national. Le premier, particulièrement développé en termes de transport et décrit comme une « évidence géographique », s'avère être un des corridors multimodaux les plus équipés d'Europe, avec deux routes nationales, une autoroute, deux lignes classiques ferroviaires, une LGV, un fleuve aménagé à grand gabarit desservant le deuxième port maritime français. Son prolongement vers l'Espagne est toutefois moins équipé, avec une voie ferrée, une autoroute, et une nationale.

Les documents de planification envisagent alors le fonctionnement des axes de transport dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien comme enjeux stratégique multimodal majeur, au niveau national et international, et indiquent :

« Dans le quart Sud-Est, le problème de la congestion de la vallée du Rhône et du couloir languedocien sera appréhendé de manière globale ». Le texte annonce aussi la conduite d'un débat public sur la question : « Les solutions définitives seront arrêtées à l'issue d'un débat public multimodal organisé sous l'égide de la Commission Nationale du Débat Public. Les mesures de préservation et de réalisation correspondantes pourront alors être prises, si nécessaires. »,

Le nouveau Ministre de l'équipement réaffirme d'ailleurs cette position à plusieurs reprises. Toutefois, si ce choix d'un débat public apparaît déjà à ce stade du dossier, d'autres dispositifs sont envisagés, en amont du débat. L'organisation d'une conférence de citoyen afin d'éclairer la problématique du débat aurait été évoquée, durant cette période, dans les couloirs de l'administration, sans toutefois devenir une proposition officielle. Il semble que la suspension du projet de troisième aéroport par le nouveau gouvernement en 2002 ait plutôt orienté dans le sens d'une consultation des élus, le reproche principalement fait au débat dit « DUCSAI » (démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international) ayant été de ne pas avoir été précédé d'une concertation institutionnelle des élus et des parlementaires. (Barnola, 2006). Le nouveau gouvernement remet quant à lui en question les schémas de service, et initie un débat parlementaire (mai-juin 2003) prenant appui sur une étude prospective de la DATAR.

Lors du CIADT du 18 décembre 2003, le couloir rhodanien et son prolongement en Languedoc Roussillon jusqu'à l'Espagne sont actés comme axe majeur de transport d'envergure nationale, dont le bon fonctionnement conditionne le développement économique. Se basant sur des prospectives annonçant une hausse conséquente des trafics et devant l'augmentation des polluants et risques environnementaux, le gouvernement considère « indispensable d'étudier toutes les perspectives de développement des modes alternatifs à la route et les possibilités de report modaux, ainsi que d'envisager un accroissement de la capacité du réseau autoroutier du Grand Sud-est ».

Un document présentant la problématique des transports dans la vallée du Rhône est établi. Le CIADT identifie notamment « quatre priorités pour un développement durable des transports » :

« l'amélioration de la qualité de service rendu à l'utilisateur »,

le « rééquilibrage nécessaire entre les différents modes de transport »,

1. Décret du 18 avril 2002.

« l'impératif de sécurité routière »,

« la lutte contre le bruit ».

La priorité est donnée au recentrage sur un « réseau structurant d'infrastructures », l'optimisation des réseaux existants, et le développement du réseau routier pour « assurer la fluidité des grands axes de transit Nord-Sud ». La question des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien est alors essentiellement traitée comme problématique du développement routier sur le territoire national, dans une logique d'inscription dans les flux d'échanges européens selon une logique Nord/Sud. Cette approche rompt quelque peu d'avec celle des schémas de services collectifs, qui posaient la question de l'inégalité des territoires, et se construit en fonction d'une approche sectorielle.

C'est également au cours de ce CIADT que la saisine de la commission nationale du débat public est annoncée. Mais la loi de démocratie de proximité de 2002 stipule que la saisine de la Commission par un ministère doit être réalisée conjointement avec le Ministère chargé de l'environnement. C'est ainsi que le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) est impliqué dans cette problématique, portée jusqu'alors par le seul ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (MTETM).

2. Premiers pas vers les acteurs du territoire : Étude de contexte territorial

Une étude de contexte, conduite par Menscom, est engagée de novembre 2003 à février 2004. Les résultats de l'enquête présentent notamment la mise en cause de l'approche adoptée en termes d'aménagement du territoire selon un axe nord/Sud, au détriment des besoins locaux est-ouest d'un axe Barcelone-Gênes défendus par les départements bordant le Rhône et les deux régions côtières. Il faut dire que cette période coïncide précisément avec l'étude de contexte réalisée par RFF concernant le débat public LGV Paca. Les mêmes acteurs, en Paca, sont contactés et interrogés sur les deux dossiers. Le dossier Paca va même un peu plus vite, puisque la conférence sur les premières études est tenue par le ministre de l'Équipement, du transport, du logement, du tourisme et de la mer en mars 2003, organisant un partenariat technique avec les collectivités régionales et départementales ainsi qu'un cofinancement. Le mois d'après, un rapport de la DATAR préconise un arc méditerranéen de la grande vitesse allant de Barcelone à Gênes. L'étude de contexte présente aussi la Région PACA et la région Rhône-Alpes en opposition, avec le Lyon Turin et le tunnel Montgenèvre, concernant les traversées alpines, et la première met en avant qu'elle serait mise à l'écart des flux entre l'Espagne et l'Italie s'ils sont polarisés par le Lyon Turin. Les deux régions s'accordent sur l'accumulation des nuisances sur un même territoire. Le chantier de la LGV méditerranée a notamment marqué les esprits.

Concernant les modes de transports, les acteurs s'accordent à reconnaître le potentiel des voies de fer, favorisent l'amélioration des voies existantes à la construction de nouvelles infrastructures qui font d'ailleurs, tous modes confondus, débat. La congestion n'est pas perçue de la même manière par les différents acteurs interrogés, ni ses causes. Un meilleur maillage régional est également défendu. Le débat public est perçu avec scepticisme, soulevant des doutes quant à son instrumentalisation pour vendre des projets déjà fait, légitimer des décisions déjà prises, quant à la sincérité et la fiabilité de l'information et des chiffres. Certains élus de PACA et de la Drôme avouent ne pas être prêts à affronter l'opinion publique sur ces sujets sensibles et souhaitent un portage du débat par l'État. A contrario, les acteurs économiques se sentent les principaux porteurs des enjeux régionaux des territoires, et souhaitent éviter que les politiques locales ne confisquent le débat.

3. La consultation préalable des élus et la constitution du dossier de saisine : « flop » de la procédure, silence radio des « concertés », et constitution d'un « maître d'ouvrage » bicéphale

À cette période de consultation des acteurs du territoire pour réaliser l'étude de contexte a suivi la mise en place d'une consultation des élus, « en préalable à un débat public », sur la base du « rapport Blanchet », d'octobre 2004 à mai 2005 : les présidents des conseils régionaux, de Rhône-Alpes, PACA, Languedoc-Roussillon, présidents des conseils généraux, présidents de grandes agglomérations, sénateurs, députés, etc. Mais cette tentative d'implication des élus n'a pas eu la portée attendue, et l'on peut même parler d'un « flop » de la procédure.

En effet, une trentaine seulement de contributions est reçue. Les trois conseils régionaux restent silencieux, seuls quatre députés répondent. Les représentants du gouvernement s'étonnent qu'en dépit de la mise en ligne de la lettre sur Internet, il n'y ait qu'une très faible manifestation du milieu associatif, ainsi que du peu de relais médiatique. Mais il faut dire que les associations n'étaient pas invitées à participer activement à cette concertation visant les élus.

L'État souligne, de manière globale, que la confusion d'avec le débat n'est pas faite, et retient trois points de cette concertation : tout d'abord, la forte attente de débat public. Ensuite, une congestion « *inéluçtable dans la vallée du Rhône et la nécessité de mettre en œuvre des solutions modales variées* »², notamment alternatives à la route (l'étude de contexte issue des avis des acteurs du territoire présentait des résultats beaucoup plus contrastés sur ce point). Concernant le routier, l'aménagement des infrastructures existantes et l'achèvement des projets engagés. (2X2 voies de la RN 88). L'autoroute Piémont n'est que peu soutenue. L'élargissement de l'A7 paraît nécessaire à certains acteurs. Une prise en compte de l'aérien est aussi demandée. Enfin, une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux, notamment Kyoto.

Si le taux de réponse est faible et les Régions restent silencieuses à cette procédure engagée par l'État, une partie du territoire, en Paca, se mobilise autour de la question du débat LGV Paca, en préparation. Des réunions publiques jalonnent le territoire, les cofinanceurs travaillent avec RFF à l'élaboration du dossier support, les associations communiquent.

Le dossier présenté lors de la saisine de la CNDP, le 27 mai 2005 est donc élaboré sur la base de l'étude de contexte réalisée et d'une consultation « ratée » des élus. Une évolution dans la manière de travailler du gouvernement apparaît cependant, avec l'implication du MEDD dans le dossier. Cette évolution s'inscrit en premier lieu dans le sens d'une rupture d'une logique par mode (la route) vers une logique des systèmes de transport (infrastructures, flux d'usagers, flux économiques et socle territorial), et en second lieu avec l'évolution de l'administration technique, d'un travail en chambre du ministère de l'équipement vers une coproduction avec le MEDD marquée par le développement durable (Barnola, 2006).

La CNDP est saisie par les deux ministères, présentant au débat un maître d'ouvrage « bicéphale ». Le débat a pour objet d'interroger les citoyens et acteurs de la zone concernée afin d'élaborer une politique locale des transports, liant mobilité et respect de l'environnement, concernant :

« - la manière dont est perçu le fonctionnement actuel et futur du système de transport dans la vallée du Rhône et sur l'arc Languedocien, en termes de qualité de services et d'impact environnemental,

2. Lettre de saisine, 27 mai 2005.

*- l'acceptabilité locale des différents scénarios de systèmes de transports envisagés,
- les orientations souhaitables pour améliorer, dans le cadre des trois composantes du développement durable, les transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien compte tenu des projets de développement des territoires, de la préservation de l'environnement et des mesures envisageables pour favoriser le report modal et offrir une meilleure qualité de service aux usagers de transport »³*

Le 6 juillet 2005, la CNDP décide d'organiser le débat, mais considère le dossier de l'État incomplet, non adéquat aux conditions d'une discussion publique. Elle demande ainsi :

« une analyse précise des enjeux de développement des territoires concernés ; une présentation argumentée de quelques scénarios à moyen et long termes contrastés prenant en compte les effets potentiels d'aménagements situés hors de la zone d'étude , tels que les traversées alpines ; enfin, une prise en compte substantielle de l'intermodalité dans les solutions proposées »⁴.

II. LA PREPARATION DU DEBAT (SEPTEMBRE 2005 - 9 MARS 2006) : PARTICIPATION DES ACTEURS ET INCAPACITE DE L'ÉTAT A CONSTRUIRE DES SCENARII

Chronologie de la préparation du débat et principaux évènements :

Septembre 2005 : Début des entretiens avec les acteurs du territoire

14 décembre 2005 : sollicitation des acteurs par courrier (à partir du, et jusqu'en janvier).

20 décembre 2005 : La première version du dossier support de l'État est présenté à la CPDP le 20 décembre.

13 janvier 2006 : Deuxième version du dossier support de l'État avec scénarios envisageables.

8 au 11 février : Première phase du sondage « grand public » : le sondage consiste à interroger les habitants de la vallée du Rhône et de l'arc languedocien concernant leur perception de la circulation et leurs attentes.

24 février 2006 : réunion de préparation du débat avec les acteurs :

28 février 2006 : saisine avec dossier sans scénario.

1 mars : décision de mener le débat et acceptation du dossier support par la CNDP.

3 mars : Début de l'atelier citoyen.

6 mars : Réunion sur les modèles utilisés par l'État pour les études citées dans le dossier support.

1. Dynamique de cette période de préparation :

Un nouvel acteur : la commission particulière du débat public (CPDP)

La préparation du débat par la CPDP s'inscrit sur plusieurs fronts : d'une part, des réunions avec l'État, afin de travailler à la préparation du débat et des réunions, ainsi que sur le dossier support de l'État, sur le fond et la forme (une par mois). D'autre part, la préparation du débat par la CPDP consiste à impliquer dans le débat les acteurs du territoire, en les identifiant en

3. Lettre de saisine, 27 mai 2005.

4. Décision CPDP, 6 juillet 2005.

fonction de leur intérêt ou implication éventuels pour les questions envisagées, les rencontrant préalablement au lancement du dispositif. À ce titre, plus de 80 acteurs sont rencontrés par la CPDP au cours de cette phase de préparation. La démarche diffère totalement de la concertation préalablement menée par le gouvernement, puisque concerne un public élargi aux acteurs, à la société civile, aux « citoyens », et s'actualise en rencontres en face à face avec discussion. Ces échanges restent confidentiels.

En outre, la CPDP tente d'impliquer un public plus large, le « grand public », « citoyen lambda ». À ce titre, une large campagne de communication et d'information est mise en œuvre.

Le caractère général de ce débat, qui ne concerne pas un projet d'infrastructure particulier, conduit la commission à craindre l'absence du grand public. Aussi, l'organisation classique du débat public est renforcée par d'autres modes de participation : deux sondages, ainsi qu'un processus hérité de la conférence de consensus danoise. Ces deux types de dispositifs proposent une manière très différente de construire l'opinion publique : le sondage propose une agrégation d'opinions (considérée comme déjà formée), et l'atelier citoyen la construction d'une opinion collective par la discussion. De plus, les sondages concernent la perception de publics, alors qu'il s'agit pour le minipublic de réfléchir à ce qu'il faut faire au vu de la problématique.

Concernant le rapport à la décision, c'est l'État qui devra produire, après le débat, une décision, selon la législation concernant le débat public. Mais ce rapport au processus décisionnel est complexe, car le ministère de l'équipement n'a plus la compétence d'aménagement du territoire qu'il avait lors construction du dossier VRAL. Cette compétence est décentralisée aux Régions et les acteurs sont multiples.

Les acteurs du territoire s'emparent du « dossier VRAL »

À partir du 14 décembre et jusqu'en janvier, la CPDP envoie un courrier, sollicitant 211 organismes institutionnels socio-économiques et associatifs, leur demandant leur avis et attentes vis-à-vis du débat. Contrairement à la concertation des élus, il ressort de cette démarche une assez grande participation puisque plus de 70 réponses sont reçues. Le public est diversifié, comptant des institutionnels et collectivités, des acteurs sociaux économiques, des membres de la société civile et associations. Toutefois, sur les trois régions, seul Rhône-Alpes répond au questionnaire de la CPDP.

La construction de la problématique ainsi que le dossier support sont d'emblée mis en cause dans cette phase. Notamment au vu de la vision de l'aménagement du territoire, construite « depuis le haut » et qui entre en collision avec celles des territoires, de la lisibilité du dossier support et des possibilités de « prises » qu'il permet, de la qualité de l'information et des données présentées comme objectives. De même, les acteurs commencent à situer leurs arguments ou positions, et leurs craintes quant au déroulement du débat public, engageant un débat sur le débat en amont de sa tenue.

La FNE demande un financement pour les acteurs associatifs en vue de la tenue du débat

Dès le mois de septembre 2005, FNE (France Nature Environnement) demande au Ministère des Transports d'aider à la création d'une coordination des acteurs associatifs des territoires concernés. À ce stade, il s'agit de prévoir une phase d'information en amont du débat, en organisant des réunions inter - associatives et publiques sur le et une phase d'animation - coordination des associations pendant le débat public lui-même.

Cette demande est fortement encouragée par le MEDD et est acceptée en son principe mi-décembre 2005 par le Ministère des Transports. Cet accord est motivé par le caractère exceptionnel du débat, qui est le premier débat public de politique générale sur des questions de transports organisé par la CNPD et concerne un très large territoire. Ce financement constitue une première au niveau national.

Un précédent avait bien eu lieu, en 2001, lors de la concertation Gayssot, concernant la liaison autoroutière entre Grenoble et Sisteron. Un financement avait été accordé, créant un poste de coordination pour cinq associations régionales et deux nationales, et prenant en charge les déplacements.

2. Des arguments constitués en amont du débat

Points consensuels et différents niveaux de réflexion : global vs local.

Les différents acteurs ayant contribué à la préparation du débat s'accordent à privilégier l'étude des modes alternatifs à la route, l'intermodalité. Pour certains, la part accordée à la route dans la situation actuelle et les perspectives est trop grande. Le développement du fer, mais aussi des voies d'eaux sont soutenus, et le manque de l'aérien ainsi que des questions logistiques est déploré. Le respect de l'environnement, l'attention aux nuisances et aux pollutions ainsi que le respect du protocole de Kyoto ressortent également fortement des contributions.

Une opposition émerge dans les différents niveaux d'appréhension de la problématique, opposant enjeux globaux et considérations plus localisées. Les acteurs économiques se positionnent en faveur d'un développement de l'économie dans le respect des problèmes des entreprises, contre un débat évoquant des questions de société trop larges, et dans la perspective d'un développement durable :

« Nous souhaitons bien évidemment que l'économie soit le centre de ce débat (cite les trois piliers du développement durable) « il nous semble que la principale difficulté sera de ne pas laisser le débat dériver uniquement vers un « débat de société » qui évacuerait les réels problèmes rencontrés par les entreprises »⁵.

D'autres acteurs insistent, quant à eux, sur la nécessité d'une réflexion globale :

« (...)prendre en compte enjeux globaux et ne pas considérer la région comme un couloir ».⁶

3. Une anticipation du débat public : débat sur le débat en amont de sa tenue

Réflexion sur les publics, les « prises » en termes de parole et de leviers d'action : peurs de confiscation du débat par les institutionnels vs par les opposants.

Quel va être le public du débat ? Quelles possibilités d'expression et pour qui ? Comment faire appliquer le principe d'équivalence ? La CPDP n'est pas la seule à se poser ce genre de question... Mais si cette dernière essaie surtout d'éviter l'absence de grand public et la participation d'un seul « club du débat » en tentant d'inclure une diversité de publics, les acteurs s'interrogent sur la possibilité qu'ils auront de s'exprimer et d'avoir une prise sur les échanges. Notamment, la notion de confiscation du débat est déclinée d'une part par les associations qui

5. CCI Montpellier, *ibid.*

6. CESR Languedoc-Roussillon, *ibid.*

mettent en exergue la non-équivalence de leurs possibilités d'action et de mobilisation avec les institutionnels (et demandent à la CPDP d'y remédier), et d'autre part les acteurs institutionnels et économiques qui craignent une forte mobilisation d'opposants (et demandent une structuration des réunions du débat évitant cela).

Le grand périmètre géographique du débat conduit en effet les acteurs à s'interroger sur la mobilisation des publics lors des réunions, aux lieux et heures où celles-ci doivent se tenir. La crainte d'une monopolisation du débat par les institutionnels émerge :

« (...)problème : étant étendu géographiquement, ce débat public risque de regrouper toujours le même type d'auditoire en termes d'institutionnels (qui peuvent se déplacer facilement pendant leur journée de travail) et très diffus au niveau du grand public selon l'endroit où se trouve la réunion »⁷.

La différence dans la possibilité d'action et de mobilisation des acteurs institutionnels et de la société civile est soulignée, notamment au regard des coûts financiers et temporels (en dehors du temps de travail pour les associatifs) des déplacements dans les différentes réunions :

« Une participation du public à l'échelle du territoire est d'autant plus une gageure que nous demandons l'extension de son périmètre. Elle l'est aussi pour les représentants délégués de la société civile qui seront mis dans l'empêchement de suivre l'évolution du débat et même, tout simplement, de participer pour des raisons de distance, de coût et de temps (une participation à une réunion en soirée imposant fréquemment un découchage). »⁸.

Une participation aux frais de communication des associations par la CPDP est également envisagée par les associations, afin de rééquilibrer. Concernant les difficultés à recouvrir l'ensemble du territoire, de nombreux acteurs préconisent le recours à Internet, la « délocalisation » des réunions ; les associations souhaitent des réunions territoriales nombreuses :

« L'idéal serait de pouvoir suivre les débats et réunions sur Internet, pour que toutes les personnes intéressées, mais absentes, puissent suivre les débats (transmission audiovisuelle en direct, ou différée). »⁹

Beaucoup d'acteurs (notamment associatifs) souhaitent « être écouté et entendus »¹⁰, c'est-à-dire non seulement avoir la possibilité réelle de s'exprimer, mais aussi d'avoir la possibilité de donner de la « portée » aux échanges, d'impacter la décision, et d'influer sur l'action publique :

*« Nous entendons participer à un débat réel et pas seulement à des réunions d'information. Nous voulons avoir la possibilité de nous exprimer, d'être écoutés et entendus. Nous voulons que notre avis soit pris en compte. »¹¹, « comme vous le mentionnez vous même dans une note, la loi « relative à la démocratie de proximité » du 27 février 2002 ne précise pas ce qu'on peut concrètement espérer en terme de **décision** lorsque nous débattons sur une **problématique** (...) peut paraître bien minime en termes de portée ».¹²*

7. Port autonome de Marseille, *ibid.*

8. GIR Maralpin, *ibid.*

9. Association du Montblanc, *ibid.*

10. Céreides, *ibid.*

11. Codetel, *ibid.*

12. Ville de Loriol, *ibid.*

Les acteurs institutionnels ou socioéconomiques craignent plutôt, à l'inverse, une monopolisation du débat par une société civile en opposition et préconisent des réunions thématiques pour éviter cela :

*« Le débat ne doit pas être confisqué par les opposants de tous horizons qui ne manqueront pas de saisir l'opportunité d'une telle tribune ».*¹³

Enfin, des processus de coopération sont évoqués dans ces contributions, notamment par la ville de Loriol qui indique qu'elle vient d'adhérer à une association, « élus locaux et politique de transport en vallée du Rhône » et Réseau action Climat qui fait également savoir son soutien à une coordination associative pilotée par FNE.

Un territoire marqué par les débats publics.

Les acteurs des territoires concernés sont loin d'être « vierges » en termes de concertation. L'expérience des débats publics, de leur conduite, de leurs résultats est présente dès cette phase de préparation au sein des contributions. La référence aux précédents est utilisée pour souligner l'importance territoriale des problèmes liés aux transports, mais aussi pour dénoncer les projets qui n'ont, quant à eux, pas fait l'objet de débat public, normalisant ainsi la procédure et la posant comme légitimant la décision :

*« faire le point sur projets n'ayant pas eu débat (A9, contourn nimes montp)¹⁴ », « intégrer dans ce débat les projets qui n(ont pas fait l'objet d'un débat public : A9 et LGV »*¹⁵.

Enfin, il s'agit aussi de prendre en compte des débats antérieurs, en tirant enseignement afin d'appréhender le débat à venir :

*« tirer la leçon du peu de relais médiatique du débat sur les déchets nucléaires ».*¹⁶

4. Contribution des acteurs en amont du débat : vers une structuration du dossier support et du débat

Une mise en cause du périmètre du débat et des logiques d'aménagement du territoire qui s'opposent :

La Région Paca fait quant à elle savoir à la CPDP que le périmètre du débat n'est pas approprié et l'exclut. Son positionnement est soutenu par les acteurs régionaux :

*« Nous souhaitons que PACA ne soit pas oublié et évité dans le développement des transports durables comme le sujet pourrait le laisser penser »*¹⁷

De même, de nombreux acteurs du débat s'expriment en faveur d'un redimensionnement de la problématique selon un « arc méditerranéen », ou « arc latin », et récusent le terme d' « arc languedocien », afin de « réintégrer les dimensions arc méditerranéen et européenne dans le débat pour une compréhension des enjeux »¹⁸.

13. Conseil général Loire, *ibid.*

14. Codetel, *ibid.*

15. association CEREIDES, *ibid.*

16. CLAPE Languedoc-Roussillon, *ibid.*

17. MNLE Paca, *ibid.*

18. CCI Avignon, *ibid.*

Cette vision de l'aménagement du territoire, qui apparaissait déjà lors de l'étude de contexte en amont de la concertation préalable des élus, n'a pas eu de portée sur la construction du dossier par l'État, qui garde une logique Nord/Sud et le terme d'arc languedocien. Cette revendication semble cependant structurée sur l'ensemble du territoire, renvoyant à d'autres scènes de débats ou d'échanges.

L'« aire territoriale trop restreinte »¹⁹ du débat est également mise en cause au profit d'un dimensionnement européen et international de la problématique :

*« La problématique des transports dans la vallée du Rhône déborde très largement le strict cadre géographique du couloir rhodanien. Les transports qui transitent sur cet axe ont très souvent leur point de départ ou leur point d'arrivée, très loin de la vallée du Rhône, fréquemment à l'étranger. Le débat doit donc être élargi et inclure une dimension internationale avec les transports en provenance ou à destination de l'Europe du Nord, de l'Espagne et de l'Italie ».*²⁰

En outre, une seconde opposition en termes d'aménagement du territoire ressort de ces contributions, opposant une politique d'aménagement du territoire sectorielle en termes de « corridor » qui a conduit le développement de l'aménagement jusqu'alors à une logique territoriale qui comprend les transports parmi d'autres éléments comme les cadres de vie, paysages, l'espace, le patrimoine, le maillage du territoire, soutenue par les associations et collectivités territoriales. Notamment, le désenclavement de l'Ardèche est demandé, ainsi qu'une desserte du Piémont et du bassin stéphanois et l'étude de l'urbanisation de la Région Lyonnaise.

Une défiance généralisée concernant l'information : une demande en termes de garanties, de transparence.

L'objectivité de l'information ne va pas de soi, l'expertise est interrogée. Les acteurs, de manière indifférenciée, demandent une information « fiable », « objective ». La construction de l'information par les services de l'État et son objectivité sont à expliciter et garantir. Il s'agit alors de contrôler sa construction, d'interroger ses sources : les acteurs demandent non seulement la liste et l'accès aux études utilisées pour la préparation du dossier support, mais aussi la prise en compte d'études, d'« expertises officielles²¹ » déjà réalisée, nationales et internationales. (Livre blanc sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010, rapport à haut niveau Karel Van Miert et Loyola de Palacio, rapport Blanchet, etc.). Ces documents sont convoqués comme faisant autorité en termes d'information, apportant des garanties sur son objectivité ou tout au moins situant sa source.

En outre, il se dégage des contributions reçues la volonté d'avoir des données chiffrées, précises et « fiables » sur la situation actuelle, son évolution passée et future probable ; sur les différents modes de transport et les autres solutions, leurs avantages et inconvénients, ainsi que sur leurs financements :

« Des chiffres fiables sur la qualité de l'air dans les vallées de Chamonix et de la Maurienne. Des chiffres fiables sur les trafics du tunnel du Mont-Blanc et du Fréjus : provenance et destination des poids lourds, marchandises transportées, poids etc. ».

19. Conseil général du Vaucluse, *ibid.*

20. Conseil général des Bouches du Rhône, *ibid.*

21. CCI Marseille, contribution à la préparation.

Accessibilité du débat, lisibilité de l'information et « prises » pour le raisonnement : de la clarté des termes à la recherche des causes et conséquences.

L'accès et la lisibilité de l'information présentée font l'objet d'attention particulière : le dossier support doit être clair, notamment dans la terminologie employée, afin d'être accessible au plus grand nombre :

*« Tout faire pour que **tous**²², et pas seulement les initiés, comprennent les enjeux à long terme, mais aussi très **immédiats sur leur cadre de vie** »²³, « éviter les termes et présentations trop technocratiques »²⁴.*

À ce titre, une meilleure lisibilité est associée à la présence de documents visuels, cartes, schémas, illustrations :

« le dossier du débat devrait présenter en langage et illustration simples les divers modes de transport, leur avantages et leurs inconvénients, leurs coûts réels »²⁵, Le dossier devrait contenir des cartes, des informations concernant l'évolution du trafic ».²⁶

Débatte de la problématique VRAL implique, pour de nombreux acteurs, pouvoir avoir une présentation claire des impacts et conséquences transversales des mesures envisagées (ou du statut quo, non réalisation de certains projets) afin d'évaluer, de comparer. Ainsi, le dossier support doit-il contenir des scénarii contrastés (conséquences en termes d'impacts sur le trafic, sur l'environnement, sur les modes de vie, sur l'économie, en termes de nuisance, etc.) :

« une approche prospective basée sur plusieurs scénarios alternatifs avec une évaluation de chacun des scénarios, des hypothèses d'action concrètes selon les scénarios envisagés »²⁷, « c'est très certainement l'impact sur la vie quotidienne de chacun, à court et moyen terme, qui prédomine »²⁸.

De même, un même mode de calcul pour tous les modes alternatifs et les implications de leur mise en œuvre permet une « comparaison chiffrée (objectivement !) »²⁹, dans le présent comme dans le futur.

Cependant, l'appréhension de la problématique VRAL n'est pas uniquement pensée en termes de conséquences et d'impacts, mais aussi dans une recherche causale. La situation actuelle est placée dans une vision élargie de la problématique, et il s'agit également, pour certains acteurs, de situer ses causes, c'est-à-dire de se projeter non seulement dans l'avenir mais aussi dans le passé :

« causes de la répartition modale depuis 1970 »³⁰, « Ainsi, il conviendrait en premier lieu, d'aborder le problème des transport en Vallée du Rhône sous l'angle des causes avant de chercher à régler les difficultés engendrées par les effets ».³¹

22. Ce n'est pas nous qui soulignons.

23. CESR Languedoc, contribution à la préparation

24. SNCF, contribution à la préparation.

25. CLAPE Languedoc Roussillon, contribution à la préparation.

26. FNAUT, contribution à la préparation.

27. CG Vaucluse, contribution à la préparation.

28. CESR Languedoc, *ibid.*

29. Sauvegarde des coteaux Lyonnais, contribution à la préparation.

30. Sauvegarde des coteaux Lyonnais, contribution à la préparation.

31. CG Drôme, *ibid.*

Évolution du dossier support : du scénario au catalogue de mesures.

Lors de la seconde saisine de la CNDP, le dossier support est révisé, mais les services de l'État ne parviennent pas à réaliser des scénarii mettant en exergue les conséquences transversales, étant donné l'aspect multicritère du débat et son objet qui concerne des orientations de politiques générales.

« Dans la lettre de saisine de la CNDP, les ministres indiquaient que le Gouvernement souhaitait être éclairé sur... « l'acceptabilité locale des différents scénarios de systèmes de transport envisagés » et la CNDP avait demandé que le dossier du débat comporte... « une présentation argumentée de quelques scénarios à moyen et long terme contrastés » ; l'idée était de faciliter le débat en proposant des options bien caractérisées. Malheureusement, et malgré le travail fait pendant la phase de préparation par la CPDP et les services de l'État, ceux-ci n'ont pas pu parvenir à élaborer ces scénarios ; le dossier du débat propose en définitive six « pistes » pour une politique des transports qui regroupent en familles homogènes par leur objet un ensemble de 45 mesures, ces mesures étant fort diverses par leur nature, leur importance ou leur échéance »³².

La commission accepte cette fois, pourtant, le dossier ainsi construit, pour le débat public. Toutefois, afin de répondre aux demandes concernant l'information formulées par les acteurs pendant cette phase de préparation, la CPDP organise une réunion sur les modèles utilisés par l'État pour les études citées dans le dossier support. À cette occasion, l'État présente le dossier support, qui ne comporte pas, au final, de scénarii, mais une série de mesures regroupées en familles. Ainsi, le dossier ne correspond pas sur ce point aux attentes exprimées par les acteurs concernant l'information proposée et les conditions favorables à un examen de la problématique et des solutions.

La Commission expose, quant à elle, la synthèse des contributions, le calendrier et les principes du débat, et recueille les réactions des acteurs. 130 personnes participent à cette réunion. Il en ressort une insistance pour une prise en compte de l'arc méditerranéen Italie-Espagne, le dimensionnement international de la problématique sur cet axe, et la volonté d'inviter tant des responsables européens que des SCOT. Une réunion à Nice et à Toulon est également demandée.



Les attentes annoncées par la Commission particulières sont, à ce stade du dossier :

- « - de recueillir la perception du fonctionnement actuel et futur du système de transport dans la vallée du Rhône et sur l'axe languedocien, en termes de qualité de service et d'impact environnemental ;*
- de prendre en compte les orientations souhaitables pour améliorer les transports, dans le cadre du développement durable, compte tenu des projets de développement des territoires, de la préservation de l'environnement, des mesures envisageables*

32. Bilan du débat, CNDP

*pour favoriser le report modal et pour offrir une meilleure qualité de service aux usagers de transports ;
- de tester l'acceptabilité locale d'une quarantaine de mesures rassemblées en six familles ».*

Cette réunion étant organisée avant l'ouverture du débat, compte forcément avec les acteurs identifiés et contactés par la CPDP, à la différence des réunions publiques du débat qui se veulent publiques et inclusives. En même temps que cette scène de débat préalable au débat public commence l'atelier citoyen, impliquant des citoyens lambda, à huis clos.

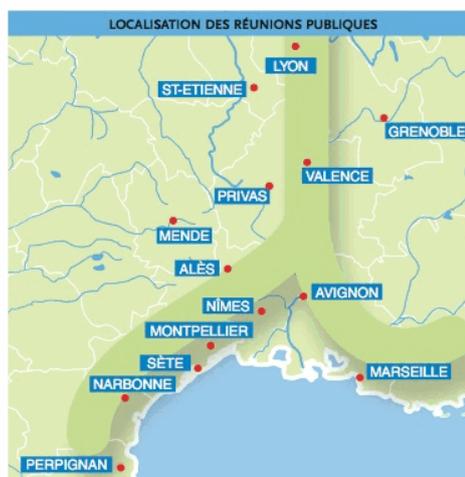
Création de la coordination associative VRAL

Le 13 mars 2006, après six mois de négociations, la FNE obtient la confirmation d'un financement pour la coordination associative, prenant notamment en charge les déplacements et une ouverture de poste, à hauteur de 30 000 euros (comptés sur le budget du MEDDD au soutien annuel des associations de protection de la nature et de l'environnement).

La coordination prend donc effet le 16 mars, c'est-à-dire à l'orée du débat. Ce retard n'a pas permis l'organisation en amont de réunions d'informations locales dans les trois régions concernées. La vocation de cette coordination n'est pas de représenter les associations membres, mais bien de faciliter leur accès au débat, mettant à disposition les informations nécessaires.

Programme des réunions du débat

1 RÉUNION D'OUVERTURE		10H30	3 RÉUNIONS DE LANCEMENT		de 18h à 21h
Lundi 27 mars	Avignon	Palais des Papes	Mardi 4 avril	Marseille	Palais des Congrès
			Mercredi 5 avril	Lyon	Salle municipale - Victor Hugo
			Jeudi 6 avril	Montpellier	Salle des rencontres - Mairie
10 RÉUNIONS THÉMATIQUES		de 18h à 21h			
Mardi 11 avril	Offre et demande de transports	Valence	Parc des Expositions		
Mercredi 12 avril	Transports et développement des territoires	Marseille	World Trade Center		
Jeudi 13 avril	Transports et développement des territoires	Lyon	Palais des Congrès		
Mardi 18 avril	Transports et développement des territoires	Montpellier	Salle des Rencontres - Mairie		
Mercredi 19 avril	Transports et enjeux globaux d'environnement	Lyon	Palais des Congrès		
Mardi 25 avril	Transports et enjeux locaux d'environnement	Montpellier	Salle des Rencontres - Mairie		
Mercredi 26 avril	Transports et enjeux locaux d'environnement	Valence	Palais des Congrès		
Jeudi 27 avril	Transports et mobilité des marchandises	Avignon	Palais des Papes		
Mercredi 3 mai	Transports et mobilité des personnes	Nîmes	Palais des Congrès		
Mercredi 10 mai	Politique de transports : passé, présent, futur	Avignon	Palais des Papes		
3 AUDITIONS PUBLIQUES		de 18h à 21h			
Mercredi 17 mai	Marseille	World Trade Center			
Jeudi 18 mai	Lyon	Espace Tête d'or			
Lundi 22 mai	Montpellier	Salle des rencontres			
13 RÉUNIONS TERRITORIALES		de 18h à 21h			
Mercredi 7 juin	Perpignan				
Jeudi 8 juin	Sète				
Mardi 13 juin	Montpellier				
Mercredi 14 juin	Alès				
Mardi 20 juin	Avignon				
Mercredi 21 juin	Marseille				
Mardi 27 juin	Mende				
Mercredi 28 juin	Privas				
Jeudi 29 juin	Lyon				
Lundi 3 juillet	Narbonne				
Mardi 4 juillet	Grenoble				
Mercredi 5 juillet	Valence				
Jeudi 6 juillet	St-Etienne				
1 RÉUNION DE CLÔTURE		de 18h à 21h			
Jeudi 20 juillet	Avignon	Palais des Papes			



III. UN DEBAT PUBLIC (27 MARS-26 JUILLET) DE POLITIQUE SECTORIELLE

Chronologie :

27 mars 2006 : Réunion d'ouverture, Avignon.

4-6 avril, Réunions de lancement : Marseille, Lyon, Montpellier.

11 avril/10 mai, Réunions thématiques : Valence (2), Marseille, Lyon (2), Montpellier(2), Avignon (2), Nîmes.

17-22 mai, Auditions publiques : Marseille, Lyon, Montpellier.

18 mai : Atelier pédagogique sur les couts externes, Lyon.

23 mai-12 juillet, Réunions territoriales : Chambéry, Perpignan, Sète, Montpellier, Alès, Avignon, Marseille, Montellimar, Mende, Privas, Lyon, Narbonne, Grenoble, Valence, Saint-Etienne, Nice.

20 Juillet : Réunion de synthèse, Avignon.

Autres évènements marquants :

1ère partie du débat : l'audition publique de l'atelier citoyen, avec un panel d'acteurs sélectionnés par le groupe de citoyens. Cette réunion n'est cependant pas considérée par la CPDP comme une réunion du débat et ne bénéficie pas de la publicité des réunions publiques.

2nde partie du débat : prise de position des élus et des mobilisations collectives. Délibération du Conseil régional Rhône-Alpes, prise de position des verts (cahier d'acteur commun pour les trois régions) et notamment de la présidente du groupe en Paca, union des présidents socialistes des trois Régions pour envoyer une déclaration au gouvernement et à la commission Européenne, coordination d'associations VRAL, groupement d'associations et syndicats pour demander d'un moratoire contre la construction d'autoroutes en France et mobilisations locales.

5 avril, annonce dans le débat de l'avis de la commission d'enquête concernant l'élargissement de l'A9.

22 avril, Audition publique de l'atelier citoyen, Avignon : (cette réunion n'est pas considérée à proprement parler comme une réunion du débat).

18 mai : Délibération du Conseil régional Rhône Alpes concernant la problématique du débat.

Au cours des trois auditions publiques : présentation du cahier d'acteur de l'atelier citoyen par des représentants du groupe.

Fin du débat : Création de la coordination associative VRAL (publication d'un cahier d'acteur à la fin du débat).

7 juillet : Union des présidents socialistes de 9 départements (Isère, Drôme, Ardèche, Vaucluse, Bouches-du-Rhône, Gard, Hérault, Aude, Pyrénées-Orientales) pour envoyer à la Commission Européenne et au gouvernement une demande d'engagement financier et politique concernant le développement de modes alternatifs à la route.

10 juillet 2006 : Demande d'un moratoire contre la construction d'autoroutes par 150 associations et syndicats, et mobilisation locales.

Le « temps » du débat public ne constitue pas en lui-même une rupture d'avec la période de préparation. En effet, les arguments énoncés au début du débat public sont dans la continuité de ceux déjà énoncés au cours de la préparation, et l'on ne peut parler de surprise, que ce soit au niveau argumentatif ou au niveau des mobilisations. On peut toutefois observer que l'aspect

« scène de visibilité » pour les arguments et les postures conduit d'une part à travailler son argumentation, en la rendant visible par expression orale, contribution au forum, ou encore élaboration de cahiers d'acteurs, mais également en opérant des choix de types d'arguments ou modes d'enchaînements argumentatifs supposés porter davantage. De plus, ce moment à temporalité limitée et sous contrainte voit les acteurs jauger petits à petits quels peuvent être les moyens d'augmenter leurs puissances d'expression, en envisageant d'autres moyens d'actions que l'argumentation elle-même, comme des cahiers d'acteurs communs pointant les accords et alliances, coopérations associatives, politiques, ou autres modes d'actions qui débordent même du cadre du débat public.

Au niveau de l'organisation par la CPDP, le débat est introduit par une réunion d'ouverture et trois réunions de lancement ; puis une première série de réunions, thématiques ; trois auditions publiques permettent ensuite d'entendre plus précisément les acteurs ; une série de réunions territoriales afin de discuter localement de la problématique, et enfin une réunion de clôture qui présente la synthèse du débat et écoute les réactions. Un atelier sur les coûts externes est ajouté par la CPDP, avant l'audition publique de Lyon, et un atelier de réflexion entre les réunions thématiques et les réunions territoriales. De même, une réunion territoriale est ajoutée à Nice, afin de répondre aux demandes des acteurs.

Lors des réunions thématiques, c'est un thème précis qui est abordé ; lors des réunions territoriales, les spécificités des territoires sont exposées, la situation géographique, démographique, sociale. Un accent est mis sur les risques, naturels ou industriels et technologiques, ainsi que sur les aspects liés aux patrimoines et cadres de vie.

1. Un lancement du débat pauvre en public et en arguments nouveaux

Dès les premières réunions, d'ouverture et de lancement, des prises de positions sont exprimées, certaines dans la continuité des contributions à la préparation, d'autres faisant émerger de nouveaux aspects. Mais l'on peut dire que l'entrée en débat public est marquée en large part par la répétition des arguments et prises de positions exprimées en amont du débat, au cours de la préparation, voire au cours de l'étude de contexte ou dans d'autres scènes de débat.

Il est cependant à noter le portage par la CPDP d'un nouvel argument, ou plutôt la situation d'une controverse, dès le début du débat. En effet, les acteurs trouvent le premier journal du débat édité par la CPDP. Celui-ci expose les principes du débat et son organisation, ainsi que les questions posées par l'État. Concernant l'argumentation, une donnée nouvelle est portée par la commission, qui introduit la notion de « liberté » de déplacement, et son opposition (à résoudre) avec le respect de l'environnement :

« la définition d'une politique de transports qui concilie liberté de déplacement et respect environnement ».



Les données du dossier-support sont présentées comme des faits, informations objectives :

« en effet, si aujourd'hui on constate des problèmes de circulation et de pollution, tous les indicateurs montrent que ce double phénomène va empirer à l'avenir, si rien n'est fait ».

La problématique est organisée en distinguant les échelles et registres, certaines familles envisagées lors de réunions thématiques et d'autres lors de réunions territoriales.

Remise en question du titre du débat et du périmètre : l'arc méditerranéen s'impose contre le dossier de l'État.

Les oppositions en termes d'aménagement du territoire et la remise en question de l'« arc languedocien », au profit d'un arc méditerranéen, porté depuis des années par les acteurs du territoire, est demeuré ignoré par l'État. Ces thèmes s'imposent, largement portés par les acteurs, dès les premières réunions du débat.

Le président du Conseil régional Paca remet immédiatement en question le terme d'« arc languedocien », qu'il considère inapproprié, car désigne un axe trop restreint qui ne prend pas assez en compte la région PACA :

« je voudrais vous dire que mes larmes pourraient venir de l'intitulé de ce débat public : politique des transports dans la Vallée du Rhône et l'arc languedocien (...) Il faut, me semble-t-il, que l'on change, si possible, si ce n'est pas trop tard, cet intitulé : arc languedocien. On n'a jamais parlé d'arc provençal ; on n'a jamais parlé d'arc languedocien. ».

Il propose plutôt « Arc latin méditerranéen ». En outre, il introduit pour la première fois dans le débat le terme de « métropole »³³.

Le Ministre Perben répond à l'Elu en soulignant l'absence de réponse de la Région lors de la consultation préalable :

« Je rappelle que les Conseils régionaux ont été consultés avant que la démarche qui nous réunit aujourd'hui ne soit lancée. Je crois qu'il n'y a pas eu de réponse officielle du Conseil régional de Provence-Alpes-Côte-d'Azur. »

De nombreux acteurs remettent également en cause le périmètre du débat, reprennent ce terme d'arc méditerranéen qui fait consensus depuis le débat encore frais LGV Paca et récuse celui d'arc languedocien :

« Je voudrais que l'on étende ce débat, avec des documents, jusqu'à Nice, parce que l'arc, c'est l'arc méditerranéen, ce n'est pas l'arc Languedoc-Roussillon. Dans le débat sur la LGV Provence-Alpes- Côte d'Azur, on a parlé de l'arc méditerranéen et on n'a pas parlé de l'arc Languedoc-Roussillon »³⁴.

Les premières réunions sont également marquées, corrélativement à l'affirmation d'un arc méditerranéen, par une opposition entre la logique Nord-Sud présentée par le dossier de l'État et la logique Est-ouest défendue par les acteurs :

« les trafics Est-Ouest doivent être parallèlement réfléchis aux trafics Nord-Sud qui est le cœur de notre débat »³⁵

33. Ce terme ainsi que la référence au TGV renvoie au débat public LGV Paca, au cours duquel un consensus politique s'est fait.

34. Un représentant de l'association Un train entre Gardanne et le Var, réunion de lancement, 4 avril 2006, Marseille, *Verbatim*, p. 16.

35. J-Claude Flory, député de l'Ardèche, *ibid*, p. 29.

De plus, le dimensionnement international de cet axe est souligné par la volonté d'une ligne TGV Gènes-Barcelone (dans le débat LGV Paca).

Des réunions supplémentaires sont demandées à Carpentras, Toulon et Nice (plus exactement, ces deux dernières, demandées lors de la préparation du débat, sont considérées comme mises à l'étude par la CPDP, qui conteste ce fait).

Mise en cause de l'information fournie par l'État :



Comme pouvaient le laisser présager les contributions à la préparation du débat, l'information contenue dans le dossier support est remise en question. D'une part les études prospectives concernant la hausse des trafics : à la différence de perception de la congestion qui émergeait de l'étude de contexte fait écho une réfutation de la fatalité de la hausse de la congestion par des trafics croissants. Il est notamment reproché au dossier de ne toujours pas considérer de scénario de rupture :

*« Lors de la réunion préparatoire, des gens ont fait remarquer que le dossier-support et les simulations n'étaient pas satisfaisantes. Je demande à la Commission du débat public qu'elle exige auprès du Ministère un dossier plus précis. Le dossier-support n'est pas satisfaisant parce que les simulations ne montrent qu'une petite variation sur le transfert sur les autres modes de transport que la route et l'autoroute. Dans tous les cas, l'augmentation du trafic routier semble inéluctable. Or ce que demandent les citoyens de nos trois régions, c'est une stratégie de rupture. Cela a été clairement exprimé. Le modèle ne prend pas en compte les scénarios de rupture ».*³⁶

Les modèles qui prônent la compétitivité de la route sont également mis en cause, dénoncés par certains acteurs comme une « illusion » reposant sur des « hypothèses fumeuses »³⁷, ainsi que la véracité des données chiffrées concernant les camions.

Enfin, l'évaluation du prix du baril du pétrole est jugée trop peu réaliste :

*« En lisant le dossier du débat, je me suis aperçu que les scénarios étaient basés sur un prix du baril à 60 dollars. Je souhaite qu'il y ait une étude alternative qui soit proposée par la CPDP pour que l'on puisse voir les effets des hypothèses d'évolution de trafic avec un baril entre 100 et 150 dollars en 2025 ».*³⁸

36. J-Louis Roumegas, adjoint au Maire de Montpellier, Président du groupe des élus Verts, *ibid*, p. 20.

37. Nicole Chassagnard, fédération mieux vivre dans la vallée du Rhône, Réunion d'ouverture en Avignon, *Verbatim* p. 9.

38. J-Charles Kohlhass, Conseiller régional, chaponost, réunion de lancement, Marseille, *Verbatim* p. 3.

La légitimité du débat mise à l'épreuve : référence à d'autres dossiers, implication en amont et décision.

La portée du débat est discutée, dès l'ouverture du débat. Dominique Perben et Nelly Ollin introduisent la problématique lors de la réunion de lancement. Pour la suite, ce sont deux représentants de l'État, chacun représentant un Ministère, qui suivent le débat. L'absence des Ministres pendant le déroulement du débat est dénoncée, dès le lancement de ce dernier, mettant en cause le rapport à la décision. Des précédents sont également évoqués, tantôt pour dénoncer un déni de démocratie, comme c'est le cas pour le débat sur l'A51, au vu de la décision de poursuivre la construction de l'autoroute :

« quand bien même la plupart des contributions montraient que ce n'était pas la bonne solution, quand bien même les moyens financiers ne sont pas présents »³⁹ ;

Tantôt pour mettre en question, de manière plus globale la manière de prendre des décisions, en faveur d'une démocratie plus participative :

« Les décisions prises par rapport au débat public sur la LGV Méditerranée, les décisions prises sur ITER, les décisions prises sur l'A51 me portent à penser que les politiques n'ont pas compris qu'aujourd'hui, dans notre société, on ne peut plus prendre les décisions comme avant. Il faut travailler en amont et expliquer à nos concitoyens quels sont les choix possibles ».

Philippe Marzolf cite en réponse la jeunesse de la CNDP et le temps nécessaire à l'adoption d'une culture d'écoute et d'ouverture.

Des arguments concernent plus particulièrement le respect de la procédure du débat public, concernant l'implication du public assez en amont, et la prise de décision. Notamment, la concomitance de l'enquête publique de l'élargissement de l'A9 avec le débat public alors que ce projet y figure est également dénoncée. Un associatif demande d'ailleurs la suspension de cette procédure, arguant sur les conséquences négatives du projet sur le territoire et sur l'irréversibilité de ces dernières :

« Ce que nous demandons d'ores et déjà, c'est que la procédure d'enquête publique soit suspendue, tout simplement parce qu'il ne faudrait pas que ces projets qui sont d'une grande inertie marquent demain le territoire de façon perdante, de façon irréversible ».

La CPDP se dédouane de cette responsabilité :

« nous avons bien sûr été très surpris à la Commission de voir cette enquête publique alors que le débat n'avait même pas commencé et que c'était l'une des mesures préconisées par l'État notamment. Il nous a été répondu, entre guillemets, que c'était une étude qui avait été faite depuis dix ou quinze ans. C'était ce que l'on appelle un « coût parti ». Le préfet n'avait même pas fait attention qu'il y avait un débat public. Et c'est vrai qu'il aurait peut-être pu faire cette enquête publique à la rentrée en septembre mais pas au printemps. Par contre, je peux vous dire que j'ai rencontré le président de la Commission d'enquête et nous sommes en contact étroit pour qu'il essaye de voir comment nous pouvons, dans son rapport, faire un lien avec le débat public qui va avoir lieu »⁴⁰.

39. Alain Verberke, Colère 26, « représentant d'une coordination d'association », réunion d'ouverture en Avignon, *Verbatim*, p. 13.

40. Philippe Marzolf, réunion d'ouverture en Avignon, *Verbatim* p. 24.

La décision de la commission d'enquête –défavorable- est annoncée le 5 avril, au cours de la réunion d'ouverture à Montpellier. Le public présent exprime largement sa satisfaction, regrettant toutefois que la procédure n'ait pas respecté le temps du débat.

La Commission met également l'accent sur le fait que la LGV Paca soit dans le CIADT, parmi les projets dont la réalisation est prévue alors que la décision finale qui suit le débat public n'a pas encore eu lieu.

Une attention particulière aux risques et nuisances et la montée en attention de la « santé environnementale » :

Les risques industriels et technologiques sont de nombreuses fois cités, de même que les accidents de la route, notamment causés par des camions (en évoquant des précédents) :

*« Il faut voir tous les accidents que nous avons. C'est des choses qu'il faut bien prendre en compte. Cela a été dit par beaucoup de personnes ».*⁴¹

En outre, beaucoup d'arguments concernent les nuisances et pollutions et leur impact sur la santé (généralement portés par des arguments sur les conséquences négatives ou d'alarmes) :

*« C'est-à-dire que quand on mesure les problèmes d'ozone, un pic d'ozone, avant, il y en avait une dizaine par an. Maintenant par an, il y a 52 jours de pics d'ozone. Et un pic d'ozone, c'est 74 morts. On mesure la pollution et on mesure les morts. Je veux que l'on arrête cette problématique-là »*⁴².

Les problèmes dus au bruit émergent de façon prépondérante, au lancement du débat.

De manière plus générale, les acteurs prennent position dès les premières réunions. On y voit notamment les acteurs socio-économiques soutenir un développement de la route (non exclusif) et le fait que la hausse de trafic de marchandise comme conséquence des choix des consommateurs. Les représentants de l'État affirment, quant à eux, leur optimisme concernant les progrès technologiques.

Un tournant est marqué, concernant les questions de santé environnementale au cours de deux réunions successive. En effet, au cours de l'audition citoyenne (de l'atelier citoyen), le 22 avril, M Chiron (INRETS) présente une étude épidémiologique assez alarmante en termes de conséquences sur la santé des différentes pollutions. J Boudot (Direction générale de la santé) réitère cette argumentation quelques jours plus tard à Valence. La présentation de ces conséquences négatives et l'exposé de données chiffrées impactent assez fortement le débat, qui voit ensuite les arguments concernant la santé et l'environnement croître, avec de nombreux arguments d'alarmes et sur les conséquences négatives. L'atelier citoyen, qui avait déjà été très sensible à la présentation de Joumard (INRETS) sur l'environnement, placent l'environnement comme valeur principale et prioritaire de leur argumentation.

41. J-C Bérard, MNLE 30, réunion d'ouverture, Avignon, 27 mars 2006, *Verbatim* p. 33.

42. *Ibid.*

Journal n°2 du débat

« Des nuisances vécues comme insupportables

Les études épidémiologiques présentées révèlent un fort impact de la pollution routière sur la santé : 18 000 morts par an seraient attribuables aux transports (3 fois plus que les morts par accident de la route). La pollution routière est présentée comme étant un facteur de risque aggravant les maladies respiratoires et cardio-vasculaires. Les améliorations demandées pour limiter ces effets sont la limitation de vitesse, des normes d'émission restrictives et des nouvelles motorisations. Les normes de bruit, dont se réclament les maîtres d'ouvrage, sont contestées et ne correspondent pas au vécu des populations. Celles-ci demandent la requalification des infrastructures existantes et une prise en compte du cumul des nuisances. Concernant la sécurité routière, la Prévention routière constate un recul des accidents de 2002 à 2004, mais ces changements paraissent fragiles (hausse en 2005). Elle attribue la cause d'accidents à l'hypovigilance (35%), aux comportements dangereux (vitesse, distance de sécurité : 35%) et à la consommation d'alcool et de drogues (25%). La cohabitation véhicules légers-poids lourds paraît accidentogène. »

2. Un débat technique et dépassionné

Comme certains acteurs le prévoyaient, le débat se déroule sans éclat de passion, comparativement à certains précédents débats, comme LGV Paca. Cependant, beaucoup d'arguments d'alarmes sont utilisés en évoquant les risques et l'urgence de la situation (qui font appel aux émotions). De même, les mobilisations locales des acteurs du territoire, concernant des projets particuliers, continuent.

Le débat est construit en fonction de controverses sociotechniques qui ne donnent que peu de prises aux acteurs du débat pour une discussion de politique générale. L'absence de scénarii contrastés participe de ce fait, les conséquences transversales et impacts étant très difficilement appréhendables et empêchant de véritables comparaisons. La complexité du dossier est également décrite comme un frein à la participation par des acteurs du débat et par la CPDP, davantage qu'un problème d'information. Les résultats du premier sondage indiquent en effet que

« Les habitants des trois régions se déclarent majoritairement informés des moyens de réduire les difficultés de circulation (en dehors des jeunes) tout en faisant confiance aux pouvoirs publics ».

Les membres de l'atelier citoyen requalifient d'ailleurs la question posée afin de pouvoir produire un avis issu de la délibération collective, ne pouvant répondre aux questions posées au débat, telles qu'elles sont formulées. Cette complexité est relayée par une parcellisation des niveaux de réflexion dans les diverses réunions. La taille du territoire du débat conduit à disséminer ces dernières. Beaucoup d'éléments qui seront récurrents au cours du débat apparaissent dès l'ouverture.

Les publics du territoire :



Le débat a surtout compté des publics institutionnels, sociaux économiques et associatifs. Les acteurs de la région Paca sont peu présents, ce qu'un conseiller régional explique par la non prise en compte des revendications des acteurs du territoire concernant l'inadéquation de la zone territoriale du débat, comprise dans son intitulé :

« Trois questions. Je regrette d'abord comme certains intervenants que peu d'acteurs PACA aient répondu à ce débat, mais nous avons alerté d'entrée, le Président Michel Vauzelle avait alerté d'entrée, que le maintien de la commande d'État fait qu'aujourd'hui la région Provence-Alpes-Côte d'Azur se sente peu concernée, et je crois que le débat public en est d'autant impacté et cela est regrettable ».

L'absence du « grand public » est regrettée par la CPDP, et impute ce fait à la complexité de la problématique plus qu'au manque d'information. Il est à noter que ce terme de « grand public » désigne principalement pour la CPDP les « citoyens lambdas » et riverains (les associations étant considérées comme le « représentant »). Certains acteurs prennent cependant la parole en tant que simple citoyen :

« Permettez à un simple citoyen qui s'intéresse aux problèmes de son époque, de vous faire part de son point de vue sur le sujet actuellement débattu ».⁴³

Peu de participants aux réunions de lancement, et l'absence du « grand public ».

Peu de publics emplissent les salles des premières réunions et annoncent un débat marqué par l'absence du « grand public » (de plus, l'ouverture du débat a lieu pendant les manifestations contre le CPE). Selon P. Marzolf, les réunions concernant des projets sont davantage source de mobilisation. Il prend l'exemple d'une réunion à Montélimar sur l'élargissement de l'A7 :

« c'est directement impactant sur la chaire du territoire, donc ça attire plus les gens ».

D'un autre côté, la plus faible mobilisation, notamment en termes d'opposants est entendue par certains comme profitable à un débat exempt de passions, ces dernières étant souvent considérées comme des polluants du débat. (En référence au houleux débat LGV Paca).

Des processus de coopération s'esquissent également. B.Soulage, vice-président du Conseil régional Rhône-Alpes délégué aux transports, affirme notamment son soutien à Marseille et à la Région Paca :

« Comme je le dis toujours, et il le sait, Lyon est l'arrière-port de Marseille. Nous sommes donc solidaires. Il faut que, dans ce débat, on prenne en compte la remarque de Michel Vauzelle. ».

Il lance également un appel clair en direction du président de la Région Paca pour une coordination des trois Régions afin d'avoir davantage de portée dans le débat, en augmentant ainsi les capacités d'action :

« Nous souhaitons, je l'indique au Président Vauzelle, nous exprimer ensemble, avec les trois régions parce que c'est évidemment beaucoup plus fort si nous sommes capables de montrer, les uns et les autres, que, sur ces différents points, nous avons une capacité d'intervention collective ».⁴⁴

43. Rolland Chassouant, Cadre transport SNCF retraité, 6 juin 2006, contribution écrite.

44. Bernard Soulage, réunion d'ouverture en Avignon, *Verbatim* p. 11.

D'une manière globale, le débat ne compte pas d'évolution majeure concernant l'argumentation ou les modes de mobilisation. aux quatre coins du territoire, est également une entrave à l'implication de certains acteurs, qui manquent de ressources en temps ou finances pour suivre le débat. De fait, le débat ne sort pas du ciseau congestion-environnement et peine à observer dans la dynamique argumentative des évolutions ou véritables échanges, chacun restant au stade de la construction d'un avis et de l'expression de celui-ci dans le débat, sur certains points des questions posées.



Une vision commune concernant le fonctionnement de l'économie mondiale mais une difficulté à sortir du « ciseau congestion-environnement ».

Nous avons vu que les acteurs économiques (et certains élus) se placent en faveur de la croissance, défendant les perspectives contenues par le dossier de l'État d'une hausse de la mobilité. Le développement économique des territoires et l'emploi apparaissent comme enjeux fondamentaux. D'autres y opposent la supériorité des enjeux environnementaux, au regard des conséquences négatives d'un statut quo (cf politique au fil de l'eau) ou d'une prise en compte trop mince de l'environnement en faveur de l'économie.

Concernant le fonctionnement de la société, les points de vue s'accordent : l'économie dirige la société, le marché décide seul des choix modaux. De même, les acteurs partagent une vision commune du monde, concernant la mondialisation. Les oppositions se placent plutôt dans les mesures à prendre par rapport à ce modèle :

« La mondialisation, quant à elle, n'est pas remise en cause et les acteurs du débat partagent une même représentation du fonctionnement de la société. Cependant, de nombreux acteurs du débat placent le respect de l'environnement comme supérieur, et défendent une rupture d'avec ce schéma, se positionnant en faveur d'une politique plus volontariste, voire d'une « décroissance ». Pour certains, cette réorientation n'est qu'un aspect du changement de système économique, ou de changement de société auquel ils aspirent, et l'on a réentendu des propos déjà tenus dans d'autres débats publics, mais l'on a aussi, pour la première fois, entendu plaider pour la décroissance »⁴⁵.

Les acteurs économiques défendent la nécessité de continuer avec le modèle de croissance, et défendent la valeur économique, posant un lien entre les deux :

Si la mobilité se réduit, c'est un scénario catastrophe, cela veut dire que le revenu/habitant diminue et que la croissance économique diminue. La croissance de la demande de transport de marchandises est directement liée à l'évolution du produit national brut de la France et de ses voisins et la mobilité individuelle est

45. Bilan du débat, CNDP.

*liée au revenu/tête. Donc vouloir une réduction de la mobilité, c'est vouloir un scénario de déclin : je m'y refuse en tant que citoyen*⁴⁶.

Cet argument est renforcé par le fait que la mondialisation est- selon eux- une donnée que l'on ne peut modifier, et à laquelle il faut s'adapter. Certains contre argumentent en réfutant le lien entre économie et mobilité.

3 **Évolution du débat : une argumentation en continuité avec les premières prises de positions**



Un consensus en faveur d'alternatives à la route et contre de nouvelles infrastructures routières.

La priorité à donner en faveur du report modal de la route vers les autres modes, et notamment en faveur du fer fait quasiment l'unanimité. Le développement des voies d'eaux est également défendu, avec l'affirmation de Voies navigable de France d'une possibilité de multiplication par 7 des capacités du Rhône ; les autoroutes de la mer sont également évoquées. La nécessité d'une intermodalité est une donnée partagée, de même que la nécessité de développer les transports collectifs. La CPDP souligne le fait que les choix modaux sont présentés en termes d'*alternative* à la route.

Le « tout routier » est largement dénoncé. En revanche, l'aménagement du réseau routier existant et la desserte des territoires, notamment en situation d'« enclavement » (comme l'Ardèche) ressort du débat.

La majorité des acteurs se positionnent en défaveur de nouvelles infrastructures autoroutières, avec une contestation particulièrement marquée concernant l'A7 :

*« Parmi ceux qui se sont exprimés pendant le débat public, la tendance dominante a été défavorable à la réalisation de toute infrastructure routière nouvelle, qu'il s'agisse de l'élargissement des autoroutes A7 et A9 ou de l'hypothèse d'une autoroute en piémont des Cévennes ; cela a été particulièrement net dans la vallée du Rhône : la délibération adoptée par le Conseil Régional Rhône-Alpes, celle adoptée par le Conseil Général de la Drôme comme les positions de l'association « Elus locaux et politique des transports dans la vallée du Rhône » sont, à des titres divers, significatives à cet égard ; cela l'est sans doute moins en Languedoc-Roussillon et le silence ou la prudence de nombreux grands élus ont été remarqués »*⁴⁷.

En revanche, l'amélioration de la sécurité sur ces voies est demandée.

46. Jean-Pierre Boulet, ASF, audition Marseille, 17 mai 2006, *Verbatim*, p. 52.

47. *Bilan du débat*, CNDP.

Concernant le fleuve, certains participants regrettent l'abandon du projet de liaison Rhin-Rhône et en demandent la reprise. L'étude de la liaison Saône-Moselle est également plusieurs fois demandée. Pour le fer, de nombreux acteurs, et notamment en Paca, évoquent la nécessité de la ligne LGV Paca. La ligne Montpellier Perpignan est également souhaitée en Languedoc Roussillon, et notamment par le Conseil Régional.

Des échelles différentes de réflexion : global vs local.

Des enjeux globaux, déterritorialisés :

Le découpage des réunions du débat par la CPDP est opéré en fonction des différentes échelles et niveaux du sujet. Ce découpage est cependant remis en question, parcellisant le débat :

*« Le grand problème de tout cela est qu'à force de saucissonner le débat, à Nîmes pour les passagers, à Avignon pour les marchandises, j'aimerais que l'on m'explique comment un citoyen lambda peut suivre le débat. Vous allez me répondre qu'il y a le site Internet, mais il y a déjà 50% de la population qui n'a pas Internet et qui ne peut donc pas participer au débat ».*⁴⁸

La problématique mêle effectivement des enjeux globaux, concernant le réchauffement climatique, la réduction des gaz à effets de serre, les réserves de pétroles, etc. Ces enjeux conduisent dans l'argumentation à prendre d'une part en compte la problématique au niveau global, déterritorialisant les enjeux et impacts pour une vision « planétaire » :

*« les gaz à effet de serre ne se limitent pas à la frontière comme le nuage de Tchernobyl (...) ».*⁴⁹

D'autre part, les acteurs font appel à ces enjeux globaux en convoquant des principes supérieurs, mettant en jeu les représentations communes. Ainsi, ces enjeux et la prise en compte des conséquences qui y sont liées conduit alors un grand nombre d'acteurs (élus, associatifs), à envisager la situation future, parler d'avenir de la planète, de générations futures, de survie de l'« espèce humaine » :

*« Cependant, il nous avait été expliqué dans un second temps par rapport au réchauffement climatique qu'il est tout simplement question de la survie de l'espèce humaine. Ce qui vient de nous être démontré, est que si nous ne réagissons pas aujourd'hui raisonnablement, en 2100 l'espèce humaine disparaît. La crise économique est tout de même anecdotique par rapport à la disparition de l'espèce humaine »*⁵⁰, *« Nous prenons un risque sur la survie de l'humanité »*⁵¹.

Les acteurs interrogent également l'évolution de la société, de ses représentations ainsi que les notions de bonheur et de bien-être, comme l'identification bonheur et croissance, belle voiture et accroissement du bien être. Cette différence de positionnement au niveau des valeurs, des échelles des raisonnements et des registres argumentatifs oppose durant tout le débat les acteurs économiques aux associatifs, stigmatisant une opposition économie-environnement. (cf 3.1.6,b) .

48. Jean-Pierre Estela, MNLE Paca, Avignon, 10 mai 2006, *Verbatim* p. 42.

49. Jean-Charles Kohlhass, Conseiller régional Rhône-Alpes, Lyon, 19 avril 2006, *Verbatim* p. 40.

50. Jean-Charles Kohlhass, Conseiller régional Rhône-Alpes, Lyon, 19 avril 2006, *Verbatim* p. 40.

51. Docteur Michel-Bernard Van Glabeke Der Meersch, Valence, 26 avril 2006, *Verbatim* p. 40.

Des enjeux locaux : quelle échelle territoriale pertinente ? De la Région au monde :

Les acteurs économiques situent, quant à eux plutôt leur argumentation en faveur du développement économique des territoires, et prennent des échelles temporelles plus courtes, dans leur réflexion. Ils ne contre argumentent pas sur les principes supérieurs auxquels se réfèrent beaucoup d'acteurs, et soutiennent un développement durable tout en affirmant l'importance de l'économie et refusant de l'assujettir à des principes supérieurs.

La spécificité des territoires concernés par le débat et les enjeux locaux sont développées au début de chaque réunion territoriale, et discutés. Mais la zone pertinente de réflexion est débattue, l'aménagement du territoire de la zone concernée étant un enjeu national :

« les mesures envisagées seraient, pour les unes, strictement locales, mais pour d'autres ne seraient que l'application locale de mesures générales ; bien souvent donc les intervenants ont quitté les considérations régionales pour traiter des éléments d'une politique nationale »⁵².

Davantage de cohérence dans la vision de l'aménagement des territoires est demandée, ce qui implique davantage de coopération entre les différentes sphères décisionnelles et acteurs.

En outre, une autre échelle territoriale concerne les enjeux internationaux, d'une part concernant les flux de marchandise (commerce avec l'Asie, l'Afrique, développement de l'arc méditerranéen, banane bleue) ; d'autre part, concernant le fonctionnement du système économique, avec la mondialisation ; enfin, en ce qui concerne la législation, Nationale ou Européenne :

« D'ailleurs, il est évident que bien des mesures ne pourraient pas être envisagées dans le seul cadre national mais supposeraient un accord international ou à tout le moins une mise en œuvre cohérente et simultanée à l'échelon de l'Europe »⁵³.

De même, des exemples de mesures prises par d'autres pays sont citées, comme la RPLP Suisse, prise en exemple de nombreuses fois dans le débat.

Lien entre enjeux globaux et locaux :

Des arguments concernent les problèmes à mettre en œuvre, dans l'action, des mesures qui règlent le problème global du réchauffement climatique, des ressources pétrolières, de la pollution, dans des mesures locales et en en prenant appui sur les institutions territoriales et administratives. Il en découle une réflexion sur les instances décisionnelles nationales et internationales, les leviers d'actions et les modes de gouvernance. L'articulation des enjeux locaux et globaux demande également de penser des échelles temporelles différentes, tenant compte de la situation actuelle et se projetant à plus ou moins long terme :

« Le débat public doit nous permettre d'orienter nos réflexions à l'horizon 2020. Un temps à la fois long, l'échelle d'une génération, et court au regard de la continuité de notre histoire humaine »⁵⁴.

52. Bilan du débat, CNDP.

53. Bilan du débat, CNDP.

54. Voies navigables de France, cahier d'acteur.

Quelle gouvernance pour quelles échelles décisionnelles ?

L'articulation des enjeux globaux et locaux et la politique à mettre en œuvre pour y répondre conduit certains acteurs à défendre la nécessité d'une gouvernance mondiale :

« Si nous prenons l'hypothèse de vouloir atteindre ou s'approcher du facteur 4, un seul des scénarios est crédible, possible : le scénario n°1 qui s'appelle Gouvernance mondiale. S'il est effectivement le seul possible, parce qu'il n'y a pas de sens à économiser des gaz à effet de serre ou du pétrole sur la vallée du Rhône ou sur la France, voire sur l'Europe, cela ne peut être que dans le cadre d'une gouvernance mondiale et il n'est pas complètement absurde, bien des organismes mondiaux sont en place et peuvent peut-être commencer à se saisir de ce type de question »⁵⁵.

La compétence et la responsabilité des différentes sphères décisionnelles est interrogée dans le débat, ainsi que la question des financements. De nombreux acteurs argumentent en faveur de la nécessité d'une plus grande cohérence dans les politiques mises en œuvre, avec une réflexion et une planification (au moyen de la coopération entre les acteurs, d'Inter SCOT), une « politique soutenable » contre une politique « au fil de l'eau ».

La responsabilité de l'État dans le cadre des plans État-Régions est plusieurs fois évoquée, les collectivités dénonçant un désengagement de l'État. Mais cette question de la responsabilité se décline plus globalement, interrogeant la responsabilité des collectivités, du consommateur (argument notamment porté par les acteurs économiques), mais aussi de l'« individu », du « moi », de « tous », conduisant à évoquer la nécessité d'un changement de comportements, d'une « prise de conscience ».

De nombreux acteurs demandent également une politique plus volontariste à l'État, concernant le marché économique. Les représentants de l'État affirment eux-mêmes ne pas décider des choix modaux, c'est le marché qui décide :

« Que peut faire l'État dans cette affaire ? Je voudrais d'abord dire que nous sommes dans un mode marchand, un mode ouvert, un mode où l'État ne décide pas le transport, surtout le transport de marchandises⁵⁶. C'est bien le monde marchand qui est le décideur »⁵⁷.

Cette situation de primauté de l'économie sur la politique est mise en cause. Pour les acteurs économiques, il s'agit à l'inverse de s'adapter au marché.

Un décalage entre ce qui est dit et ce qui est fait est dénoncé par certains acteurs qui remettent en question la réalisation effective des projets actés au CIADT. D'autres soulignent la non correspondance entre le discours défendu par l'État et l'action publique mise en œuvre :

« Dans ces conditions, comment expliquer que : premièrement, ces travaux qui devraient être réalisés, ne sont même pas commencés ; deuxièmement, au lieu d'investir dans le rail, on ait préféré financer l'autoroute concurrente A75 ; troisièmement, cette voie ne figure même plus dans la carte des travaux à réaliser, rendue publique par le Comité Interministériel d'Aménagement et de

55. Alain Gilles, président du CNT, Valence, 11 avril 2006, *Verbatim* p. 32.

56. Pascal Mignerey, Direction générale de la Mer et des Transports, Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, Avignon, 27 avril 2006, *Verbatim* p. 4.

57. Michel Badré, Montpellier, 18 avril 2006, *Verbatim* p. 32.

*Développement du Territoire ? Autrement dit, comment expliquer une contradiction entre les discours et les actes ? ».*⁵⁸

Enfin, les acteurs demandent davantage de concertation, de participation. D'une part, on observe une normalisation du principe de participation, que ce soit par les associations, les élus : des précédents sont dénoncés, concernant des projets qui n'ont pas été soumis à débat public.



D'autres part, l'opinion publique et les mobilisations de la société civile sont évoquées comme leviers d'action, pouvant déboucher sur des changements de comportements et actions locales, mais aussi venant légitimer ou renforcer les décisions de l'État :

*« Est-ce qu'il faut une opposition des citoyens pour aider l'État français à résister à la législation européenne sur le transport des marchandises ? ».*⁵⁹

Une contestation de l'information croissante

La contestation de l'information présentée dans le dossier de l'État, apparue lors des toutes premières réunions d'ouverture est prégnante dans le débat, reprenant des arguments déjà évoqués, et en faisant émerger d'autres. La CPDP tient d'ailleurs compte de cette évolution, et le journal n° 2 du débat ne situe plus l'augmentation de la mobilité comme un fait, mais comme une donnée avancée par l'État : *« sachant que l'État prévoit une augmentation de la mobilité de 40% ».*

Le fait de considérer les projets inscrits au CIADT comme réalisés est remise en question, ainsi que les études servant de base au dossier de l'État et la présentation de l'information telle qu'elle y figure :

*« Je reviens sur la question de la santé et de la pollution. D'autres études sont faites, des PDU, me semble qu'une étude nationale parle de 9000 morts par an dus aux transports, c'est-à-dire deux fois plus que les accidents de la route. Pourtant, dans le rapport de présentation de la Commission du débat public publié par l'État, il est question de controverses, on dit « Peut-être y aurait-il un lien ». ».*⁶⁰ ;

« J'interviens parce que j'ai participé à la rédaction du document. Je ne suis pas du tout un spécialiste mais la phrase qui a été rappelée est sans doute maladroite. Ce n'est pas le lien qui était controversé, mais les problèmes de chiffres il y a plusieurs études, l'étude citée tout à l'heure, celle de l'Agence française de sécurité

58. Robert Clavijo, Comité de Béziers du mouvement national de lutte pour l'environnement, Montpellier, 18 avril 2006, *Verbatim* p. 22.

59. Jaques Sartre, Valence, 26 avril 2006, *Verbatim* p. 57.

60. Olivier Bouret, Coordination d'associations, Valence, 26 avril 2006, *Verbatim* p. 26.

*sanitaire et environnementale, avec d'autres chiffres. Il y a encore une autre étude, celle du Conseil pour l'application de l'Académie des sciences. Toutes ces études donnent donc différents chiffres et ce n'est pas l'impact qui controversé, mais les chiffres qui nous paraissent aujourd'hui controversés ».*⁶¹

La construction de la notion de congestion, issue du couplage entre les taux de saturation (par rapport aux baisses de vitesse et arrêts) et la gêne (mesurée en fonction d'un questionnaire concernant le sentiment de gêne des automobilistes) est également débattue. Ce sentiment de gêne est mise en cause, notamment par les membres de l'atelier citoyen, au cours de l'audition publique du dispositif. Ces derniers interrogent la construction de l'information et de son objectivité, qui se situe également au point de vue normatif. Concernant la manière de « ressentir » cette congestion, il apparaît un écart entre les chiffres annoncés et l'expérience vécue (ou la manière de l'interpréter, la décrire, la rationaliser). La congestion est surtout ressentie aux abords des agglomérations et pendant les heures de pointe.

Les controverses concernant la croissance du trafic, la pertinence de ce modèle, la nécessité de prendre en compte un scénario de rupture, perdurent tout au long du débat. Les acteurs économiques se placent en revanche en soutien de ces données, affirmant l'inéluctabilité de la hausse du trafic.

L'aménagement du territoire à la recherche d'une cohérence

Les acteurs arguent en faveur d'une volonté politique pour un aménagement du territoire cohérent. D'une part, en cohérence avec les enjeux globaux :

*« Je crois qu'il est grand temps de rétablir une véritable volonté de politique d'aménagement du territoire, cohérente avec les enjeux planétaires. Il est vrai qu'à l'heure actuelle, on assiste à des décisions qui vont dans le sens du déménagement du territoire »*⁶².

D'autre part, il ne s'agit plus d'acheminement des transports selon un axe, ou de politique des transports, mais bien d'un aménagement du territoire dont font partie les transports. Ainsi, les acteurs associatifs ou institutionnels parlent de « cadre de vie », de « préservation du patrimoine », de « desserte des territoires » en opposition avec les « corridors de flux ».

Au cours du débat, l'axe méditerranéen devient une vision partagée qui est plus opposée au dossier de l'État que débattue. L'héritage du débat public LGV Paca se fait sentir dans l'argumentation des acteurs :

*« on pouvait en avoir une idée puisque la question avait été discutée récemment lors du débat public sur le projet de ligne ferroviaire à grande vitesse PACA ; on le constate de nouveau puisque naturellement les interventions sur ce sujet n'ont pas été refusées : la CPDP accepta de faire une réunion territoriale supplémentaire à Nice, et le sujet revint dans diverses autres réunions »*⁶³.

Les acteurs de territoires comme l'Ardèche, la Loire, le Gard ou la Lozère, continuent à argumenter en faveur d'une desserte des territoires, dénoncent la situation d'enclavement, la dépendance au mode routier, appellent à la solidarité.

61. Jean-Pierre Cambillard, Direction générale des routes, Valence, 26 avril 2006, *Verbatim* p. 26.

62. Georges Fandos, mouvement écologiste, Montpellier, 18 avril 2006, *Verbatim* p. 23.

63. Bilan du débat, CNDP.

Enfin, la coordination associative prend la parole à la fin du débat, plaçant l'environnement comme une priorité. À ce titre, un renversement par rapport aux propositions de l'État d'élargissement de l'autoroute est opéré, en proposant au contraire sa réduction en faveur de modes de transports collectifs :

« La mesure que nous voulons vous présenter est la proposition à faire à l'État : enlever une voie par sens de circulation sur l'A7 et l'A9, et la transformer en site pour les transports collectifs voyageurs. Ce n'est pas de l'humour. On pense que c'est vraiment la solution pour arriver à changer de politique. Le facteur 4 est de diviser par sept les émissions de gaz à effet de serre. Notre proposition (inaudible) en termes de trafic routier. On parle aussi bien du trafic poids lourd que du trafic de véhicules légers. On est bien conscient qu'il est responsable d'une grosse partie de la circulation. »

4. Les représentations et normes de la société à l'épreuve de la discussion

L'aspect multicritère du débat facilite l'émergence de valeurs et représentations opposées.

Des visions du monde conditionnées par des échelles de temporalité :

Comme nous l'avons vu précédemment, la représentation de la société d'un point de vue global, à l'échelle de la planète, de l'humanité, demande une argumentation qui prenne en compte une échelle temporelle plus large et met en cause la survie de l'espèce humaine, place le bien être des générations futures comme supérieur au bonheur des populations.

Une autre niveau d'argumentation sur les valeurs est celui de la question du bonheur ou du bien être des populations, au présent, prenant une échelle temporelle moins large ainsi qu'un territoire plus ciblé (quand bien même l'argumentation se place au niveau International).

La revendication des droits et libertés

Les textes législatifs et accords internationaux sont fréquemment cités dans le débat. L'État se réfère notamment aux accords européens concernant la libre circulation des personnes et des biens, à laquelle on ne pourrait opposer une obligation de réduction de la mobilité, ainsi que le préconisent certains acteurs. La liberté de déplacement, qu'évoquait le journal n°1 de la CPDP, est plusieurs fois évoquée au cours du débat (est-ce un effet de l'introduction de cette dimension par la Commission ou non ?), puis traduit dans une dimension plus juridique.

« Par ailleurs, et il faut également avoir cela en tête, les Français ne considèrent plus cette mobilité non contrainte comme un luxe, mais comme un droit »⁶⁴.

Notamment, M. Badré, représentant de l'État, oppose cette notion de liberté de déplacement au droit constitutionnel de vivre dans un environnement préservé⁶⁵

Une réflexion sur la société et le vivre ensemble

Des représentations du bien vivre ensemble et des moeurs sont mises en cause dans le débat, comme le culte de la vitesse, la possession d'une voiture individuelle, l'individualisme (cf cahier d'acteur atelier citoyen). Après le tout État et le tout individu, passez au « tous ensemble ». Le changement des comportements est un thème fort du débat, demandé par de nombreux acteurs, et ne comptant pas d'argument qui s'y oppose. Les solutions afin d'y

64. Françoise Potier, INRETS, valence, 11 avril 2006, *Verbatim* p. 35.

65. Michel Badré, Nîmes, 3 mai 2006, *Verbatim* p. 15.

parvenir sont cependant rarement évoquée, et la CPDP fait ressortir ce fait comme enseignement des réunions thématiques. L'atelier citoyen place son argumentation différemment sur ce point, parlant non seulement de changement des comportements mais aussi des mentalités, induisant davantage de solidarité, de réflexion commune, autrement dit une réflexion de la société sur elle-même. La solidarité, dans le débat, est également évoquée par les élus, notamment afin de demander la prise en compte des difficultés de certains territoires (Ardèche enclavée) par d'autres plus riches.

Les acteurs économiques, quant à eux, opposent tout au long du débat le citoyen au consommateur, et imputent la responsabilité des modes de transports aux comportements de consommation :

*« je ne voudrais pas choquer certains d'entre vous, mais c'est une phrase qui est réelle : nous ne créons pas d'activités, c'est vrai, nous déplaçons ces activités. C'est bien le consommateur au sens large du mot qui est à l'origine du choix des modes de transport. Je sais que cela peut parfois choquer. Le consommateur, aujourd'hui, exige une disponibilité rapide et sans retard des produits qu'il veut consommer. C'est un paradoxe, mais le consommateur exige bien souvent ce que le citoyen refuse. On nous demande aujourd'hui de transporter toujours plus vite, de livrer toujours plus rapidement. C'est vrai que c'est un phénomène de société et c'est même un problème de comportement ».*⁶⁶

Les conséquences négatives sur l'environnement et la santé comme moteur d'action :

L'importance de la valeur santé n'est pas contestée dans le débat. Les conséquences négatives liées aux diverses nuisances et pollutions sont au cœur des argumentations. Les chiffres annoncés par les experts, en termes de nombre d'accidents sur la route, de conséquences liées à la pollution atmosphérique (maladies et de mortalité) ont un impact significatif dans le débat et sont ensuite repris. Concernant les nuisances et pollutions, le bruit occupe pendant une place prépondérante. Aux chiffres et normes anti bruit, les riverains répondent par l'expérience vécue :

*« Je vais citer quelques phrases qui me paraissent très bien traduire la souffrance de la population et des riverains, qui indique ce qu'ils considèrent comme une incompréhension qui leur est opposée. L'un d'eux a dit « Le dialogue de sourds entre ceux qui ont un modèle et ceux qui ont un vécu » »*⁶⁷ ;

*« La douleur, c'est ce qu'a dit Monsieur le professeur. C'est tous les jours ; tous les jours que vous vous levez, tous les jours que vous entendez, tous les jours ! Et on remet cela tous les jours ! J'insiste là-dessus. (...) Comment dire aux citoyens ce qui les menace ? Nous avons eu six enquêtes publiées pour dire aux citoyens « Où est la démocratie là-dedans ? » Comment fonctionne la démocratie en France ? (...) C'est cela que la Commission doit faire. C'est nous aider le plus possible parce que nous sommes malheureux comme des pierres »*⁶⁸.

La prise en compte des enjeux environnementaux, en termes de ressources énergétiques et de changement climatique conduisent à un sentiment d'urgence dans l'action à mettre en œuvre,

66. Jaques Lambert, Alliance logistique de la région urbaine de Lyon, Lyon, 13 avril 2006, *Verbatim* p. 37.

67. Jean-Paul Escande, Professeur, Montpellier, 25 avril 2006, *Verbatim* p. 30.

68. Maurice Dauladille, président de l'association Baillargoise pour un urbanisme maîtrisé, Montpellier, 25 avril 2006, *Verbatim* p. 37.

les « *changements urgents* » qu'impliquent les « *signaux d'alarme* »⁶⁹. D'autres évoquent le risque qu'implique un statut quo, et l'urgence à réagir :

*« Mais qu'est-ce qu'il va falloir comme catastrophe environnementale pour qu'à un moment donné, nous arrivions à prendre conscience de la direction dans laquelle nous allons ? »*⁷⁰

5. Une recherche de prise ailleurs que dans l'argumentation : des processus de coopération

S'unir pour exprimer un accord, une position commune

Outre les associations, collectifs ou fédérations déjà existantes, de nombreux acteurs se sont unis, au cours du débat, afin de porter une position commune. Tout d'abord, afin d'éditer un cahier d'acteur commun : « Association TGV et développement Var Nice Côte d'azur, MNLE Paca, MNLE 30, MNLE 26/07 », « Arc environnement, CEPG », « Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie Languedoc Roussillon, Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie Rhône-Alpes, Barcelona centre logistic catalunya » (chacune des deux CRCI ayant déjà fait un cahier d'acteur).

D'autres misent davantage sur l'aspect coopératif et signent en fonction d'une typologie d'acteurs comme « les associations du Mont Blanc », la « coordination interassociative VRAL » (qui regroupe 58 associations) créée à l'occasion du débat, ou encore par type de revendication, comme la « coopération métropolitaine » (qui regroupe 7 communautés d'agglomérations Paca, communauté urbaine MPM, syndicat d'agglomérations Nouvelle Ouest Provence) qui entend défendre la notion de Métropole. Les verts des trois conseils régionaux insistent quant à eux sur l'identité et la position du groupe politique.

Ce mode de coopération ne tend pas seulement à exprimer un accord, qui pourrait alors prendre la forme de la reprise des propos « comme l'a dit X » ou d'un énoncé soulignant les consensus « nous nous accordons à dire », « nous sommes d'accord avec X sur... », etc. Il s'agit bien ici de mettre en visibilité un processus de coopération et d'affirmer une position commune par la constitution d'un discours commun.

Ensuite, certains acteurs affirment au moyen du langage une position commune ou alliance. Ainsi, dans un cahier d'acteur signé par le CESR Provence-Alpes-Côte-d'Azur, peut-on lire :

« Le CESR Provence-Alpes-Côte-d'Azur s'est engagé avec les CESR Languedoc Roussillon et Rhône-Alpes dans une expression commune adoptée lors de leur assemblée délibérante ».

La présidente du groupe vert Paca exprime dans une des réunions du débat :

*« c'est-à-dire Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et PACA, ont décidé que, vu l'enjeu et l'intérêt particulier de ce débat public, il était de la plus grande importance que nous arrivions à travailler ensemble pour avoir un travail cohérent et global autant que possible sur cette politique des déplacements dans la Vallée du Rhône et l'arc que j'appellerai latin »*⁷¹.

69. Cahier d'acteur de l'atelier citoyen.

70. Pr. Escande, Montpellier, 25 avril 2006, *Verbatim* p. 46.

71. Catherine Levraud, Présidente du groupe vert au CR Paca, Marseille, 17 mai 2006, p. 2.

La coordination associative, a quant à elle, souffert du retard du financement alloué, qui n'a pas permis assez de réunions en amont pour être opérationnels au début du débat. C'est au long du débat public que les actions de la coordination se mettent en place. En cours de débat, la Région Rhône-Alpes complète le financement de l'État par une subvention de 5000 euros, au titre du développement de la démocratie participative, ce qui facilite la participation des bénévoles associatifs aux diverses réunions. Au cours du dernier mois du débat public, une dizaine d'associations découvrent et rejoignent la coordination, qui publie de ce fait un cahier d'acteur à la fin du débat.

La mise en visibilité sur la scène publique d'un appel à union, à accord :

Le Conseil Régional Rhône-Alpes lance, quant à lui, dès le début du débat un appel à la coopération avec les deux autres Régions, dirigé plus particulièrement en direction du Conseil Régional Paca. Cet appel sera réitéré pendant le débat. Il n'aura cependant pas de portée dans le débat. Ce procédé argumentatif ne s'adresse par seulement au locuteur énoncé dans le but d'une communication directe, mais vise un tiers, le public, affichant ainsi cette volonté, « appel du pied » à coopérer, et placer le locuteur devant une situation de responsabilité ou justification publique. Après cela, même le silence est une prise de position dans l'argumentation.

De nombreux acteurs s'adressent plus particulièrement à l'État, ou institutions diverses, mais c'est davantage pour en demander l'implication que dans un processus de coopération ou de gouvernance.

Associations pour actions conjointes ou collectives :

Dans le débat, des acteurs s'organisent afin de rendre visible leur position ou mettre en œuvre des actions. Ces modes d'actions, locales, peuvent atteindre l'invisibilité totale après le débat si aucun relais médiatique n'est assuré, et si aucune trace n'en demeure. Ainsi, aux portes de la réunion de Valence, les opposants à l'autoroute affichent leur contestation, vendant des T-shirts contre l'élargissement de l'infrastructure. Au cours de la réunion, une personne veut exprimer un point de vue concernant le bruit. Devant l'impossibilité de prendre la parole, un grand nombre de personnes présentes sort de son sac casseroles, cuillères et autres ustensiles de cuisine, et entame un concert de protestation. « Vous voulez parler du bruit ? » crie quelqu'un depuis la salle. Le groupe constitué avait alors prévu cette action comme réponse éventuelle. Les traces de ces protestations figurent à peine dans le verbatim établi par la CPDP, qui signale seulement des « réactions » de la salle. Le peu de visibilité qui reste témoigne bien du peu de portée de l'action menée.

Pendant la période du débat, mais hors du cadre des réunions publiques, des acteurs du débat s'organisent également. Le 10 juin 2006, environ 150 associations et syndicats lancent un appel à un moratoire autoroutier sur le territoire national. Cet appel est suivi de mobilisations locales dans la France entière et sur le territoire du débat (notamment Valence, Lyon).

Les présidents socialistes de 9 départements s'unissent, à Avignon, le 7 juillet, pour envoyer une déclaration au gouvernement et à la Commission Européenne. Il leur demande un engagement politique et financier afin de développer les modes alternatifs à la route dans la vallée du Rhône et le Languedoc d'ici 20 ans.

Ces actions, qui sont menées pendant le débat ne sont toutefois pas comptées comme en faisant partie par la CPDP. Une ambiguïté demeure cependant quant à la définition de ce qui fait partie du débat et ce qui n'en fait pas partie : les délibérations des institutions pendant le débat sont

indiquées sur le site du débat public et de fait intégrées à celui-ci au même titre que les réunions publiques ou le forum, alors qu'il s'agit de prises de positions construites dans d'autres scènes.

Le fait d'envisager le dossier VRAL avec une perspective de balistique sociologique permet de sortir de cette séparation, et de lier les diverses scènes et arguments.

IV. DES « EFFETS » VISIBLES DU DEBAT

Événements marquants :

- 20 septembre 2006 : publication du compte rendu de la CPDP et du bilan de la CNDP.
- 21 septembre : conférence de presse.
- 4 décembre : décision de l'État.
- Création d'un observatoire interrégional de la mobilité.
- Plan national.
- Création du MEDDAT (1^{er} juin 2007).
- Grenelle de l'environnement (septembre-décembre 2007)

Cette partie propose de présenter les différentes « suites » du débat public. Elle ne constitue pas une phase du dossier, qui « retombe » après le débat public, ne voyant pas de nouvelle configuration ou mobilisation.

1. Décision de l'État

La décision annoncée par les deux Ministères, après le débat va dans le sens du contenu du débat public. Elle annonce notamment le non élargissement des autoroutes A7 et A9 le report de cette question dans cinq ans, au prochain CIADT. D'autres itinéraires routiers vont toutefois être développés :

« l'aménagement à 2x2 voies de la RN88 entre Toulouse et Lyon, la réalisation d'un axe à l'est de la vallée du Rhône par l'enchaînement des autoroutes A48 et A51, l'amélioration de la jonction de la RN102 et l'A7,... Dans ce cadre, l'amélioration de la desserte de la frange Sud-Est du massif central sera recherchée ».

La priorité est donnée aux modes alternatifs à la route, et au développement de l'intermodalité :

« La priorité est donnée au développement des modes ferroviaire, fluvial et maritime : mise en service de l'autoroute Perpignan-Bettembourg en 2007, lancement des contournement de Nîmes et Montpellier en 2008, engagement de la liaison ferroviaire Lyon-Turin en 2010, accélération des études du contournement ferroviaire de Lyon, lancement du débat public sur la ligne ferroviaire à grande vitesse entre Montpellier et Perpignan en 2008, accompagnement de l'État pour la réalisation de la gare de la Drôme provençale à Allan, lancement d'autoroutes de la mer, aménagements des ports fluviaux dans le cadre du plan Rhône, allongement des trains de transport combiné sur l'axe Paris-Marseille... ».

Les autres mesures annoncées dans la décision la régulation de vitesse, modulation des péages en fonction des émissions de polluants, incitation au covoiturage, développement de l'information, etc.

Il s'agit également de trouver une meilleure coordination des acteurs :

« C'est pourquoi, dans les trois régions concernées, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Provence Alpes Côte d'Azur, les préfets inviteront, sur des périmètres pertinents, l'ensemble des autorités organisatrices de transport, les responsables de voiries départementales et nationales et les associations d'usagers à se réunir afin d'échanger leurs visions stratégiques sur le devenir des transports. Il s'agira d'identifier les problèmes que rencontrent les usagers, notamment à l'interface des transports gérés par les différentes autorités organisatrices, afin d'y apporter des solutions concrètes (organisation des correspondances, tarification unique, parkings, etc.) »⁷².

Des mesures de planification politique :

Outre la décision concernant le développement des transports dans les trois régions, un observatoire de la mobilité est créé, et un plan national adopté. Le premier répond à une volonté d'objectivation des données chiffrées afin de rendre commensurables les conséquences des actions. Cet observatoire concerne l'ensemble de l'arc méditerranéen, terme qui est concédé dans la décision ministérielle, au sujet de cet observatoire.

Création d'un observatoire de la mobilité :

Devant « *la nécessité de disposer d'une connaissance fine et partagée sur la mobilité à différentes échelles (déplacements locaux et de transit)* » soulignée par le débat public, les deux ministères décident la création d'un observatoire partenarial et interrégional de la mobilité dans la vallée du Rhône de l'ensemble de l'arc méditerranéen, afin de permettre :

« à l'ensemble des parties prenantes de partager des chiffres communs et de mesurer précisément les conséquences des actions engagées. Cet observatoire, qui réunira au sein d'un comité de pilotage présidé par l'État, les différents services de l'État, les collectivités invitées à participer (conseils régionaux, conseils généraux, principales communautés urbaines et d'agglomération,...), les gestionnaires d'infrastructures de transports, les principaux opérateurs de services de transport, poursuivra les objectifs suivants :

- produire les statistiques des déplacements voyageurs et marchandises dans l'aire d'études, pour tous les modes de transports ;*
- analyser les déterminants qualitatifs de la mobilité et de son évolution ;*
- examiner les effets des mesures mises en œuvre pour favoriser les modes alternatifs à la route et pour améliorer l'exploitation des autoroutes A7, A8 et A9 ;*
- suivre l'évolution des émissions des gaz à effet de serre dues à cette mobilité.*

(...) Ces éléments contribueront au bilan annuel que les ministères établiront conjointement sur les mesures prises à la suite du débat public ».⁷³

72. Décision de l'État.

73. *Ibid.*

Un plan d'action national :

Le secrétariat général du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer est chargé d'élaborer un plan d'action publique national « transport, urbanisme, effet de serre » de réduction des émissions de gaz à effet de serre, proposant des objectifs à l'horizon 2020- 2025 et préparant l'échéance ultérieure de 2050, sur l'ensemble des secteurs des transports et de l'urbanisme.

2. Mobilisation associative et effets transversaux

À la clôture du débat, les mobilisations associatives continuent. C'est d'ailleurs à la fin du débat que la coordination associative publie son cahier d'acteur. Organisé par France Nature Environnement avec le soutien de la FNAUT, du Réseau Action Climat, d'ITE et d'autres associations nationales de défense de l'environnement, un rassemblement est notamment organisé le samedi 16 septembre à Valence (26) contre l'extension du réseau autoroutier et pour la mise en œuvre d'une politique écologique des transports.

Au-delà du débat public comme en deçà et pendant, il s'agit d'augmenter sa puissance d'expression. À ce titre, le débat public fonctionne comme une scène de visibilité et conditionne des alliances, actions, arguments pour essayer d'influer. Mais les causes défendues, ici multiples, ne cessent à la sortie du débat et donnent lieu à des reconfigurations et modes d'actions.

V . LA « PORTEE » : MISE EN PERSPECTIVE CONCLUSIVE

Cette dernière partie, conclusive, vise à mettre en perspective quelques éléments de portée apparus tout au long du dossier. La portée de l'atelier citoyen n'est pas exposée ici, celui-ci faisant l'objet d'un chapitre spécifique.

Nous reprenons-là quelques éléments de portée argumentative, de construction de « prises » par les acteurs... Comment les acteurs explorent les effets possibles de la participation ? Comment certains arrivent à infléchir la trajectoire ? Comment le processus de participation donne des prises ?

1. Registres et arguments : Comment les acteurs essaient-ils de faire « porter » leurs arguments ?

Typologie d'arguments

La typologie des arguments témoigne des procédés argumentatifs utilisés par les acteurs dans les échanges. Les arguments qui sont récoltés auparavant, au cours de la préparation par exemple, ne sont pas forcément exprimés de la même manière, et pas dirigés vers le même auditoire. Dans le débat, il s'agit d'être entendu, de peser, de donner de la portée à ses arguments, de répondre éventuellement à d'autres arguments, exprimés ou anticipés. Bien sûr, ces éléments constituent des pistes, dont la solidité nécessiterait le même travail sur d'autres dossier afin d'établir des comparaisons ou résultats d'analyses mis à l'épreuve de variations. Mais la mise en perspective du lien entre contenu argumentatif et typologie utilisée constitue déjà, selon nous, un premier résultat.

Tout d'abord, on peut voir que les acteurs évoquant les enjeux globaux utilisent beaucoup d'arguments d'alarme et sur les conséquences négatives d'un statut quo. Les notions liées au « genre humain » apparaissent, ainsi que des visions déterritorialisées : « Humanité », « avenir de la planète ». L'échelle temporelle associée à cette argumentation est assez large, tenant compte des « générations futures », de l'« avenir de nos enfants », insistant sur les dangers et catastrophes possibles et l'urgence à agir. La survie est posée comme principe supérieur, devant l'économie, ce qui justifie un changement de modèle, une rupture.

Lors de l'audition de l'atelier citoyen, les membres du groupe sont interpellés par ces arguments d'alarme. Une personne du groupe met en cause, après le dispositif, ses projets d'avenir (achat d'une maison et d'une voiture) au vu d'une éventuelle rupture sociale liée à l'épuisement du pétrole.

Les acteurs interrogent également, pendant le débat, la portée de celui-ci. Concernant le rapport du débat à la décision, les arguments évoquant des précédents, par analogie sont employés de nombreuses fois. Par contre, l'organisation du débat par la CNDP et son indépendance semblent faire accord, comme élément normalisé.

Les acteurs du débat sont majoritairement mobilisés contre l'autoroute : Des arguments ad hominem sont adressés à l'État, remettant en cause l'intention de tenir compte du débat et soupçonnant d'avoir déjà pris les décisions :

« Or ici il est difficile de penser que deux très hauts fonctionnaires d'État éminents et d'ailleurs de grande qualité, aient une mission initiale donnée par l'État, lancée comme cela en leur disant « Ecoutez ce qui se dit ». Nous aimerions savoir si l'État a une pensée initiale, un projet initial que nous pouvons contester mais qu'il est honorable que l'État ait. Juste savoir si l'État a une idée a priori, qu'il puisse en changer ensuite grâce au débat, mais ici tout se passe comme si l'État était largué, n'avait aucune idée a priori, ne savait pas ce qu'il voulait pour résoudre le problème, que tout le monde reconnaît de congestion de la vallée du Rhône(...). Là, il serait bien que l'on nous dise qu'il y a une position, je dis bien a priori, mais si nous regardons... »⁷⁴.

La réponse de l'État, relayée par la CPDP, consiste à rappeler qu'il est à l'initiative du débat, et non soumis à une obligation légale, ce qui légitime démarche, et son intention :

« Je rappelle un point que nous avons assez souvent rappelé, c'est l'État qui a choisi lui-même, alors que rien ne l'y obligeait contrairement aux débats sur projets, à lancer le débat. C'est lui qui a choisi de le faire. S'il avait vraiment des intentions cachées, l'État n'aurait peut-être pas procédé de cette manière ».⁷⁵ ;

« Nous sommes des citoyens comme les autres et nous nous sentons un peu visés quand vous semblez dire que nous sommes intellectuellement malhonnêtes ».

La convocation de l'irréversibilité de certaines conséquences des actions sur l'environnement (pris dans un sens large) est de nombreuses fois utilisée, avec des arguments sur les conséquences négatives ou d'alarme :

74. Jean Gonella, Fare Sud et coordination, Avignon, 10 mai 2006, *Verbatim* p. 27.

75. Michel Badré, Ministère de l'Écologie, Avignon, 10 mai 2006, *Verbatim* p. 28.

« Notre premier constat est que l'accélération du changement climatique est brutale, profonde, définitive (...) L'immobilisme est interdit. Les effets de cette menace sont prévisibles, calculés, dévastateurs »⁷⁶

« La destruction des paysages, nous avons parlé de la France comme destination touristique, si nous les détruisons, peut-être que nous ne serons pas aussi attrayants. Le point important n'est pas uniquement de passer au milieu d'un territoire, c'est de le couper, de le fragmenter. Une fois qu'un territoire est fragmenté, même si nous habillons bien l'infrastructure de transport, cela reste une fragmentation, une coupure qui est très importante dans ce que nous appelons la biodiversité. La biodiversité, quand il y a un territoire au sein d'une surface et que nous coupons en deux, des fois, il y a une espèce animale qui disparaît complètement. Nous ne savons pas encore comment réinventer une espèce animale quand elle a disparu(...)Je voudrais vous rappeler quelque chose qui arrive assez souvent, c'est que les territoires sont une ressource qui n'est pas renouvelable »⁷⁷.

Les arguments d'autorité jalonnent également le débat, les acteurs ayant recours à des études, chiffres, sources précises. L'utilisation de ce mode de justification semble normalisée, comme mode de raisonnement commun. Les arguments d'autorité populaire ne sont quasiment pas cités.

L'articulation d'avec des arguments sur les valeurs et des arguments d'autorité consistent à convoquer la sphère juridique, en terme de droit, de texte de loi. La convocation de la Loi peut conforter la supériorité d'une valeur et fait autorité. On le voit dans le débat par le recours à des textes juridiques, par exemple l'affirmation du principe Constitutionnel de vivre dans un environnement sain opposé à la liberté de déplacement. Cet argument est d'ailleurs repris dans la décision de l'État.

Jeux d'acteurs et d'arguments à la recherche de « prises » : argumenter dans un champ de forces

La CPDP essaie de donner des prises en incitant le maître d'ouvrage à la transparence et à la clarté dans l'information. Là, les acteurs avaient demandé des scénarios, mais ils n'étaient pas satisfaisants et finalement le débat a été ouvert avec une série de mesures, ce qui a rendu le débat parcellisé, découpé entre les thèmes et territoires, et difficile. Ces demandes des acteurs, qui n'ont pas porté suffisamment pour infléchir la structuration du dossier support, a eu comme conséquences de grandes difficultés à saisir la problématique et à créer le débat. Des arguments sont répétés sans véritable échange, et les acteurs soulèvent d'ailleurs les difficultés liées à l'absence de scénarii tout au long du débat.

La répétition d'arguments est un procédé argumentatif qui témoigne d'une part d'une cristallisation d'un point de vue, qui reste le même, de la résistance des valeurs sous tendues, ainsi que d'une stratégie qui vise à en répéter l'énonciation afin de lui donner de la portée. Outre la répétition des visions de l'aménagement du territoire, d'autres arguments ont été répétés par les mêmes acteurs, au cours de différentes réunions, comme c'est le cas par exemple de la fibre optique (dans trois réunions)

Ensuite, il s'agit de considérer le moment où l'argument va apparaître dans le débat. Aussi les délibérations des institutions sont-elles attendues pour prendre position. De même, les cahiers

76. Réseau action climat, *cahier d'acteur*.

77. Michel Dubromel, Responsable du réseau transports et mobilité durable de FNE, Lyon, 13 avril 2006, *Verbatim* p. 41.

d'acteurs arrivent tantôt au début du débat, témoins d'une préparation en amont, alors que d'autres attendent les premières prises de positions, voire même la fin du débat pour certains, avant de paraître. Mais cette attente dépend aussi de qui est l'acteur, et les élus, représentants, porte-parole attendent pour large part le résultat des délibérations élues pour dire leur position.

La mise en visibilité que permet le débat conduit également à des stratégies d' « implication » d'autres acteurs dans un processus ou une alliance. L'État est notamment de nombreuses fois pris à partie, et pointé du doigt pour des financements, implications et prise de responsabilité. De même, la Région Rhône-Alpes appelle à une coopération des trois régions, et répète cette volonté, publiquement, à plusieurs reprises. Mais Marseille mise plus sur le port de Barcelone et un dimensionnement international.

Ces « appels » prennent parfois la forme de dénonciations, notamment concernant l'État, les plans États-régions, mais aussi la dénonciation d'une non prise en compte du débat possible dans la décision, avec référence aux précédents (A51) et l'accusation de compter élargir autoroutes (cf. argument de Jean Gonella sur intention et confiance).

Enfin, une autre manière afin de gagner en visibilité ou de faire porter ses arguments est, dans le débat public, les unions. D'une part les unions dans l'actions, qui mettent en scène des actions ou mobilisations dans ou hors débat, comme les actions en justice, les pétitions, manifestations, etc. D'autre part, coordinations pour afficher un consensus argumentatif (cahier d'acteur, expression d'accord), que ce soit en créant une association ou fédération, en faisant un cahier d'acteur commun, en exprimant un accord dans le débat.

En l'occurrence, comme l'argumentation du débat VRAL ne permet pas ici véritablement de « prises », les acteurs se fédèrent. Plusieurs alliances se créent, tantôt associatives, tantôt politiques, pour donner du poids aux arguments soutenus, ce qui inverse la logique de la CNDP pour qui il s'agit de faire le tour des arguments en équilibrant les rapports de forces. Par exemple, les associations se fédèrent, et font un seul cahier d'acteurs pour faire valoir consensus et influencer. Les élus verts se rassemblent aussi pour un cahier d'acteur. De même pour le PS, les Régions. Les institutions mettent au jour leurs délibérations, comme volonté forte. Les acteurs sont bel et bien en train d'argumenter dans un champs de force et ces alliances et mises en visibilité de positions sont autant de « prises » pour augmenter la portée des arguments, pour compter dans les rapports de forces, gagner en visibilité ou en puissance d'expression.

2. Qu'est-ce qui résiste (ou pas) ?

La portée des arguments est relative. Elle peut être envisagée au vu de sa portée dans l'échange argumentatif, dans le fait de convaincre, d'être repris ou de changer des catégories, ou bien dans au vu ensemble du dossier. Les manières de porter diffèrent donc, et l'on peut considérer les réactions de l'État, celles de la CPDP, dans la prise en compte de ces arguments, ou plus globalement les dynamiques du débat, dans les échanges ou les répétitions qui marquent l'attachement aux valeurs ou la solidité des catégories construites.

Ainsi, la présentation au cours de deux réunions d'études épidémiologiques a porté dans le débat, où l'on voit les arguments santé-environnement croissants et les arguments et chiffres présentés repris. L'État et la CPDP sont également sensibles à cette montée en attention.

La CPDP intègre aussi, dans le journal du débat, un changement dans la manière de présenter la problématique : prenant les données du dossier de l'État, elle présente d'abord les prévisions de trafics et autres données chiffrées comme des faits déterminant la problématique. La remise

en question de la construction de cette information et des données chiffrées dès le début du débat la conduit ensuite à relativiser ses propos, en les présentant comme le point de vue de l'État.

La notion d'arc méditerranéen, logique Est-Ouest est présente dès la publication des résultats de l'étude de contexte, ressort des contributions à la préparation du débat. Le titre du débat est déjà remis en question, ainsi que le périmètre du débat et la logique d'aménagement du territoire défendue. Les représentants de l'État conservent, au long du débat, l'intitulé du débat et la problématique telle qu'elle est formulée. En réponse à cette absence totale de portée des arguments énoncés, les acteurs du territoire les répètent, à l'entrée du débat et au long de celui-ci.

La CPDP, quant à elle, accepte d'élargir le périmètre du débat en termes de localisation des réunions. Dans son bilan, la CNDP considère les revendications liées à la volonté d'un développement de l'arc méditerranéen et de l'inscription de Marseille dans la « banane » bleue par les acteurs de Paca comme une « autre problématique ».

Dans le débat, les acteurs n'abandonnent pas cette requalification du territoire, bien au contraire : le terme d'arc méditerranéen apparaît comme une donnée partagée par les acteurs. Au final, la décision de l'État reprend ce terme, redimensionnant la problématique, mais cette concession ne concerne que les discours sur l'observatoire créé. Cette vision de l'aménagement du territoire, en opposition d'avec celle de l'État, ne trouve pas d'écho spécifique dans le débat mais demeure après le débat, et porte grandement dans la structuration des arguments des acteurs du territoire.

La contestation des chiffres : en dépit de la réponse de l'État concernant les données de congestion, les sources d'information, etc., la mise en cause de l'information, des modèles et des chiffres perdure au long du débat. Elle semble systématique et n'est apparemment pas issue d'un apprentissage ou d'une culture du débat puisque les membres de l'atelier citoyen eux-mêmes remettent en question les chiffres, et la construction des « faits ». Cela témoigne d'une défiance globale concernant la crédibilité des données et construction de l'information, au-delà des réponses qui y sont apportées, ponctuellement.

Les doutes quant à l'utilité du débat, à l'intention de l'État de développer les autoroutes, d'avoir pris les décisions avant perdurent également, en dépit des arguments des représentants de l'État, notamment l'argument selon lequel le débat n'était pas soumis à obligation et est de l'initiative des deux Ministères (comme preuve) et des nombreuses expressions par la CPDP de la non obligation de saisine.

Comment les milieux et les dispositifs ont incorporé de nouvelles dispositions, catégories...

...Ontologiques ?

Tout d'abord, la mise en cause de la description de la situation actuelle dans le dossier de l'État, ainsi que des projections futures : l'expérience vécue de la congestion s'oppose aux chiffres, et ceux-ci sont remis en cause. Cet élément intervient également dans l'atelier citoyen, ce qui montre que ce n'est pas (ou pas uniquement) un apprentissage des acteurs, habitués aux débats sur le territoire.

La prise en compte de l'environnement est intégrée, comme élément quasi impossible à remettre en question. Même les acteurs économiques, qui défendent le développement économique des territoires et la croissance, incluent dans leur argumentation le fait de tenir compte de l'environnement et notamment du développement durable.

Tout le monde semble également d'accord sur le fait qu'il faille reporter les trafics sur des modes alternatifs à la route. Un consensus émerge aussi en défaveur de l'élargissement des autoroutes.

De nouvelles catégories partagées (un héritage de LGV Paca) émergent dès la préparation et demeurent au long du débat : Les termes d' « arc méditerranéen », et la logique est-ouest d'aménagement du territoire qui y correspond, ainsi que de « métropole » semblent intégrés par les acteurs du territoire.

Le principe de participation est, quant à lui, normalisé : les acteurs demandent, en grande partie, une concertation avant décision sur les projets, et dénoncent les cas où aucun débat public n'est organisé. La conduite du débat par la CNDP et son indépendance semblent également acceptés.

...Épistémiques : imposer un espace de calcul et standards de raisonnements (contenir incertitude), degré d'accord et de désaccord.

Les experts présentent des données indiscutables, notamment concernant les impacts des polluants sur la santé, les données épidémiologiques (Chiron). Ceux-ci ne sont pas remis en question.

Les chiffres donnés par l'État concernant l'évolution du trafic ne sont, au contraire, pas considérés comme crédibles. Tout de suite, le public interroge les conditions envisagées pour ces résultats. Notamment, la base du prix du baril de pétrole est remise en question, les prospectives sont considérées comme fausses, le fait que la hausse des trafics soit une fatalité est dénoncé.

L'émergence de différences entre données chiffrées et expérience : le sentiment de gêne et la saturation soulevé notamment par l'atelier citoyen montre le décalage entre les normes de bruits et l'expérience des gens qui disent en souffrir, dont des témoignages sont donnés.

...Axiologiques : Quels principes, hiérarchie de valeurs ?

Tout au long du débat, on voit les acteurs économiques défendre l'économie et la croissance. L'opposition économie/ environnement n'est pas réduite, même si le principe du développement durable est intégré et pas remis en cause.

Pour la première fois toutefois, des arguments concernent directement l'idée d'une décroissance. D'un autre côté, l'affirmation du droit de se déplacer est posé comme liberté fondamentale.

Enfin, le dispositif de participation : la crainte d'absence du grand public conduit à expérimenter un autre mode de participation, en articulation avec le débat public, et comme modalité de ce dernier. La notion de « grand public » est valorisée. Les acteurs sont quant à eux dubitatifs concernant ce mode de participation. En revanche, il ne remettent pas en question la valeur du débat, qui est normalisé.

CONCLUSION

En résumé, nous pouvons dire que le dossier VRAL est constitué de deux phases, avant de « retomber » : pour la première, une constitution de la problématique « par le haut » et une incapacité à mobiliser les acteurs du territoire. La seconde voit l'organisation du débat public et une mobilisation des acteurs du territoire. Cependant, cette construction de l'aménagement du territoire « par le haut » entre en collision avec des visions locales, éprouvées et construites sur d'autres scènes de débats et négociations, sans que cette opposition ne se réduise au long du débat.

De plus, l'absence de scénarii cause de grandes difficultés pour les discussions et réflexions, et l'on voit principalement des répétitions d'arguments déjà présents en amont du débat, et des acteurs qui peinent à sortir du ciseau environnement/ congestion.

Trois éléments ressortent toutefois de ce dossier, avec tout d'abord la montée en attention des questions liées à la santé environnementale, avec également, et pour la première fois au niveau national, le financement d'une coordination associative pour réduire les asymétries et faciliter l'accès au débat, et enfin avec l'organisation d'un atelier citoyen, dispositif minipublic, en articulation d'avec le débat public.

Des éléments de « normalisation » d'arguments ou de mobilisations sont aussi notables, avec la non remise en question des principes et de l'organisation du débat public, en même temps que les doutes prégnants sur ses suites, la décisions, une remise en question des chiffres donnés et de la construction de l'information, et l'association d'acteurs pour porter davantage dans le débat. Ce dernier, d'ailleurs, ne constitue, pour les acteurs du territoire, qu'une étape dans le dossier, un possible, qui n'exclut pas les autres modes de « prise » pendant le débat, mais aussi en amont et en aval.

**LA PORTEE DE LA CONCERTATION.
MODELISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA
PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DECISIONNELS**

**CHAPITRE VII
L'ATELIER CITOYEN VRAL :
FOCUS SUR UN DISPOSITIF DELIBERATIF
COMME MODALITE DU DEBAT PUBLIC**

INGRID TAFERE (GSPR ET INRETS)

CHAPITRE VII. L'ATELIER CITOYEN VRAL : FOCUS SUR UN DISPOSITIF DELIBERATIF COMME MODALITE DU DEBAT PUBLIC

SOMMAIRE

Introduction	265
I. Le début d'une autre scène de débat à huis clos : l'atelier citoyen	265
II. l'audition citoyenne : le lieu de travail des légitimités et formes de discussion	267
1. Un document intermédiaire présenté en introduction de la journée : préparation, argumentation, interaction	267
2. Postures et forme de discussion	268
3. Argumentation et recherche de légitimité.....	270
4. Une poursuite de l'enquête	271
III. L'argumentation originale de l'atelier citoyen : le cahier d'acteur	273
1. L'urgence à agir	273
2. La responsabilisation de l'agent et les questions de gouvernance	274
3. Comment penser l'action ? Un mouvement tendancier du local au global.....	276
4. Une réflexion sur la réflexion	278
IV. Portée de l'atelier citoyen	279
1. Lien entre atelier citoyen et débat public	280
2. Le « rendu public » : porte-parole dans les réunions du débat	281
V. Cadres procéduraux et formes de discussion dans le débat VRAL	283
1. Formes de discours et discussions	283
2. Le débat sur le débat, dans les deux procédures délibératives (atelier citoyen, débat public)	286
3. Conclusion	288

CHAPITRE VII. L'ATELIER CITOYEN VRAL : FOCUS SUR UN DISPOSITIF DELIBERATIF COMME MODALITE DU DEBAT PUBLIC

INTRODUCTION

Le chapitre précédent envisage l'ensemble du dossier VRAL, comprenant deux phases. La première voit la constitution de la problématique « par le haut », et l'échec des tentatives d'implication des élus et des territoires, et la seconde phase est celle du débat public et de sa préparation. Ce chapitre constitue un « focus » sur un des éléments constitutifs du dossier VRAL, de la seconde phase, s'intéressant plus particulièrement à l'atelier citoyen organisé dans le cadre du débat.

Ce dispositif, hérité de la conférence de consensus Danoise, est articulé au débat public, ce qui est une première. Aussi nous intéressons nous aux spécificités que permettent les différents *designs* des dispositifs. Nous mettrons particulièrement en perspective les interactions entre débat et atelier citoyen, ainsi que l'argumentation originale de l'atelier, quand bien même celui-ci n'a pas ou peu de portée dans le débat ou plus globalement sur l'ensemble du dossier.

I. LE DEBUT D'UNE AUTRE SCENE DE DEBAT A HUIS CLOS : L'ATELIER CITOYEN

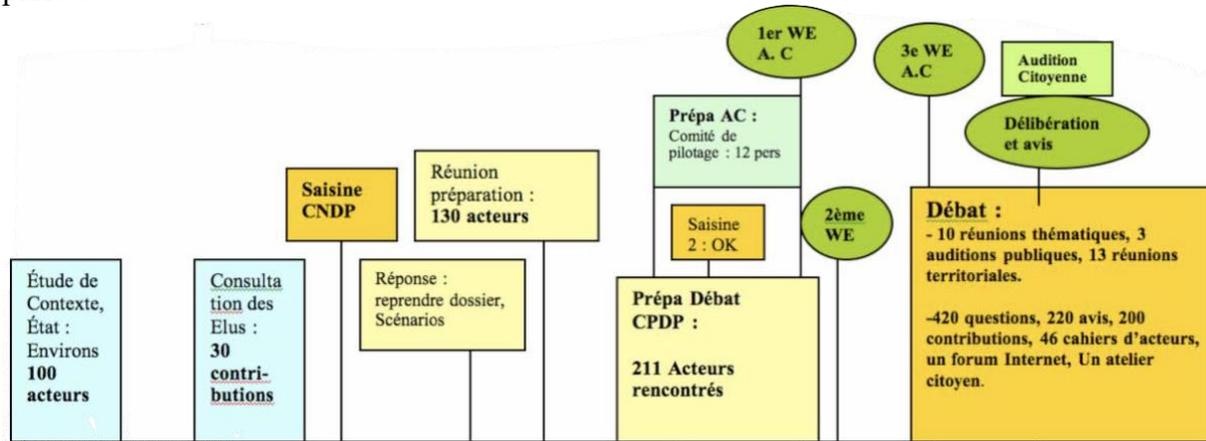
La commission particulière du débat public craignait l'absence du « grand public » dans le débat VRAL. Aussi a-t-elle envisagé d'autres modalités de débat, afin d'« injecter » de la citoyenneté dans un débat sectoriel qu'elle prévoyait confisqué par les parties prenantes, ou un « club » du débat. L'atelier citoyen est hérité de la conférence de consensus Danoise, ou « conférence de citoyens ». Trois week-ends d'information « neutre » (c'est-à-dire controversée) précèdent une audition publique de parties prenantes choisies par le groupe, puis une journée de délibération. Les participants, tirés au sort puis sélectionnés de manière à constituer un panel représentatif des régions concernées, écrivent à la fin du processus un avis collectif, consensuel mais mentionnant les avis minoritaires. Ce dernier est généralement relayé par une conférence de presse, et largement publicisé afin de générer le débat ou d'éclairer la décision.

Provenance géographique des membres de l'atelier citoyen



Dans le cas du débat VRAL, le dispositif est adapté, et devient « atelier citoyen ». C'est en raison du fait qu'il n'a pas vocation à fonctionner indépendamment, comme processus de

participation à part entière, mais comme modalité du débat. Ainsi, aucune conférence de presse n'est organisée en fin de dispositif et, en fonction du principe d'équivalence de la CNDP, l'avis citoyen produit est édité sous la forme d'un cahier d'acteur, afin de « nourrir le débat », au même titre que les autres cahiers d'acteurs. Plus précisément, la CPDP prend garde de limiter la place de l'atelier à égalité à celle des autres acteurs, afin de ne pas générer de concurrence entre les régimes de citoyenneté, comme avec les associations constituées. Du coup, le cahier d'acteur des citoyens ne peut être porté dans le débat, puisqu'à ce moment là, le groupe n'existe plus...



L'atelier citoyen débute le 3 mars, et s'étend sur quatre week-ends, jusqu'au 23 avril. Autrement dit, le processus commence pendant la phase de préparation du débat public, et se termine pendant ce dernier. Si le processus démarre pendant cette phase de préparation du débat par la CPDP, aucun élément n'est cependant communiqué sur le travail des citoyens, car le dispositif a lieu à huis clos, à l'exception du jour d'audition publique.

Les questions posées aux citoyens sont les mêmes que celles posées au débat, ce qui cause d'emblée une difficulté au panel (ce genre de dispositif prévoit généralement une question précise). L'État est identifié comme le destinataire de ce travail, davantage que le public du débat, et invité à présenter le dossier support au cours d'une des séances d'information.

- Comment la situation actuelle et les perspectives d'évolution du système de transports sont-elles perçues ?
- Quelles sont les principales orientations souhaitables pour la politique des transports à l'horizon 2020 ?
- Quelle est l'acceptabilité locale des 45 mesures soumises au débat ?

L'atelier citoyen propose une forme de délibération proche du modèle de la discussion (plutôt que d'une forme de débat agonistique). La visée est consensuelle, même s'il s'agit d'un consensus non absolu (possibilités d'avis minoritaires). Les discussions ont lieu en face à face et tous peuvent s'exprimer, réfléchir et discuter ensemble. Les animateurs veillent d'ailleurs à ce que la prise de parole soit équilibrée et que tous puissent s'exprimer. Les motivations exprimées¹ par les participants pour participer au dispositif se situent dans l'intérêt pour le sujet, pour la démarche, la curiosité et le fait de donner son avis.

1. Entretiens réalisés, 2006.

II. L'AUDITION CITOYENNE : LE LIEU DE TRAVAIL DES LEGITIMITES ET FORMES DE DISCUSSION



1. Un document intermédiaire présenté en introduction de la journée : préparation, argumentation, interaction

Les participants à l'atelier citoyen préparent un document afin de présenter leur état de réflexion, ainsi que des questions à poser au cours de cette audition.

D'une manière générale, la synthèse établie dénote une profonde modification par rapport aux réponses apportées à l'IFOP avant le dispositif. Une révision des valeurs a été opérée, plaçant l'environnement et la santé comme valeurs majeures du raisonnement. Le terme « environnement » est d'ailleurs cité quatre fois au cours de cette présentation. La réflexion passe d'un point de vue d'utilisateurs, très territorialisée et mettant en cause l'expérience personnelle, à une réflexion plus globale.

Arrêtons nous un instant sur une séquence de cette présentation :

Extrait de l'audition citoyenne de l'atelier citoyen VRAL, présentation du document intermédiaire par les participants

Sabrina

« (...) À l'issue de 3 week-ends d'informations générales sur ce thème, nous avons pu dégager de grandes tendances qui ont suscité **certaines interrogations**, sur lesquelles nous souhaitons **entendre des avis contradictoires**. (...) Notre but n'est pas de proposer des projets, mais plutôt de **réfléchir** aux différentes problématiques qui ont été soulevées et de rédiger un avis argumenté contenant **nos réflexions et suggestions**, avis qui servira à alimenter le débat public. Je vais maintenant passer la parole à Anne qui va vous présenter notre **diagnostic 2006**.

Anne

Quel est-il ? À ce stade de notre réflexion, **l'environnement** est pour nous **un point crucial** pour les transports, et ce **globalement**, c'est-à-dire pour l'ensemble de la planète et pas seulement pour notre région. **Notre constat**, c'est que les infrastructures existantes sont mal exploitées ou mal gérées. **Toutefois, des contradictions** plutôt importantes nous ont été exposées et viennent forcément **troubler** notre réflexion. Je passe la parole à Joëlle qui va nous parler **des enjeux 2006**.

Joëlle

L'un des **enjeux majeurs** reste **l'environnement**. Il y a une **réelle urgence** à prendre en compte la biodiversité et à mettre en œuvre 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. Grâce aux évolutions technologiques, beaucoup de choses pourraient changer, télétravail, voiture

*électrique, camion propre, à condition qu'il y ait un déblocage au niveau des recherches et des fonds. L'objectif devrait être de sortir de la dépendance vis-à-vis d'une énergie unique et pour ce faire instaurer une meilleure coopération entre les différents acteurs impliqués. **On nous a parlé de phénomènes de ruptures : rupture sociale liée à l'énergie, mais les personnes du groupe s'accordent à dire qu'en fin de compte, on ne sait pas grand-chose et que les enjeux sont donc difficiles à traduire en fonction de ces éventuelles ruptures. La parole est à Redouane qui vous présente les objectifs pour 2026.***

Redouane

*Bonjour, en ce qui concerne les **objectifs 2026**, on peut dire que la construction de nouvelles infrastructures n'est pas essentielle. En effet, la plupart des infrastructures existantes pourraient être mieux utilisées afin de remédier à l'engorgement des routes. Ne vaudrait-il pas mieux gérer l'existant plutôt que de construire des infrastructures lourdes, coûteuses et polluantes ? **Toutefois**, certaines constructions paraissent indispensables, notamment afin d'améliorer le transport fluvial. **Cependant, certaines divergences d'opinions** entre experts ne nous permettent **pas d'être d'accord** sur le sujet. Il faudrait donc **éclaircir ce point.** »*

L'état de leur réflexion, présentée en début d'audition, est construite en fonction des différentes temporalités : enjeux 2006, objectifs 2026. Le terme « constat » fixe les arguments comme des faits, après l'examen. Mais ce n'est pas une liste de « constats » qui suit ici, et l'emploi de « toutefois » juste après, afin de parler des contradictions des experts, oppose celles-ci à la factualité, soulignant les difficultés qu'elles ont posé au raisonnement. Un peu plus loin, « toutefois » et « cependant » précèdent également l'évocation réitérée des « divergences » qui viennent « troubler » la réflexion, et ne « permettent pas de se mettre d'accord ». La demande d'éclaircissement de ces contradictions est explicitement formulée.

En même temps, et nous retrouvons ici la différence entre les formes de « contradiction » que nous avons pointées précédemment, le groupe se place explicitement dans une recherche « d'avis contradictoires » afin de répondre à « certaines interrogations ».

L'atelier citoyen évoque également les incertitudes face auxquelles il se trouve, « on ne sait rien sur », formule qui contient implicitement une invitation à combler ce déficit. Ils différencient d'ailleurs, tout au long de la présentation du document, ce qui relève d'un accord et a été établi comme un fait, et ce qui est encore à l'examen, avec des formules comme « on nous a dit que », « On nous a parlé de ».

L'affirmation de l'urgence à mettre en œuvre l'action, qui sera reprise plus loin (pas dans cette séquence) est renforcée par sa qualification de « réelle ». Le ton est alarmiste, et la « protection » de l'écosystème et de la biodiversité, ainsi que l'attention à « la santé publique » sont placés comme motif de l'action et de son urgence. De même, le raisonnement est étendu à la société, avec l'idée d'une « la gestion sociétale » permettant un bon fonctionnement des diverses activités, en interdépendance.

Le groupe se positionne en tant que tel avec l'emploi du « nous » dans toute la présentation. Les « personnes du groupe *s'accordent à dire* », et lorsque l'accord n'est pas, c'est que les éléments ne le « permettent pas ». Les avis minoritaires ne sont pas évoqués, ni les points faisant débat. Il s'agit plutôt de mettre en valeur l'accord.

2. Postures et forme de discussion

Les membres de l'atelier sont en position de questionnement des auditionnés, et ont fait le choix de diriger les débats eux-mêmes, sans animateur. Le document présenté a été établi collectivement et les questions sont partagées. Quelques personnes du groupe montent sur

l'estrade, et un roulement s'opère. Celles qui sont restées dans la salle peuvent intervenir en faisant passer des papiers indiquant remarques ou questions.

En dépit du fait que les éventuels contre arguments sont envisagés, il ne s'agit pas là de mettre en place une forteresse argumentative comme on peut le voir avec certains acteurs dans le débat public, afin de « résister » à cette épreuve. Il s'agit bien d'une audition, et si le format de discussion, qui était jusqu'alors entre soi, en face à face dans le groupe et à huis clos, change. La posture des citoyens est bien de pouvoir poser des questions pour étayer leur argumentation plutôt que de se justifier ou d'argumenter.

Les membres de l'atelier envisagent toutefois cette audition comme une mise à l'épreuve. Il n'est pas question, pour eux, d'arriver devant les parti prenantes tranquillement avec des questions choisies, mais également faire une prestation publique, appuyée sur la présentation d'un document. Ils s'exposent alors au regard de l'autre, avec cette scène de visibilité publique, mais aussi à son jugement et la préparation de l'audition est à ce titre un moment de stress intense. Beaucoup de discussions préparent ce moment, avec anticipation du déroulé : anticipation des réactions (jugements, formulation d'objections), préparation de questions, etc. C'est à une activité éventuellement agonistique, à laquelle ils se préparent, avec un jugement public sur leur travail.

La place accordée au public lors de cette audition fait également l'objet d'une attention particulière, notamment au regard de possibilités de prises de paroles ou d'interventions depuis la salle. De même, les participants ont engagé une réflexion sur les conditions de prise de parole, de discussion et de réduction des asymétries, notamment en travaillant la scénarité du lieu : l'espace est organisé de manière à ce que les auditionnés se sentent à l'aise dans la discussion et avec des conditions favorisant la parole.

Outre le fait qu'ils conditionnent l'activité du groupe avant l'audition elle-même, ce moment public est également le lieu de travail des formes de légitimité de la parole, des « places » et des formes de discussion. Ce sont les « citoyens » qui introduisent, prennent la parole en premier, la distribuent : le format de légitimité de la parole change, et ce sont les citoyens qui conduisent les discussions (1). Ce renversement est accompagné d'une attente explicite de réponses (1), éclaircissements, tout en restant dans les temps impartis (ce n'est pas toujours bien reçu). Le dispositif suffit à les légitimer en tant qu'interlocuteurs, mais aussi comme « public » (4). Les attentes concernent aussi l'adéquation des réponses aux questions posées (1, 2), leur qualité (2, 3) et participants à l'atelier citoyen se prononcent même sur le contenu des réponses obtenues :

1 « Nadine

Je me permets d'accélérer un peu car nous n'avons plus que 5 minutes.

Claude VALLETTE, Communauté urbaine de Marseille

Je peux répondre par oui ou non si vous voulez.

Nadine

Non, on vous en demande un peu plus »

2 « Merci aux deux groupes qui viennent de passer : ce n'était pas rébarbatif, cela apporte un vrai changement enfin depuis le début de la journée. »

3 « Il est vrai que le groupe précédent a répondu à une partie de cette question, mais en règle générale, ils ne nous ont pas répondu concrètement. »

4 « Il faut faire des campagnes d'information, de communication, convaincre le grand public que la lutte contre le changement climatique est un vrai enjeu pour la planète. Si on a ce débat dans le grand public... malheureusement aujourd'hui, on n'est pas dans une formation pour le grand public.

Une participante à l'atelier citoyen

Nous sommes le grand public. »

Les acteurs auditionnés ne se placent pas non plus dans la même posture que dans les réunions du débat public, et le dimensionnement de la réflexion des participants « en tant que » citoyen influe sur la forme des échanges, tel que le souligne d'ailleurs un élu au cours de cette audition :

C. VALETTE

*D'abord, merci de m'avoir invité dans un **débat citoyen**. Cela **change** un peu du **débat classique**, c'est très bien de pouvoir **bavarder** sur ces sujets très importants.*

3. Argumentation et recherche de légitimité

Si les personnes du groupe se positionnent comme interlocuteurs légitimes et « mènent la danse », elles demeurent toutefois très prudentes quant à leur rapport à la connaissance, au contenu de l'avis et à sa prétention. Il s'agit « de réfléchir aux différentes problématiques » et l'avis « argumenté » vise à présenter des « réflexions et suggestions ».

Si le document intermédiaire est préparé ensemble, ainsi que les questions qui structurent l'audition, la parole est distribuée entre les personnes du groupe, successivement et chacun « personnalise » son intervention, entre dans l'interaction.

L'asymétrie quant à la prise de parole et la légitimité dans l'échange est réduite, mais c'est bien différent en ce qui concerne la légitimité des propos eux-mêmes et les citoyens affichent leur qualité de « non-experts » presque comme une excuse, attirant la tolérance dans le jugement de l'Autre.

J'avais une question sur le bruit. Je sais que ce n'est pas mortel, mais qu'est-ce que cela amène comme maladies ? Ce sont plutôt des maladies psychiques, des dépressions ?

Une dernière question candide. N'ayant aucune culture scientifique, j'ai entendu parler de

Dans cet exemple, la question posée ne l'est pas simplement, et s'appuie sur une justification. L'usage du passé renvoie aux moments d'informations, et le fait que le bruit apporte des maladies est affirmé, la question visant une explicitation de ces maladies. Le « je sais que ce n'est pas mortel » anticipe un contre argument basé sur les degrés de risques et discréditant les propos en les montrant comme exagérés ou inutilement alarmistes. Mais ce qui retient davantage notre attention ici, c'est le passage du « nous », défendu en premier lieu, au « je », doublé de l'aveu d'une candeur, de « n'avoir aucune culture scientifique ».

L'énonciation prend surtout la forme de questions, parfois précédée d'une affirmation. Mais pour introduire un énoncé affirmatif, les participants cherchent des sources de légitimité, d'autorité, que ce soit l'information reçue dans le dispositif, la référence aux médias ou l'autorité populaire :

« On nous a cité aussi l'exemple des crevettes. », « Nous avons été informés qu'il y avait (...) », « Souvent, on parle de (...) », « j'ai lu que (...) », « J'ai vu une émission à la télévision. ».

Le « on » fait souvent référence aux experts des séquences d'informations, mais est parfois indifférencié ; il s'oppose à un « nous » qui désigne explicitement le groupe de l'atelier. En outre, nous pouvons voir que les sources citées ne sont pas forcément inhérentes au temps du dispositif, mais bien à une recherche plus globale, à la maison, entre les week-ends.

Une autre manière de légitimer les énoncés affirmatifs consiste à recourir à l'expérience du territoire, ce qui a été vu, ce dont on a l'expérience, et dont la négation n'est pas simplement équivalente à la remise en cause de la valeur de vérité de l'assertion mais aussi de la sincérité :

1 « *Je suis de Montpellier également. Je fréquente les transports en commun dans tout le département et je constate que souvent, les cars partent à vide et reviennent à vide. Cela m'arrive de prendre le car pour Lamalou et qu'il n'y ait qu'une personne (...).* »

2 « *Nous entendons parler d'un certain nombre de jours de saturation. J'emprunte l'autoroute Lyon-Marseille-Nice assez régulièrement, je ne rencontre pas beaucoup de bouchons, à part au mois d'août. A Paris, cela bloque tous les jours.* »

3 « *Je suis marseillaise, donc c'est aussi en tant qu'usager que je vous parle.*

Concernant l'éclairage de cette autoroute, il y a toute une partie qui n'est pas éclairée. Quels sont les leviers des pouvoirs publics auprès des gestionnaires « ?

L'expérience du territoire fonctionne comme « constat » (1), permet d'asseoir des affirmations, « il y a » (3) et s'oppose dans l'exemple 2 à l'information apportée par ailleurs, l'infirmer. En dépit du fait que l'expérience du territoire et notamment les questions de saturations sur l'autoroute aient été discutées dans le groupe, et débouché d'ailleurs sur un partage d'expérience allant dans le même sens, le « je » demeure et marque assez bien la revendication de preuve qu'il sous-tend, plaçant le locuteur comme témoin direct.

4. Une poursuite de l'enquête

Les membres de l'atelier ont pu, au long de cette audition, poser des questions aux personnes invitées, complétant ainsi l'information reçue ; l'objectif de cette journée est perçu, par les membres de l'atelier, comme une occasion de mettre en confrontation leur opinion ainsi que les informations reçues, afin de les confirmer ou infirmer. Nous avons d'ailleurs pu voir que certaines questions ont été posées successivement à des acteurs différents, afin d'avoir plusieurs points de vue. Si la dimension publique de l'audition, comme véritable épreuve et scène de visibilité, l'enquête continue.

Afin d'approfondir certains points et mettre à l'épreuve les arguments soutenus, ils demandent précisions, éclaircissements :

1 « *Merci. Quelqu'un veut apporter des précisions sur cette question ?* »

2 « *D'accord. Nous avons demandé les précisions qu'il nous manquait. Maintenant, on a peut-être oublié d'aborder un sujet sur l'aménagement du territoire parce que, pour nous, ce n'est pas une notion aisée.* »

Les membres de l'atelier remettent eux-mêmes, quasi systématiquement les indicateurs ou données proposées en question, le recours à la science ne faisant plus autorité et la construction de l'information étant elle-même questionnée, au vu des relations faits-valeurs et des méthodes utilisées (3). Les résultats sont mis en cause et leur rapport à la réalité interrogé (4) :

3 « *Les indicateurs sont peut-être un peu faussés puisque quelqu'un qui décède 24 heures après l'accident de voiture n'est plus considéré comme victime d'un accident de voiture.* »

4 « *Les filtres à particules installés sur les voitures ont-ils un impact réel sur la réduction de la pollution environnementale ?* », « *Avez-vous une écoute réelle de la part des collectivités en face de vous ?* »

Les contradictions entendues au cours des séquences d'information sont dénoncées à plusieurs reprises et les participants essaient de mettre face à face les orateurs s'opposant (5, 6) afin d'éprouver dans cet échange plutôt agonistique la valeur de vérité des assertions (6) ainsi que la factualité qu'ils permettent d'établir. Les difficultés liées au raisonnement dans l'incertitude, face à la complexité des sujets ou de l'organisation des sphères de décision et acteurs, ainsi que face à l'indétermination que contiennent les contradictions (7), sont pointées à plusieurs reprises

5 « *On a vu pas mal de contradictions sur la navigation sur le Rhône. Ce ne sont pas des chiffres ASF.* »

6 « *Qu'est-ce que vous entendez par gêne ? Affirmez-vous que les chiffres ici sont faux ?* »

7 « *Pour tout vous dire, nous sommes assez perdus. Nous avons depuis 4 week-ends des intervenants, tous experts, qui nous apportent des informations fort intéressantes, mais toujours contradictoires. Mettez-nous à notre place, nous ne sommes pas experts dans le domaine des transports et pourtant nous devons produire un avis.* »

Les responsabilités décisionnelles sont, tout comme au cours des précédents week-ends, questionnées (8), le groupe cherchant des « prises » pour éprouver ce que peut être fait, réalisé (9,10,11). Les « citoyens » remettent en question les chiffres de l'État, notamment la construction de la notion de « congestion » au vu de la mesure du sentiment de gêne.

8 *Qui prend les décisions quand vous proposez vos produits ?*

9 *Est-ce que vous avez des idées concrètes à apporter sur le sujet ?*

10 *Comment voyez-vous l'avenir ? Est-ce que vous avez un souhait particulier ? Parmi ces souhaits, lesquels seraient réalisables à court voire moyen terme ?*

11 *Comment faire le changement des mentalités ? Comment voyez-vous l'avenir ?*

En résumé, nous pouvons dire que l'audition publique s'annonce, en amont, comme une épreuve, qui génère beaucoup de travail, de stress. Les citoyens préparent un document, afin de présenter l'état de leur réflexion, avant d'auditionner les parties prenantes, et mettent à l'épreuve du jugement de l'autre et de la discussion les positions du groupe, du « nous ». La légitimité de parole que permet le dispositif transforme la posture de chacun dans l'échange. Ce sont les citoyens qui auditionnent, et l'atelier les place comme entièrement légitimes, en tant que citoyens. Le schéma de discussion en est transformé. La légitimité dans l'argumentation, au cours de l'échange, ne va toutefois pas de soi, avec des citoyens très prudents quant à leur rapport à la connaissance et leur légitimité, lorsqu'ils s'expriment au cours de l'audition, de manière interindividuelle avec les auditionnés. Cette réunion n'a que peu d'impact dans le débat public, et ne compte d'ailleurs que peu de public présent. C'est que la Commission particulière du débat ne considère pas cette réunion comme faisant partie du débat lui-même et la communication reste en pointillés...

En outre, la présentation de Mireille Chiron concernant les risques épidémiologiques liés aux diverses pollutions ce jour-là, qui constitue un tournant argumentatif dans le débat en provoquant une montée en attention des questions de santé-environnement marque également le groupe, appuyant encore davantage la priorité donnée à l'environnement dans leur argumentation. Cependant, on ne peut dire que cette présentation ait eu elle-même un impact dans le débat public et les liens restent obscurs, puisque ces mêmes données sont présentées quelques jours après dans une réunion du débat.

III. L'ARGUMENTATION ORIGINALE DE L'ATELIER CITOYEN : LE CAHIER D'ACTEUR

La CPDP vient en soutien aux acteurs pour la mise en forme. Les membres de l'atelier citoyen trouvent ce système très frustrant, les obligeant à réduire un avis d'une vingtaine de pages en quatre pages ; ils soulignent également la non adéquation de la présentation, en contradiction avec les propos contenus (notamment, un enfant avec des fleurs à la fenêtre d'un véhicule, alors que le ton voulait insister sur l'urgence) : « *la forme, c'est le fond* »².



1. L'urgence à agir

Les citoyens, en dépit de cette complexité de la problématique, orientent très vite leur réflexion vers une pensée de l'action inscrite dans les différentes échelles de temporalité. La problématique est alors interrogée sous l'angle de l'agir : quelle action peut-on envisager ? Qui peut agir ? Comment, ou sous quelles conditions ? Quand ?

Les solutions à mettre en place dès à présent et de manière urgente concernent tout d'abord la gestion de l'existant. L'atelier citoyen refuse la construction de nouvelles infrastructures au-delà de celles déjà prévues. Le report modal est clairement préconisé sur le ferroviaire et les voies d'eau. La possibilité de transport de certaines marchandises en ballon dirigeable est

2. Membre de l'atelier citoyen, Entretien.

également envisagée. Mais la notion de « meilleure gestion de l'existant » suppose également pour eux une réorganisation logistique du système de transport actuel. Or, cette considération est immédiatement associée à la nécessité de réorganisation de la société. Ainsi est repensée l'organisation des déplacements dans l'agglomération, ainsi que le lien entre les transports urbains et interurbains ; des mesures sont alors proposées en termes de transport en commun, d'aménagement urbain et d'aménagement du territoire³.

Les lieux et conditions d'habitat sont également objets de réflexion. D'une part, à travers l'attention à la valeur sociale, soulignant la relation entre proximité géographique et proximité relationnelle ou insertion sociale (isolement rural, conditionnement de la construction de logements en périphérie à la mise en place de réseaux de transports en commun). D'autre part, sous l'angle des conditions d'accessibilité aux déplacements et au logement (prix des transports en commun, gratuité des parcs relais, coût des logements en ville).

Les questions d'équité sociale ainsi que les conséquences financières que ces mesures peuvent occasionner ne sont pas soulevées dans le cahier citoyen. Le représentant du MEDD évoque d'ailleurs ce fait à regret. Il faut dire que les membres de l'atelier citoyen, pris par le temps, n'ont pas pu engager de réflexion collective lors de la délibération, afin de discuter des nouvelles informations et problématiques soulevées lors de la journée d'audition. Concernant les financements, une réflexion est engagée concernant les moyens à mettre en oeuvre afin de récupérer des capitaux qui pourront être reportés sur le financement des mesures préconisées. La question du manque d'argent est donc déplacée sur celle d'une création de capitaux.

Toutefois, les participants à l'atelier citoyen ont rappelé à ce propos, la nécessité de prendre en compte la valeur sociale, ajoutant à l'idée d'une nécessaire récolte de fonds à celle d'une nécessaire considération de l'équité sociale, son sacrifice allant à l'encontre du bien être commun.

En dernier lieu, ce changement d'organisation de la société est envisagé dans l'idée d'un changement des mentalités, renversant alors le paradigme sociétaire et les valeurs qu'il sous tend afin de proposer une autre hiérarchie de valeur : la solidarité doit alors remplacer l'individualisme afin d'établir un dialogue permettant de mener une action cohérente.

2. La responsabilisation de l'agent et les questions de gouvernance

Penser l'action les conduit à identifier l'agent : la capacité d'action de celui-ci conditionne alors la possibilité de mise en oeuvre effective des moyens et donc la possibilité d'atteindre la fin visée. L'idée d'un nécessaire changement de mentalité est au coeur de l'argumentation de l'atelier citoyen et engage celui-ci dans une réflexion sur l'identification des responsabilités en cause dans la mise en oeuvre de cette coopération qui se propose de changer de paradigme sociétal. En l'occurrence, la responsabilité de tous est requise : du citoyen, de l'État, des travailleurs et des entreprises, des parents et des enseignants dans l'éducation (créant une responsabilisation des enfants), des collectivités...

La question prédominante dans le débat public qui interroge comment les institutions peuvent résoudre le problème des transports se déplace sur une réflexion sur le mode de gouvernance et l'identification de ce que sont ces collectivités dont on parle : qui agit et sur quoi ? Dans quel

3. Les réunions territoriales du débat, qui ont eu lieu après l'édition du cahier citoyen, ont également repris ces arguments, et le compte rendu de la CPDP les présente comme une des priorités émergentes du débat.

domaine et avec quelle capacité décisionnelle ? Autrement dit, comment la gouvernance de la société conditionne-t-elle la mise en place de mesures en vue d'une fin commune ?

La CPDP souligne dans la synthèse des réunions thématiques que la logique du consommateur (toujours plus de consommation, des produits moins chers, toujours disponibles) s'oppose à la logique du citoyen (moins d'infrastructures et plus de respect pour l'environnement). Les arguments énoncés lors des réunions du débat signifient notamment que le respect de l'engagement « facteur 4 » conduirait à faire évoluer la société en mettant ces deux logiques en cohérence ou à une rupture nous conduisant à un changement de modèle économique. La notion de changement de mentalité permet alors de dépasser cette dichotomie, étant elle-même associée à une idée de rupture sociétale.

En outre, les différentes échelles de politique, européenne, nationale et territoriale posent la question de leur mise en cohérence. La mise en discussion de cette problématique a vite conduit au constat d'un éclatement politique et d'une incohérence entre les différentes sphères décisionnelles. Le cahier citoyen parle alors de « désengagement de l'État » et les antagonismes se multiplient, de l'aveu des politiques présents à l'audition citoyenne. Ceux-ci pointent, en l'occurrence, un espoir partagé en les SCOT, comme pouvant répondre à cette incohérence. Les membres de l'atelier citoyen restent pourtant dubitatifs quant à l'efficacité de cette mesure qu'ils n'évoquent pas comme solution. Celle-ci ne propose d'ailleurs de résoudre cet éclatement décisionnel que de manière partielle et les membres de l'atelier citoyen considèrent ne pas avoir eu de réponse de la part des différents intervenants sur une possible coordination des trois échelles politiques qui permettrait d'engager des actions de politique publique « *efficientes et harmonisées aux différentes échelles décisionnelles* »

La concertation est préconisée, et la place du citoyen située au sein du processus décisionnel, au même titre que les élus ou l'État. Il s'agit alors d'une responsabilité collective de la société face à des problèmes mettant en cause son devenir et c'est bien la réflexion — et pas seulement l'action — qui doit être collective :

« *anticiper les problèmes et leurs solutions relève de la responsabilité de tous* » ;

« *permettre au plus grand nombre de s'exprimer...et faire des propositions.* »

La question se pose alors de savoir comment induire cette responsabilisation de tous. Il s'agit de penser comment responsabiliser l'ensemble de la société. Sur le plan politique, la situation n'incite pas, selon eux, à une prise en compte de l'urgence des problèmes : « *quelles sont les volontés à l'œuvre ?* ».

L'harmonisation de la volonté politique nationale passerait par la mise en cohérence des décisions « *entre les différents ministères* ». Du point de vue du citoyen, c'est l'information qui est mise au coeur de la mobilisation :

« *L'information des citoyens sur les enjeux reste confidentielle* ».

Les membres de l'atelier citoyen se demandent comment occasionner un partage de l'information qui puisse toucher également le citoyen-consommateur, les entreprises, la famille :

« *Permettre aux personnes privées de s'exprimer, notamment les entreprises et les associations, en les intégrant dans les commissions de décision.* »

Cette appropriation de l'information est principalement située dans une éducation de la société par elle-même : il s'agit de mettre en commun, de partager. Ainsi, les formations en direction des personnes actives seraient menées en « *collaboration avec les entreprises et les administrations* » ; l'éducation des parents et des enfants est pensée simultanément. « *Aider* » les citoyens à changer leurs comportements revient alors à leur permettre d'accéder à une éducation, c'est-à-dire leur donner les moyens de s'approprier l'information « *sur les enjeux, les initiatives, les innovations* ». Il s'agit bien de penser les conditions de constitution de soi en sujet politique. La contribution du citoyen à l'action collective n'est pas seulement pensée en tant que somme de comportements individuels à infléchir mais avec une participation à la réflexion, l'anticipation des problèmes et solutions, la prise de décision politique.

Cette revendication de la nécessité de développer la démocratie participative n'a cependant pas volonté d'affaiblir la démocratie représentative, mais bien de venir à bout de ses difficultés dans la reconstruction d'un vivre ensemble qui mette en oeuvre un agir ensemble : penser ce changement de paradigme sociétal par un changement de mentalités implique de trouver un « *nouvel équilibre entre volonté politique et changements de mentalités* ». Il s'agit vraiment de penser l'articulation de la démocratie représentative et de la démocratie participative. Une participante à l'atelier citoyen souligne d'ailleurs ce point comme un des trois thèmes importants de leur réflexion :

« Si l'on parle de changement de mentalité, on ne peut pas simplement l'imaginer du point de vue du citoyen. Il doit être obligatoirement parallèle, suivi par une véritable volonté politique forte, affichée. Nous sommes probablement très proches d'une rupture sociétale sur ce plan. »

3. Comment penser l'action ? Un mouvement tendanciel du local au global

Tout d'abord, nous pouvons voir que l'atelier citoyen s'est différencié du « cadrage technocratique initial du débat », proposant une hiérarchie de valeur qui place les enjeux environnementaux et la santé comme fondamentaux dans la constitution du bien être commun. L'économie est pensée sous l'angle de cette priorité et dans le fait qu'un sacrifice de cette valeur irait à l'encontre de la fin recherchée⁴. La solidarité est située comme valeur nécessaire à la mise en place des actions. Ce renversement de valeur est aussi préconisé, invitant à la coopération et au changement de nos habitudes de vie en redéfinissant les seuils de tolérance :

« après le tout individu, passons au tous ensemble » ;

« Changer nos habitudes de consommation en baissant nos niveaux d'exigence (ex : 24h chrono -flux tendus dans les entreprises) et adapter nos temps sociaux pour de nouveaux comportements de déplacements. »

La question des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien se pose alors tant en termes de préoccupations plus larges de la société, que de préoccupations quotidiennes. La réflexion transversale des enjeux et problématiques par les citoyens de l'atelier se double d'une attention particulière à la mise en place de mesures accessibles à tous, qui soient pas seulement les plus acceptables mais aussi les mieux acceptés. Cette pensée d'une nécessité d'adéquation entre normalité statistique et normalité normative est alors un point fort du raisonnement, conduisant à juxtaposer la nécessité d'une remise en question globale de la société et d'une révision collective des valeurs à la mise en oeuvre d'actions « par le bas », du local vers le

4. Ce qui est assez différent du fait de penser l'économie comme valeur à mettre en avant et à développer, tel que le propose le dossier de l'État par exemple.

global. Ainsi, les membres de l'atelier citoyen sont-ils particulièrement réceptifs aux propos concernant les agendas 21, et aux actions concrètes comme les mesures éducatives, l'autopartage, l'accompagnement des enfants à l'école, ..., de même qu'aux considérations tournées vers la nécessité d'un changement de valeur mettant la solidarité en avant afin d'œuvrer tous ensemble vers cette fin commune. Il s'agit donc de penser comment impliquer les citoyens dans des mesures qui leur soient accessibles, qu'ils puissent s'approprier et accepter comme préférables, et une impulsion des pouvoirs publics afin d'impulser ces mesures, de les soutenir :

« Chaque citoyen ne pourra se convaincre de la réalité et de la nécessité de cette mutation que s'il a le sentiment de ne pas être interpellé isolement mais qu'il s'agit bien d'une impulsion collective : ? j'accepte de faire si chacun le fait également ?. Cette adhésion suppose des signaux forts adressés aux citoyens sur la réalité du changement engagé. »⁵

Les membres de l'atelier citoyen se réapproprient alors le terme d'acceptabilité, récusant le sens qui lui est attribué dans une idée de recherche de l'acceptabilité des mesures proposées dans le dossier de l'État, dans le but de voir les citoyens changer de comportement. La notion de changement de comportement est d'ailleurs maintes fois évoquée par les représentants de l'État et les acteurs au cours du débat public, ainsi qu'au cours de l'audition citoyenne. Les membres de l'atelier ont saisi cette approche, s'appropriant ce raisonnement pendant un temps lors de l'audition citoyenne. Ils ont alors repris ce terme de « changement de comportement », notamment lors de la séquence d'audition des représentants de l'État -afin d'en évaluer les enjeux -et dans le cahier citoyen. Cette vision de l'action sous-tend une recherche de mesures pouvant, impulsées par les pouvoirs publics, faire changer les comportements des citoyens. Taxes et réglementations sont alors préconisées.

Le président de la Commission particulière souligne son attente restée sans réponse de voir les citoyens traiter de cette notion de changement de comportement et de s'en emparer :

« Et surtout, ils ne montrent pas que eux citoyens, ils sont prêts à faire des changements. Ils ne se sont pas approprié cette nécessité de faire des changements. Ils n'ont pas marqué « nous, seize citoyens, on est prêts à changer nos comportements dès la semaine prochaine ?. Ils ont fait une liste de différentes actions à faire sans les hiérarchiser et sans s'impliquer personnellement en tant que citoyen. »⁶

La réflexion des membres de l'atelier citoyen ne s'absout pas de cette question du changement de comportement. La notion de changement de mentalités suppose un tout autre rapport à l'action. Il ne s'agit pas de déterminer quelles mesures vont pouvoir infléchir les changements de comportement, mais d'engager une réflexivité de la société sur elle-même, de penser les conditions d'appropriation de l'information et la capacité d'action de chacun et de tous, condition du changement de comportement. Donner la place aux citoyens au sein des processus décisionnels implique aussi de mettre en place des dispositifs adaptés.

Une participante interroge d'ailleurs les acteurs présents :

« quel suivi peut-être donné à ces différentes concertations, qu'elles soient au sein d'un atelier ou d'une conférence de citoyens ou de différentes concertations au niveau local. Mais il s'agit aussi de proposer un cadrage du débat qui parte des préoccupations de la vie quotidienne (« signaux d'alarmes ») ainsi que d'une

5. Une participante à l'atelier citoyen , réunion de clôture du débat public.

6. Cf. entretiens annexes.

clarification des leviers d'actions à leur disposition (éducation, incitation, concertation). »⁷

4. Une réflexion sur la réflexion

L'originalité de la réflexion proposée par les membres de l'atelier réside également dans la reconnaissance de la difficulté rencontrée dans l'élaboration du raisonnement. La complexité des enjeux est soulignée et la réflexion est dirigée vers la définition de moyens à mettre en oeuvre. L'urgence évoquée dans la réflexion citoyenne n'est pas seulement temporelle, mais concerne aussi la nécessité de changer de regard sur les politiques à mettre à l'oeuvre.

Les points posant difficulté concernent alors en premier lieu la lecture de la situation actuelle. En effet, l'éclatement décisionnel, confirmé par les élus locaux lors de l'audition citoyenne pose la question de comment mener une action cohérente. L'antagonisme des valeurs et intérêts au sein des ministères est également souligné comme entrave à l'efficacité de l'action. Comment en effet penser l'intérêt général si aucun dialogue ne s'effectue entre les différents intérêts généraux en cause :

« Comment penser le rapport entre décision et action si le processus décisionnel n'est pas cohérent »

La difficulté à considérer la cohérence de l'action conduit alors à la difficulté d'identifier les agents de cette action : qui va pouvoir concourir à une action cohérente et comment ? Quels financements pour quels possibles ? Envisager des mesures sectorielles au regard de ces problèmes est alors tâche difficile.

Concernant la problématique, la complexité des informations est soulignée et ne concerne pas seulement le fait d'un besoin connaissances plus spécialisées mais met l'accent sur le fait que la problématique soit multicritère. Non seulement les informations sont denses et complexes, mais en plus elles sont « *parfois contradictoires, voire confuses* ». Le premier point met en avant la nécessité de rendre accessible les conséquences transversales (sur l'environnement, la santé, la sécurité) des mesures sectorielles dans le débat public. Le second point concerne la difficulté à aborder un sujet controversé : comment en effet évaluer la pertinence de certaines solutions pour la société si la possibilité même de leur mise en oeuvre est contestée ? Que faire face à cette indétermination ? Si la contradiction concerne des valeurs, il est possible d'engager un débat de valeurs. Mais si la contradiction concerne ce qui est habituellement considéré comme faits, l'argumentation a le vertige.

Les critères de mesures sont eux-mêmes à interroger dans la constitution du raisonnement. L'argumentation doit pouvoir s'appuyer sur faits et valeurs. Or, comment considérer une donnée comme factuelle si son critère de mesure dépend au préalable d'une norme contestée ? Le sentiment de gêne, utilisé pour mesurer la saturation qui est posée comme un problème à résoudre est-il un critère de mesure pertinent, alors que cette notion même de gêne interroge la tolérance de la société et que ce point n'est pas fixé ? Comment d'ailleurs inférer un seuil de tolérance qui rende compte de la normalité statistique ? La question se pose d'ailleurs en dépit de ces considérations.

En effet, lors de l'audition citoyenne, une apparente contradiction a émergé entre les données d'ASF et celles du dossier de l'État. Ce sujet de discussion est clos par un des représentants de

7. Cf. texte de réponse de l'équipe INRETS au colloque *L'institution du débat public, état des lieux et perspectives de recherches*, J-M. Fourniau, I. Tafere.

l'État, celui-ci stipulant qu'il ne s'agissait pas d'une contradiction entre les données mais d'une différence de critères de mesure de celles-ci. Or, comment crédibiliser l'information si les critères de mesures se multiplient et que cette différence d'angle d'approche de l'évaluation de la normalité statistique conduit à des différences telles qu'elles remettent en cause la pertinence de la conclusion qui en découle ?

De plus, les contradictions entre experts (lors des séquences d'information comme de l'audition citoyenne) devant lesquelles les citoyens restent perplexes, conduit ces derniers à attendre une explication des conditions de construction de l'information afin de comprendre en quoi "*les mesures proposées sont des solutions au problème défini à partir de ces informations contradictoires*".

Un membre de l'atelier citoyen s'était d'ailleurs exprimé sur ce point pendant sa présentation de l'avis citoyen au cours de la réunion d'audition publique du débat, à Marseille :

« Sur le niveau des encombrements, les experts n'étaient pas d'accord : certains disaient qu'il y avait un encombrement gênant 15 jours par an et d'autres 100 jours par an. C'est surtout sur ce sujet qu'on avait des contradictions entre experts. Après, que les flux augmenteront, c'est exact, on est d'accord. On a pas parlé de taux. Nous n'avons pas parlé de chiffres, ce n'était pas notre problème. Ce que nous voulions, c'était des solutions. On sait que les flux vont augmenter, mais des solutions existent pour qu'ils n'augmentent pas trop sur la route. »⁸

IV. PORTEE DE L'ATELIER CITOYEN

La question de la portée de l'atelier citoyen, que ce soit dans le débat ou de manière plus générale est une des interrogations majeures des membres de l'atelier citoyen :

Ouria DJELLOULI

Oui, on s'est posé la question et on a posé la question. Dès le premier week-end, on s'est tous demandé : « pourquoi est-ce qu'on est là ? Pourquoi un atelier citoyen ? » C'est à ce moment-là que l'on a demandé que des personnes viennent nous exposer la problématique, elles sont présentes aujourd'hui. Nous les avons aussi interrogées sur : « quelle est la portée du cahier d'acteur ? »

Amar NAIMI

On s'est aussi demandé s'ils n'étaient pas obligés de redescendre vers les citoyens parce qu'ils se sont aperçu que les citoyens existaient.

8. Ces remarques, reprenant les points relevés lors de l'audition citoyenne, ont suscité des réactions chez les représentants de l'État. Ainsi, M. Badré répondra : « *Vous avez redit tout à l'heure que vous aviez eu le sentiment que tous les experts se contredisaient sur tous les sujets. Cela m'avait beaucoup frappé quand vous nous l'aviez dit le jour de l'audition. Si vous le dites, c'est que vous le ressentez. Je n'ai pas à dire "c'est vrai ou ce n'est pas vrai", c'est un fait. Pour nous, technostructure au sens large, je pense que c'est un enseignement fort de votre travail. On ne peut que l'encaisser et essayer d'en tirer des enseignements pour la suite.* » Un moment après, J-D. Blanchet, rebondissant sur une discussion reprendra : « *Les experts, excusez-moi, mais les experts sont tous d'accord sur le fait que, à quelques exceptions près, le trafic va augmenter de 40% d'ici 20 ans et c'est un minimum. Depuis 5 ans, le trafic a pris 20%. Vous croyez vraiment qu'il ne va pas augmenter de 40% d'ici 20 ans ? Il ne faut pas nier les évidences, le trafic va augmenter. Bien sûr, il y a des hauts et des bas : quand il y a une hausse du prix du pétrole, il est probable que la croissance freine, mais la croissance est certaine, et ce n'est pas une question d'expert. Il n'y a pas un expert qui se présenterait en disant "vous vous trompez", je n'en ai pas vu un en tout cas. Il ne faut pas dire les choses de cette manière- là. Vous avez eu des réponses aux questions que vous avez posées. Quant à la politique de l'État, elle existe, elle a été manifestée dans un comité interministériel qui s'appelle le CIADT 2003. Reportez-vous-y.* » (p. 25)

Les acteurs du débat partagent d'ailleurs ces doutes quant à l'utilisation ou la portée de cet atelier citoyen.

1. Lien entre atelier citoyen et débat public

Le statut de l'atelier citoyen n'est pas clair dans le débat et la représentation par les acteurs de ce public, de la procédure, et de l'avis argumenté produit diffère selon les acteurs. La CPDP craint une concurrence d'avec les autres publics du débat si l'atelier citoyen revêt un statut particulier et considère le comme un acteur du débat comme les autres, en fonction du principe d'équivalence et l'avis est édité sous la forme d'un cahier d'acteur :

*« En effet, le débat public est démocratiquement ouvert, il est accessible à toutes les personnes qui souhaitent y participer, sur une base totalement égalitaire ; leurs opinions, dès lors qu'elles sont argumentées, sont prises en considération de la même façon, selon le principe d'équivalence. Un débat public ne saurait donc se résumer à la consultation d'un petit échantillon sélectionné par sondage ; il ne saurait accepter que seul l'avis de personnes préalablement formées soit à prendre en compte, car il considérerait ainsi implicitement que l'avis de citoyens non spécialement préparés est sans valeur (...) la CPDP avait pris à cet égard les précautions nécessaires ».*⁹

Seulement, le groupe n'existe plus après le dispositif lui-même et aucun acteur « atelier citoyen » n'existe dans le débat et ne peut porter l'argumentation du groupe.

En outre, la spécificité délibérative du dispositif n'est pas mise en avant, et la CPDP attend du dispositif une expérimentation de l'effet d'une information apportée au panel en termes de changements de comportements (alors que l'information dans le grand public diffère de la délibération qui met aussi en œuvre la discussion et la décision collective) :

*« D'un groupe de citoyens de base, non informés au départ, vous êtes parvenus en quelques semaines à une perception des problèmes qui paraît très intéressante, une perception des problèmes du réchauffement climatique, des effets environnementaux des transports, de la nécessité de changement de comportement et autres. Pensez-vous que ce genre de perception peut être partagé aussi rapidement par le grand public ? Pensez-vous que des actions d'information adaptées peuvent largement diffuser ce genre de réflexion, ce genre de thème dans le grand public ? ».*¹⁰

Les acteurs du débat ne citent que peu de l'atelier citoyen ou de l'argumentation défendue par le groupe. Certains saluent toutefois le travail réalisé, expriment leur étonnement devant le travail du groupe :

*« Je voudrais féliciter les membres de l'atelier citoyen à travers vous. J'ai été très impressionnée quand j'ai été reçue par l'atelier citoyen de voir comment en quelques week-ends vous vous êtes mis au courant ».*¹¹

L'argumentation de l'atelier citoyen apporte pourtant une contribution originale au débat, et les interactions entre les membres du groupe le représentant et les acteurs du débats créent un

9. Bilan du débat, CNDP

10. Paul Vialatte, CPDP, Lyon, 18 mai 2006, p. 8.

11. Catherine Levraud, Présidente du groupe des verts au conseil régional Paca, 17 mai 2006, Marseille, Verbatim, p. 22.

changement dans le schéma de légitimation de la parole au cours de réunions d'audition. Les représentants de l'État citent l'atelier citoyen lors de la réunion de clôture à Avignon, et considèrent, quant à eux, l'atelier citoyen comme échantillon représentatif :

« Vous représentez un vrai grand public, dans la mesure où vous avez été tirés au sort et, de ce fait, vous représentez les citoyens que nous sommes tous, vous êtes un vrai échantillon »¹².

2. Le « rendu public » : porte-parole dans les réunions du débat

Le « rendu public » de l'avis citoyen ne se réalise pas ici par une conférence de presse à la fin du dispositif, ni d'ailleurs quelque échange que ce soit à ce moment-là. Afin de combler à ce peu de visibilité, le comité de pilotage obtient de la CPDP que l'avis soit présenté au cours de réunions du débat. L'avis est effectivement présenté lors des trois réunions d'audition publique, à Marseille, Lyon, et Montpellier. Afin de les préparer et de permettre un retour d'expérience, une réunion est organisée, avec les animateurs, après le dispositif, réunissant la moitié des participants. Cependant, cette réunion ne permet que peu de préparation. Les « représentants » du groupe au cours des auditions doivent alors composer... Ils arrivent avec une préparation plutôt personnelle, tout en essayant, de leur aveu, de respecter l'avis collectif du groupe et d'y être fidèle.

Des conférences de presse sont organisées en début de réunions publiques d'audition, par le comité de pilotage. Mais les médias ne sont pas vraiment au rendez-vous, à part à Marseille. Les questions abordées à ce moment-là concernent le contenu de l'atelier citoyen, mais aussi, ce qui surprend les interviewés, les moments de conflits, de divergences au sein du groupe. À l'inverse, les participants insistent sur l'aspect consensuel plutôt que sur la teneur des différences et des oppositions dans les débats.

Au cours des réunions d'audition, les « représentants » du groupe n'ont plus la même posture. Le groupe, en effet, n'existe plus après le dispositif, et les autres membres sont absents. Cette posture de « porte-parole » d'un acteur fantôme, doublée de la posture de « membre » de l'atelier citoyen change totalement la donne : les citoyens présents ne se trouvent plus légitimés par le dispositifs comme c'était le cas jusqu'alors.

Le cahier citoyen a été envoyé au même titre que les autres cahiers aux acteurs qui suivent le débat, et sont disponibles à l'entrée de la salle. Cependant, il n'est pas ici question de faire une présentation détaillée de l'avis citoyen, même réduit aux 4 pages du cahier d'acteur. Les participants doivent choisir des passages, car le temps est compté, aller à l'essentiel, et donc opérer un choix préférentiel sur les arguments et leur mode d'exposition. Ainsi, ils essaient de reconfigurer l'échange, de donner de la portée aux arguments soutenus, en apportant une part personnelle à l'échange tout en mettant en perspective l'aspect consensuel de l'avis constitué, afin que l'avis collectif puisse contribuer, résister à la critique, gagner une légitimité.

Quelques orientations de l'avis sont présentées, suivies d'un échange avec la salle. Des références aux interactions pendant le dispositif, séances d'information comme audition citoyenne sont faites, mettant notamment les personnes auditionnées en situation de responsabilité :

12. Jean-Didier Blanchet, Lyon, 6 juin 2006, *Verbatim*, p. 6.

« Monsieur Vallette, je vous avais posé cette question le jour de l'audition et j'ai quelques éléments de réponse aujourd'hui seulement. »¹³.

Les contradictions des experts, qui avaient notamment posé des difficultés au groupe et posé la question de la véracité de l'information, de sa construction, de ce qui peut être posé comme fait, sont reprises :

Amar NAIMI

Sur le niveau des encombrements, les experts n'étaient pas d'accord : certains disaient qu'il y avait un encombrement gênant 15 jours par an et d'autres 100 jours par an. C'est surtout sur ce sujet qu'il y avait des contradictions entre experts. Après, que les flux augmenteront, c'est exact, on est d'accord. On n'a pas parlé de taux. Nous n'avons pas parlé de chiffres, ce n'était pas notre problème. Ce que nous voulions, c'étaient des solutions. On sait que les flux vont augmenter, mais les solutions existent pour qu'ils n'augmentent pas trop sur la route.

Ouria DJELLOULI

Effectivement, on a eu un problème de contradiction entre saturation et gêne. On ne savait pas trop où on en était.

Lors d'une de ces réunions, à Marseille, le schéma de légitimation de la parole se trouve inversé, devant la revendication par un membre du groupe de sa citoyenneté. Tour à tour, les intervenants revendiquent leur citoyenneté, y compris une élue et le représentant de l'État :

Catherine LEVRAUD, Présidente du groupe des Verts au Conseil régional PACA

Moi, ce n'est pas mon métier de m'occuper des transports et ce n'est pas mon métier d'être élue non plus. Je suis élue à mi-temps et après je fais autre chose. Par contre, les gens qui ont fait des écoles et qui font cela toute leur carrière, ils s'améliorent tous les jours, et à un moment ou à un autre, on a besoin d'être sûr qu'ils savent ce qu'ils font et qu'ils ne se contentent pas de reproduire de vieux schémas parce que, si jamais la donne change, et elle est en train de changer, les vieux schémas ne marchent plus. Bien sûr, cela coûte. Excusez-moi, Monsieur, mais quand vous demandez à ces citoyens des solutions techniques (qu'est-ce que vous allez faire pour les taxes et les impôts ? »), il ne faut pas leur poser des questions comme celle-là. Ces solutions-là, c'est vous qui devez les proposer. Les gens donnent des directions, exactement comme le font les élus. De toute façon, ils payent des impôts, qui vont aux aéroports, qui vont aux autoroutes, etc. Mais quand on se met à vouloir remettre en cause le mécanisme actuel, alors là on dit : « est-ce que vous êtes d'accord pour payer ? », mais on ne nous demande jamais si on est d'accord pour payer le système actuel. Moi, je voulais mettre en exergue le lien qu'il y a entre le citoyen et l' élu. L' élu, c'est un citoyen qui accepte de ne plus avoir de week-ends pendant des années ; un citoyen, c'est probablement un futur élu, parce que je pense que tout le monde doit y passer pour imaginer ce que c'est.

Philippe MARZOLF, Président de la CPDP

Les technocrates ne sont pas des citoyens ! Je plaisante.

Jean GONELLA, FARE-Sud

Bravo pour votre absence de langue de bois. Vous donnez des leçons à la technostructure.

Michel BADRÉ, ministère de l'Écologie et du développement durable

Je voudrais poursuivre là-dessus parce que c'est un point important. Nous sommes des citoyens comme les autres et nous nous sentons un peu visés quand vous semblez dire que nous sommes intellectuellement malhonnêtes.

13. Ouria Djellouli, membre de l'atelier citoyen, 17 mai 2006, Marseille, Verbatim, p. 22.

Enfin, les participants expriment au cours de ces réunions leurs attentes quant à une prise en compte de leur avis. Ils ne placent pas cette attente seulement dans la décision, mais dans la réalisation de l'action publique, spécifiant qu'ils regarderaient autour d'eux les réels changements opérés.

V. CADRES PROCEDURAUX ET FORMES DE DISCUSSION DANS LE DEBAT VRAL

Pour conclure cette partie sur l'atelier citoyen et le dossier VRAL, nous nous intéressons ici aux différents dispositifs du débat, mis en articulation.

En effet, la forme procédurale des dispositifs permet les échanges tout en les mettant sous contrainte et influent sur les activités qu'ils contiennent, les résultats, les « outputs ».

1. Formes de discours et discussions

Les possibilités d'expression varient, selon des modes possibles. Certains sont oraux, d'autres écrits, en situation de face à face ou sur Internet, relèvent de l'argumentation « chaude » des réunions ou d'une construction de discours. Les résultats de délibérations élues et les motions figurent également sur le site du débat comme mode de participation.

Afin de se préparer à l'audition citoyenne, dont le mode d'échange se produit oralement et en face à face, les membres de l'atelier citoyen préparent un document écrit, afin de présenter l'état de leur réflexion, des questions à poser et essaient d'anticiper l'échange qui constitue une épreuve. Certains acteurs du débat préparent quant à eux des « forteresses » argumentatives pour résister à cette épreuve publique orale.

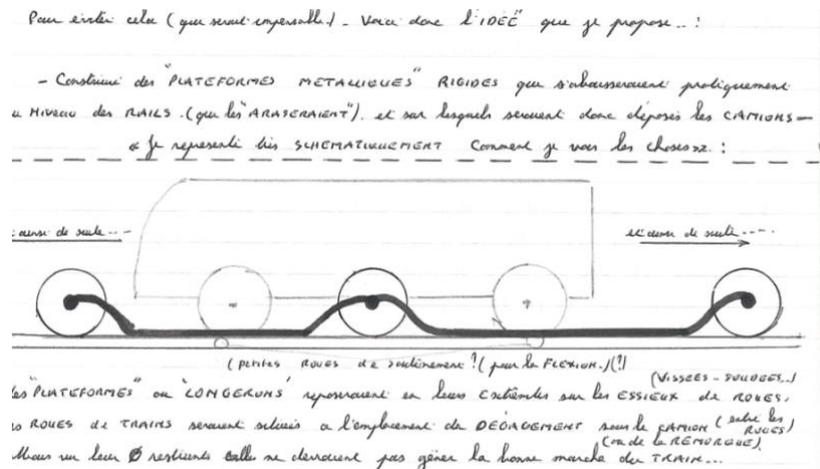


La dimension publique du face à face diffère d'autres modes de participation, comme sur Internet. Il s'agit d'une mise à l'épreuve. Les formes de discussions diffèrent également en fonction des dispositifs. On n'a pas les mêmes formes d'échange sur Internet, dans les réunions du débat ou encore avec l'atelier citoyen. En outre, ce dernier dispositif présente une délibération spécifique et l'idée d'une réflexion citoyenne en dehors des parti-pris et acteurs du débat, et lors des interactions avec les acteurs du débat, les modalités de l'échange et rôles sont en travail, avec cette notion de « citoyenneté » revendiquée.

Par écrit, par Internet :

Les acteurs peuvent suivre le débat sur Internet, mais aussi poster des contributions. Une rubrique recueille des questions, et les réponses sont envoyées, dans un temps différé. Ce mode est essentiellement informatif, et géré de manière interpersonnelle sans publicisation. Concernant les contributions, les textes sont acceptés sans forme prédéfinie. Les contraintes ne sont pas les mêmes que pour les cahiers d'acteurs.

Certains sont manuscrits, d'autres tapés, leur longueur varie. De nombreuses contributions sont envoyées pour nourrir le débat. Toutefois, les arguments des contributions ne sont guère repris au cours des réunions du débat ou dans d'autres contributions et semblent plutôt que générer le débat permettre l'expression plus approfondie de chacun.



Pour la première fois, le site Internet comportait un forum, permettant un système d'échange plus dynamique. Ce mode n'a cependant eu que peu de succès.

Objet du forum

Le forum présent sur le site du débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien a pour but de favoriser le débat au sein des acteurs et du public. Il n'est pas prioritairement destiné à un dialogue avec l'Etat (c'est le rôle des questions-réponses). Il n'a pas non plus pour objet principal la demande de documents ou d'informations déjà présentes sur le site.

Le forum est un outil en ligne du débat, et à ce titre se réfère aux principes généraux du débat public, notamment la neutralité de la CPDP et la nécessité de l'argumentation.

En règle générale, un forum rassemble ses membres autour d'une communauté d'intérêts ou de valeurs. Dans le cadre de ce débat public, les utilisateurs du forum s'engagent à mener un échange d'arguments courtois et de qualité, qui permettra de dégager des pistes de réflexion communes pour la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien.

De la même manière qu'elle anime l'ensemble du débat public et dans les mêmes objectifs, la CPDP administre, modère et anime le forum.

Un autre aspect de l'utilisation d'Internet est la mise à disposition de Verbatims et de synthèses des réunions. Ainsi, les acteurs peuvent suivre le débat et les échanges, a posteriori. Cet élément revêt une grande importance, car permet non seulement de suivre des réunions éloignées les unes des autres dans l'espace, mais aussi de garder une trace de ce qui est dit, et de pouvoir s'y référer.

Les cahiers d'acteurs

Les cahiers d'acteurs sont soumis, quant à eux, à des contraintes de forme, la même étant imposée pour tous, que ce soit au niveau de la présentation ou de la longueur. Les positions doivent y être argumentées. Si l'argumentation est requise, le registre argumentatif constitue

une contrainte. Il est toutefois largement utilisé, même si n'est pas le seul utilisé par les acteurs. Ainsi un cahier d'acteur propose un mode narratif, sous forme d'un témoignage mettant en scène Paul Bon sens dans un interview (« la voix du Rhône »). Les cahiers d'acteurs sont une forme d'expression utilisée par les acteurs du débat, mettant en valeur les positions de chacun. Ils ne correspondent cependant pas à un mode d'expression plus individuel, ou citoyen, car ne sont édités en cahiers d'acteurs que les discours préalablement construits et présentant une originalité argumentative.

La CPDP est toutefois en appui sur leur écriture, afin de soutenir les acteurs qui en ont besoin : ainsi, le passage de l'avis citoyen, document très long, en 4 pages, a essentiellement compté sur la rédactrice de la CPDP.

Au cours des réunions :

Le débat propose un mode de discussion ouvert à tous les acteurs. Les publics des territoires sont préalablement identifiés, et contactés par la CPDP pour les impliquer dans le débat, en amont de l'ouverture de celui-ci. En ce qui concerne le « grand public », les « citoyens lambda », une information est communiquée dans différents lieux publics. Le modèle de discussion est davantage de l'ordre du débat, chacun essayant de défendre sa thèse, sur un modèle agonistique. Les possibilités d'expressions sont cependant limitées en temps et nombre lors des réunions.

Les réunions du débat sont marquées par le mode argumentatif. Le principe d'argumentation est d'ailleurs un des quatre principes de la CNDP, sans toutefois que soit spécifié ce qu'est un argument. Par ailleurs, le mode de questionnement est également une des formes d'échange privilégiée au cours des réunions, à l'initiative de la CPDP.

Les réunions sont nombreuses et parcourent l'ensemble du territoire concerné, rendant la participation à l'ensemble du débat très délicate, notamment pour les associatifs. Cette inégalité a d'ailleurs donné lieu ici à un financement de l'État (du MEDD) pour aider les associations à la participation. Les réunions sont inclusives, accueillant quiconque le souhaite.

La forme du débat public est évoquée à plusieurs reprises. Dans son bilan, la CNDP précise :

« En effet, le débat public est démocratiquement ouvert, il est accessible à toutes les personnes qui souhaitent y participer, sur une base totalement égalitaire ; leurs opinions, dès lors qu'elles sont argumentées, sont prises en considération de la même façon, selon le principe d'équivalence ».

La forme du débat, les possibilités réelles d'expression (dans les réunions, sur Internet) ainsi que le principe d'équivalence sont toutefois objet de débat.

L'atelier citoyen

À la différence du débat public, les dispositifs minipublics ne sont pas publics sur l'ensemble du processus, mais le jour de l'audition des parti-prenantes, et le reste a lieu à huis clos. Le groupe s'engage sur la durée du dispositif et aucune autre personne n'y entre en cours de route. Le petit nombre de personnes permet une activité d'échange approfondie, et permet l'expression de tous.

Le mode de délibération, que permet le design du dispositif est spécifique et permet d'obtenir une argumentation différente de celle obtenue dans le débat public, ne serait-ce que par son

mode de formation. Les citoyens insistent d'ailleurs sur le fait de s'être mis d'accord, et non sur les différences qui les opposent.

L'avis constitué nécessite toutefois une publicisation spéciale, le groupe n'étant pas un acteur constitué socialement en dehors du dispositif. Les citoyens ne sont pas un acteur pouvant porter une argumentation et la portée de celle-ci est liée au devenir de l'avis lorsqu'il sort du dispositif. Ainsi, l'articulation entre les deux dispositifs n'a pas ici permis de valoriser ce cahier d'acteur, ni à mettre en perspective la spécificité délibérative de l'atelier. Les interactions entre les portes paroles et les acteurs du débat, ont cependant pointé un changement de légitimation de parole et dans la forme de discussion.

Les sondages

Deux sondages sont organisés, avant et pendant le débat. Ils ne sont pas mentionnés sur le site, au même titre que les autres dispositifs de participation. Mais le président de la CPDP les mentionne à plusieurs reprises parmi les dispositifs de participation recueillant l'opinion des « citoyens », au même titre que l'atelier citoyen. Les deux modes de constitution de l'opinion sont cependant en opposition.

Les délibérations et motions

Le fait de considérer les délibérations éluës et motions comme faisant partie du débat, comme contribution, situe le flou des limites du débat. Ne fait pas partie du débat seulement ce qui est « à l'intérieur » des réunions, ou sur le site, sous le contrôle de la CPDP.

2. Le débat sur le débat, dans les deux procédures délibératives (atelier citoyen, débat public)

La remise en cause du débat public, de son utilité et du lien avec la décision est mise en cause au long du débat. Les arguments choisis mettent souvent en cause des précédents. L'indépendance de la Commission et la conduite du débat n'est cependant pas remise en question et semble normalisée :

*« Je ne doute pas un instant, sur le plan des personnes, de l'indépendance de votre Commission, certainement pas. Mais je trouve quand même regrettable pour votre crédibilité les expériences passées de débat public, que ce soit celui sur l'EPR par exemple où la décision a été prise en télescopant très largement le débat qui était engagé de débats qui en sont, certes, mais qui sont tronqués ».*¹⁴

Philippe Marzolf répète, en réponse, l'argument selon lequel il faut du temps et la jeunesse de la procédure, et cite lui aussi, en contre argument, d'autres précédents :

« Vous prenez deux exemples : l'A51, l'EPR ou l'ITER. Pour l'EPR et l'ITER, les décisions ont été prises avant. Moi, je peux vous donner d'autres exemples. J'ai mené, il y a deux ans, un débat public sur la région parisienne, CDG Express, Gare de l'Est, Roissy, soi-disant ferroviaire ; ce n'est pas du tout le projet de RFF qui est ressorti du débat, il a été démolé complètement, c'est le projet des associations qu'ils ont proposées. Le deuxième élément est l'extension du port de Nice qui a eu un débat public aussi il y a 4 ans ; le projet n'a pas eu d'assentiment de la

14. Dominique Allain, Conseiller municipal d'opposition, Valence, 11 avril 2006, *Verbatim*, p. 58.

population et des gens, le projet est enterré. Donc ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain ! Il y a des avancées, il faut y aller progressivement. »¹⁵.

Le principe d'équivalence continue à être débattu, au regard des différences de moyens financiers et en termes de temps des acteurs. Les membres de l'atelier citoyen se posent, quant à eux, des questions concernant les raisons et l'utilité de la démarche, sa prise en compte dans la décision :

« Dès le premier week-end, on s'est tous demandé : « pourquoi est-ce qu'on est là ? Pourquoi un atelier citoyen ? » (...) « quelle est la portée du cahier d'acteur ? »¹⁶ ; « On s'est aussi demandé s'ils n'étaient pas obligés de redescendre vers les citoyens parce qu'ils se sont aperçu que les citoyens existaient »¹⁷.

Le Débat est une forme de mobilisation, moment de discussion publique cadrée, mais ne constitue pas le seul levier d'action. La non prise en compte des contenus des débats peut laisser des émotions résiduelles aux échanges, voire provoquer mobilisations et contestations, comme le souligne un acteur, en mettant en garde contre les capacités d'action de la société civile dont il cite la mobilisation en cours contre le CPE :

« Ce qu'il faut bien mettre dans un coin de votre tête – l'exemple du CPE est un bon exemple finalement –, c'est qu'il y a peut-être un moment où les citoyens, si nous les laissons débattre, que nous ne tenions pas compte de ce qu'ils ont dit et que les décisions sont prises dans leur dos, ils peuvent s'énerver à un moment. Je dis cela parce que dans les différentes réunions préparatoires que nous avons eues, il y a des gens qui disent « de toute façon, c'est facile de foutre la mouise dans la vallée du Rhône. » Et moi, je trouvais dommage que nous en arrivions là. C'est pour cela que je continuerais à écrire des choses, à les envoyer parce que j'ai compris qu'il fallait faire cela. Mais prévenez quand même les politiques que si la majorité des gens ne sont pas favorables à une augmentation du trafic autoroutier, ils s'énerveront peut-être »¹⁸.

D'autres acteurs mettent en cause la forme et l'organisation des réunions :

Nous allons changer de gouvernement peut-être. Je voudrais continuer sur la forme qu'a prit ce débat public. C'est vrai qu'avec une demi-heure pour trois intervenants, trois experts et un quart d'heure pour 200 ou 300 personnes, il est difficile d'avoir une idée claire de ce que nous pensons dans la Drôme.¹⁹ ; Il y a vingt minutes de prise de parole avec un micro, et il n'y a ensuite pour la salle, pour toute cette population, que quinze minutes ! Seules cinq personnes peuvent s'exprimer. Il ne s'agit pas d'un débat public ».

La production du cahier d'acteur et le dispositif n'ont cependant que peu de portée dans le débat public. Les acteurs doutent des suites données à ce dispositif, comme de celles du débat, et ne reprennent que rarement les points d'argumentation du cahier citoyen. En revanche, les représentants de l'État portent davantage attention au dispositif, et à l'avis qui en découle, formulant question et remarques, et y accordant une place spécifique au cours de la réunion de clôture.

15. Philippe Marzolf, Valence, 11 avril 2006, *Verbatim*, p. 58.

16. Ouria Djellouli, membre de l'atelier citoyen, Marseille, 17 mai 2006, *Verbatim*, p. 24.

17. Amar Naimi, membre de l'atelier citoyen, Marseille, 17 mai 2006, *Verbatim*, p. 24.

18. Vandermeersch, médecin du monde, Valence, 11 avril 2006, *Verbatim*, p. 64.

19. Daniel Domingo, Valence, 26 avril 2006, *Verbatim*, p. 52.

3. Conclusion

En conclusion, nous pouvons relever d'une part des éléments communs entre l'atelier citoyen et le débat public. En effet, la remise en question de l'autorité de la science, le fait d'interroger la construction de l'information et ses sources, les doutes quant à l'effectivité de la participation, le débat sur le débat se retrouvent dans les deux dispositifs. Ces effets ne sont donc pas imputables à un apprentissage des acteurs du débat, qui auraient acquis une compétence avec l'habitude de la participation. De même, la présentation des risques épidémiologiques liés aux diverses pollution a comme corrélat une montée en attention des questions « santé-environnement » dans les deux dispositifs. La santé devient une valeur prioritaire dans le cahier d'acteur, relayé par des arguments d'alarme quant à l'urgence à agir ; l'environnement, lui, est placé comme prioritaire. Enfin, la difficulté à répondre aux questions de l'État est également un point commun. Dans le débat, on impute cette difficulté à l'absence de scénarii qui permettraient des « prises » sur la réflexion. Dans l'atelier citoyen, la question est requalifiée, devant l'impossibilité pour le groupe à se « caler » sur se questionnement, et les priorités sont évaluées avec un regard citoyen.

D'autre part, les deux dispositifs — débat public et conférence de citoyen — diffèrent quant au mode de délibération qu'ils proposent. L'argumentation originale de l'atelier citoyen, qui sort de l'opposition congestion-environnement et prône un changement de mentalité plutôt que de comportement est à ce titre intéressante.

La concurrence entre les dispositifs et les régimes de citoyenneté n'a que peu de sens au regard de cette spécificité et ils peuvent d'ailleurs s'avérer complémentaires. Toutefois, l'articulation entre les deux n'a ici pas permis la mise en valeur de la spécificité de l'atelier citoyen, qui n'a eu que de portée dans le débat, peu de visibilité. Fonctionnant comme une modalité du débat parmi d'autres, il n'a pu être « porté » par personne dans le débat... Nous remarquons cependant le changement de forme de discussion et de légitimité lors des quelques moments d'interaction avec le public du débat. En outre, les citoyens, qui avaient jusqu'alors davantage « discuté » que « débattu », changent de posture pour devenir les portes paroles du groupe et résister à cette mise à l'épreuve publique, moment où leur légitimité de parole ne va plus forcément de soi...

Pour finir, nous pouvons dire que l'État n'a pas, quant à lui, occulté l'atelier citoyen, et repris des points de leur argumentation comme de celle des acteurs du débat. La portée du dispositif n'est pas à ce titre nulle, même si difficilement mesurable.

**LA PORTEE DE LA CONCERTATION.
 MODELISATION SOCIOLOGIQUE DES EFFETS DE LA
 PARTICIPATION DU PUBLIC AUX PROCESSUS DECISIONNELS**

**Rapport final
 Volume II.**

**Un territoire métropolitain à l'épreuve de la concertation.
 Mise en variation par l'enquête de terrain**

Sommaire

Introduction : La mise en variation par l'enquête sur six terrains d'un territoire métropolitain.....	1
I. Les outils du travail collectif : séminaire et carnet de recherche.....	3
1. L'engagement dans les dossiers étudiés.....	3
2. Le séminaire EHESS <i>Débats publics et formes de mobilisation territorialisée</i>	4
3. Les réunions de travail de l'équipe et les difficultés rencontrées	6
4. Le carnet de recherche <i>concertation.hypotheses.org</i>	9
II. Les configurations d'un dossier : un cadre commun de description de trajectoires variées	11
1. La notion de configuration dans la trajectoire des dossiers	12
2. Un cadre commun de description de la trajectoire des dossiers.....	14
3. La portée des arguments.....	14
III. Plan du volume 2	15
Annexe : Programme des séminaires EHESS 2009-2010 et 2010-2011.....	23
<hr/>	
Chapitre I. Le temps long du débat THT Boute-Carros : une atteinte à sa portée ?	27
Introduction : la portée d'un conflit en question	27
I. 1983-1997 : une configuration de conflit territorial éclaté	28
II. 1997-2002 : la configuration de débat public et la construction argumentaire.....	33
III. La configuration d'utilité publique : le déchainage	40
1. Déchaînement et déchaînement : une transition procédurale pour une configuration instable	43
2. Prénance du milieu et logique stratégique de l'argument local	44
Conclusion.....	46

Chapitre II.	Un territoire d'expérimentation pour la concertation sur les risques industriels : le bassin de Fos-sur-Mer et l'étang de Berre.....	51
I.	Introduction : un dispositif et son territoire	51
1.	Présentation du contexte territorial	51
2.	Le découpage du dossier en trois périodes	53
II.	Avant le SPPPI : les projets fantasmés au pays de Cocagne.....	57
III.	La damnation de Fos et la naissance du SPPPI : « le séisme ».....	60
IV.	Période 1 : L' « âge d'or » du SPPPI – La régulation par le SPPPI.....	62
V.	Période 2 : informer pour éduquer – Le SPPPI et le risque industriel	64
VI.	Période 3 « Participer c'est cautionner » - Déclin et rénovation du SPPPI sur fonds de débats pollués 2002-	67
1.	La controverse de l'incinérateur	68
2.	La rénovation du SPPPI.....	71
VII.	L'arrivée du Public dans la gestion des risques.....	73
1.	L'exercice PPI Provalis du 22 mai 2003 à Marseille.....	73
2.	Les CLIé	75
3.	Les CLICs	77
4.	La comparaison des CLIé et CLIC par les participants	78
5.	Une concurrence entre CLIC et CLIé ?	80
6.	De l'efficacité des CLIé	82
7.	L'ouverture des GT du SPPPI	84
	Conclusion.....	86
<hr/>		
Chapitre III.	Un débat de grande portée : La LGV Paca	93
I.	Les trois configurations du dossier LGV Paca	95
II.	La configuration d'émergence politique du dossier LGV Paca (1998-2003).....	97
1.	La mémoire des contestations du TGV Méditerranée	97
2.	L'émergence politique du dossier LGV Paca et la structuration du pilotage institutionnel du projet	99
3.	Les formes de mobilisation du public à l'initiative des grands élus	104
III.	La configuration de débat public (2004-2011) : Variations d'une arène régionale de discussion sur le projet LGV Paca	108
1.	La période du débat public sur la LGV Paca (décembre 2003 à décembre 2005).....	108
2.	La période des études complémentaires (2006 – 2008).....	112
3.	« La mission Cousquer » de janvier à septembre 2009 : le système ferroviaire de la région Paca à l'horizon 2040	115
4.	La relance de la concertation sur les études préalables à l'enquête d'utilité publique, été 2009-automne 2011	117
IV.	Le retour du conflit territorial depuis l'automne 2011.....	124
	Conclusion.....	127

Annexe I. Le positionnement de RFF à l'entrée en débat : Construire la légitimité de la LGV Paca	131
1. Comment porte-t-on les projets de LGV en France ?	131
2. Les justifications du projet : grande vitesse et grande capacité	133
3. Les positions des partenaires	134
4. Les 3 scénarios du type de desserte à 2 axes retenus par le Comité d'orientation	135
5. La solidité du consensus du Comité d'orientation	136
Annexe II. Le positionnement des acteurs à l'entrée dans le débat.....	138
1. Les acteurs du débat : des profils départementaux opposés	138
2. Finalités de la participation : une grande diversité des conceptions	141
3. La forme du débat : un « kit » du débat pour libérer l'initiative des acteurs	142
4. Le contenu du débat : démarquer l'expression de la CPDP de celle des acteurs institutionnels	143
Annexe III. Le point de vue d'un observateur impliqué avant l'ouverture du débat : une débat sans âme ?.....	146
1. Le risque d'un débat sans âme, centré sur la seule dimension technique du projet.....	146
2. La sensibilité du territoire	148
3. Dossier sans âme.....	150
4. Le rôle de la CPDP : des études complémentaires à demander à RFF.....	151
Annexe IV. L'irruption de l'opposition dans le débat, dès son ouverture.....	152
1. Le débat ne fait que commencer, il faut déjà mettre à son crédit la constitution d'une coordination des opposants	152
2. La contestation nouvelle apporte des arguments nouveaux. C'est une chance pour impulser un vrai débat d'opportunité.....	155
Annexe V. Une thématique transversale : l'arc méditerranéen	157
1. Trois représentations différentes de l'arc méditerranéen.....	157
2. Le processus de métropolisation	158
3. La spécificité de l'arc méditerranéen français	159
<hr/>	
Chapitre IV. SCoT de Toulon et LGV Paca : l'influence ciblée de deux processus entremêlés	163
I. SCoT de Toulon : La planification urbaine à l'épreuve d'un grand projet	164
1. Le fonctionnement institutionnel du SCoT	165
2. Les orientations du SCoT et le projet métropolitain	169
3. La structuration métropolitaine de l'aire toulonnaise et la LGV Paca	171
4. La gouvernance du projet LGV Paca depuis 2003	174
II. La mobilisation des acteurs institutionnels de l'aire toulonnaise et du Var sur le projet LGV Paca	177

1.	Les acteurs participant aux instances de gouvernance du projet LGV Paca.....	178
2.	L'enjeu d'une gare dans l'agglomération : les étapes de la mobilisation avant le débat public.....	178
3.	Les étapes de la mobilisation pendant le débat public (février-juillet 2005).....	184
4.	Les études complémentaires suite au débat public (septembre 2005 - janvier 2009)...	186
5.	La mission Cousquer (février – juillet 2009).....	188
Conclusion : des scènes multiples aux articulations limitées.....		188

Chapitre V. Le débat public Iter en Provence : entre négociation internationale, information régionale et acceptation locale 195

Introduction 195

I. Une négociation internationale pour la construction d'un horizon d'attente dans l'espace « public » scientifique et diplomatique 196

II. Le débat public « ITER en Provence » ou comment essayer de rêver ensemble 200

1. Un débat local pour une affaire extraterritoriale..... 201

2. Aller au débat, c'est venir d'informer..... 202

3. La route ITER 208

III. Accepter la réalité..... 210

IV. Postface..... 214

1. La portée de la grande échelle : un tsunami au Japon qui englouti ITER en Provence ou le surélève ? 215

2. Une enquête publique d'échelle mondiale à St Paul-lez-Durance..... 216

3. Une accroche technique de l'argumentation d'opposition au projet Iter..... 217

Chapitre VI. Le débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien (VRAL) : la constitution d'une problématique sectorielle pour un débat de politique générale 221

Introduction 221

I. La construction « par le haut » de la problématique du dossier VRAL : l'élaboration d'une politique sectorielle par le MTETM..... 222

1. L'émergence du « dossier VRAL » 223

2. Premiers pas vers les acteurs du territoire : Étude de contexte territorial..... 224

3. La consultation préalable des élus et la constitution du dossier de saisine : « flop » de la procédure, silence radio des « concertés », et constitution d'un « maître d'ouvrage » bicéphale 225

II. La préparation du débat (septembre 2005 - 9 mars 2006) : participation des acteurs et incapacité de l'État à construire des scénarii 226

1. Dynamique de cette période de préparation : 226

2. Des arguments constitués en amont du débat 228

3.	Une anticipation du débat public : débat sur le débat en amont de sa tenue	228
4.	Contribution des acteurs en amont du débat : vers une structuration du dossier support et du débat	230
III.	Un débat public (27 mars-26 juillet) de politique sectorielle	235
1.	Un lancement du débat pauvre en public et en arguments nouveaux	236
2.	Un débat technique et dépassionné	241
3.	Évolution du débat : une argumentation en continuité avec les premières prises de positions	244
4.	Les représentations et normes de la société à l'épreuve de la discussion	250
5.	Une recherche de prise ailleurs que dans l'argumentation : des processus de coopération	252
IV.	Des « effets » visibles du débat	254
1.	Décision de l'État	254
2.	Mobilisation associative et effets transversaux	256
V.	La « portée » : Mise en perspective conclusive	256
1.	Registres et arguments : Comment les acteurs essaient-ils de faire « porter » leurs arguments ?	256
2.	Qu'est-ce qui résiste (ou pas) ?	259
	Conclusion	262

Chapitre VII.	L'atelier citoyen VRAL : focus sur un dispositif délibératif comme modalité du débat public	264
	Introduction	265
I.	Le début d'une autre scène de débat à huis clos : l'atelier citoyen	265
II.	l'audition citoyenne : le lieu de travail des légitimités et formes de discussion	267
1.	Un document intermédiaire présenté en introduction de la journée : préparation, argumentation, interaction	267
2.	Postures et forme de discussion	268
3.	Argumentation et recherche de légitimité	270
4.	Une poursuite de l'enquête	271
III.	L'argumentation originale de l'atelier citoyen : le cahier d'acteur	273
1.	L'urgence à agir	273
2.	La responsabilisation de l'agent et les questions de gouvernance	274
3.	Comment penser l'action ? Un mouvement tendanciel du local au global	276
4.	Une réflexion sur la réflexion	278
IV.	Portée de l'atelier citoyen	279
1.	Lien entre atelier citoyen et débat public	280
2.	Le « rendu public » : porte-parole dans les réunions du débat	281

V.	Cadres procéduraux et formes de discussion dans le débat VRAL.....	283
1.	Formes de discours et discussions	283
2.	Le débat sur le débat, dans les deux procédures délibératives (atelier citoyen, débat public)	286
3.	Conclusion	288
<hr/>		
	Sommaire détaillé.....	289