

Élus, experts, électeurs-usagers : qui décide ?

Lorsque l'on parle de projets de transports ou d'organisation des déplacements dans les villes européennes, deux grandes tendances se renforcent depuis les années 1990, concernant la pratique de la planification. Ces projets exigent davantage d'études préalables, en particulier du fait des précautions économiques que souhaitent prendre leurs promoteurs (publics et privés), et de la complexité croissante du jeu institutionnel et politique qui impose davantage de négociations, justifications à l'appui. Les arbitrages entre différents usages du sol sont plus difficiles et les risques politiques sont donc substantiels pour les élus. L'organisation des déplacements urbains, qui doit désormais intégrer les flux d'origine/destination périurbains et le trafic interurbain, redonne une nouvelle vigueur à l'idée de planification (1), un moment mise à mal, dans certains pays au moins, par l'idéologie libérale.

Par ailleurs, l'essor de l'outil (micro) informatique, puis celui d'Internet ont ouvert de nouveaux horizons aux professionnels (2), et aux groupes de pression. La généralisation de l'usage du Net par ces derniers donne un retentissement nouveau au débat public : possibilités accrues de dialogue interactif, informations foisonnantes sur les méthodes et les « bonnes pratiques », accès aux documents réglementaires publiés par les administrations, etc.

LE NOUVEAU POSITIONNEMENT DES EXPERTS

par **Éric Baye** *

Dans ce contexte, l'expertise – notamment celle des consultants – évolue aussi (3). Tout d'abord, là où elle existait, l'ingénierie publique a réduit ses interventions à la suite des politiques de réorientation de ses missions (France), ou de mise en concurrence avec l'ingénierie privée (Royaume-Uni) (4). Mais surtout, les nouvelles préoccupations ont favorisé l'émergence d'expertises techniques jadis confidentielles ou monopolisées par de grandes entreprises de services public. Quelques exemples en font foi.

* Chargé d'études,
Economie & Humanisme

(1) Par exemple
au Royaume-Uni
(*Local Transport Plans*),
et en France (Plans
de Déplacement Urbains).

(2) Ainsi, l'accroissement
des capacités de calcul et
de mémoire des ordinateurs
a permis la production de
logiciels et de représentation
du trafic sophistiqués, même
si on répond encore très
imparfaitement à la donne
des déplacements : non prise
en compte des modes doux,
coût de collecte des données
non résolu...

(3) Cf. **Éric Baye**,
« Radioscopie de
l'ingénierie-conseil
de transport et de circulation
en Europe, 1999 (DRAST,
série 2001 Plus, n° 47) ;
Éric Baye et **Gilles Debizet**,
« Des nouvelles
problématiques urbaines
à l'innovation de l'expertise
transport/déplacement.
Mise en parallèle et
convergences : Allemagne –
France – Royaume-Uni »,
(DRAST, Prédit 1996-2000,
avril 2001).

(4) Cette nouvelle donne
a été confirmée par la
publication récente de la
Directive Européenne sur les
Services, qui vise par
exemple, les pratiques de
l'expertise du Ministère de
l'Équipement français
(Centre d'Études Techniques
et Directions Départementales).

Une vitalité associative à conforter

La question des déplacements suscite des mobilisations associatives nombreuses et d'une richesse insoupçonnée, comme le montre l'analyse de la scène lyonnaise et de l'un de ses acteurs (1), la coordination DARLY (2). Celle-ci revendique « le regroupement de 93 associations et comités locaux » et la capacité à traiter des différents problèmes à l'échelle de l'agglomération, même si elle est peu implantée dans l'est lyonnais.

Spécialisées ou non dans le champ des déplacements, à vocation très locale ou participant à des fédérations nationales, voire internationales, ces associations ont des formes d'action diverses, que l'on peut schématiquement ranger dans quatre catégories (une même association pouvant jouer de différents registres) : le mouvement de protestation ; le groupe de pression assurant la promotion d'idées ; la défense d'usagers ; l'association d'éducation populaire.

■ Dans le domaine des déplacements, le **mouvement de protestation** en opposition à une infrastructure routière est la forme la plus visible de l'action associative. Elle est capable de mobiliser et de mettre dans la rue plusieurs milliers de personnes, de susciter l'intérêt des médias. DARLY s'est fortement investie dans les actions contre la construction du Tronçon Ouest du Périmètre et du contournement autoroutier par l'ouest. Par contre, elle n'a jamais pu faire adhérer les associations de riverains de la rocade est, favorables à une construction rapide du contournement ouest pour décharger la rocade. Très normalement, dans une société pluraliste, les associations peuvent se trouver en désaccord, voire en opposition.

■ Tandis que quelques associations, en particulier de commerçants, s'opposaient à la construction de

lignes de tramway, DARLY a apporté un appui fort au choix de ce mode, et plus largement à la promotion de modes ferrés. C'est, de fait, dans la fonction de **groupe de pression** assurant la promotion d'une certaine vision de l'organisation des déplacements, que ses dirigeants se sont particulièrement investis, participant à plusieurs commissions et groupes de travail.

■ DARLY a aussi relayé les demandes d'associations d'usagers militant pour la réouverture de lignes de train, ou a appuyé le Syndicat Professionnel des Taxis, membre de la coordination, dans sa volonté de voir les taxis reconnus comme composante du transport public. Par contre, elle a eu plus de mal à relayer à un niveau équivalent l'expérience et les revendications d'autres **associations d'usagers** : cyclistes, piétons et militants contre l'insécurité routière ; associations qui ont une action très concrète et proche du terrain.

■ En France, à la différence de la Suisse ou du Royaume-Uni, les associations dans le domaine des déplacements sont très pauvres. Aussi, si, par leur activisme, elles réussissent à faire entendre leur voix dans le débat public, elles n'ont pas encore pu, à l'instar des associations de protection de la nature remplir pleinement une fonction d'**animation du débat citoyen** et, d'une certaine manière, d'**éducation populaire**. Toutefois, parce qu'elle relaie un ensemble de revendications ou d'aspirations à une vie urbaine meilleure, et qu'elle promeut un certain nombre d'intérêts moraux comme la sécurité routière ou la santé, DARLY contribue à la vitalité du débat démocratique.

Philippe Blancher, Frédérique Bourgeois
chargés d'études, Economie & Humanisme

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

(2) Sigle dérivé du slogan « Se déplacer autrement dans la région lyonnaise ». DARLY est membre de la FNAUT (*Fédération Nationale des Usagers des Transports*).

Ainsi, la question ferroviaire suscite avec la déréglementation des chemins de fer en Europe un besoin très important d'expertise indépendante, au Royaume-Uni et en Allemagne par exemple, notamment dans les conurbations où les trains sont essentiels aux déplacements de proximité, et dans les pays où des institutions de niveau régional se voient investies de prérogatives importantes (Allemagne, Espagne) ou croissantes (France) sans disposer d'un acquis de compétences internes.

Il en est de même autour de l'essor des transports publics dans les villes, dans une perspective d'articulation beaucoup plus forte que naguère avec les autres modes de déplacements (5) et en privilégiant aussi les dimensions d'aménagement et de valorisation urbaine autour des gares, des complexes de loisirs ; ou autour des déplacements non motorisés, avec le retour de la bicyclette et les problèmes induits d'aménagement de voies et de parkings, mais également la nécessité de mieux appréhender les comportements piétons (6).

Enfin, la logistique et les transports de marchandises en ville, univers encore mal appréhendé par les experts, mais dont la prise en compte dans l'organisation des déplacements urbains est incontournable, est devenu un nouvel objet d'expertise.

Avec ces évolutions, les approches mono-modales classiques des institutions d'étude répondent mal aux enjeux plus globaux des déplacements, voire de la mobilité. Elles imposent des «pontages» avec l'urbanisme et l'aménagement, l'environnement et le cadre de vie, et bien entendu le calcul économique et financier. Elles répondent moins bien aux projets de transports (métro, tramways...) dont les études exigent la prise en compte d'autres modes (transfert modal).

Face à ces mutations, l'expertise des consultants planificateurs de transport est passée à la vitesse supérieure en Europe de l'Ouest. Elle requiert désormais une pluridisciplinarité réelle, des équipes plus étoffées et, souvent, l'adjonction de compétences plus industrielles : technologies de la régulation du trafic et utilisation des NTIC. Évidemment le nombre de petits cabinets s'est multiplié dans les années 1990, mais des regroupements ont fréquemment succédé à cette tendance, aboutissant parfois à des structures de taille respectable (7). Celles-ci ont même pu être intégrées à des géants de l'ingénierie (8) qui ont apporté les ressources nécessaires à une expansion nouvelle. Quoique moins spectaculaire, on assiste aussi à la montée en puissance d'une expertise en Europe du Sud (Espagne notamment) et en Europe centrale (République Tchèque, Hongrie...), où les problématiques d'expansion des infrastructures urbaines font place à des préoccupations assez voisines des réflexions ouest-européennes.

Cette montée en puissance interroge : multiplication des outils d'analyse (9), compétence requise de la maîtrise d'ouvrage pour travailler avec des consultants très spécialisés et soucieux de rentabilité... Mais le coût des résistances auxquelles se heurtent les projets de transports, les nouvelles pratiques de concertation et de consultation exigent des bureaux d'études de nouvelles compétences, très intéressantes à observer en terme de relation entre expert et gouvernance locale. Certains consultants, «idéologiquement» motivés, travaillent volontiers pour des groupes

(5) Priorité aux transports en commun, aux carrefours, aménagement de parcs relais, plates-formes d'interconnexion bus-trains-métros, etc.

(6) Les pays germaniques ont longtemps bénéficié d'une expertise enviée en la matière, mais les compétences se développent désormais en France.

(7) De 50 à 100 personnes, voir bien plus dans le cas du Britannique *MVA Consultancy* ou de l'Allemand *PTV Consult*.

(8) Comme *WS Atkins* (Royaume-Uni), *Systra* ou *Egis* (France), *Royal Haskoning* (Pays-Bas) ou encore *Cowi Consult* (Danemark).

(9) Modèles et logiciels de trafic par exemple.

d'opposition à des projets, aident à formuler des propositions alternatives à des intentions technocratiques. Par ailleurs, le caractère de plus en plus incontournable du débat public oblige la profession à savoir dépasser la production d'une expertise technique opaque pour adopter une pédagogie et des outils de représentation et de communication en mesure de produire un consensus rapide entre acteurs (*stakeholders*). Il s'agit moins d'un changement que d'un enrichissement considérable du métier. En France, ces évolutions vont devoir conduire le citoyen à renouveler sa vision traditionnelle de l'expert subordonné à la technocratie, héritée des années 1960, et à apprendre à utiliser les professionnels. Elles ouvrent ainsi des perspectives encourageantes à l'exercice de la démocratie locale.

Éric Baye

DÉBAT PUBLIC, CONCERTATION ET POLITIQUE DES DÉPLACEMENTS

par **Philippe Blancher***

L'organisation des déplacements (1) devrait faire l'objet de concertations approfondies et d'un véritable débat public pour différentes raisons : le besoin de convaincre et de faire accepter les évolutions qui, pour certaines, nécessitent une implication des habitants, une transformation de leurs comportements ; l'intérêt de s'appuyer sur l'expérience et les attentes des usagers de la ville et de son système de transport, dans leur diversité ; plus profondément, l'impératif démocratique selon lequel les citoyens devraient pouvoir se prononcer et éclairer la décision des élus face à une question aux enjeux importants et nécessitant des arbitrages entre des intérêts contradictoires.

* *Economie & Humanisme*

Qu'entend-on par débat public ?

Le sociologue des sciences Michel Callon (2) distingue trois modèles de mobilisation du débat public et interroge la place des profanes (citoyens de base) dans ces processus :

Dans le modèle de l'instruction publique, la connaissance scientifique s'oppose aux croyances irrationnelles d'un public qui doit être éduqué ; le débat public est alors compris comme opération de communication ou information menée par les tenants publics ou privés de politiques, stratégies ou décisions, en direction d'un public pouvant les rejeter de façon irrationnelle.

Dans le modèle du débat public, les profanes sont invités à donner leurs points de vue et à communiquer leurs expériences, aux côtés ou face à des experts. C'est le modèle qui inspire un nombre croissant d'exercices de consultation et participation du public en Europe. Dans celui de la coproduction de savoirs, les profanes participent directement à l'élaboration des connaissances qui les concernent, dont dépendent bien souvent leur bien-être, voire leur identité.

(1) Pour une étude plus approfondie, intégrant l'analyse d'expériences étrangères voir : **Gérald Assouline, Philippe Blancher**, « Démocratie délibérative et décisions publiques en Europe : le cas des transports publics », *2001 Plus*, Publication de la Cellule de Prospective et de Veille Scientifique de la DRAST, Ministère du logement, de l'Équipement et des Transports, à paraître.

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

De facto, le débat sur la politique des déplacements peut surgir à l'occasion d'un projet particulier, mais au potentiel symbolique fort ou ayant des impacts importants sur l'organisation du territoire : la création d'une nouvelle infrastructure routière (Tunnel sous la Bastille à Grenoble) et (ou) sa mise en péage (Toulouse et Lyon), l'implantation d'une infrastructure en site propre, avec le choix entre les solutions métro, VAL, tramway (Bordeaux, Rennes, Lyon...), la restriction de l'accès au centre (Strasbourg)... Ou il peut s'inscrire dans l'élaboration d'une politique d'ensemble de type PDU (3). Des procédures de concertation cherchent à encadrer, voire à provoquer, ce débat, sans toutefois empêcher les débordements... Fort heureusement ! « Pour contenir ces débordements, il serait vain de vouloir ériger des digues, qui céderaient bien vite les unes après les autres. Il faut d'abord reconnaître que ces débordements ne sont dévastateurs que si l'on s'obstine à vouloir les empêcher. Dès lors qu'on leur donne l'espace dont ils ont besoin, ils révèlent leur fécondité, leur pouvoir fertilisant... » (4).

Dans tous les cas, l'exercice est difficile. A partir de l'analyse d'un certain nombre d'expériences (5), il semble possible de suggérer quelques pistes susceptibles de permettre des débats plus riches et plus productifs :

- Diversifier des lieux de débat pour une pluralité des types de discours ;
- Organiser de façon rigoureuse les interactions entre lieux de débat pour favoriser l'ouverture ;
- Se donner le temps de l'apprentissage et de la maturation.

Les méthodes doivent être adaptées au public. En particulier, la concertation avec les représentants de groupes organisés (associations, représentants du secteur privé...), ayant pris le temps de se former, d'élaborer leur position, n'est pas de même nature qu'avec les habitants, dans leur grande majorité. Avec ceux-ci, il s'agira d'une information moins approfondie ou d'une concertation très poussée sur des aspects les concernant directement. Toutefois, il est important de favoriser les interactions entre ces deux types de scènes pour éviter que la concertation avec les groupes organisés se fasse en vase clos, sans intégrer les attentes d'un public plus large et sans contribuer, par la publicité des débats, à éclairer ce dernier sur les positions en présence, voire sur l'existence de scénarios alternatifs. D'autre part, au delà des enquêtes quantitatives, des réunions publiques ou des expositions, différentes méthodes peuvent être utilisées pour recueillir un avis plus élaboré des habitants (6) : enquêtes qualitatives, en particulier entretiens de groupes (*focus groups*) avec apports d'information, réactions sur la base de scénarios ; méthodes intégrant une formation, un apprentissage de participants au départ novices (conférences publiques de consensus, jurys de citoyens, *scénarios workshops*, *voting conferences*) (7).

L'articulation avec l'enquête publique, son formalisme et son statut, semble poser problème ; celle-ci étant même accusée de casser des dynamiques plus participatives (8). Pour autant, les contributions à l'enquête devraient être exploitées de façon plus systématique, même si elles restent le plus souvent à une échelle très locale (9).

Des fonctionnaires ayant piloté des démarches de concertation, tout en reconnaissant leur difficulté, estiment que cela a été pour eux extrêmement formateur.

(3) **Nicolas Louvet**
[en cours], *Plans de déplacements urbains et concertation. Du processus à la substance*, ENPC-LATTS, Thèse en cours, **Nicolas Louvet**, « La concertation publique comme production d'expertise - L'exemple du plan de déplacements urbains », revue *Metropolis*, numéro à paraître. Revue RTS (*Recherche Transports Sécurité*), numéro spécial sur les « Plans de déplacements urbains », n° 69, octobre-décembre 2000.

(4) **Michel Callon**, **Pierre Lascoumes**, **Yannick Barthe**, *Agir dans un monde incertain ; essai sur la démocratie technique*, Le Seuil, Paris, 2001, p. 24.

(5) Portant essentiellement sur la France et la Grande-Bretagne.

(6) **Jean-Pierre Vallar**, *Participation du public dans les politiques de déplacements - Actions de villes européennes*, Energie Cités - ADEME, 1998, Besançon, 61 p.

(7) **Dominique Donnet-Kamel**, « Les expériences étrangères d'évaluation participative, des démarches imaginatives » in **Serge Vallemont** (sous la direction de) : *Le débat public : une réforme dans l'Etat*, Coll. Systèmes Droit, LGDJ, 2001, Paris, 198 p.

(8) CERTU, Agence des Villes, op. cit.

(9) **Mathilde Lourmet**, *L'expertise citoyenne sur le projet PDU de Lille Métropole*, Mémoire de DESS, (INRETS-APPA), 2001.

« A quoi bon un tramway, si nous n'avons pas les moyens de le prendre ? »

« Tout d'abord, nous voulons rappeler que se déplacer fait partie des activités essentielles de l'être humain.

C'est une nécessité, si on veut vivre normalement, il faut se déplacer .

C'est un besoin vital : pour aller travailler, pour faire ses courses, pour des démarches administratives, pour changer d'air, pour rencontrer d'autres gens, pour se distraire, se cultiver, etc.

Pour nous qui sommes dans la pauvreté et l'exclusion, il est très important de pouvoir sortir de chez soi ; c'est le début pour pouvoir retrouver une bonne place dans la société.

Il y a de nombreux obstacles pour se déplacer et utiliser les transports en commun, le plus important est l'obstacle financier.

Quand on n'est pas riche, le coût des transports en commun est trop cher. »

A propos des tarifs, plusieurs aspects sont à mettre en avant :

■ L'abonnement mensuel pour des petits salaires est trop coûteux. Il faut des tarifs préférentiels, pour les bas revenus.

■ On doit prendre en compte toutes les personnes qui ne vivent qu'avec les minima sociaux. Certaines catégories sont oubliées, alors qu'elles ont les mêmes ressources que d'autres catégories qui ont droit à une carte à 100 F. Par exemple, les personnes bénéficiaires de l'allocation d'adulte handicapé ne

vivent qu'avec 3 540 F par mois et n'ont droit à aucun tarif réduit, c'est anormal. Autre exemple : pour une famille nombreuse de six enfants, le coût mensuel des cartes d'abonnements pour tous les membres de la famille s'élève à 1 600 F. N'est-ce pas un budget impossible pour des familles pauvres ? C'est pourquoi nous proposons de tenir compte des seules ressources et non des catégories pour établir des cartes d'abonnement à 50 F et à 100 F, selon les revenus, en référence au seuil de pauvreté et selon la taille de la famille.

■ Pour les jeunes, il faut revoir la situation : il n'est pas acceptable de n'accorder aux jeunes demandeurs d'emploi un tarif réduit qu'après un an de chômage. Tous les jeunes concernés ne peuvent être inscrits dans le dispositif « TRACE ». Il faut mettre en place un tarif adapté aux jeunes, quel que soit leur statut, parce qu'ils sont le plus concernés par la précarité et les changements fréquents de leur situation sociale et professionnelle.

■ Les schémas des transports en commun sont liés principalement aux activités scolaires, étudiantes ou professionnelles. Nous estimons qu'il faut faciliter la rencontre entre les hommes pour construire un monde plus humain et solidaire. Il faut rendre la plus démocratique possible et ouverte à tous la possibilité de se déplacer en utilisant les transports publics (1).

*Expression collective d'usagers des transports
Université Populaire Quart Monde, Lyon*

(1) Ce texte a été adressé, en janvier 2001, aux responsables du Syndicat des transports de Lyon.

Élus - citoyens : le décalage

À la demande de l'ADEME, du CERTU, du GART et de l'UTP, la SOFRES a réalisé une quatrième (fin 1996), puis une cinquième (juin 2001) vague du baromètre national « Les déplacements urbains en province ». Ces enquêtes téléphoniques portaient sur un échantillon de 1000 personnes de plus de quinze ans dans des agglomérations de province de plus de 30 000 habitants, mais également sur 180 maires interrogés pour la deuxième fois en 2001. Voici parmi bien d'autres, quelques résultats de ces enquêtes.

La voiture et son territoire...

La voiture a, en ville, plus d'inconvénients que d'avantages (% de OUI)

- Grand Public : 70 %
- Maires : 75 %
- Techniciens : 71 %

En 2001, on constate un consensus dans le diagnostic : dans la ville, la voiture a trouvé ses limites.

Un décalage de perception de la pollution qui se maintient

La pollution est elle un problème important ? (% de OUI)

	1996	2001
■ Grand Public :	79 %	83 %
■ Maires :	60 %	66 %
■ Décalage :	19 %	17 %

Décalage qui demeure et continue de poser question.

L'erreur quant à la perception des citoyens divisée par 2 !

A votre avis, pour améliorer la circulation en ville, faut-il limiter l'usage de la voiture ? (% de OUI)

	1996	2001
■ Maires :	68 %	84 %
■ Citoyens :	72 %	69 %
■ Citoyens vus par les Maires :	27 %	43 %
■ Décalage :	45 %	26 %

Le décalage est passé de 45 % à 26 %. Ce décalage est en voie de résorption.

On note une forte conscientisation des maires sur le thème de la limitation de la voiture en ville.

Chaque démarche de concertation a besoin de temps pour permettre l'apprentissage et la maturation tant du côté des techniciens et des élus que du public, mais, plus fondamentalement, il faudra du temps pour qu'évoluent, en profondeur, les mentalités et les pratiques, pour que le débat public trouve sa place dans le processus qui constitue les politiques publiques. Pierre Chambat et Jean-Michel Fourniau voient une des nouvelles missions de l'Etat « dans l'organisation d'un débat véritablement démocratique, c'est à dire garantissant l'accès des citoyens à une information plurielle, encourageant la libre expression et la confrontation des opinions, soumettant les expertises à des controverses publiques... » (10)

(10) « Débat public et participation démocratique », in Serge Vallemont, op. cit.