

Peut-on s'entendre autour des aéroports ?

Séance n° 7, mercredi 26 juin 2002

Introduction de la séance

Laurent Mermet

Pour introduire la septième séance de notre séminaire trimestriel sur la concertation et la décision dans le champ de l'environnement, je vous souhaite tout d'abord la bienvenue dans les locaux de l'INRA, qui a bien voulu nous héberger exceptionnellement aujourd'hui en raison des travaux en cours à l'ENGREF. Je vous accueille aussi au nom de l'ADEME, qui finance cette séance, et du ministère de l'Écologie et du Développement durable (MEDD), responsable du programme « Concertation, décision et environnement » (CDE) ¹.

Cette septième séance porte sur les aéroports. Dans tous les domaines de l'environnement, il existe des dossiers que l'on peut considérer comme critiques et pratiquement insolubles. Pour cette raison, ils se trouvent de manière presque constante à la une de l'actualité ou sous la loupe des chercheurs. Dans le domaine des milieux naturels et de la conservation de la nature par exemple, ce type de « dossiers limites » est représenté par la question des dates d'ouverture de la chasse, ou encore de gestion des populations d'ours et de loups. Dans un autre domaine, à l'interface de l'agriculture et de l'environnement, on trouve le problème des élevages porcins et de la pollution de l'eau, tandis que dans le domaine industriel se pose la question du devenir des déchets nucléaires. Dans le domaine de l'équipement, les aéroports représentent un grand classique. Tous ces dossiers que je qualifie de « critiques » d'une part comportent une difficulté majeure en termes de divergence d'intérêts à concilier et de contradictions à résoudre au sein des politiques publiques concernées, d'autre part ont une capacité particulière à cristalliser les passions, que ce soit du côté du public, des responsables politiques, des maîtres d'ouvrage ou des administrations concernées. À travers les aéroports, c'est donc aussi plus généralement de ce type de dossiers « chauds » souvent riches d'enseignements que nous allons débattre.

La première séquence va traiter plus spécifiquement du bruit des aéroports, le bruit étant un thème central dans les préoccupations environnementales du public mais souvent considéré un peu à part – pour ne pas dire mis de côté – dans le traitement des problèmes d'environnement. Il était donc important que le séminaire CDE fasse une place à ce thème. Bernard Baraqué et ses partenaires vont notamment apporter des éléments de réflexion quant à savoir si le bruit doit être situé du côté des problèmes physiques, acoustiques, médicaux, ou plutôt du côté des problèmes sociaux ou psychologiques. Le partenariat entre les différents aspects de ce projet traduit d'ailleurs très bien une dimension essentielle du programme « Concertation, décision et environnement » qui est d'impliquer dans les recherches non seulement des sociologues et des politologues, travaillant de manière assez habituelle sur les procédures de concertation, mais aussi des chercheurs d'autres disciplines comme la psychologie ou la psychosociologie et de les faire travailler et discuter ensemble.

1. Voir la présentation du programme p. 7.

Le bruit des avions est-il négociable ?

Bernard Barraqué*,
Guillaume Faburel**,
Martine Leroux***,
Manuel Periañez****

Résumé

La question du bruit des aéroports a longtemps été dominée par des approches essentiellement acoustiques, qui ont montré leurs limites : elles sont liées à une politique d'objectivation sans négociation, alors que la gêne ne s'épuise pas du tout dans l'acoustique. Cette présentation, basée sur un projet de recherche mené dans le cadre du programme CDE, se propose de poser le problème d'une façon élargie grâce aux apports de différentes disciplines des sciences sociales. Elle montre alors en quoi une meilleure compréhension de la gêne liée aux aéroports peut aider à transformer les bases de négociation entre riverains et autorités aéroportuaires, et donc à mieux gérer les conflits : si la gêne a une dimension collective et territoriale, il faut repenser la question des nuisances en liaison avec la politique d'insertion territoriale de l'aéroport dans la Plaine-de-France et élargir la réflexion sur les mécanismes de compensation des nuisances et de réduction de l'incertitude face à l'avenir.

* Directeur de Recherche au CNRS, laboratoire Techniques Territoires et Sociétés – ENPC

** Post-doctorant au MIT (USA), chercheur associé au CRETEIL (Université Paris XII)

*** Chercheuse associée, Centre de Recherche sur l'Espace Sonore et l'Environnement Urbain, CNRS/Ecole d'Architecture de Grenoble

**** Sociologue et psychanalyste

Introduction

Bernard Barraqué ¹

Avant de présenter notre démarche et nos résultats, il est important de parler de déontologie. Comme les autres équipes financées par le programme CDE, nous avons été confrontés à la question du lien entre recherche et conseil. En effet, le ministère chargé de l'Environnement nous demande de mener des recherches sur la concertation et la décision, mais dans le but d'améliorer les procédures en la matière. Un des enjeux pour nous était celui de la recherche appliquée : comment articuler le travail de chercheur avec une activité qui est à la limite du conseil ?

On peut reformuler cette première question en demandant si nous ne sommes pas à la fois « juge et partie ». Étant membre du conseil national du bruit (CNB) depuis 1990, j'ai été impliqué dans ses débats sur la question des aéronefs autour de la loi de 1992 (loi Royal). Le CNB a également statué sur la charte de maîtrise des nuisances sonores de l'aéroport de Roissy, sur laquelle il a rendu un avis négatif. Un an plus tard, le nouveau président du conseil, le député-maire de Gonesse Jean-Pierre Blazy, m'a demandé de présider une commission du conseil chargée de donner un avis sur la directive européenne en préparation, et, là encore, nous avons émis des réserves sur une excessive technicisation d'un texte préparé notamment par nos collègues français de l'INRETS. Faire de la recherche sur le conflit est alors assez délicat, car si l'implication donne une meilleure connaissance du dossier, elle rend difficile d'y porter un regard distancié : on m'accuse donc à l'occasion d'être juge et partie. Mais remarquez de suite que de telles accusations concernent plus volontiers ceux qui essaient de changer la politique en changeant son argumentaire justificateur, et qui sont donc provisoirement minoritaires, que ceux qui sont « du côté du manche », qui défendent les positions dominantes, et développent un argumentaire ou une rhétorique technico-scientifique qui n'apporte pas de changement.

Mais réfléchissons plus en profondeur : la situation de « juge et partie » est de plus en plus fréquente, voire inévitable, dans des situations de controverse scientifique et politique à la fois, comme c'est le cas dans le domaine de l'environnement. En témoignent l'évolution des méthodes d'anticipation ou de prévision des

1. Les recherches présentées dans cette séquence ont été réalisées dans le cadre du programme « Concertation, décision et environnement », grâce au soutien de l'ADEME dans le cadre du contrat n° 99 10 037. Ce contrat a donné lieu à la rédaction d'un rapport global et de quatre rapports partiels :

– Barraqué (B.), Faburel (G.), Leroux (M.), Periañez (M.), 2002, *Le bruit des avions est-il négociable ? Sens, enjeu et difficultés du passage du régalién au contractuel*, Rapport final pour le Ministère chargé de l'Environnement et l'ADEME, LATTS, CRESSON, IPSHA ;

– Barraqué (B.), 2001, *Une science écran pour une impasse politique ? Rétrospective de la recherche sur la gêne due au bruit des avions et sur ses indicateurs*, ADEME, LATTS (ENPC-UMLV-UPVM).

– Faburel (G.) et Barraqué (B.), 2002, *Les impacts territoriaux du bruit des avions : Le cas de l'urbanisation à proximité de Roissy CDG. Ne pas évaluer pour pouvoir tout dire, et son contraire*, ADEME, LATTS.

– Leroux (M.), 2002, *Vers une charte intersonique. Préfiguration d'un outil interactif de diagnostic et de gestion des représentations de la gêne dans un système d'acteurs*, ADEME, CRESSON.

– Periañez (M.), 2001, *Le bruit des avions est-il négociable ? Analyse secondaire de 84 entretiens qualitatifs issus de trois pré-enquêtes psychosociologiques de 1998 portant sur le vécu des situations sonores par les riverains des aéroports d'Orly et de Roissy-CdG*, ADEME, IPSHA.

effets des actions d'une part, et d'aide à la décision ou à la sélection des projets d'autre part. La systématisation des analyses remonte aux années 1940 avec la recherche opérationnelle (*operations research*) des militaires anglo-saxons, puis avec la rationalisation des choix budgétaires. Mais elles ont beaucoup évolué à partir des années 1970 pour faire face à des situations dites complexes : pluralité et diversité des acteurs participant à la décision ; incertitude de l'avenir (non reproductibilité des situations) ; rétroaction des conséquences sur les causes. C'est notamment le cas dans le champ de l'environnement ¹. La synthèse des évolutions des deux types de méthodes (anticipation/sélection des projets) depuis les années 1950 ² montrent non seulement le dépassement de la prévision par la prospective, et l'ouverture des méthodes de décision à des approches pluralistes (multicritère par exemple), mais aussi un brouillage croissant de la frontière entre les deux, dans l'analyse préalable des situations où se trouvent à la fois les acteurs et les objets dont ils ont à décider. Des méthodes (analyse des données de J.-P. Benzecri, analyse structurelle mise au point à l'INSTN) permettent d'analyser ces situations et de permettre une décision par apprentissage collectif. C'est finalement assez proche de la notion de « forum hybride » présentée notamment dans l'ouvrage récent de M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe ³. Ainsi, depuis les années 1950 et en particulier dans le domaine de l'environnement, on observe l'amélioration d'une part des méthodes d'anticipation, avec des approches scientifiques qui permettent d'accroître les connaissances, de mieux prévoir ce qu'il faudrait faire globalement en contexte incertain, et d'autre part l'ouverture des méthodes de sélection des projets pour dépasser les limites des approches trop économistes comme l'analyse coût avantage. Mais cette double amélioration a abouti à remettre en cause la séparation des deux mondes de l'expertise et de la décision, au profit de ce que M. Callon et B. Latour ont appelé des forums hybrides. De son côté P.-F. Ténrière-Buchot a développé une méthode d'analyse des situations dont l'idée est de réintégrer dans le modèle non seulement le phénomène physique ou environnemental qu'on doit étudier mais aussi les acteurs, et de voir ce que cela donne. Bien sûr, dans cette situation tout le monde est juge et partie, si bien que la seule chose qu'on puisse espérer est qu'une situation de rationalité relative se dégage de la discussion, de la situation de négociation, et entraîne une objectivation par apprentissage collectif. Il n'y a alors pas de problème à faire de la recherche en étant impliqué, surtout si, conscient de la particularité de la décision en environnement qu'on vient de présenter, on garde encore davantage le souci de maintenir une certaine déontologie. Cela conduit en particulier à inviter à travailler, sur les questions qu'on se pose, des collègues qui, eux, ne sont pas impliqués dans le débat public. Cela donne une meilleure chance à la possibilité que le travail serve à une médiation.

1. Barraqué (B.), 2002, « La modélisation en gestion de l'environnement », in P. Nouvel (dir.), *Enquête sur le concept de modèle*, PUF, Paris.

2. Ténrière-Buchot (P.-F.), de Hemptinne (Y.), 1990, « Les méthodes de programmation applicables à l'orientation et à la gestion de la R&D Nationale », *Études et documents de politique scientifique*, n° 68, UNESCO, Paris.

3. Callon (M.), Lascoumes (P.), Barthe (Y.), 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris.

Mais quelles questions me tracassaient au moment du lancement de l'appel à propositions de recherche CDE ? Bien que ne travaillant pas en permanence comme chercheur sur le bruit, en particulier depuis mon entrée au CNB, j'ai suivi l'évolution des problématiques de recherche, notamment au sein du comité « Bruit et vibrations » du ministère chargé de l'Environnement, et j'ai constaté une ouverture vers la sociologie et la socio-économie, à mesure que les approches acoustiques et psycho-acoustiques montraient leurs limites pour expliquer les situations de gêne. Bien qu'on ne fasse plus de recherche sur la gêne due au bruit des avions depuis près de 30 ans en France, nous pouvions déplacer cette évolution de problématique dans notre champ, et faire l'hypothèse que l'on ne posait pas le problème correctement d'un point de vue scientifique. Nous supposons que c'était une des raisons pour lesquelles on conduisait une mauvaise politique. Les années récentes m'ont donné relativement raison je crois, en tout cas sur le deuxième point : la situation est de plus en plus conflictuelle et les décisions de plus en plus difficiles à prendre. Ainsi, on a eu beau faire la DUCSAI, on a voulu aller trop vite pour arriver à une solution légitime et crédible. Il a suffi du dernier changement de gouvernement pour que tout reparte de zéro : on assiste ces derniers jours au retour des manifestations des riverains d'Orly, alors que la situation était plutôt calme depuis un moment. Il me paraissait important de remettre en cause les argumentaires sur lesquels est construit le consensus qui domine la politique. C'est ce que l'on appelle la « représentation de la coalition dominante » pour reprendre les termes propres à l'*advocacy coalition framework* de P. Sabatier et H. Jenkins Smith¹. Cette approche n'est pas très connue en France mais P. Lascoumes et J. Valluy² nous y ont introduits. Elle est particulièrement adaptée aux problèmes d'environnement en ce qu'elle part du principe qu'il faut étudier la formation mouvante des coalitions, en donnant une grande importance aux représentations scientifico-techniques qui les cimentent ; c'est-à-dire qu'il ne faut pas se contenter d'une approche plus traditionnelle en sciences politiques, basée uniquement sur les intérêts matériels des acteurs en présence. Le but est donc de donner un statut aux représentations technico-scientifiques pour pouvoir comprendre si leur évolution peut faire basculer les coalitions (notamment en faveur d'une meilleure prise en compte de l'environnement par rapport à la croissance économique). Ma contribution à ce travail collectif a été de reconstituer l'histoire de la construction intellectuelle et politique de la gêne. Dans un texte qui a été soumis pour critique à l'ensemble du CNB (un seul autre membre, ancien président du comité scientifique sur le bruit, a proposé des améliorations, et les représentants du développement de l'aviation civile n'ont rien dit), j'ai essayé de montrer comment la construction intellectuelle de la coalition dominante sur la gêne (l'indice psychologique et des zonages basés sur cet indicateur essentiellement acoustique) était erronée, et en quoi cela rendait une négociation

1. Sabatier (P.), Jenkins Smith (H.), 1993, *Policy change and learning, an advocacy coalition approach*, Westview Press, Coll. « Theoretical lenses on public policy », Boulder.

2. Lascoumes (P.), Valluy (J.), 1996, « Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politique publique ? », *Sociologie du Travail*, vol. 38, n° 4, pp. 551-570 ; Bergeron (H.), Surel (Y.), Valluy (J.), 1998, « L'*Advocacy Coalition Framework*, une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, n° 41.

impossible avec les élus locaux et les riverains. D'autant que ces derniers sont aussi dominés par cette représentation de type psycho-acoustique de la gêne.

À partir de là, comment peut-on remettre en cause les argumentaires dominants ? D'abord, (1) en retravaillant sur ce qu'est la gêne et comment elle est vécue, pour montrer que la simplification qui en a été faite n'est pas acceptable : on a voulu objectiver un phénomène de manière acoustique en assimilant la gêne à un niveau de décibels auquel les riverains sont exposés, ce qui est une erreur fondamentale. Cela peut paraître évident à mes collègues chercheurs, mais il faut bien se rendre compte qu'il a fallu trente ans pour que ce point de vue commence à être entendu : il fallait que la « coalition dominante » et son argumentaire viennent à s'épuiser pour qu'on puisse dire autre chose. Le deuxième élément de remise en cause (2) vise le discours toujours très en vogue (par exemple au ministère de l'Équipement) selon lequel on a d'abord construit des aéroports en pleine campagne, puis les gens sont venus s'installer autour : ils n'ont donc pas à se plaindre et « on est même bien gentil de s'occuper d'eux ». Et si ce n'était pas vrai ? Comment exactement s'est déroulé le processus d'urbanisation au voisinage des aéroports ? Enfin (3), si l'on compare ce qui se passe à Orly et Roissy à d'autres situations conflictuelles mais négociables (pas seulement d'autres aéroports), comment pourrait-on envisager de transformer ce qui est aujourd'hui très conflictuel en quelque chose de plus négociable ? Cela passera bien évidemment avant tout par un rapprochement des représentations entre les parties en conflit, et notamment de leurs représentations technico-scientifiques du problème du bruit.

Cette mise au point était nécessaire, mais il faut maintenant entendre mes partenaires présenter leurs démarches et leurs résultats.

1. Comment évaluer la gêne ?

Manuel Perriñez

Une méthode mise au point pour l'étude de bruits « ordinaires »

Cette recherche a été pour moi une première occasion de travailler sur un bruit massif dans l'environnement, concernant des lieux que l'on peut désigner comme étant à pathologie acoustique. Je n'avais auparavant travaillé que dans le domaine du logement et du bruit moyen, souvent même léger, induisant des conflits à l'intérieur des logements.

J'avais toujours utilisé une méthode qui consistait à privilégier la signification du bruit sur son intensité et sur les autres paramètres psycho-acoustiques dûment mesurés par les acousticiens. Je recherchais des corrélations et en trouvais assez souvent entre l'analyse de la signification de ce que les gens entendent, et l'expression de la gêne. Les corrélations apparaissent au contraire beaucoup moins nettement si on les cherche entre les intensités et l'expression de la gêne. Par ailleurs, j'étais habitué, dans ma problématique du logement, à essayer de

L'environnement en débat

construire un indicateur susceptible d'indiquer assez rapidement – peut-être même un peu grossièrement – si les gens étaient plus ou moins heureux, plus ou moins aliénés dans leur vie quotidienne. Je l'avais appelé autrefois un « indicateur de bien être potentiel », mais je préfère désormais « indicateur de qualité de vie » (IQV). Pour simplifier, disons que je fais des enquêtes semi-directives et cliniques, au cours desquelles je recueille des éléments qui en principe n'ont rien à voir avec les domaines concernés : par exemple, comment les gens constituent leur couple, quelles sont les perspectives d'avenir de leurs enfants, ou quelles sont leurs relations au travail. J'ai ainsi une douzaine de thèmes existentiels élémentaires avec lesquels je construis mon indicateur. Cela me donne donc une idée de la qualité de vie d'un certain nombre de gens dont je vais dire qu'ils vont très bien, qu'ils sont bien dans leur vie quotidienne, « bien dans leurs pompes », dans leur psychisme, et d'autres qui sont caractérisés par un indicateur très faible et pour lesquels la vie quotidienne est de beaucoup moins bonne qualité puisqu'ils sont chômeurs, éventuellement alcooliques, sujets à des névroses ou même à des psychoses diverses, etc.

La corrélation entre cet IQV et la gêne ressentie est spectaculaire. Du moment que les gens vont très bien, ils minimisent ou relativisent la gêne perçue, ou en tout cas en élaborent des significations parce que bien sûr tout le monde est gêné par le bruit. Mais la gêne perçue par les gens qui vont bien est métabolisée psychologiquement pour en faire généralement quelque chose de constructif ou d'optimiste, *a minima* de tolérable. En revanche, les gens qui vont mal ressentent cette gêne beaucoup plus durement. Dans le cadre des conflits que j'étudie habituellement, si l'on interroge dans un immeuble deux voisins de palier qui subissent exactement le même bruit, on peut tomber sur une Madame X pour qui tout va mal, dont l'IQV est faible et qui explique que l'école maternelle d'en bas est un calvaire quotidien avec sa cloche qui sonne plusieurs fois par jour. Monsieur Y, qui va très bien, sera lui capable de tenir un discours dans lequel on comprend qu'il perçoit exactement les mêmes bruits mais en expliquant que c'est charmant de retrouver ses souvenirs d'enfance. Le bruit est alors élaboré, « perlaboré » disons-nous, nous les psy, et repris dans des significations positives qui permettent de gérer la gêne.

Autour des aéroports, une exclusion par la gêne sonore

L'ADEME, qui finançait notre recherche, m'a demandé de faire une synthèse de trois pré-enquêtes psychosociologiques réalisées en 1998 par Europsyt¹, l'INRETS², et l'IPSHA³ (c'est-à-dire moi-même à l'époque). Je disposais ainsi

1. Lescot (Y.), Barjonet (P.), Philips-Bertin (C.), 1999, *Étude des représentations sociales du bruit et des stratégies d'adaptation aux nuisances sonores : le cas de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle*, Europsyt-France.

2. Vincent (B.), Vallet (M.), 1998, *Entretiens qualitatifs auprès de riverains de l'aéroport Charles de Gaulle Roissy-en-France, et proposition de questionnaire*, INRETS, rapport LTE n° 9807.

3. Periañez (M.), 1998, *Analyse des attitudes psychosociologiques liées aux situations sonores des riverains des aéroports d'Orly et de Roissy CdG*, IPSHA, commande DGAC n° 98002375.

de 84 entretiens – ce qui n'est pas mal du tout pour une enquête psychosociologique – avec des gens soumis au bruit des avions, entretiens auxquels j'ai appliqué mon indicateur IQV. J'ai été relativement surpris de trouver dans cet échantillon 47 IQV positifs, soit une majorité de gens qui vont bien.

En fait, cela montre que les enquêtes de ce type ne sont acceptées que par des gens qui ont envie de parler, donc qui vont suffisamment bien pour consacrer du temps à un tel entretien. Il y avait eu en réalité un phénomène de rejet massif dans des endroits comme Villeneuve-le-Roi, Gonesse ou Goussainville par une sous-population que les enquêtes (pas plus que les sondages bien sûr) ne peuvent absolument pas atteindre. Ces gens en ont tellement assez du bruit des avions qu'ils refusent tout et que les simples mots « enquête » ou « sociologue » les font fuir. Les résultats sont donc relativement biaisés dans les enquêtes par sondage qui se veulent représentatives sociologiquement, par le fait qu'on ne peut plus joindre les gens les plus lésés, les plus « nuisancés ». Ils sont déjà ailleurs que dans la société civile, et constituent un quart monde de quartiers sinistrés par le bruit et ses conséquences (baisse du foncier, quartiers « dépotoirs sociaux », etc.). Ils prennent le sociologue pour un flic ou pour une assistante sociale, en tout cas pour quelqu'un qui veut les « récupérer », les remettre dans le système, si bien qu'il y a un refus total de l'enquête. Il s'agit d'un phénomène sociologique très important qui montre que, finalement, c'est d'ethnologues dont nous aurions besoin pour joindre ce segment social. Il faudrait que des ethnologues aillent vivre quelques mois avec eux, et c'est d'ailleurs ce dont j'ai essayé de me rapprocher en faisant des enquêtes très informelles, avec des méthodes peu orthodoxes. Je me suis ainsi fait passer pour quelqu'un qui cherchait un logement (par exemple à Goussainville) en disant dans les bistrotts : « l'OPAC vient de m'attribuer le HLM qui est là haut en face, est-ce que vous pensez que je devrais l'accepter ? » Ils ont levé les bras au ciel en disant : « mon pauvre Monsieur, ne mettez pas les pieds à Goussainville, vous n'êtes pas né ici ! Nous, les gens de Goussainville, nous sommes tombés dedans quand nous étions petits, nous sommes d'une culture des avions qui fait que nous supportons tout cela ; vous, les malheureux qui venez d'ailleurs, vous n'avez aucune chance de supporter le bruit comme nous savons le faire ». Ils se constituent ainsi en quelque sorte en « peuple des avions ». Cela contient peut-être une des pistes possibles en matière d'aménagement du territoire pour la solution à long terme du problème des aéroports, qui consisterait à privilégier aux alentours des aéroports l'installation de ce « peuple des avions » capable de supporter les nuisances. Il faudrait donc y loger essentiellement ceux qui vivent par et pour l'aéronautique, qui y trouvent leur compte et dont la gêne est très fortement atténuée du fait qu'ils sont, comme le montre la synthèse que j'ai faite, personnellement impliqués dans le monde de l'aviation.

Quelques enseignements

Ma première conclusion concerne l'intensité de la gêne. Les 47 personnes de mon échantillon qui jouissent d'un indice de qualité de vie très positif ou positif auraient dû normalement, si l'on était dans un problème classique de logement,

L'environnement en débat

pouvoir atténuer, gérer et métaboliser leur gêne. Or ils n'en sont pas capables, c'est-à-dire que le bruit des avions est tellement gênant, tellement formidablement perturbant y compris peut-être au niveau neurophysiologique, qu'on n'est plus vraiment dans le domaine de la signification. Il y a évidemment une reprise en termes de signification, je l'ai expliqué dans ma synthèse, mais là pour la première fois je vois une gêne tellement massive que même les gens qui vont bien se déclarent fortement gênés par le bruit. C'est la conclusion la plus importante de mon rapport.

Une autre conclusion concerne donc ce que j'appelle le « peuple des avions ». Il y a une identité locale qui se constitue autour de ces questions de gêne et que l'on peut, à la limite, « récupérer ». Les gens arrivent à tirer une fierté de leur malheur comme les mineurs de fond au temps de Zola, à se forger une légende, un mythe personnel ou social qui leur permet quand même de se reconstituer une identité. Ce n'est bien sûr qu'un pis-aller mais qui contient des éléments identitaires positifs.

Enfin, localement, l'analyse factorielle nous a montré qu'il y avait trois groupes : un groupe très fortement gêné, un groupe très peu gêné, et un groupe intermédiaire dont les représentations ne sont absolument pas stables et qui fait flèche de tout bois pour arriver à donner un sens à ce qu'il vit. On observe que ces trois groupes de surcroît sont assez fortement structurés selon l'identité locale, si on peut l'appeler ainsi. Cela rejoint un peu ce que Guillaume Faburel appelle « territorialisation », c'est-à-dire que, selon l'endroit où l'on est, on ne parle pas de la même façon du bruit des avions, par un effet de groupe ou d'identité locale. Il est ainsi convenu de parler des avions de telle façon à tel endroit, suivant un certain stéréotype parce que tout le monde en a parlé par exemple au bistrot du coin. Cela favorise une gestion groupale du vécu du bruit des avions, qui tend souvent à dominer l'expression individuelle. Il est donc d'autant plus précieux de voir certains individus à fort caractère se détacher de la domination de leur groupe, et exprimer une gêne considérable dans un groupe peu gêné ou l'inverse. Ces personnes sont très intéressantes au niveau qualitatif.

Bernard Barraqué

Il convient de rappeler le contexte dans lequel Manuel Periañez a fait sa recherche. Il a retravaillé des éléments d'une pré-enquête qualitative qu'on avait réussi à faire financer par l'INRETS juste avant que celui-ci ne conduise, à la demande du ministère de l'Équipement, une nouvelle grande enquête de gêne à Roissy, en 1998-99. En fait l'enquête, demandée par le CNB, avait été confiée à l'INRETS et définie sans discussion scientifique préalable, au nom de l'urgence. Mais le comité scientifique de suivi de ce sondage, formé après coup, a imposé qu'on commence par des approches plus qualitatives conduites par trois équipes différentes, et basées sur des entretiens en profondeur de 30 personnes chacune, prises dans les mêmes échantillons de communes. L'urgence invoquée n'avait pas permis de tirer tout le profit de ces pré-enquêtes, seulement d'améliorer autant que possible un sondage déjà défini. La nouveauté majeure, par rapport aux enquêtes conduites dans le passé, était de retenir des communes beaucoup plus éloignées de l'aéroport. On avait en effet coutume de ne s'intéresser à la gêne que dans les zones officielles de bruit, ce qui revenait déjà à enfermer le

problème dans un espace prédéfini et contesté par les riverains. En allant interroger les habitants plus loin, les équipes de la pré-enquête comme les sondeurs ont eu des surprises sur des communes, des groupes de communes, des groupes de gens par commune : la gêne ne corrèle pas bien avec le niveau acoustique, alors que cette fois-ci il était mesuré et non calculé à partir des mouvements théoriques des avions. Autrement dit, même s'ils sont loin des pistes, les interviewés peuvent développer des attitudes très négatives vis-à-vis de l'aéroport, et cela en partie collectivement au niveau de telle ou telle commune. Ces questions devraient évidemment faire l'objet de nouvelles recherches. Il faut en tout cas insister sur le fait que ce n'est pas forcément dans les communes les plus éloignées que les gens sont les moins gênés, ce qui pose question sur l'emploi, pendant tant d'années, d'un indicateur construit sur un niveau acoustique qui diminue, lui, avec l'éloignement. Malheureusement M. Perriáñez n'a pu faire des hypothèses que sur trois pré-enquêtes (moins de 90 personnes au total) qui ouvrent des pistes mais sont insuffisantes pour faire plus qu'esquisser des typologies d'attitudes.

2. Impacts territoriaux et urbanistiques du bruit des avions dans le cas de l'aéroport de Roissy

Guillaume Faburel

Une dimension du problème longtemps négligée

Le volet de l'étude que j'avais à traiter consistait à éclairer en quoi le bruit peut avoir des impacts territoriaux et urbanistiques, et dans quelle mesure cette dimension du problème a été négligée jusqu'ici – négligence qui ressort clairement d'une analyse rapide des discours qui sont tenus par les différents acteurs. On peut tout d'abord, en simplifiant, regrouper les acteurs selon trois polarités : le pôle aérien, représenté par l'État, les compagnies aériennes et le gestionnaire aéroportuaire ; les collectivités locales, notamment les communes et les départements ; enfin, les riverains représentés par les associations. Dans les argumentaires dont usent ces trois pôles pour communiquer entre eux, on voit bien que le bruit est un objet structurant de tension. Les dimensions territoriales et urbanistiques restent globalement dans l'ombre. Certes, les discours évoquent de plus en plus la mobilité résidentielle des gens mais peu de données existent sur ce sujet, et lorsqu'elles existent ce sont des données en volume et à une échelle plus large. De même, les choix d'urbanisme pratiqués par les élus à proximité de l'aéroport alimentent les débats, mais ils sont abordés dans leurs seuls liens aux prescriptions fixées par le Plan d'exposition au bruit, document réglementaire qui précise les servitudes imposées aux communes pour prévenir les situations de gêne sonore dans l'avenir. Pourquoi en est-il ainsi ? Quels sont les ressorts de cette non

L'environnement en débat

émergence des dimensions territoriales du bruit ? Nous nous sommes assigné l'objectif d'évaluer quelques-uns de ces impacts en retraçant l'histoire de l'urbanisme à proximité de Roissy sur les trente dernières années.

Le premier constat est que cette question est sensible. Elle est de moins en moins tapie dans l'ombre du bruit et a une forte influence sur certaines prises de position dans les débats, on a pu le constater par exemple avec la DUCSAI. Pourtant, sur Roissy, aucune évaluation fine et à une échelle locale des impacts territoriaux et urbanistiques du bruit des avions n'a été menée. Il existe de nombreuses évaluations sur les impacts économiques de l'aéroport en termes d'emplois, de services, d'implantations d'entreprises, de types d'activités, etc., réalisées par Aéroports de Paris, l'IAURIF ou dans le cadre de la COFAR notamment. On trouve aussi des évaluations en matière d'aménagement à une échelle métropolitaine, conduites en relation étroite avec des procédures de cadrage comme le Schéma directeur de la région Île-de-France ou les SIEP¹, parfois menées par les conseils généraux ou l'ancienne « Mission Roissy » qui dépendait de la direction régionale de l'Équipement. Mais celles-ci soit ont une entrée géographique à l'échelle métropolitaine, soit relèvent du microspatial, et dans tous les cas sont très sectorialisées. Enfin, des évaluations acoustiques du bruit sont aussi largement pratiquées comme l'ont signalé Bernard Barraqué et Manuel Periañez, accompagnées plus rarement d'une évaluation de la gêne comportementale.

Rien n'est fait en revanche à une échelle que nous qualifierions de pertinente, c'est-à-dire au minimum celle du PEB, qui constitue à ce jour le ressort réglementaire permettant de relier le bruit à ses impacts territoriaux. Il y a très peu d'informations sur les évolutions socio-démographiques en structure, sur les dynamiques locales dans leur ensemble et à une échelle de temps plus vaste. De plus, lorsque des évaluations ont été réalisées elles apparaissent très descriptives. Ce sont par exemple les derniers travaux de la Mission Roissy sur les vieux bourgs, et quelques tentatives très clairessemées (Études foncières).

Dans les deux mois dont je disposais pour mener à bien mon volet de l'étude, je n'avais pas l'ambition de combler ce vide. Mon orientation principale était plutôt, au travers de toutes les données qui ont été récoltées, donc des signaux qui ont été accumulés grâce aux études que j'ai pu analyser, d'essayer de dessiner les contours des impacts en question en rentrant un minimum dans le détail pour voir ce qui pouvait en ressortir. Ceci devait être fait en confrontant deux échelles spatio-temporelles : celle de l'aire géographique d'appartenance des communes du Plan d'exposition au bruit (la Plaine-de-France) à différentes périodes des deux derniers siècles, et celle plus parcellaire des 38 communes du PEB sur les trente dernières années. Cette confrontation entre l'œuvre du temps long à une échelle moyenne (discontinuités spatiales, ruptures historiques, évolutions démographiques et économiques) et les trajectoires locales nous a permis de formuler différents résultats concernant trois types d'impact territorial du bruit des avions.

1. Syndicats intercommunaux d'étude et de programmation.

Trois types d'impacts

Tout d'abord, la présence aéroportuaire a permis de sédimenter un certain nombre d'espaces proches dans la perspective d'articuler l'aéroport à l'aire métropolitaine par la construction de grandes infrastructures (c'est écrit noir sur blanc dans les schémas directeurs). Ces infrastructures ont clairement segmenté l'espace, y compris à l'intérieur même de certaines communes qui se sont retrouvées en trente ou quarante ans véritablement coupées en deux par la Francilienne, des voies de TGV ou des lignes à haute tension. La commune de Mitry-Mory nous semble ici assez représentative des effets parfois négatifs de cette segmentation spatiale et parfois même sociale (cf. vieux bourgs proches de l'enceinte aéroportuaire).

Ensuite, la présence aéroportuaire et la gestion préventive du bruit (PEB) ont freiné certaines tendances lourdes de la péri-urbanisation qui ont affecté toutes les franges de l'aire métropolitaine, et pas seulement celle de Paris. Il suffit de regarder des photographies aériennes et des cartes IGN à différentes dates pour s'apercevoir qu'il y a un vide autour de l'aéroport, et que l'urbanisation a « sauté » Roissy avec un front urbain se situant en dessous mais aussi au-dessus, c'est-à-dire à la lisière entre le Val-d'Oise et l'Oise. On peut noter que ceux qui habitent là-bas sont souvent des ménages qui travaillent sur la plate-forme aéroportuaire, qui ont les moyens d'aller s'installer à trente ou quarante kilomètres du côté de Chantilly... et surtout qui se servent des infrastructures de desserte rapide de l'aéroport, infrastructures qui ont, rappelons-le, sédimenter les espaces proches.

Enfin, le troisième impact, pointé notamment par l'association Études foncières et que nos travaux confirment, suite notamment à l'analyse des entretiens semi-directifs que nous avons eus avec un certain nombre d'élus et d'acteurs territoriaux, est un phénomène de paupérisation et de dévitalisation du tissu social sur les communes très proches de l'aéroport. Elles ont pu être bloquées dans leur développement par le Plan d'exposition au bruit sans pour autant récolter, pour plusieurs d'entre elles, les fruits de la présence aéroportuaire. Il y a en effet de très fortes inégalités économiques et sociales entre communes limitrophes ¹.

De l'usage stratégique des idées reçues

J'en termine par la question initialement posée de savoir pourquoi alors que l'on parle d'impacts territoriaux du bruit des avions, on n'en retrouve aucune trace satisfaisante dans les évaluations disponibles. Nous n'avons pas la prétention d'avoir tout pris en compte, mais ce qui ressort des entretiens semi-directifs menés auprès d'élus et d'acteurs territoriaux, et des travaux antérieurs que nous avons menés sur le bruit des avions à Orly, c'est le poids des logiques et stratégies d'acteurs dans ce paradoxe. Il s'avère que l'idée reçue selon laquelle il n'y a pas d'impacts territoriaux et urbanistiques se nourrit d'un certain nombre de registres

1. La distribution des retombées économiques est parfois troublante. Par exemple, on constate qu'elles ne concernent qu'une commune dans chacun des trois départements, comme si tout avait été fait pour diviser les communes au sein des conseils généraux...

L'environnement en débat

de justification, en particulier celui bien connu des effets structurants. Cette notion a beau avoir été remise en cause par plusieurs courants de l'économie spatiale pour ce qui concerne les infrastructures de transport terrestre, elle est encore très présente dans les débats observés. Pourquoi ? Elle a l'avantage de tenir à distance les pôles d'acteurs susceptibles de souligner les impacts négatifs de l'activité aéroportuaire, en leur opposant qu'à l'échelle métropolitaine, il y a des retombées économiques, sociales et fiscales positives. Ce type d'argument construit des idées reçues qui contiennent certes une parcelle de réalité (les communes soumises au PEB se sont certes développées), mais qui maintiennent aussi dans l'ombre, au niveau collectif, une autre dimension du problème (il y a bien des impacts territoriaux négatifs du bruit). L'idée reçue a en l'occurrence la plasticité nécessaire pour permettre de maintenir les associations à l'écart et de délégitimer les plaintes éventuelles des élus locaux. Ainsi évoque-t-on l'irrationalité des choix résidentiels des riverains et la permissivité des élus en matière d'occupation des sols au regard des contraintes qu'auraient dû imposer le Plan d'exposition au bruit et les prévisions d'augmentation de trafic aérien. On accuse en quelque sorte les élus d'avoir rompu un contrat associant la perspective d'impacts positifs à certaines contraintes au développement urbain. La responsabilité est alors conviée dans les débats. L'idée reçue ainsi construite, et bien ancrée, est stratégiquement utilisée pour prévenir toute convergence de vue entre le pôle « riverains » et le pôle « élus locaux », quitte à faire émerger des conflits sur des bases non démontrées. Le déficit d'évaluation constaté en est le prolongement logique. En guise de validation partielle, remarquons que c'est au moment où ces deux pôles se rapprochent que cette stratégie vacille et que de façon très récente certains opérateurs aéroportuaires soutiennent l'idée de compensations aux riverains, donc appellent progressivement de leurs vœux la réalisation d'évaluations sur le sujet.

Les faits impliqués par ces argumentaires quelque peu stratégiques sont donc à évaluer de manière assez fine. Cela nécessite l'observation d'impacts globalement laissés jusqu'ici dans l'ombre. Nous n'avons fait que tracer les contours de ce que ces évaluations devraient être pour parvenir à construire en retour des objets appropriables par les acteurs en présence, objets sur la base desquels on pourra envisager des compensations, des négociations et des médiations entre les différents acteurs. Ce n'est pas spécifique aux impacts territoriaux et urbanistiques du bruit, même si beaucoup reste à faire. Les dépréciations immobilières n'ont par exemple jamais été évaluées statistiquement à Roissy, contrairement à seize autres grands aéroports étrangers. Ce raisonnement peut être étendu à tous les objets qui font relation entre aéroports et territoire, et notamment aux dynamiques territoriales et aux attributs socio-économiques du développement local (offre de service de desserte fine, accès à l'emploi des populations résidentes,...).

Bernard Barraqué

En complément, G. Faburel a découvert que l'IAURIF dispose d'un système d'information géographique qui pourrait permettre de déterminer exactement quel logement a été construit ici ou là en région Île-de-France autour de Roissy et d'Orly, année par année. C'est donc à cet organisme d'accomplir ce type d'évaluation plus quantitative, en se faisant accompagner par des compétences

externes. Nous ne disposions pas d'un budget suffisant pour conduire cette analyse systématiquement. Mais, que ce soit pour le bruit réellement fait par les avions ou pour les questions d'antériorité des constructions, il est important d'arriver à une vision un peu plus objective et plus quantifiée des choses afin d'aboutir à une représentation partagée de l'enchevêtrement des responsabilités, et d'enclencher une négociation.

3. Une concertation encore balbutiante

Martine Leroux

Éléments de problématique

La proposition de recherche nous concernant ¹ a été rédigée au moment où la grande enquête de gêne sonore venait juste de s'achever autour de Roissy et d'Orly. Notre position de base était de considérer que la gêne ne peut être envisagée comme une variable tout à fait mesurable et objectivable, mais plutôt comme une construction sociale complexe. Nous ne nions pas pour autant la réalité du bruit des avions, ni la gêne que ce bruit peut engendrer, mais nous considérons que cette gêne mêle de nombreux facteurs et qu'il est très difficile de l'évaluer. Notre position délaisse donc le point de vue de l'évaluation psycho-acoustique pour s'intéresser aux représentations de la gêne, à leur circulation entre les différents acteurs et, dans le contexte actuel, à la possible évolution de ces représentations. Dans ce cadre, le recours à la concertation, affiché depuis plusieurs années, ouvre-t-il le champ de ces représentations ? Introduit-il peu à peu des failles dans des logiques qui s'affrontent depuis longtemps ? Peut-il avoir des effets sur la gestion de la gêne ? Voilà les questions sur lesquelles nous avons travaillé.

Méthodologie

Nous avons adopté plusieurs méthodes. Nous avons d'une part travaillé sur le « dossier » Roissy-Charles de Gaulle selon deux approches : (1) nous avons enquêté auprès de plusieurs acteurs directement impliqués dans la mise en œuvre de mesures autour de Roissy-Charles de Gaulle lors de l'extension de l'aéroport ; et (2) nous avons analysé les retranscriptions des réunions de la Commission consultative de l'environnement (CCE) de Roissy. D'autre part, en vue d'élargir la réflexion, nous avons organisé deux réunions :

– l'une a regroupé des chercheurs spécialistes de la négociation dans différents domaines, et a porté notamment sur les dispositifs de concertation mis en œuvre dans la gestion des conflits ;

1. Cette présentation est basée sur un travail réalisé avec la collaboration de Pascal Amphoux et Jean-Luc Bardyn.

L'environnement en débat

– l'autre a rassemblé des représentants de gestionnaires d'aéroports français et étrangers pour faire le point sur les expériences qu'ils menaient en matière de gestion du bruit autour des aéroports. Il se trouve que parmi les aéroports représentés nous ne pouvions que constater la disparité d'échelle entre Roissy et les autres, mais cela ne nous a pas empêché de tirer de cette réunion des éléments de comparaison et de réflexion.

Une concertation limitée dans un domaine encore largement régalién

Considérons les dispositifs de concertation officiels que sont les CCE, créées par la loi en 1985 et qui en général n'ont pas été très actives pendant de longues années. Elles ont été réactivées soit en cas de conflit comme autour de Roissy par exemple, soit pour l'élaboration de chartes à la fin des années 1990. Mais, leur potentiel de concertation apparaît modeste, si bien que les chartes gardent un côté très formel souvent dénoncé par les riverains qui ne retrouvent pas leurs revendications fondamentales dans les programmes formulés – bien que des actions concrètes non négligeables y soient envisagées. Les CCE ont été récemment modifiées par la loi : elles ont acquis plus de compétences (elles donnent désormais des avis) et on peut effectivement constater dans les dernières retranscriptions de réunions de la Commission de Roissy que les débats sont devenus plus houleux avec des prises de position plus fermes. Encore faudrait-il que les règles du jeu des CCE (rythme, animation, formalisation, financement, etc.) soient clairement établies à l'échelle locale.

Finalement, ces commissions représentent bien une instance de délibération qui contribue à une mise en scène officielle des rapports de force entre les acteurs. Pourtant, nous doutons de leur capacité à déstabiliser le système d'acteurs et à faire avancer les représentations. Ne favorisent-elles pas au contraire la reproduction de logiques qui s'affrontent depuis longtemps ? Comment donc des acteurs qui parlent des langages différents peuvent-ils s'entendre ? On peut citer en particulier le langage technico-scientifique des acteurs du pôle aérien dont parlait Guillaume Faburel (administration, compagnies aériennes, Aéroports de Paris), basé sur des indicateurs quantitatifs comme l'indicateur de bruit annuel qui prend aujourd'hui valeur de paradigme. Ce langage coexiste avec celui du dommage, c'est-à-dire de la gêne réellement subie, utilisé par les représentants des riverains et de plus en plus souvent par les élus. Entre les deux se trouve le discours toujours insatisfaisant de l'objectivation normative nécessaire. C'est pourtant ce niveau qui doit évoluer puisque c'est celui de la médiation entre les différentes parties.

Pour conclure brièvement sur les limites de la concertation, je dirais que l'absence d'une marge de manœuvre réelle dans l'amélioration de l'environnement sonore des riverains induit ce qu'on peut appeler la « vanité » du dispositif de concertation. Les CCE n'ont certes pas vocation à la négociation – leur titre d'ailleurs se situe en deçà de la concertation – mais conduisent les élus et les représentants de riverains à rechercher les failles des décisions déjà prises pour

alimenter le débat. L'affrontement des logiques se referme dans l'impossibilité de modifier la situation.

L'émergence d'une dynamique timide de concertation

On ne peut sous-estimer pourtant une dynamique timide de concertation. Je me référerai simplement pour illustrer ceci aux retranscriptions des réunions de la CCE de Roissy, à la fin des années 1990 notamment. Ces réunions montrent bien que la CCE devient un lieu de débat, ce qui se traduit de la part des représentants associatifs et des élus par une offensive à l'encontre des acteurs du transport aérien. En d'autres termes, on assiste à l'appropriation des logiques imposées en vue de mieux les combattre. Mais on assiste également à l'expression d'une exigence d'information que cette phrase entendue lors d'une réunion formule de façon éloquente : « les riverains veulent de plus en plus savoir à quelle sauce ils vont être mangés » ; mais il est rare qu'ils le sachent vraiment ! Cette exigence d'information peut aboutir à une remise en question du principe de transparence tel que les gestionnaires d'aéroports cherchent à le mettre en œuvre dans leur communication. En effet, s'il y a bien désormais un souci de transparence chez les gestionnaires, il y a également encore beaucoup de chemin à faire pour qu'elle devienne réelle.

S'agit-il finalement d'avancées réelles ou illusoire ? Je répondrai que les acteurs n'ont pas à se demander s'ils sont prêts à poursuivre ce qui ressemble à de la concertation : ils peuvent être plus ou moins cyniques, plus ou moins naïfs à son égard, mais de toute façon ils y sont impliqués et y participent. Ils « jouent le jeu » comme disent certains, ce qui revient à s'inscrire dans une tendance qui devrait conduire vers des processus négociés.

Comment alors s'acheminer dans cette direction, vers une gestion plus concertée du bruit des avions et – c'est le noyau de ce travail – quelle approche de la gêne cela suppose-t-il ?

Comment confirmer cette dynamique ?

Au terme de ce travail, le discours des acteurs rencontrés – qu'il s'agisse des responsables environnementaux de différents aéroports ou des acteurs impliqués dans le dossier de Roissy-CDG – ainsi que les comptes rendus des CCE de Roissy témoignent d'une amorce d'évolution des représentations du bruit et de la gêne, en ce sens qu'ils ont commencé à entendre un peu le discours de l'autre. Ces résultats nous conduisent à envisager – je reprends le titre un peu long et pompeux de notre rapport – « un outil interactif de diagnostic et de gestion des représentations de la gêne dans un système d'acteurs ». En fait, nous pensons à un forum hybride ne se limitant pas à la forme institutionnalisée des CCE mais élargi comme réseau de connaissance et d'action. Il s'agirait d'inventer, pour approfondir cette notion de gêne dans des perspectives beaucoup plus larges que celles qui

L'environnement en débat

ont été adoptées jusqu'à présent, de nouvelles procédures permettant d'accéder à une parole habitante qui finalement est encore non représentée, et d'élargir ainsi le système d'acteurs. Il s'agirait également de sortir de l'opposition que l'on retrouve toujours entre le registre de la technique qui est celui des acteurs du transport aérien, et celui du vécu des riverains. Une gestion concertée du bruit des avions suppose donc un renouvellement des démarches de diagnostic, capable d'intégrer la dimension locale et contextuelle et donc d'appréhender le rapport au territoire des riverains d'aéroports. Il ne s'agit ni de diluer ni de relativiser l'objet « bruit des avions », mais de le concevoir dans un champ plus large qui associe la perception et l'appréciation d'un environnement défini en termes physiques, spatiaux, territoriaux.

Des logiques de négociation qui s'entrecroisent

Pour favoriser la négociabilité du bruit des avions, on peut considérer que plusieurs logiques de négociation, loin de s'exclure ou de se contredire mutuellement, s'entrecroisent, se mêlent et se complètent :

- La logique métrologique (valeur cognitive). Le langage technico-scientifique est difficilement compréhensible par les riverains, mais s'il y a un terrain d'entente possible, un langage de médiation entre les différentes parties, c'est bien celui de la logique métrologique. La mise en place de stations de mesure du bruit par exemple va dans ce sens.
- La logique de compensation (valeur financière). À la fin des entretiens que nous avons menés auprès des différents interlocuteurs, nous posions la question qui est en amont de notre travail : le bruit des avions est-il négociable ? Bien souvent nos interlocuteurs étaient choqués et affirmaient qu'il n'y a aucune négociabilité : « si le bruit est négociable, alors ça veut dire qu'on va se faire avoir, on va nous donner un peu d'argent et on nous dira taisez-vous ! » Mais cette logique de compensation, lorsqu'elle concerne une compensation qui s'effectue dans le cadre bien précis d'une politique d'indemnisation immobilière ou de rachat des maisons les plus proches de l'aéroport, peut être acceptée dans les négociations.
- La logique d'information (valeur sociale). Elle concerne l'accès à l'information dont nous avons vu l'importance. Elle est fondée sur la reconnaissance des riverains : il ne suffit pas de transmettre des données, encore faut-il favoriser leur appropriation.
- La logique de détournement (valeur symbolique). Elle serait peut-être rejetée par certains des acteurs, ce qui ne veut pas dire qu'elle ne puisse être mobilisée à l'occasion. On pense à l'exemple du billet d'avion gratuit mis à disposition des riverains, en particulier de ceux qui n'ont jamais pris l'avion.
- La logique contextuelle (valeur territoriale). Elle offre un champ d'action extrêmement large et vise une appréciation globale d'un environnement dont le bruit n'est qu'une composante parmi d'autres.

Conclusion

Bernard Barraqué

Je voudrais bien sûr remercier le programme CDE et à travers lui le ministère chargé de l'Environnement, et l'ADEME qui nous a financés. Nous avons eu la chance de pouvoir mobiliser sur cette recherche des équipes qui connaissaient le sujet du bruit, et qui pouvaient travailler rapidement pour compenser la relative modicité des crédits que nous pouvions espérer obtenir. Cette modicité n'incombe en rien aux instances du programme : il se trouve que malheureusement, dans le domaine du bruit des avions comme du bruit en général, le financement de la recherche en sciences sociales est bien maigre, et surtout qu'il n'est pas suivi ni renouvelé. Or, si l'on veut que de nouvelles politiques et de nouvelles pratiques émergent, ces recherches sont nécessaires.

G. Faburel, M. Leroux et M. Periañez ont bien voulu, chacun dans sa discipline et avec une approche propre du problème, contribuer à un travail commun, ce qui n'est jamais facile. Cette collaboration a été rendue possible par un contexte, dans lequel nous nous sommes placés, de double remise en cause : celle d'une expertise qui enfermait la gêne dans sa dimension acoustique, et celle d'un modèle de conduite régaliennne de la politique.

Enfin, il a été salutaire à mon avis que le programme CDE soit doté par le ministère d'un conseil scientifique et d'un comité d'orientation distincts. C'est justement cette distinction qui n'avait pas été faite par le passé sur le bruit des avions, et qui n'est pas suffisamment faite dans la recherche dite appliquée. Nous espérons que notre recherche apporte la preuve de la supériorité du dispositif mis en place par le ministère et où l'ADEME est représentée.

Table ronde

Gabriel Moser

Professeur de psychologie environnementale, laboratoire de psychologie environnementale, CNRS UMR 8069, université René Descartes-Paris V

Je crois que ce que les quatre intervenants ont réalisé dans leur étude est tout à fait utile mais qu'il y manque encore quelque chose. Je dois préciser qu'en tant que psychologue environnementaliste, le regard que je porte sur une situation donnée est focalisé sur la relation homme/environnement, ce qui est une façon différente de voir les choses. C'est dans cette optique que j'ai travaillé régulièrement sur le bruit depuis une vingtaine d'années.

Je voudrais recentrer la problématique des riverains d'aéroports sur sa dimension de la relation à l'environnement de résidence. Je n'ai bien sûr pas l'intention de nier l'importance du bruit auquel la population est exposée, ni la gêne qu'elle subit, mais je pense qu'il convient de poser le problème comme un problème de relation à l'environnement. Quels sont les besoins de ces populations riveraines ? Quelles sont les conditions pour elles d'un certain bien-être ? On a passé des années à faire des enquêtes autour des aéroports lorsque l'on a commencé à parler du bruit, dans lesquelles on a logiquement demandé aux gens s'ils étaient gênés par le bruit. Du coup, pour ces populations, la seule manière d'être écoutées voire comprises quand elles ont un problème, c'est de parler du bruit puisque c'est ce que l'interlocuteur veut entendre. Finalement, on en est arrivé à mon sens à une situation dans laquelle on ne sait rien sur cette population riveraine, sur son bien vivre ou son mal vivre. On sait seulement que le bruit est insupportable, qu'il y a une gêne.

Comme le fait remarquer Manuel Periañez, certaines personnes se sont installées étant jeunes : elles voulaient une certaine qualité de vie et ont jugé l'endroit satisfaisant malgré – déjà – la présence de l'aéroport. Bien sûr, il s'agissait d'un compromis entre le coût de l'immobilier à ce moment-là et une certaine qualité environnementale (espaces verts,

équipements, etc.). Elles ont emménagé, ont évolué, et quelques années plus tard sont mécontentes. Elles parlent donc du bruit puisque c'est cela que l'on veut entendre. Mais il ne faut pas oublier les enseignements de certaines recherches des années 1970 autour du bruit. Par exemple, dans une étude sur le bruit dans les logements parisiens, malgré bien des problèmes de métrologie, nous avions mesuré le bruit en différents endroits et choisi des logements approximativement exposés aux mêmes niveaux et quantités de bruit, certains sur le boulevard périphérique et d'autres sur le quai Voltaire. Il est apparu clairement que lorsque l'on interrogeait les habitants du quai Voltaire sur leur qualité de vie, la gêne due au bruit n'apparaissait pas vraiment, tandis que ceux qui habitaient le long du boulevard périphérique semblaient en souffrir terriblement. Plusieurs résultats montrent qu'à situation d'exposition au bruit similaire, la gêne exprimée est fonction de la satisfaction résidentielle et des attentes vis-à-vis de la situation dans laquelle on se trouve. Les aéroports et leur extension ont fondamentalement modifié de plusieurs points de vue l'environnement résidentiel de proximité, et de ce fait, la vie des riverains.

Je pense donc qu'il faut aller au delà de la question de la gêne autour des aéroports, qui paraît être une question importante mais qui est une fausse question. Ce qu'il faut, c'est demander aux gens quels sont leurs besoins, besoins que l'on ignore largement à l'heure actuelle. À ce titre, j'ai trouvé l'approche de Guillaume Faburel très intéressante pour ce qui concerne l'implication territoriale des infrastructures : effectivement, il y a une segmentation croissante de l'espace (avec des lignes TGV, des lignes à haute tension, etc.), qui a un impact sur la qualité de vie des gens. Mais s'ils signifient cet impact à un enquêteur, ils l'expriment en termes de gêne. J'insiste donc sur le fait qu'il faut essayer de recueillir des données sur les besoins de ces gens autour des aéroports afin de pouvoir envisager réunir les conditions d'une amélioration de leur vie quotidienne. C'est par cette démarche que l'on peut faire se

rencontrer les logiques des élus locaux avec celles des habitants, ce qui constitue un premier pas.

Je pense que quand on fait des interventions environnementales on se rend très bien compte que, parfois, agir sur des éléments qui n'ont *a priori* rien à voir avec les préoccupations mais qui apparaissent si l'on va au-delà d'une plainte récurrente, permet de décristalliser la problématique, en l'occurrence ici celle du bruit.

Laurent Mermet

Nous avons donc clairement deux thèses très opposées en présence. D'un côté l'équipe Barraqué préconise de sortir la question de la gêne d'une pression exercée par une coalition dominante tendant à la réduire à un niveau sonore, de l'autre Gabriel Moser souhaite que l'on cesse de cristalliser le malaise ressenti sur la gêne due au bruit pour rendre le problème négociable en l'élargissant à l'environnement, au cadre de vie. Il y a là de quoi ouvrir un débat.

Discussion avec le public

Jean-Michel Fourniau

INRETS

Ma question concerne la métrologie. J'ai cru comprendre que Bernard Barraqué en début de présentation mettait en cause une conception dominante de la gêne centrée sur un problème de mesure du bruit, soutenu en ce sens par Manuel Perriñez qui nous a montré l'utilité de sortir de la métrologie pour entrer dans la compréhension de la justification des gens. Au contraire, Martine Leroux a cité la logique métrologique comme susceptible de faire émerger un langage commun permettant de négocier dans de meilleures conditions. Pouvez-vous nous préciser comment s'articulent ces positions et quelle place la métrologie devrait finalement occuper dans les débats ?

Ce point m'intéresse d'autant plus que l'INRETS est impliqué dans les questions de bruit principalement dans une approche métrologique et très peu en sciences sociales : il est donc important pour nous de cerner quelles évolutions sont possibles.

Jean-Marie Gourdin

Union française contre les nuisances aériennes

Je peux commencer à répondre à cette question : les riverains sont portés sur la métrologie pour deux raisons. La première est que les mesures sont un terrain sur lequel la discussion est possible parce qu'il est sous-tendu par une logique scientifique avec un côté incontestable. La seconde est que, contrairement à l'idée reçue, les riverains ne sont pas complètement idiots, c'est-à-dire qu'ils ont une appréciation assez fine du bien être physique auquel il est fait référence, et qu'ils s'aperçoivent que les indicateurs de bruit utilisant des indices énergétiques quels qu'ils soient ne rendent pas complètement compte de la réalité de la gêne. Un exemple flagrant : si l'on transposait les normes sonores applicables en discothèque au domaine aéroportuaire, il serait tout juste possible de faire voler trois ou quatre avions par jour. Par conséquent, nous voulons pousser dans le sens d'une métrologie de la réalité. Aussi, nous applaudissons quand on nous propose un indice événementiel qui va nous per-

mettre d'avoir une cartographie et la valeur des émergences, avec une représentation plus réaliste de la gêne.

Nous les riverains voulons également insister sur le problème du PEB de Roissy, qui ne prend pas en compte les avions de l'aéroport du Bourget : il est donc faux et tout le monde le sait. Dans la même logique, on ne tient pas compte des routes, alors qu'on nous a dit en 1997 que notre niveau énergétique annuel ne varierait pas. Mais si le trafic routier augmente, le niveau énergétique auquel nous sommes exposés augmente aussi, entraînant fatalement de nouvelles protestations de notre part. C'est donc une certaine métrologie que nous contestons, celle qui se pratique actuellement, et que nous voulons amener à mesurer la réalité. D'autant plus que ni les sociologues ni les médecins ne pourront avoir d'approche scientifiquement rigoureuse de nos problèmes sans une connaissance précise de la réalité physique à laquelle nous sommes confrontés.

Simone Sitbon

Union nationale des associations familiales

Nous sommes tous préoccupés par le fait que les acteurs ne se parlent pas ou se parlent sans se comprendre. Martine Leroux a proposé la mise en place d'un forum hybride, mais je voudrais savoir si d'autres moyens d'interconnaissance ont déjà été mis en œuvre à l'image de ce qui se pratique dans le domaine des déchets autour du même genre de problématique : visites de sites et débats sur place par exemple ?

Bernadette de Vanssay

Laboratoire de psychologie environnementale, université Paris V – René Descartes

On réfléchit ici sur un aéroport qui existe déjà, sur lequel on peut difficilement revenir. Mais quelles réflexions sont menées et quels sont les résultats des recherches en cours concernant l'aéroport de Picardie ? Pourrait-on profiter de l'expérience accumulée pour mettre en place des dispositifs avant que la décision ne soit prise ? En l'occurrence, ayant suivi un peu les débats sur l'implantation de ce nouvel aéroport, il m'est apparu qu'un certain nombre de

considérations environnementales essentielles manquaient, concernant notamment le caractère sacré du territoire. Il y a sur le site envisagé des gens qui sont enterrés, notamment des Canadiens, et des villages menacés de destruction au risque de priver un certain nombre de personnes de leurs origines (ils ne seraient plus que de nulle part). Je crois que ces considérations seraient à creuser dans l'optique de prochaines recherches sur le nouvel aéroport.

Marc Guérin

France nature environnement

Il m'est apparu au cours des différents débats que les riverains se sentaient gênés par la diversité des bruits. Je voudrais savoir si les études ont été jusqu'à mesurer si, à bruit équivalent, une harmonique à peu près identique des avions permettrait de diminuer l'agressivité du son et donc la gêne ressentie, comme on peut l'observer concernant les trains. Les chefs de gare par exemple n'ont pas de mal à dormir à proximité des lignes parce que les trains font tous le même bruit, alors que la diversité du son des avions fait qu'on a un bruit émergent qui réveille, sans vraie possibilité de s'habituer.

Par ailleurs, j'ai constaté la difficulté de mettre par écrit des chartes d'aéroport. À mes yeux, cela est lié à la difficile compatibilité entre d'un côté la volonté des riverains de voir prises des dispositions très précises pour diminuer leurs nuisances, et de l'autre la volonté des différents acteurs des aéroports de s'en tenir à des dispositions très larges et générales afin de ne pas se faire enfermer dans des décisions techniques trop brutales. Comment concevoir ces régulations par les chartes pour qu'elles s'avèrent suffisamment précises pour apporter un changement et suffisamment générales pour autoriser des évolutions ?

Laurent Mermet

Redoutables questions : peut-on être précis sans s'engager ? peut-on s'engager sans être précis ?

Bernard Barraqué

Le paradoxe mis en évidence par Jean-Michel Fourniau est intéressant à creuser. Nous sommes convaincus de l'intérêt de la métrologie du bruit, même si l'acoustique n'explique pas bien la gêne, à la condition que les mesures soient

faites de façon partagée par les parties en conflit. Par exemple, avec André Looten, président de l'Union européenne contre les nuisances des avions, nous avons fait connaître en France le cas de l'aéroport de Genève-Cointrin, équipé d'une batterie de sonomètres mis en place en partenariat par l'aéroport et les riverains et fonctionnant de façon couplée au radar qui permet de suivre la trace de chaque avion. Ce dispositif constitue un élément essentiel de la négociation construite progressivement entre les riverains et les gestionnaires de l'aéroport. Mais pour obtenir la même chose à Paris, il a fallu faire admettre au lobby aérien et à l'Aviation civile cette évidence qu'il faut des sonomètres tout autour des aéroports et pas seulement en bout de piste. En effet, ce que l'on veut ainsi mesurer, ce n'est pas simplement le niveau acoustique de chaque avion mais aussi le nombre de mouvements, l'écart des avions par rapport aux trajectoires prévues, le bruit fait en particulier par les avions de fret la nuit, etc. Ces éléments sont indispensables à l'établissement d'une confiance entre les parties en conflit. On touche là un élément que P. Sabatier présente dans ses « coalitions de préconisations », à savoir qu'il est plus facile de négocier sur des points intermédiaires. En l'occurrence, si on globalise la question de volume sonore annuel d'un aéroport on va droit au conflit et à la non-négociation. En revanche si on précise certaines questions, et dans cette optique la métrologie est indispensable, on peut arriver à des points de négociation partielle. Ainsi à Orly, contrairement à Roissy, on a fini par se mettre d'accord non seulement sur l'interdiction des vols de nuit mais aussi sur un plafonnement du nombre de mouvements annuels, les autorités aéroportuaires s'étant en outre engagées vis-à-vis des riverains à ne plus changer les trajectoires. Cet engagement était essentiel pour commencer à apaiser le conflit en supprimant une part importante de la gêne des riverains, qui réside dans l'incertitude fondamentale dans laquelle ils sont placés quant à l'avenir.

Remarquons pourtant que le conflit d'Orly rebondit en ce moment, puisque le fait même d'avoir construit deux nouvelles pistes à Roissy oblige à créer de nouveaux couloirs, et par ricochet à déplacer vers le sud les trajectoires d'approche d'Orly. On fait donc subir du bruit à des gens qui jusque là n'étaient pas exposés.

L'environnement en débat

Il devient d'autant plus surprenant que le Gouvernement, le Conseil d'État et la Cour de Cassation continuent à invoquer le principe d'antériorité, comme ils l'ont fait par exemple lors du procès des riverains d'Orly qui s'est terminé en 2000. On y a invoqué une affichette placée en Mairie de Paray Vieille Poste le 31 mai 1954 indiquant que l'aéroport d'Orly allait subir des travaux d'agrandissement, affichette sur laquelle la Cour de Cassation s'appuie pour dire que les riverains auraient dû savoir dès ce jour de 1954 qu'il y aurait un bruit croissant. On ne devrait donc rien aux gens qui se sont installés après. Comment ne pas reconnaître que le principe d'antériorité est caduc dès lors que l'explosion du trafic aérien, le remplacement des avions à hélices par des réacteurs, et la construction de nouvelles pistes changent la donne ?

Le projet du gouvernement Juppé – repris sur le fond par le gouvernement Jospin, ce qui montre encore la force de la coalition dominante – revenait à « noyer le poisson » en trouvant un indice de volume sonore annuel sur lequel des engagements de stabilité ont été pris. Or, les enquêtes qui étaient faites dans d'autres aéroports européens montraient à ce moment-là que la gêne des riverains, par exemple à Düsseldorf, avait augmenté avec le nombre de mouvements d'avions alors que le niveau de bruit cumulé avait baissé. On rejoint ainsi la question de Marc Guérin : oui, il y a une diversité de bruits, mais elle n'est pas facile à interpréter. L'enquête de Manuel Periañez montre bien par exemple que le Concorde à Roissy a un statut tout à fait à part : il a beau être dix fois plus bruyant que les autres, il ne dérange pas trop les gens parce qu'il véhicule avec lui des représentations collectives sur le progrès technique ou sur la place de la France dans le monde. Et il ne passe qu'une fois par jour, à la même heure. Cela complique fortement les choses.

En définitive, autant nous pensons qu'il faut absolument mesurer le bruit pour mettre ce qui se passe en transparence, autant nous répétons, en nous appuyant sur les enquêtes, depuis celle

de la SOFRES en 1974-75 à Orly et Roissy, que la gêne corrèle assez mal avec le niveau de bruit mesuré (coefficient de corrélation de l'ordre de 0,3). Dans l'enquête Vallet de l'INRETS¹, on a même de nombreux cas dans lesquels les corrélations ne sont pas significatives du tout. Pourtant, pour la première fois, au lieu d'essayer de corrélérer la gêne avec un bruit qui était calculé par un logiciel d'Aéroports de Paris, on a vraiment mesuré avec des sonomètres le bruit auquel sont soumis les riverains. Bien sûr nous aurions voulu que cette mesure soit beaucoup plus fine et prenne en compte la qualité du bruit, sa répétitivité, etc., mais on nous a encore une fois opposé l'argument de l'urgence, comme on le fait si souvent aux chercheurs en sciences sociales. On aurait peut-être néanmoins gagné à réfléchir deux ans avant de dépenser 1,5 million de francs dans cette étude.

Martine Leroux

Effectivement il ne faut pas limiter la notion de métrologie à la mesure du bruit : c'est en l'étendant au nombre de mouvements, aux trajectoires des avions, etc., que cette notion peut représenter un terrain de discussion.

La notion de gêne, elle, demeure une énigme fondamentale pour la coalition dominante. Lors de la réunion des représentants de gestionnaires d'aéroports que nous avons organisée, la question de la gêne revenait régulièrement. Je me souviens des solutions qui étaient évoquées : il y avait comme un rêve. On irait frapper chez les gens sans les avertir pour voir ce qu'ils vivent, mais sans se limiter aux représentants des riverains qui sont là pour se plaindre. Les autres, ceux qui ne se plaignent pas, que l'on n'entend pas, comment vivent-ils le bruit des avions ? Sont-ils vraiment gênés malgré leur silence ? Cela traduit en tout cas une réelle volonté de savoir, qui ne peut plus passer par la seule évaluation psycho-acoustique (« quel est votre degré de gêne ? »). Comment poursuivre alors ? Peut-être en essayant de comprendre les besoins des gens, sans pour autant les interroger directement sur ce point. Par exemple, nous travaillons

1. Vallet (M.), 1995, *Caractéristiques et indicateurs de la gêne due au bruit des avions*, Rapport INRETS-LEN pour la DGAC du ministère des Transports.

beaucoup au CRESSON sur les ambiances architecturales et urbaines en faisant des parcours avec les gens, en les mettant en situation, pour savoir comment ils perçoivent leur environnement. On peut avec ce type de démarche progresser sur la question de leurs besoins mais aussi de la gêne qu'ils subissent.

Enfin, pour revenir à la question concernant les chartes, faut-il les formaliser davantage, donner des consignes plus précises, des indications de structure, de plan ? Je crois que cela n'avancerait pas à grand chose, le plus important n'étant pas la charte telle qu'elle est rédigée à la fin des discussions, mais les discussions elles-mêmes. Selon les aéroports, on peut être en situation d'opposition totale ou au contraire de dialogue constructif, et il est bien évident que les chartes n'ont pas la même valeur, malgré un plan identique ou des consignes qui se ressemblent. Une charte traduit en fait l'état de la concertation à un moment donné, dans un lieu donné.

Manuel Perriñez

Je voudrais revenir sur les différents types d'avions et les représentations qu'en ont les gens. On peut dire qu'il y a en gros cinq catégories d'avions : les petits et les gros, les anciens et les nouveaux, et le Concorde, catégorie à part. Par exemple, les petits avions gênent très peu de monde parce que chacun considère qu'ils correspondent à la pratique de passionnés sportifs que l'on doit respecter. Au contraire, les gros avions modernes comme l'Airbus dérangent même s'ils font beaucoup moins de bruit que les Caravelles. Le choix du terme Airbus s'avère à ce titre sans doute maladroit en ce qu'il évoque un bus et se place donc du côté de l'aliénation « métro-boulot-dodo » plutôt que dans la lignée de l'aviation héroïque des Mermoz et autres Saint-Exupéry. Quant au Concorde, dont Bernard Barraqué a déjà parlé, il produit un bruit d'une intensité telle qu'il est capable de « révéler l'environnement », de mettre en relief le paysage. L'écho du fond sonore du Concorde qui revient dans les oreilles des gens leur montre ce qu'ils voient d'une façon beaucoup plus sensible que lorsque c'est le métro qui passe devant : il redonne de la dimensionnalité à l'espace où il passe. Il sonne pour ainsi dire comme au temps des clochers dans les villages.

Guillaume Faburel

Si l'on regarde l'histoire de la métrologie, j'ai l'impression que les choses évoluent et qu'il faut prendre la situation comme la résultante d'un système qui a lui-même évolué. La modélisation acoustique a certes enfermé le débat dans une forme de contre-productivité sociale, mais en retour il y a une productivité indirecte qui se traduit par l'attitude des associations qui hissent leur niveau de compétence. C'est tellement vrai que j'ai pu constater récemment aux États-Unis, grâce à une série d'entretiens notamment avec des responsables associatifs, qu'ils répondent désormais à des appels d'offres officiels et qu'à ce jour ils sont effectivement les premiers à questionner la validité des modèles en place. En outre, je crois personnellement que, peut-être de ce fait, les doctrines administratives évoluent et ne sont pas aussi monolithiques qu'on veut bien le dire. Par exemple, au sein de la DGAC on a assisté à une reformulation de certaines questions sur les cinq ou six dernières années, avec l'émergence de discours discordants représentant une forme d'hétérodoxie. Finalement, la métrologie telle qu'elle se dessine aujourd'hui est le produit indirect de la tentative d'enfermement, mais, en montrant les limites mêmes, elle suscite, par réfraction, des repositionnements intéressants.

Laurent Mermet

Je pense que l'on pourrait à présent revenir sur la question majeure soulevée par Gabriel Moser et confirmée par Bernadette de Vanssay : est-ce vraiment une question de bruit ? Comment tout cela doit-il être recontextualisé plus largement ? Que se passe-t-il quand on pose des questions d'environnement, d'habitat ou de cadre de vie autres que celle du bruit ?

Bernard Barraqué

Passons sur l'aéroport de Picardie, d'une part parce que c'est le sujet de la deuxième partie de la séance, et d'autre part parce que de toute façon le nouveau ministre G. de Robien a décidé qu'il n'existait plus.

En tout cas, s'il est effectivement nécessaire de prendre en compte autant que possible les dimensions symboliques ou sacrées du territoire, le plus important est de construire progressivement suffisamment de confiance entre les parties en conflit pour qu'elles arrivent à poser les

L'environnement en débat

problèmes qu'elles considèrent ensemble comme importants. À Roissy CDG, il y aura toujours du bruit, mais il y a aussi bien sûr une dimension territoriale de cet impact de l'aéroport. Une partie de la gêne pourrait être traitée justement par d'autres mesures que des mesures acoustiques, et notamment par un arrêt de la « délinquance territoriale » : on se fixerait en quelque sorte de réinsérer les aéroports dans leur territoire. Précisément, vers la fin de notre travail, nous nous sommes trouvés par hasard en relation avec une équipe de chercheurs de l'Institut Français d'Urbanisme qui étaient chargés par Aéroports de Paris et la DGAC de réfléchir sur le thème « Aéroports et territoires », c'est-à-dire sur la question de savoir comment reterritorialiser les aéroports. Or ils se sentaient eux-mêmes un peu enfermés dans la discussion qu'ils avaient avec leurs commanditaires puisqu'on leur interdisait de réflé-

chir sur le bruit... Il y a donc plus que jamais besoin que l'ADEME finance des recherches combinant bruit et territoire.

Quant à la question de Simone Sitbon, je crois qu'il n'y a pas grand chose qui ait été tenté dans cette optique-là.

Guillaume Faburel

Sur ce point, il se trouve qu'il y a deux ans j'ai pu mettre en place des processus délibératifs avec des riverains d'Orly dans le cadre d'un travail pour le PREDIT. Ces processus s'étaient avérés intéressants pour faire émerger la dimension territoriale. On y réunissait par exemple un certain nombre de représentants de riverains qui habitaient à proximité de l'aéroport, et on essayait, de manière organisée, de les faire discuter sur leur vécu du bruit, sur l'impact du bruit sur leurs pratiques sociales, sur les représentations qui s'en dégageaient.

Retour d'expérience sur la démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international (Ducsai)

Pierre Zémor*
et Pierre Lascoumes**

Introduction

Laurent Mermet

La matière de cette deuxième séquence est une expérience majeure de débat public, la DUCSAI (Démarche d'Utilité Concertée pour un Site Aéroportuaire International), qui a porté sur la question du troisième aéroport pour le bassin parisien. La visibilité de cette expérience est telle qu'elle a déjà fait l'objet de nombreux débats et réactions. Je voudrais ici mentionner deux publications :

- d'une part, les actes d'un colloque tenu en décembre 2001 au Conseil d'État sous le titre « Histoire, actualité et perspectives du débat public », organisé par Communications publiques et la CNDP. Dans ce document figure notamment un entretien entre Michel Callon et Pierre Zémor ;
- d'autre part, le dernier numéro de la revue « Responsabilité et Environnement »¹ consacre un dossier à la DUCSAI, dans lequel s'expriment entre autres Bernard Barraqué, Pierre Lascoumes et Jean-Michel Fourniau qui sont parmi nous aujourd'hui.

L'objet de notre discussion n'est pas de débattre du mérite de telle ou telle décision concernant un nouvel aéroport pour le bassin parisien. J'ai dit en introduisant la séance qu'on était avec les aéroports dans la catégorie des problèmes quasiment ingérables, donc ce n'est certainement pas dans le temps qui nous est imparti que l'on trouvera la solution – ce qui n'est d'ailleurs pas notre rôle. Contrairement à ce que peut laisser penser l'intitulé de la séquence (« Retour d'expérience »), notre objectif n'est pas non plus de tirer des enseignements pratiques pour les acteurs ou les responsables politiques et administratifs qui s'occupent de développer le débat public. Ils ne nous attendent pas pour le faire (on peut le constater à la lecture des actes que je viens de mentionner) et ont déjà engagé un travail pour tirer des conclusions pratiques des expériences – les personnes présentes qui travaillent pour des maîtres d'ouvrage importants en ont témoigné lors

* Conseiller d'État, Président de la Commission Nationale du Débat public.

** Directeur de Recherche au CNRS, CEVIPOF-Sciences Po.

1. *Responsabilité et Environnement*, n° 26, avril 2002.

L'environnement en débat

de précédentes séances du séminaire. Nous n'allons donc pas nous substituer aux dispositifs de retour d'expérience dans lesquels les acteurs investissent déjà énormément et dont je pense qu'il est important que tous les chercheurs aient bien conscience.

La question posée aujourd'hui est de savoir comment les recherches peuvent contribuer à cet apprentissage collectif, à la transformation des pratiques et de l'organisation du débat public. Je voudrais succinctement décliner cette question afin de bien cadrer et guider les discussions qui seront les nôtres. D'abord, en quoi cette expérience de la DUCSAI peut nourrir les réflexions des chercheurs ? Ensuite et réciproquement, qu'apportent de nouveau les travaux des chercheurs dans cette quête de meilleures méthodes de concertation ? Dans la mesure où les acteurs eux-mêmes y réfléchissent déjà, tout le pari du programme « Concertation, décision et environnement » est de considérer que cela vaut la peine de faire un détour par des recherches pour contribuer au développement de la concertation. Ainsi, au lieu de répondre directement à la question « comment peut-on améliorer la concertation ? », les chercheurs nous proposent des cadres théoriques, des grilles d'analyse, des dispositifs de terrain. Toute la question est de savoir ce que ces détours peuvent apporter au développement de la concertation et à l'amélioration des processus de décision. Pour le dire encore autrement : en quoi le travail spécifique des chercheurs a-t-il un rôle à jouer par rapport à l'apprentissage direct des acteurs ?

Nous allons donc essayer de lancer le débat au sujet de la DUCSAI et de faire fonctionner des discussions qui mêlent d'un côté des chercheurs et de l'autre des acteurs participant à des opérations de concertation. Cela ne signifie pas que nous considérons qu'il y ait un mur entre ces deux mondes puisque l'on sait bien par exemple que des chercheurs participent en tant qu'experts à ces concertations. Il s'agit plutôt de deux sphères coalescentes voire en intersection.

Enfin, pour revenir au titre de la séance, le débat sur la DUCSAI pose une question fondamentale : dans quelle mesure s'agit-il de « s'entendre autour de l'aéroport » ? jusqu'où le problème posé est-il un problème de concertation ? peut-on faire porter au processus de décision ou de concertation les difficultés techniques, économiques et politiques ? quel est le champ propre de l'étude et de l'amélioration des processus de décision et de concertation ? Cette question, qui est fondamentale pour le programme CDE, est posée une première fois aujourd'hui mais elle devra trouver son développement dans la suite de nos travaux. C'est la condition d'une réponse raisonnable à la question de l'évolution des processus de décision et des procédures de concertation, qui est à l'origine du programme.

Pierre Zémor

Les questions que vous posez sont essentielles. Mon itinéraire professionnel fait que je me situe du côté des acteurs associatifs et des chercheurs praticiens, et en tant que conseiller d'État, j'œuvre à la fabrication et à l'évaluation du droit. Le droit – on le constate en maintes occasions – ne fait que suivre les mœurs et la pratique. Or, entre les mœurs et la pratique d'un côté, et le droit de l'autre, il y a l'étude et la recherche. Ainsi, dans le cadre de ma présidence de la Commission

nationale du débat public, j'ai croisé de nombreuses pistes et intentions de recherches qui m'intéressent. Beaucoup parmi elles piétinent depuis que j'ai été nommé il y a quatorze mois avec une dizaine de dossiers à traiter, et depuis qu'en outre la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002 prévoit que la CNDP devienne une autorité indépendante. Ceci ne manquera pas d'entraîner des changements méthodologiques expérimentés et proposés.

Je voudrais tout d'abord apporter quelques éléments de réflexion à la question : la démocratie participative et la concertation peuvent-elles être opérantes pour des décisions telles que celle qui concerne ce que je me suis efforcé d'appeler – avec un insuccès patent – un nouvel (et non troisième) aéroport pour le grand bassin parisien ?

J'attache à la concertation un prix important mais relatif, au sens où l'on doit se souvenir que l'espace de la concertation n'est pas celui de la décision. Il convient en particulier de se défier du modèle de la concertation procès. C'est un modèle trompeur car il implique par exemple l'égalité des temps de parole, et surtout le procès est un lieu de décision. Il faut donc avoir conscience des limites de la concertation : la démocratie participative pourra régénérer la démocratie représentative si elle ne prétend pas la remplacer. Jean-Pierre Raffarin, alors président de la région Poitou-Charentes, me disait lors d'un débat en octobre 2001 au Sénat combien une démarche telle que DUCSAI était déstabilisante pour les élus. En effet, au nom de ce que nous appelons dans les débats publics le « principe d'équivalence », ils se voient privés de leurs attributs de décideurs face aux citoyens et ne trouvent donc pas leur place dans ces débats qui sont des moments de démocratie participative. Toutefois cela relève à mon avis davantage de défaillances du processus de décision dans le cadre de la démocratie représentative, que de faiblesses du processus de concertation. En tout cas, il est essentiel d'accepter l'existence d'un champ de légitimité propre aux décideurs, que l'on peut contester sur le fond et que l'on souhaite relativiser en vue d'hybrider la démocratie représentative par la démocratie participative.

Ainsi, je crois qu'un axe de recherche que je pourrais me permettre de suggérer concernerait les examens liés des processus de décision et des processus de concertation. Je ne crois pas en effet que l'on puisse être vraiment pertinent sur les processus de concertation, les méthodes et les procédures qui les accompagnent, sans les réinsérer dans leur contexte que sont les processus de décision. Le rapport Questiaux¹, la convention d'Aarhus et la loi sur la démocratie de proximité incitent à organiser la concertation, l'information et la participation du public tout au long du processus de décision, si bien que ce sont les passerelles entre les deux processus qu'il est intéressant d'étudier. Cela permet en particulier de distinguer différentes natures de concertation selon le stade du processus de décision que l'on considère.

Il ne faut pas oublier que l'on a en France près de quarante ans de pratique de la concertation, spontanément, dans certains cas avec la culture de contestation constructive née dans les années 1960 autour des équipements municipaux, des

1. Conseil d'Etat, 1999, *L'utilité publique aujourd'hui*, La Documentation française, Paris.

L'environnement en débat

Plans d'Occupation des Sols, et à travers diverses réunions organisées par des municipalités qui ne voulaient pas seulement « faire avaler » des décisions mais croyaient à l'utilité d'un « retour » de la part de leurs populations.

L'expérience de la Commission nationale du débat public, qui est venue s'ajouter en amont, est pour sa part encore un peu légère parce qu'elle n'a que cinq ans. Mais j'ai pu observer au Conseil d'État l'efficacité des enquêtes d'utilité publique, qui y sont regardées essentiellement sous l'angle de la vérification de la régularité des procédures, principalement de savoir si la communication a été correctement menée. A-t-on bien publié et informé le public ? A-t-il pu avoir accès aux documents ? Ces documents étaient-ils complets ? Des réunions d'explication ont-elles été organisées ? Les textes des lois sur l'eau, sur l'air, sur le bruit, etc., se reflètent-ils bien dans l'étude d'impact ? En arriver là était déjà satisfaisant, mais les gens souvent ne voyaient pas pour autant au nom de quel intérêt général leur intérêt particulier était sacrifié. C'était la raison d'être d'interventions plus en amont comme celles prévues par la loi Barnier et consistant à discuter et définir les grandes caractéristiques des projets, les variantes qui s'imposent dans l'équilibre inconvénients/avantages au nom de l'intérêt général. Mais le rapport Questiaux a bien montré que ce n'était pas suffisant, et l'expérience DUCSAI est venu, avant la loi, combler certaines lacunes.

À partir de là, je crois qu'il est difficile d'apprécier la démarche DUCSAI à sa juste valeur, pour les journalistes bien sûr mais aussi pour les acteurs eux-mêmes et les chercheurs. Très vite en effet le contenu rejaillit sur la procédure, c'est-à-dire que l'on en vient à se demander si la France a vraiment besoin de ce nouvel aéroport, si les localisations envisagées sont judicieuses, ou si les conditions et les mesures d'accompagnement prévues sont satisfaisantes.

J'ai donc essayé, en concevant DUCSAI, d'avoir un calendrier des rubriques de préoccupations qui permette un certain tri à partir d'une question générale qui était... plurielle. Je pensais ainsi éviter que l'on ne tombe par la suite dans la facilité de prétendre que l'on a tout mélangé et qu'il fallait d'abord un débat sur l'opportunité, avant de passer à autre chose. La pratique nous montre que les choses ne se passent pas ainsi. Mais il y avait bien un problème, dont j'ai pu parler, avec mes collaborateurs, au ministère de l'Équipement et qui a été dénoncé par la commission de surveillance de la qualité du débat DUCSAI : nous avions un calendrier trop serré avec une question qui ne pouvait pas être suffisamment traitée, celle de la nécessité.

Dans un processus de décision, vérifier l'opportunité, examiner la nature d'un équipement, ses conditions d'accompagnement, sont des questions qu'un esprit cartésien nous inciterait à traiter successivement mais qu'on nous a demandé d'aborder conjointement, comme cela s'est produit d'ailleurs dans tous les débats « Barnier ». Du point de vue de la démocratie représentative, l'ambiguïté résidait dans le fait que le Premier ministre avait arbitré sur la nécessité mais que le Gouvernement étalait son désaccord au point que Dominique Voynet, alors ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, espérait faire de DUCSAI une instance d'appel de la décision sur l'opportunité. On est donc en plein dans l'erreur que je dénonçais au début de mon intervention, qui consiste à transformer un débat public en procès (ici, en instance d'appel), et donc en lieu de

la décision. Quand le contexte de la concertation est confus, il est clair qu'il y a des obstacles qu'elle a du mal à surmonter.

La question de l'opportunité n'était donc pas en soi gênante à traiter, c'est ce que l'on en attendait qui était pesant. Il faut bien voir – on s'en aperçoit en interrogeant les commissaires enquêteurs – que même lorsqu'un projet est complètement ficelé, avec une décision ministérielle, un itinéraire tracé, etc., la question de l'opportunité ne manque jamais d'être soulevée. La loi Barnier ne le prévoyait pas formellement, de sorte que nous avons en fait anticipé la loi sur la démocratie de proximité. On nous posait la question d'un dossier d'intention avec un arbitrage rendu sur la nécessité, mais dont les hypothèses pouvaient être vérifiées. Il a probablement manqué dans le débat que le pouvoir exécutif se consulte avec les délégations du Parlement, avec les grands élus, pour annoncer qu'on entrait sur la scène de la concertation avec une position donnée qui était sans doute majoritairement soutenue par ces élus (mais on ne l'a pas vérifié). En outre, on avait affaire à un exécutif en fin de mandat qui avait repoussé le débat au maximum mais qui désormais n'était plus sûr du soutien du Parlement qui était censé contrôler cette période de zizanie interministérielle. Ainsi, début octobre 2002 j'ai reçu une lettre de 62 parlementaires (dont trois allaient devenir ministres quelques mois plus tard) me disant que le débat était bien mené, l'aéroport nécessaire et qu'il fallait que le nouvel aéroport se situe à Beauvilliers. À mon avis, si des élus se sont sentis obligés de prendre une telle position auprès de l'animateur du débat public, c'est bien qu'il y avait des lacunes dans la manière dont le processus de décision avait saisi les élus intéressés et situé la concertation.

La concertation peut-elle aider à « s'entendre autour des aéroports » ? Qu'apporte-t-elle au processus de décision ? Je crois que si l'on a la prudence de considérer que la concertation n'est pas le lieu de la décision, elle peut être un lieu d'où émergent des vérités qui influencent vraiment le comportement de l'autorité responsable ou du maître d'ouvrage. C'est ce que l'on constate dans tous les débats de la CNDP : le dossier du maître d'ouvrage ne ressort pas du débat public comme il y est entré.

Par exemple, le débat sur le nouvel aéroport a abouti à cinq conditions nationales ou générales, et quatre conditions locales, quel que soit le site. Elles ne concernaient pas seulement la nature de la plate-forme aéroportuaire et sa localisation, mais proposaient également entre autres une loi pour interdire la construction des habitations aux alentours des aéroports. Le Gouvernement a joué le jeu et dès le mois de juillet 2001, il a précisé la nature de la plate-forme envisagée et les critères à imposer. Il a fait préparer un texte sur le droit d'indemnisation et – l'indemnisation étant très coûteuse – sur la réglementation des permis de construire concernant les habitations. Il était aussi proposé de modifier la gestion des couloirs aériens en fonction d'intérêts généraux afin de limiter les nuisances subies par les riverains. Certaines de ces recommandations ont donc été reprises en accompagnement de la décision par le Gouvernement, mais celui-ci, et en particulier le ministre chargé de l'Environnement, n'en ont pas tiré parti pour affirmer des inflexions fortes dans la politique nationale à propos des aéroports. Il se dégageait en tout cas un certain bon sens de l'expérience du citoyen face aux expertises techniques, reposant sur le raisonnement suivant : les aéroports sont insupportables pour les riverains, et s'il faut des aéroports, il faut des aéroports sans riverains. Les discussions ont donc été

L'environnement en débat

beaucoup plus riches que le simple « OUCSAI » auquel les journalistes avaient, dès avril, tendance à réduire la question.

J'insiste sur le fait qu'il faut observer en parallèle processus de concertation et processus de décision, ce qui donne à voir des natures de concertation très différentes. Si l'on quitte les aéroports pour prendre le cas des franchissements alpins qui font aussi partie de l'actualité de la CNDP, je ne vois pas comment on avancerait sur une telle question avec une concertation immédiatement de type débat public. Une conférence de consensus serait-elle alors plus souhaitable, bien que de nombreux chercheurs trouvent à cette démarche des limites importantes dans le contexte culturel français ? Il y a sans doute une demande, une aspiration populaire trop forte pour qu'on puisse constituer un panel, l'instruire, l'interroger, etc. Il sera vite rejeté dans la corbeille « décideur » par notre mentalité. Mais ce genre de démarche peut être utile lors de l'instruction, de la préparation d'un dossier, dans une phase très amont. La concertation et le principe d'équivalence en particulier ne doivent s'exercer que pour des moments courts durant le processus de décision, même si les gens ont souvent tendance à vouloir discuter pendant des années. Les années qui passent sont pénalisantes pour tout le monde, la démocratie participative s'y essouffle tandis que la démocratie représentative y perd ses repères.

Enfin, les outils théoriques développés par les chercheurs sont-ils utiles dans la pratique ? Au risque de choquer une partie de l'auditoire, je serais tenté de répondre non, à l'heure actuelle. Je crois en effet que la qualité et l'humilité de la recherche reposent sur l'observation (la référence en la matière étant la médecine expérimentale de Claude Bernard), et que les chercheurs n'ont pas encore assez observé pour pouvoir proposer des outils théoriques adaptés. Les outils nous viennent beaucoup plus des praticiens qui sont, l'épée dans les reins, obligés d'inventer régulièrement des méthodes et des démarches. DUCSAI par exemple véhicule un certain nombre de présupposés théoriques plus ou moins conscients et que je n'ai pas forcément eu le temps de formuler, mais à partir desquels j'ai inventé une démarche, sous la pression de la commande. Par conséquent, je ne peux que vous encourager à observer comment l'expérience a fonctionné, et je crois que vous y trouverez des matériaux extrêmement riches. Je dis souvent qu'il faut un accompagnement de la décision, une gouvernance du territoire du projet dès à présent qui soit d'économie mixte et qui associe les élus. Dans ce cadre, les chercheurs peuvent aider s'ils savent observer les jeux des acteurs et de l'acteur praticien de la concertation, puis les décortiquer et les analyser. Ils jouent alors un rôle de miroir pour l'organisateur du débat, qui est essentiel, tant que l'on est dans une phase où les chercheurs n'ont pas suffisamment de matériaux pour pouvoir commencer à théoriser.

Pierre Lascoumes

Je n'ai pas fait de recherche à proprement parler sur la DUCSAI. Cependant, j'ai pris part jusqu'à l'automne 2001 aux réunions du comité d'accompagnement, et j'ai étudié de près les matériaux existant sur le sujet (rapport accessible sur Internet, CD Rom, actes du colloque organisé au Conseil d'État, etc.) afin

de préparer une contribution au dossier DUCSAI de la revue « Responsabilité et Environnement »¹.

Tout chercheur qui s'intéresse aux procédures de consultation, d'information du public, voire de participation – le mot est certainement très ambitieux – ne peut être que frappé par l'écart considérable qui existe entre l'ambition et les résultats de la DUCSAI. L'ambition était de réaliser « une avancée de la démocratie participative »² qui puisse constituer un « modèle » comme le stipule la lettre de commande du Premier ministre datant du 12 février 2001, modèle préfigurant la réforme de la Commission nationale du débat public incluse dans la loi sur la démocratie de proximité. Or, très vite, de nombreuses réserves ont été exprimées aussi bien au sein du comité d'accompagnement que de la part de différents groupes d'acteurs qui ne comprenaient pas pourquoi ils étaient tenus à l'écart des débats. Finalement, la prise de position récente du nouveau ministre de l'Équipement, pour être un geste éminemment politique, n'en soulève pas moins une série de questions sur le sens et l'utilité de la démarche DUCSAI. Dans la mesure où nous sommes bien d'accord que la concertation n'est pas la décision, on peut se demander à quel point la DUCSAI est parvenue à créer une situation robuste, c'est-à-dire pas forcément une préparation absolue à la décision mais une sorte de point de passage incontournable qui engage les décideurs ultérieurs.

Les chercheurs n'ont-ils pas encore suffisamment observé pour s'exprimer de façon pertinente, comme le suggère Pierre Zémor ? Je répondrais qu'en tout cas il semble que les praticiens n'aient pas suffisamment lu la littérature pourtant désormais abondante, que ce soit en français ou en anglais, rendant compte des travaux souvent minutieux effectués sur différentes pratiques en matière d'information, de consultation et de concertation publiques (voir par exemple ce qui a été fait au sein du groupe constitué autour de Jean-Michel Fourniau³). Il ne s'agit pas de prétendre que tout ait été fait, mais ce qui existe est à peu près absent de la réflexion engagée dans le cadre de la DUCSAI. Pierre Zémor a d'ailleurs bien dit qu'il avait dû « inventer une démarche sous la pression de la commande », et je crois qu'une partie du problème est justement là.

Plus précisément, les analyses qui ont été faites de la démarche, que ce soit par des membres de la commission DUCSAI comme Serge Vallemont⁴ ou par des observateurs extérieurs tels que Jean-Michel Fourniau⁵, formulent trois grands types de critiques qui me semblent poser pour les chercheurs, mais j'imagine aussi pour les praticiens, des questions intéressantes.

1. Lascoumes (P.), 2002, « La Ducsaï, quel exemple de débat public ? », *Responsabilité et Environnement* n° 26, pp. 17-18 ; Lascoumes (P.), 2002, « Débat public ou mise en public d'un débat ? Eléments d'évaluation de la méthode Ducsaï », *Responsabilité et Environnement*, n° 26, pp. 35-41.

2. DUCSAI, 2001, *Rapport de la commission*, octobre, p. 28.

3. Blatrix (C.), Deroubaix (J.-F.), Dziedzicki (J.-M.), Fourniau (J.-M.), Jobert (A.), Le Floch (Y.), Ollivier-Trigalo (M.), Piechaczyk (X.), Rui (S.), Tapie-Grime (M.), 2000, *Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Conflits d'aménagement et pratiques de conduite de projet*, PREDIT, Tomes 1 et 2.

4. Vallemont (S.), 2002, « La démarche Ducsaï ou le difficile apprentissage du débat public », *Responsabilité et Environnement*, n° 26, pp. 43-47.

5. Fourniau (J.-M.), 2002, « Concurrence entre collectivités ou débat public : les ambiguïtés de la Ducsaï », *Responsabilité et Environnement*, n° 26, pp. 19-22.

L'environnement en débat

La première de ces critiques est que la principale innovation portée par la DUCSAI est l'importance des activités de communication déployées. Je n'ai pas trouvé dans les documents mis à la disposition du public – sans doute les ai-je mal lus – le budget exact qui y a été consacré mais il doit être conséquent.

Deuxièmement, la brièveté de la DUCSAI pose vraiment problème : huit mois à peine séparent la commande en février 2001 par le Premier ministre de la remise du rapport en octobre dernier. Comment a-t-on pu se lancer dans une démarche aussi ambitieuse en un temps aussi court ? La commande politique y est pour beaucoup qui était très claire sur ce point, puisqu'une prise de position gouvernementale devait absolument intervenir avant la fin de l'année. Cela s'est douloureusement ressenti dans les nombreux débats locaux qui ont dû être réalisés avec des temps de préparation sur place extrêmement courts. De ce fait, c'est la plupart du temps en situation que les gens concernés ont découvert une grande partie des éléments du dossier. On a assisté essentiellement à des oppositions de points de vue entre experts, acteurs économiques directement concernés, etc., tandis que les acteurs locaux – exception faite des élus – étaient trop peu au fait des enjeux pour véritablement prendre part aux débats. Les travaux de recherche sur la concertation ne montrent-ils pas tous, pourtant, que l'essentiel du chemin qui peut être parcouru lors de tels débats repose sur un travail de compréhension mutuelle, d'apprentissage collectif qui seuls peuvent permettre une évolution des points de vue en présence jusqu'à l'émergence d'une coopération ?

Le troisième ensemble de critiques que je distinguerais porte sur les résultats de la DUCSAI. Il y a un contraste frappant entre la force de la commande politique et le fait que les principaux acteurs qui vont être les décideurs *in fine* restent en coulisse au cours de cette démarche. Ainsi, quand au bout du compte le site de Chaulnes est retenu, les critères sur lesquels le décideur final s'est fondé restent relativement flous. Quelle a été la hiérarchie de ses préoccupations en termes d'aménagement du territoire ? Quels ont été les critères de décision précis conduisant au choix de Chaulnes plutôt que de Beauvilliers ? Cela reste en bonne partie un mystère tant pour le public que pour les spécialistes qui observaient le processus. L'opacité est telle que plusieurs des acteurs les plus importants, comme Air France, la DATAR ou le ministère chargé de l'Environnement, ont pu rester en coulisse pour ne resurgir qu'à la fin du processus. Seule la DGAC a été présente tout au long, jouant à la fois les rôles de meneur de projet et de maître d'œuvre, ce qui peut poser des problèmes par ailleurs.

Enfin, au niveau local, le manque de temps accordé à la préparation a laissé dans l'ombre toute une série de dimensions. Chaulnes en est un bon exemple comme le rappelait Bernadette de Vanssay, où ce n'est qu'après coup que l'on a découvert un enjeu territorial aussi important que la présence des champs de bataille et la mémoire de la guerre. Un responsable local a eu cette formule éloquent : « c'est comme si le Gouvernement avait eu le projet de construire un pont dans la baie du Mont Saint-Michel, et qu'à l'occasion d'un lever de brume il découvrirait qu'il y avait une abbaye au milieu ». Mettre en évidence dans les débats des enjeux locaux déterminants identifiés de façon précise nécessite, j'insiste à nouveau, du temps.

Pour conclure je voudrais souligner deux perspectives encourageantes. D'abord, la DUCSAI n'a pas été une démarche « pour rien ». Elle est susceptible de s'inscrire

dans un travail de préfiguration, en amont, dont Pierre Zémor a souligné l'importance aujourd'hui reconnue. Il s'agit de profiler le projet d'une façon générale, avant d'entrer dans un travail de finalisation. En ce sens, la démarche constitue un point d'appui dans le dossier de la diversification des ressources aéroportuaires en France. Et puisque la Commission nationale du débat public est amenée à changer de statut et à s'autonomiser, on peut espérer qu'elle saisira cette occasion pour repenser ses méthodes. Dans cette optique, je lui recommanderais volontiers de demander à un ensemble d'experts internationaux de mener une analyse *ex post* fine de la dizaine de débats menés par la CNDP depuis sa création, y compris la DUCSAI. La nouvelle commission ne repartirait ainsi pas de zéro et pourrait progresser dans les démarches de concertation qu'elle pilote.

Laurent Mermet

Vous avez ouvert ensemble une discussion qui montre bien la difficulté du défi consistant à faire travailler ensemble les acteurs qui innovent, qui font évoluer les procédures de concertation, et les chercheurs qui travaillent depuis des années sur ces questions. Cela fait écho à ma propre expérience puisqu'au début des années 1990 je me suis trouvé dans le rôle de l'animateur de différentes démarches de concertation – à un niveau bien plus modeste que la DUCSAI – et je me rappelle parfaitement ce que cela représente en termes d'aventure, d'imprévu, d'imperfections contingentes dictées par les événements, par la pression des délais, etc. Ce n'est qu'après, que je suis passé « de l'autre côté du miroir » que Pierre Zémor souhaiterait que l'on tende aux praticiens. La mise en discussion de ces deux postures n'est vraiment pas évidente en dépit des convergences théoriques ou intellectuelles et des influences réciproques que l'on peut constater dans certains cas. Il s'agit néanmoins d'une tâche capitale si l'on veut avancer sur les questions qui nous préoccupent aujourd'hui.

Pierre Zémor

Je saisis volontiers votre remarque, ayant moi-même beaucoup travaillé sur la décision et la communication publiques depuis plus d'une vingtaine d'années notamment en tant que professeur-chercheur à HEC. Je regrette qu'il n'y ait pas eu, sur cette dernière expérience et de la part de certains chercheurs, un regard suffisamment empathique pour ne pas confondre les critiques sur la recherche d'une méthodologie innovante avec celles que l'on pouvait adresser aux décideurs, c'est-à-dire au processus de décision et à la commande politique. J'ajouterais que dès mon arrivée à la présidence de la CNDP, j'ai souhaité qu'on lance un appel à propositions de recherche concernant différentes méthodologies – bien que je ne les ignore pas – et en particulier les pratiques de différents pays européens ou du Québec. Heureusement, c'est en étant imprégné de l'état de l'art que l'on se trouve mieux propulsé dans une position d'acteur opérationnel. Quand je parlais « d'inventer » (« faire son hasard » disait Pasteur), ce n'était pas sans essayer de tirer parti des recherches qui ont été faites. J'ai toutefois été déçu de ne pas obtenir le soutien méthodologique de chercheurs que j'avais voulu associer autant que possible à cette opération. La disponibilité de Pierre Lascombes ou de Jean-Michel Fourniau par exemple n'a pas été à la hauteur de mes espérances, ce

L'environnement en débat

qui ne les empêche pas de se servir abondamment de quelques-uns des matériaux que nous leur fournissons.

Sur l'exemple des débats locaux que nous avons organisés, encore faut-il les avoir bien observés et ne pas se contenter des réactions médiatiques ou passionnées entendues lors de telle ou telle prise de position politique. La démarche DUCSAI était structurée – j'en ai tenu compte dès le début – sur le fait que contrairement à d'autres débats pour lesquels on pouvait s'appuyer sur un dossier du maître d'ouvrage, on avait là un dossier d'intention avec des scénarios établis dans les « schémas de services collectifs de transport ». À partir de la synthèse interministérielle, les réunions hebdomadaires de la commission de surveillance de la qualité du débat DUCSAI ont insisté pour que la DGAC ne soit pas la seule présente mais que nous ayons tous les points de vue, y compris ceux de la DATAR et du ministère chargé de l'Environnement. Ils ont donc été convoqués et nous leur avons signifié que nous aimerions que la dimension dont ils étaient porteurs soit davantage présente.

Mais le plus important à mes yeux a été le dossier qui s'est constitué pour consigner par écrit les principaux éléments du débat contradictoire, passant progressivement de 60 à 1400 pages. Ce dossier a été accessible dans toutes les préfectures et au-delà dans tous les lieux qui se trouvaient intéressés, et a toujours été disponible sur un site Internet. Ainsi, tous ceux qui lors des réunions s'opposaient à des solutions proposées par la DGAC, ou aux textes du Gouvernement, disaient avoir trouvé tel ou tel élément dans le dossier DUCSAI. Il permettait donc réellement de préparer ces débats locaux en septembre. Il a vécu, s'est enrichi pendant six mois et demi. Il était également présent bien sûr dans les réunions nationales à Paris et dans les douze capitales régionales où nous nous sommes rendus dès le mois de juin 2001 pour faire partager la problématique nationale. Enfin, nous précédions les réunions publiques de réunions de préparation avec les administrations, les élus et les associations. Nous y examinions à l'avance quels étaient les acteurs qui allaient avoir envie d'intervenir, bien conscients déjà que 90 % du temps de parole reviendrait à des opposants, ce qui n'était pas gênant de notre point de vue. Certes, nous étions continuellement pris dans l'étau du calendrier : il n'y avait qu'un mois de préparation avant de passer à l'action, et deux mois de débats nationaux avant juin dans les grandes villes.

Bien sûr, il a manqué le temps d'une concertation suffisante, une fois les sites connus, entre l'exécutif et les élus. Mais c'est une critique à formuler à la commande politique, ce que j'ai d'ailleurs fait à maintes reprises. De même, je me suis inquiété publiquement chaque fois que j'en ai eu l'occasion du retrait progressif d'Air France des débats. J'en ai même parlé directement au président de la compagnie, lui disant en substance : « votre absence, pour exposer votre stratégie, laisse croire que la décision va être dictée par des lobbies du transport aérien ! ». Dans l'action, j'ai à la fois formulé des critiques et essayé d'y trouver des remèdes. Mais on ne peut pas se contenter de dire après coup, sans avoir suivi le jeu de tous les acteurs, qu'il manquait des tas de choses... Fallait-il, au nom de quelques principes de concertation que je connaissais, refuser de conduire ce débat ? Je ne le crois pas, car c'était une expérience intéressante, et même une avancée – certes relative – qui préfigure les débats en amont inscrits depuis dans la loi sur la démocratie de proximité. J'ai en quelque sorte suivi un « principe de

réalité », dont on s'éloigne à mon avis lorsque l'on s'étonne que tout ne soit pas parfait du premier coup dans un débat aussi compliqué qui mélange plusieurs natures de concertation rassemblées, dans un calendrier politiquement très contraignant et dans le cadre d'une commande ambiguë. Reprenez l'exemple de la mission « Granite » qui avait à rechercher des sites d'enfouissement pour les déchets nucléaires et qui a dû renoncer dès deux premières tentatives de réunion. Pour toutes ces raisons, je répète qu'il est important que les chercheurs observent parallèlement le processus de décision et le processus de concertation, afin de ne pas adresser à l'un des critiques qui manifestement relèvent de l'autre.

J'ajoute que le budget dévolu à l'organisation, notamment aux deux agences de communication (dont l'une a conduit une enquête de 400 entretiens vidéo) est connu puisqu'il était accessible dans mon rapport et sur le site Internet de la DUCSAI : 2,5 millions d'Euros pour l'ensemble.

Laurent Mermet

Merci. Je crois que l'on voit apparaître dans ces échanges plusieurs figures du chercheur dans sa relation avec les organisateurs de débats publics ou les maîtres d'ouvrage :

- Le chercheur comme auteur de travaux théoriques et méthodologiques, qui sont lus ou non, appropriés ou non, nourrissent ou non une culture méthodologique, et qui influencent ou n'influencent pas la pratique.
- Le chercheur comme conseil, comme appui, dont Pierre Zémor déplore la présence insuffisante, mais dont les conditions de convocation ne sont peut-être pas réunies.
- Le chercheur comme observateur participant, accompagnant l'action d'une manière qui le rend plus ou moins partie prenante tout en lui donnant des occasions privilégiées d'observer ce qui se passe.
- Le chercheur comme critique, prenant part à un débat sur ce que l'on peut observer des méthodes mises en œuvre, débat qui est partie intégrante des échanges scientifiques. Cette quatrième figure est à mes yeux capitale mais pose certainement le problème le plus délicat à gérer. En effet, les règles propres à la critique ne sont pas du tout les mêmes selon que l'on se place dans la sphère politique, administrative, économique ou scientifique. Or, pour le programme CDE dans son ensemble, il est primordial que le débat critique puisse avoir lieu, et donc que l'on en crée les conditions. C'est incontestablement un des enjeux de ce séminaire régulier que de trouver progressivement les marques d'un tel débat, de façon à ce qu'il remplisse nos conditions académiques tout en étant suffisamment ouvert aux praticiens pour que des transferts soient possibles.

Je passe à présent la parole à Jacques Theys, qui bénéficie d'une antériorité majeure dans la réflexion sur les questions de concertation et de décision en matière d'environnement par rapport à la plupart des personnes qui participent au programme de recherche « Concertation, décision et environnement ».

Table ronde

Jacques Theys

Membre fondateur de l'association GERMES¹, directeur scientifique de l'IFEN et responsable du CPVS²

J'interviendrai essentiellement ici en tant que membre fondateur de l'association GERMES, créée en 1975 et qui a eu la particularité de beaucoup investir sur la réflexion au sujet de la démocratie participative. Elle a notamment organisé, avec le groupe de prospective du ministère chargé de l'Environnement, quatre colloques, le premier en 1976 sur le thème « conflits et participation »³, le deuxième en 1984 sur « l'environnement face à la crise »⁴, le troisième en 1989 sur « le problème de l'expertise »⁵, et enfin le quatrième en 1996 à Fontevraud intitulé « Quel environnement pour le XXI^e siècle ? Maîtrise du long terme et démocratie »⁶. Je vais donc essayer de resituer et de mettre en perspective un certain nombre de réflexions qui ont été menées depuis les années 1970 sur les questions de participation ou de concertation, en m'appuyant en particulier sur les actes de ces colloques et sur d'autres numéros des Cahiers du GERMES dont celui copiloté par Laurent Mermet en 1988⁷. Étant donné le temps limité dont je dispose, je n'hésiterai pas à être parfois schématique, mon but étant surtout de susciter et d'engager le débat.

Je n'ai pas conduit de recherche à proprement parler sur la DUCSAI, mais j'ai tout de même lu une bonne partie des documents et je dois dire que j'ai été très impressionné par la littérature disponible. Je crois que, sans parler forcément de modèle de concertation, on peut dire *a minima* que le débat autour du nouvel aéroport a été un événement tout à fait remarquable en termes de moyens mobilisés, d'énergie déployée, d'ouverture, de volonté de croiser un regard national avec un regard plus local, d'impact sur les médias. Les résultats sont bien sûr discutables mais la DUCSAI a en tout cas permis de modifier, au moins à la marge, la décision.

Mais si l'on se place du point de vue de l'évolution de la concertation en France, il me semble que le problème est justement que ce soit un événement, comme l'a été en son temps la conférence de consensus sur les OGM par exemple. Lucien Chabason, qui était alors responsable de la recherche au ministère chargé de l'Environnement, faisait remarquer en 1986 que le débat public n'est qu'un événement statique dans un processus d'aménagement qui est nécessairement long et dynamique. Il en concluait qu'il serait bien hasardeux d'attendre spontanément une participation effective du public à la décision. Il ne posait donc pas seulement la question du moment opportun

1. Groupe d'Exploration et de Recherches Multidisciplinaires sur l'Environnement et la Société.
2. Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la DRAST, ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.
3. Nicolon (A.), Barraqué (B.) (dirs.), 1979, *Environnement, conflits, participation*, Cahiers du GERMES n° 2, Paris.
4. Blanc (Y.), de Lara (P.), Simonetti (E.), Theys (J.) (dirs.), 1984, *Les politiques de l'environnement face à la crise*, tome 1, Cahiers du GERMES n° 9, Paris ; Blanc (Y.), Simonetti (E.), Theys (J.) (dirs.), 1985, *Les politiques de l'environnement face à la crise*, tome 2, Cahiers du GERMES n° 10, Paris ; Blanc (Y.), Theys (J.) (dirs.), 1986, *Les politiques de l'environnement face à la crise*, tome 3, Cahiers du GERMES n° 11, Paris.
5. Theys (J.) (dir.), 1991, *Environnement, science et politique : les experts sont formels*, tome 1, Cahiers du GERMES n° 13, Paris ; Theys (J.), Roussel (M.-J.) (dirs.), 1992, *Environnement, science et politique : les experts sont formels*, tome 2, Cahiers du GERMES n° 14, Paris.
6. Theys (J.) (dir.), 1998, *L'environnement au XXI^e siècle*, tome 1, Cahiers du GERMES n° 15, Paris ; Theys (J.) (dir.), 2000, *L'environnement au XXI^e siècle*, tome 2, Cahiers du GERMES n° 16, Paris ; Theys (J.) (dir.), 2000, *L'environnement au XXI^e siècle. Démocratie et politique à long terme*, tome 3, Cahiers du GERMES n° 17, Paris.
7. Barrouch (G.), Theys (J.) (dirs.), 1988, *L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, Cahiers du GERMES n° 12, Paris.

pour organiser un tel débat, mais plus largement de la relation entre un événement et un processus. Pour ma part j'ajouterais que si la DUCSAI ou la conférence de consensus sur les OGM sont en effet des événements, quels que soient leurs résultats, c'est symétriquement sans doute parce que le débat public n'est toujours pas véritablement intégré à la culture française : ce sont bien des événements et non des faits de culture. Une étude comparative récente¹ sur la participation aux politiques de la ville en France et aux Pays-bas illustre très bien cette différence entre événement et culture. En France, la participation occupe une place importante dans les textes sur la politique de la ville, dont c'est un des objectifs explicites. Mais, comme le disait un ancien délégué interministériel à la ville², la participation des habitants apparaît plutôt comme un « récitatif obligé », une injonction paradoxale puisqu'en réalité les possibilités d'accès des habitants aux décisions demeurent très restreintes. On reste fondamentalement dans un système basé sur la logique « *decide, announce, defend* »³. Aux Pays-Bas, on est dans une situation symétrique. La participation n'apparaît pas comme un objectif des politiques de la ville parce que la société néerlandaise est déjà une société de la concertation. Toute prise de décision doit y être précédée de délibérations approfondies avec tous les acteurs concernés : c'est une des caractéristiques d'une démocratie « consociative ». Les maires ont une autonomie forte en matière de système d'information (en France, nous avons l'IFEN mais pas nécessairement de système d'information au niveau local), des instituts indépendants, en particulier l'Institut de Rotterdam, publient des tableaux de bord systématiques qui évaluent les politiques des différentes villes. Les conseils de quartiers sont créés à l'initiative des habitants et non à celle du maire, et les sujets abordés sont choisis par les habitants. Dans ces conditions, les débats publics aux Pays-Bas ne font plus figure d'évé-

nements, même lorsqu'il s'agit d'un grand équipement comme par exemple la *Betuwe-lijn*⁴. On voit donc que selon les styles de gouvernements, les mêmes termes de « débat public » peuvent avoir des significations extrêmement différentes, si bien que le contexte de la concertation est finalement beaucoup plus important que les procédures elles-mêmes.

Je me propose à présent d'adopter une perspective non plus comparative mais historique pour approfondir la réflexion sur cette relation entre contexte et procédure. Remarquons tout d'abord que l'abondante littérature publiée sur le thème de la participation durant les années 1990, qu'elle soit institutionnelle ou produite par des chercheurs, se focalise sur les aspects procéduraux comme si l'institutionnalisation du débat public avait fait des procédures des objets en eux-mêmes, détachables de leur contexte politique, institutionnel, décisionnel, etc. Cette polarisation touche d'ailleurs sans doute aussi le programme CDE. Or il est intéressant de constater que l'on est, en fait, dans une situation inverse de celle des années 1970 et 1980. Je vais donc m'aider d'une relecture des différents travaux de l'association GERMES pour tenter de caractériser, de façon forcément schématique, chacune de ces trois décennies ; ce qui me permettra, au passage de rappeler que l'intérêt pour les questions de concertation est plus ancien qu'on ne le pense souvent.

Dans les années 1970, il y a en France très peu de procédures participatives ouvertes et l'expression « débat public » est peu présente dans la littérature. Cependant, la plupart des « piliers » sur lesquels va pouvoir ensuite se construire la démocratie participative sont déjà en place ou en passe de l'être. C'est une période d'affirmation des droits de nouveaux acteurs (associations, scientifiques, usagers, habitants) à intervenir dans les processus de décision. Une revendication qui se construit à travers une

1. Bévort (A.), Charasse (D.), 2002, *Performances institutionnelles et traditions civiques comparées en France et aux Pays-Bas, le cas des politiques de la ville. Les exemples de Rouen et de Haarlem.*

2. M. Delarue.

3. « Décider, annoncer, défendre ».

4. Projet de voie ferrée spécifiquement dédiée au transport de marchandises (voir le n° 41 de 2001 Plus – CPVS/DRAST : *Débat autour de la Betuwe-lijn aux Pays-Bas -1997*).

L'environnement en débat

multitude de formes, notamment le mouvement antinucléaire, le mouvement associatif en lien avec la multiplication des conflits d'aménagement, les luttes urbaines et les revendications d'un droit à la parole des usagers ou des citoyens (on a parlé à cette époque de l'émergence d'un « syndicalisme du cadre de vie »), l'affirmation d'une demande politique nouvelle en faveur de l'autogestion, de la reconnaissance des identités locales, ou de la décentralisation. On observe aussi l'amorce de ce que l'on appellera plus tard la « gestion patrimoniale », c'est-à-dire l'appropriation par des groupes de populations d'un certain nombre de problèmes locaux. Dans le même temps se développent la critique de la science et la « *technology assessment* », la critique du calcul économique, l'innovation en matière de méthodes d'aide à la décision (analyse multicritère), et l'institutionnalisation de nouveaux outils comme les études d'impacts. Bref, se construit à cette époque toute une « grammaire de la participation » nourrie par les contributions de personnes telles que Arnstein, ou en France Pierre-Frédéric Ténière-Buchot et Christian Garnier qui introduisent les premières distinctions entre « participation active » et « participation inactive », « participation provoquée » et « participation spontanée » ; tandis que se développe une controverse très vive – mais que l'on a un peu oubliée, au sein du mouvement associatif, sur l'opportunité de s'engager ou non dans la participation. Ce qui est intéressant dans cette période, c'est l'idée que la participation ne peut être dissociée de ses conditions socio-politiques, de la position des différents acteurs, de l'évolution de leurs moyens d'action, de leurs droits ou de leur capacité à conclure des alliances. Elle ne peut non plus être dissociée des mécanismes d'appropriation d'un certain nombre d'intérêts collectifs aux niveaux locaux, pas plus que de l'amélioration des outils d'aide à la décision. « Aucun débat public, lit-on dans le compte rendu du colloque d'Arc et Senans de 1976, n'est dissociable des conflits d'acteurs et des systèmes de décision dans lequel il se situe ». On retrouve cette articulation entre innovation

dans les procédures, développement de nouveaux droits du mouvement social, et innovation dans les outils d'aide à la décision, dans le rapport Delmon (lui aussi de 1976), qui est apparemment tombé dans les oubliettes des placards administratifs. Il liait pourtant explicitement le développement de la concertation non seulement avec le droit à l'information, mais aussi avec la réforme du statut des associations, ou l'augmentation de la capacité d'un certain nombre d'acteurs à intervenir réellement et efficacement dans le débat public.

Le problème de cette période est, naturellement, que les procédures de décision restent fermées. Mais on commence à s'intéresser aux expériences menées à l'étranger. Ainsi au début des années 1970 discute-t-on pendant deux ans en Angleterre de l'implantation d'un troisième aéroport à Londres, autour de la commission Roskill. On y remarque en particulier l'importance accordée aux nouveaux outils de consultation du public, avec par exemple les premières évaluations contingentes¹. On peut également citer avec intérêt la commission d'enquête parlementaire canadienne², qui fait une étude sur la construction d'un gazoduc de cinq mille kilomètres dans la vallée de la Mac Kenzie. La démarche adoptée n'est pas sans rappeler celle de la DUCSAI avec à la fois des auditions générales pour discuter de l'utilité du projet, et des « audiences de communauté » qui se rapprochent des débats locaux avec la population directement impliquée par ce projet. Mais la commission d'enquête parlementaire ajoute deux autres éléments de concertation intéressants : une structure de débats entre les acteurs économiques concernés, et une quatrième audience permettant de rassembler tous les gens qui ne sont pas directement « parties prenantes », au niveau de l'ensemble du pays, et auxquels on va demander leur avis général sur le processus, en tant que « préoccupés ». Finalement, je crois que ce que l'on peut retenir de cette première période, par rapport à la DUCSAI, c'est justement la volonté de ne pas séparer les procédures de l'analyse socio-politique des conditions de leur appropriation et de l'évolution des outils d'aide à la décision.

1. Elles font apparaître que si l'on consulte les gens pour savoir s'ils accepteraient d'être compensés financièrement de la future proximité d'un nouvel aéroport, 60 % répondent par la négative.

2. Au Canada, le débat public est lié au Parlement.

Les années 1980 représentent en France un changement majeur par rapport aux années 1970 en ce qu'elles voient se multiplier les expérimentations de toutes formes en matière de participation, à de petites échelles. C'est également une période au cours de laquelle ces expérimentations vont d'échec en échec dans tous les domaines. On expérimente par exemple les nouvelles formes d'enquête publique après la loi Bouchardeau, les auditions publiques, les référendums locaux, les états généraux nationaux ou régionaux, différents systèmes de médiation, les commissions d'information locales comme celle qui est mise en place autour de la construction de la centrale nucléaire de Civaux, et les auditions d'experts organisées par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques¹. L'arsenal disponible est donc déjà très étendu, mais les succès demeurent rares. On peut cependant noter quatre changements majeurs. D'abord (1), comme le note Laurent Mermet², on sort progressivement du fourre-tout de la participation, c'est-à-dire que l'on est de plus en plus capable de discerner les procédures adaptées à chaque cas. On comprend par exemple que la médiation ne fonctionne pas de la même manière que l'audition publique. Ensuite (2), on commence à comprendre les raisons de cette série d'échecs et des rares succès. On accorde par exemple un certain crédit au succès – qui s'avèrera par la suite très provisoire – de l'expérience de la « Semidora » (chargée de choisir les implantations des décharges de déchets industriels) dans la région Rhône-Alpes. On analyse aussi de mieux en mieux (3) au cours des années 1980 ce que la participation peut réellement modifier dans les processus de décision. Comme dans les années 1970, les procédures de participation ne sont pas dissociées des processus et outils d'aide à la décision, et les cahiers du GERMES en témoignent très clairement puisqu'on y parle essentiellement de jeux d'acteurs, de négociation, de systèmes d'alliances, d'utilisation plus ou moins manipulatrice des outils de calcul économique, etc. L'intégration reste donc très forte entre la participation et les outils d'aide à la décision si bien que l'on comprend beaucoup

mieux ce que la participation peut apporter ou pas aux choix politiques. Enfin (4), on mesure de mieux en mieux, à partir de cette période, les tensions et les problèmes d'articulation qui se posent entre les procédures de participation et d'autres facteurs, *a priori* extérieurs : articulation avec l'accès à l'information et l'organisation de l'expertise (à laquelle on commence à s'intéresser à la fin des années 1980) ; liaison entre démocratie participative et démocratie représentative (dans un contexte d'accélération de la décentralisation) ; importance des modes de structuration du mouvement associatif et du rôle de médiation joué par les groupements fédératifs (au moment où ces structures s'affaiblissent) ; articulation, enfin, avec les problèmes de construction des intérêts collectifs locaux (avec, en contrepoint, l'échec des tentatives de gestion patrimoniale – ou en bien commun – des territoires ou ressources locales).

Les années 1990 sont, d'une certaine façon, les symétriques des années 1970. On entre enfin dans une phase d'institutionnalisation du débat public, et de mise en place de structures de suivi de ce débat. Parallèlement, on assiste à une extraordinaire polarisation de la recherche sur le fonctionnement de ces procédures - dans un contexte marqué à la fois par le développement des approches cognitives et le passage de la « politique » ou de la « décision publique » à « l'action publique » : on peut parler aussi de « gouvernance ». Le débat perd donc son caractère d'exceptionnalité. Mais tout se passe comme si, en même temps, la « procédure » était de plus en plus déconnectée de tout ce qui fait le substrat de la démocratie participative. Cette déconnexion prend des formes multiples. Déconnexion, d'abord, entre le fonctionnement des procédures et l'analyse des intérêts. On en a un bon exemple dans la DUCSAI avec la « disparition » de certains acteurs clés. Découplage, aussi, entre les phases ou structures de concertation et les phases ou structures de décision : on reste, fondamentalement, dans un système « *decide, announce, defend* » avec du côté des chercheurs, un intérêt beaucoup plus faible pour ce qui se passe à l'intérieur de la « boîte noire » du fonctionnement

1. Créé par la loi 83-609 du 8 juillet 1983.

2. Mermet (L.), 1988, in G. Barrouch, J. Theys (dirs.), *L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets*, Cahiers du GERMES n° 12, Paris.

L'environnement en débat

administratif ou interministériel. Déconnexion, également, avec la dynamique des structures de médiation et l'organisation du mouvement social : et, par exemple, l'accent n'est pas suffisamment mis sur le rôle joué ou pas par les grandes associations qui sont à la fois nationales et locales. Faible intérêt, en outre, porté aux problèmes d'articulation entre démocratie participative et démocratie représentative. Dans le rapport d'évaluation publié en 2002¹, Bettina Laville insiste pourtant sur les problèmes liés à l'intégration des travaux de la DUCSAI avec les réflexions des élus au niveau régional et avec le parlement au niveau national. Enfin, la déconnexion concerne aussi les outils d'aide à la décision, sur lesquels je ne crois pas que l'on ait beaucoup progressé depuis les années 1970 : où en est l'analyse multicritère ? où en sont les études d'impacts de plans et programmes ? a-t-on tiré tous les enseignements de la démarche prospective sur le troisième aéroport ? Je me demande, à la limite, s'il n'y a pas en matière d'outils d'aide à la décision une certaine régression conceptuelle par rapport à la décennie 1970.

Je voudrais conclure en mettant l'accent sur ce que finalement la DUCSAI révèle en matière de programme de recherche à mener en priorité. D'une part, j'ai le sentiment que l'on a atteint une certaine limite en matière d'analyse des procédures et qu'il est temps désormais de les sortir du « ghetto » où on les a enfermées pour « recontextualiser » la participation du public aux décisions qui le concernent. D'autre part, il me semble qu'il faudrait s'interroger à l'avenir sur les moyens de passer du débat public comme « événement » à une véritable culture de la concertation – avec ses ouvertures et ses limites – ce qui rejoint les nombreuses interrogations actuelles sur le fonctionnement de notre démocratie.

Pierre Zémor

Je souhaiterais souscrire de manière très intéressée au panorama dressé par Jacques Theys. J'ai effectivement eu de nombreuses occasions de ressentir les difficultés liées à la déconnexion entre les procédures et leur contexte. Encore nous sommes-nous arrêtés ici aux années 1990, mais nous sommes déjà en 2002. Que nous réserve cette nouvelle décennie ? Si l'on tient compte du courant nihiliste², qu'analyse le dernier ouvrage d'André Glucksmann, on peut s'interroger sur les réponses que l'on pourra trouver à la pure contestation qui émerge dans certains débats alors qu'on s'enfermerait dans les problèmes procéduraux fort éloignés des modalités nouvelles de l'acceptation sociale.

Quant aux liens entre participation et démocratie représentative, je voudrais seulement préciser que j'ai pris l'initiative dans le cadre de DUCSAI, en dehors des réunions publiques, de rencontres avec des délégations parlementaires s'occupant d'aménagement du territoire. La commande politique en a visiblement été quelque peu étonnée, mais je crois que cela constitue bel et bien une voie d'interaction avec les élus – pas seulement avec l'exécutif – à approfondir.

Laurent Mermet

Merci. Je rappelle pour conclure cette discussion qu'il y a dans le programme CDE un projet de recherche mené par Philippe Warin du CERAT et intitulé « La concertation avec le public construite par la recherche. Une étude rétrospective des productions scientifiques », qui consiste à faire un historique des commandes publiques de recherche sur la concertation et la décision au cours des 25 dernières années.

1. Laville (B.), 2002, *Rapport d'évaluation de la DUCSAI*.

2. Glucksmann (A.), 2002, *Dostoïevski à Manhattan*, Robert Lafont, Paris.

Discussion avec le public

Bernard Barraqué

D'abord, rappelons qu'au début des années 1980, suite à l'élection de François Mitterrand et à la multiplication des conflits autour de plusieurs aéroports français, une sorte de DUCSAI a été conduite par un conseiller d'État, Christian Gabolde ; j'avais d'ailleurs vivement recommandé à Pierre Zémor de l'entendre et de tenir compte de son expérience. Il avait animé une commission de concertation autour de Roissy qui avait largement échoué, mais son rapport contenait un certain nombre de propositions intéressantes qui ont été appliquées : par exemple la création des Commissions consultatives de l'environnement et de la redevance sur les avions modulée selon le bruit.

Ensuite, en tant que membre du conseil national du Bruit, j'ai des raisons de croire que la DUCSAI a pour origine le problème du bruit des avions, avec le crash du Concorde comme déclencheur. Or le peu de temps qui vous a été accordé vous a piégé, en vous amenant à vous détourner de cette question du bruit qui était posée au départ, pour vous concentrer sur celle du trafic futur du troisième aéroport – que vous ne pouviez pas traiter étant donnée la médiocrité des modèles de prévision dont nous disposons actuellement. Je vois là une limite importante au processus.

Enfin, vous avez fait animer les débats par deux journalistes, ce qui je crois n'était pas du tout adapté malgré leur qualité : il ne faut pas confondre médias et médiation.

Florence Rousse

Direction générale de l'Aviation civile

Pour revenir sur les différentes figures du chercheur que nous a proposées Laurent Mermet, il y a un rôle qui me semble utile mais que je n'ai pas beaucoup vu joué, c'est d'apporter une contribution scientifique au débat public sur les questions de bruit, de pollution, d'évolution du trafic aérien, d'évolution de la société, etc. Il me paraîtrait souhaitable que davantage de chercheurs nourrissent les débats par des recherches financées par ailleurs sur différents thèmes. Des sujets comme l'évolution de la ville, l'urbanisation autour des aéroports, de

l'organisation du territoire, etc., sont très compliqués pour les gens qui participent aux débats alors que la recherche pourrait sans doute leur apporter des éclairages.

Mais pour revenir à la question centrale de ce séminaire qui est de savoir jusqu'où l'on peut s'entendre autour des aéroports, et dans quelle mesure la concertation peut y concourir, je voudrais livrer une réflexion personnelle. Autant je pense que l'on peut discuter très valablement pour savoir si la France a besoin d'un nouvel aéroport, pour déterminer, une fois que l'on sait à peu près où doit être l'aéroport, où on le met exactement et comment on organise le territoire alentour, avec quelles conditions, autant je suis assez perplexe sur les perspectives offertes par les débats sur les sites en général. Pour répondre aux critiques formulées par Pierre Lascoumes, ce n'est pas la façon dont le débat a été conduit qui est à incriminer mais les termes de référence qui l'ont guidé. Il était justement censé organiser la discussion d'une localisation générale pour le nouvel aéroport, afin de faire des propositions pour éclairer le gouvernement sur ce point : je ne suis pas sûre que l'on puisse aller très loin dans cette direction. Je crois que la plupart des critiques que nous avons entendues viennent de là. Par exemple, dire que des acteurs majeurs ne se sont pas exprimés est faux : ils se sont beaucoup exprimés au début du débat, mais ensuite ils ont pris peur et se sont retirés parce qu'ils estimaient qu'ils n'avaient pas à prendre parti dans le choix du site.

Jean-Michel Fourniau

INRETS

Je tiens à souligner qu'il y a en France une tradition assez ancienne d'administration consultative. À partir de là, comprendre comment la participation et la logique des démocraties participatives viennent bousculer cette tradition est loin d'être évident. La DUCSAI a d'ailleurs très bien montré que le Gouvernement mélangeait complètement les deux, puisque Pierre Zémor avait en même temps une mission d'administration consultative consistant à mener à bien une consultation, et son rôle de président de la

L'environnement en débat

Commission nationale du débat public qui relève typiquement de la démocratie participative. Il y a donc encore des choses à clarifier.

Du coup, quand Jacques Theys nous fait remarquer que les années 1990 ont été à la fois une phase d'institutionnalisation de la concertation et de polarisation de la recherche sur les procédures, il faut avoir conscience de la connexion forte entre ces deux phénomènes. En effet, les chercheurs essaient de se poser des questions qui ont une certaine actualité : en pleine phase d'institutionnalisation, il est logique qu'ils essaient de se saisir des questions de procédures parce que ce sont elles qui à cette période se traduisent dans le droit et dans la loi. Je pense d'ailleurs que le réservoir de questions concernant les rapports entre administration consultative et participation, l'institutionnalisation de la concertation, la place de l'expertise, etc., qui date des années 1990, n'est pas épuisé. Je regretterais que l'on en revienne trop rapidement à des recherches centrées sur les outils d'aide à la décision, au plus près de l'administration, qui risquent de ne pas faire complètement le bilan et l'évaluation de cette phase d'institutionnalisation du débat public et d'autres formes de participation en France.

Marc Guérin

France nature environnement

J'ai participé à Marseille à un débat dont la précision aseptisée m'a donné beaucoup de satisfaction, mais qui ne m'a pas apporté beaucoup de précisions pour le groupe associatif auquel j'appartenais. Je pense qu'il faut réfléchir aux moyens de développer des débats contradictoires qui mettent en présence à la fois la démocratie représentative et la démocratie participative. Les associations viennent donner, proposer, suggérer, et je crois que les élus doivent exprimer et soutenir leurs positions face à elles, même si je veux bien croire que cela ne soit pas aisé.

Pierre Zémor

D'abord, pour répondre à Bernard Barraqué sur l'historique de la sollicitation qui mène à

DUCSAI, je ne crois pas qu'elle soit seulement conditionnée par le crash du Concorde. Si l'on se penche sur le processus de décision depuis des années, avec la mission Douffiagues notamment, il y avait effectivement un long silence. Le Gouvernement ne pouvait pas terminer son mandat en ayant suspendu une décision sans la remplacer par une autre. Or il s'agissait d'un dossier pour le moins conflictuel, le couvercle a été maintenu sur la marmite prête à bouillir le plus longtemps possible, au point de condamner la concertation à un calendrier extrêmement serré.

Ensuite, je crois que parler d'opacité du processus de décision est exagéré. On a obtenu dans un premier temps que soit dressé un « portrait robot » de ce que le Gouvernement entendait par « aéroport ». Cela a nécessité de multiples réunions interministérielles mais a finalement pu être rendu public dans un document de quarante pages. De même, nous avons demandé quels seraient les critères de choix du Gouvernement pour le site à retenir et là encore, ils ont été longuement discutés puis publiés. Je suis d'accord avec Pierre Lascombes que l'État avait tendance à vouloir rester sur la rive, mais le débat public l'a obligé à être présent et plutôt transparent qu'opaque.

Enfin, je voudrais clarifier le malentendu qui conduit Jean-Michel Fourniau à penser que j'ai pu jouer deux rôles mêlant administration consultative – si l'on s'en tient superficiellement à l'apparence de ce qu'est un conseiller d'État – et démocratie participative. Contrairement à la mission Douffiagues, je n'ai jamais eu à donner mon avis. Toutes les observations que je formule dans les documents DUCSAI ne sont que des synthèses de ce qui ressort directement du débat public et des quelques échanges avec les instances interministérielles, et sont d'ailleurs présentées comme telles. Cette mission *intuitu personae* m'a fait jouer un rôle voisin de président d'une commission particulière de la CNDP, la qualité du débat étant constamment surveillée par une commission *ad hoc*.