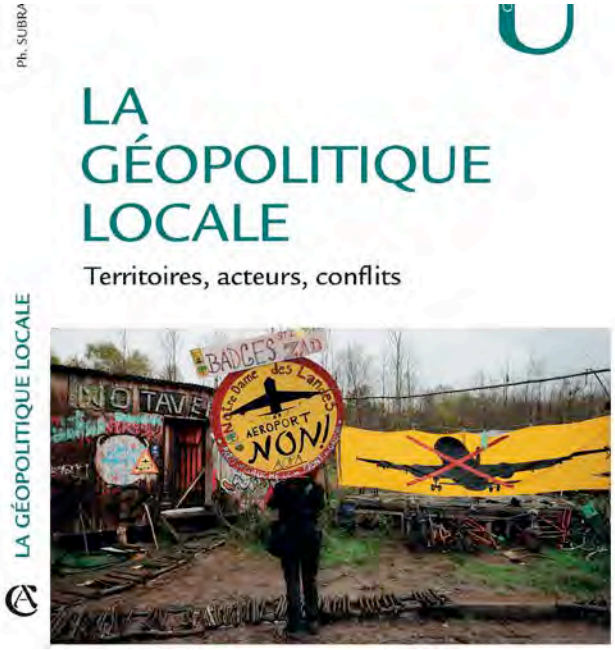
Démocratie participative et contestation environnementale.

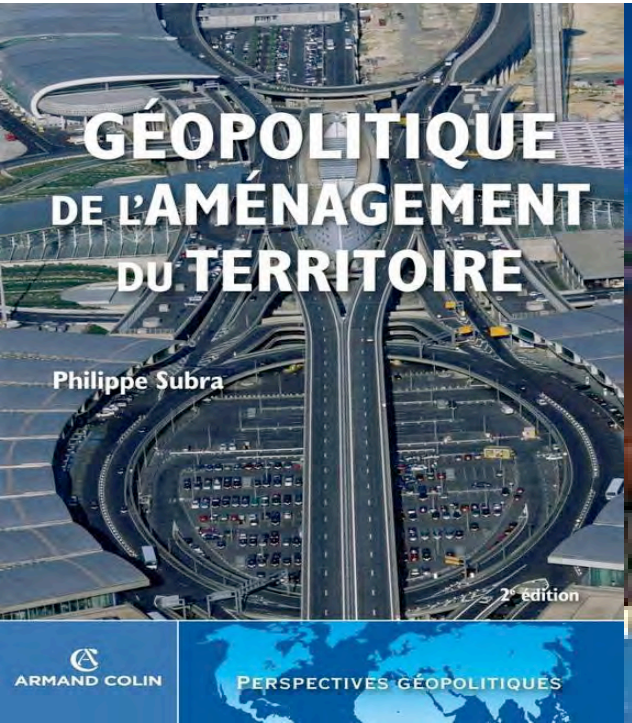
Quel bilan tirer de 20 ans de débats publics ?

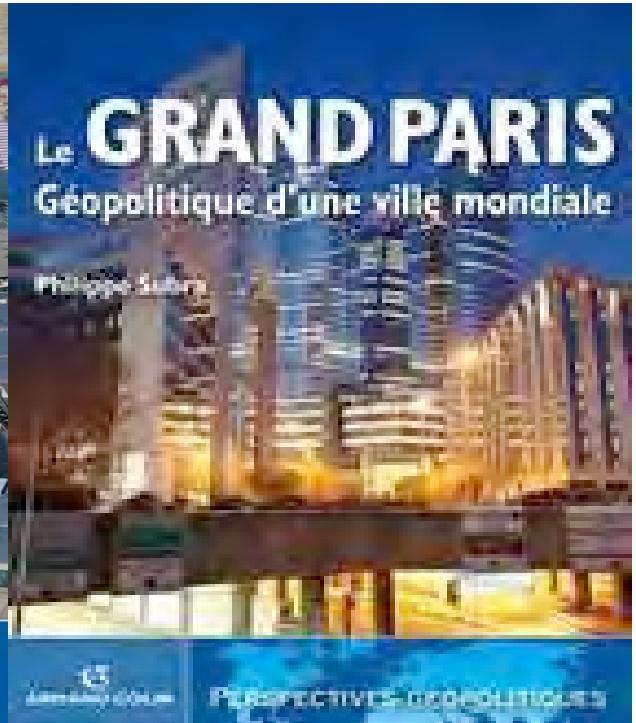
Philippe Subra – 20 mai 2016

LA GÉOPOLITIQUE LOCALE
Territoires, acteurs, conflits
Aéroport de Notre-Dame-des-Landes, barrage de Sivens, dossier du Grand Paris, redécoupage des régions, rivalités électorales… jamais les questions d'aménagement et de gouvernance du territoire n'ont suscité autant de débats, de controverses, de mobilisations. Sous leur aspect technique, ces conflits sont d'ordre politique, ou plus exactement géopolitique, car ce qui s'y joue à chaque fois, c'est l'usage et le contrôle d'un territoire que se disputent des acteurs aux intérêts contradictoires.
Cet ouvrage montre comment l'approche géopolitique permet de mieux comprendre ces réalités. Après un rappel des concepts et des raisonnements de la démarche géopolitique, il analyse les grands conflits autour des projets et politiques d'aménagement du territoire, tire le bilan des pratiques de concertation, analyse les questions de gouvernance et d'organisation territoriale ainsi que les stratégies de conquête électorale.
Assorti de plus de 50 cartes et schémas explicatifs, et de 8 études de cas, il constitue un outil sans équivalent de compréhension et d'analyse d'un certain nombre d'évolutions auxquelles est confrontée la société française.
PHILIPPE SUBRA est géographe, professeur à l'Institut français de géopolitique (IFG) de l'université Paris 8 où il dirige le master de Géopolitique locale. Il est membre du comité de rédaction de la revue Hérodote.


Ph. SUBRA
LA GÉOPOLITIQUE LOCALE
Territoires, acteurs, conflits
LA GÉOPOLITIQUE LOCALE

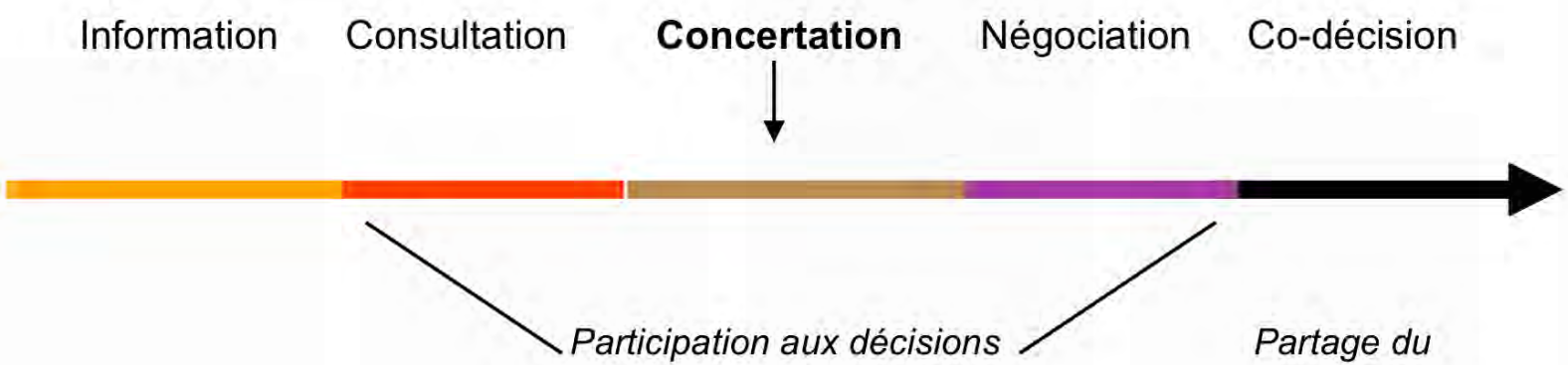
DOCUMENT
PHILIPPE SUBRA
ZONES À DÉFENDRE
De Sivens à Notre-Dame-des-Landes
l'aube


GÉOPOLITIQUE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
Philippe Subra
2e édition
ARMAND COLIN
PERSPECTIVES GÉOPOLITIQUES


Le GRAND PARIS
Géopolitique d'une ville mondiale
Philippe Subra
PERSPECTIVES GÉOPOLITIQUES

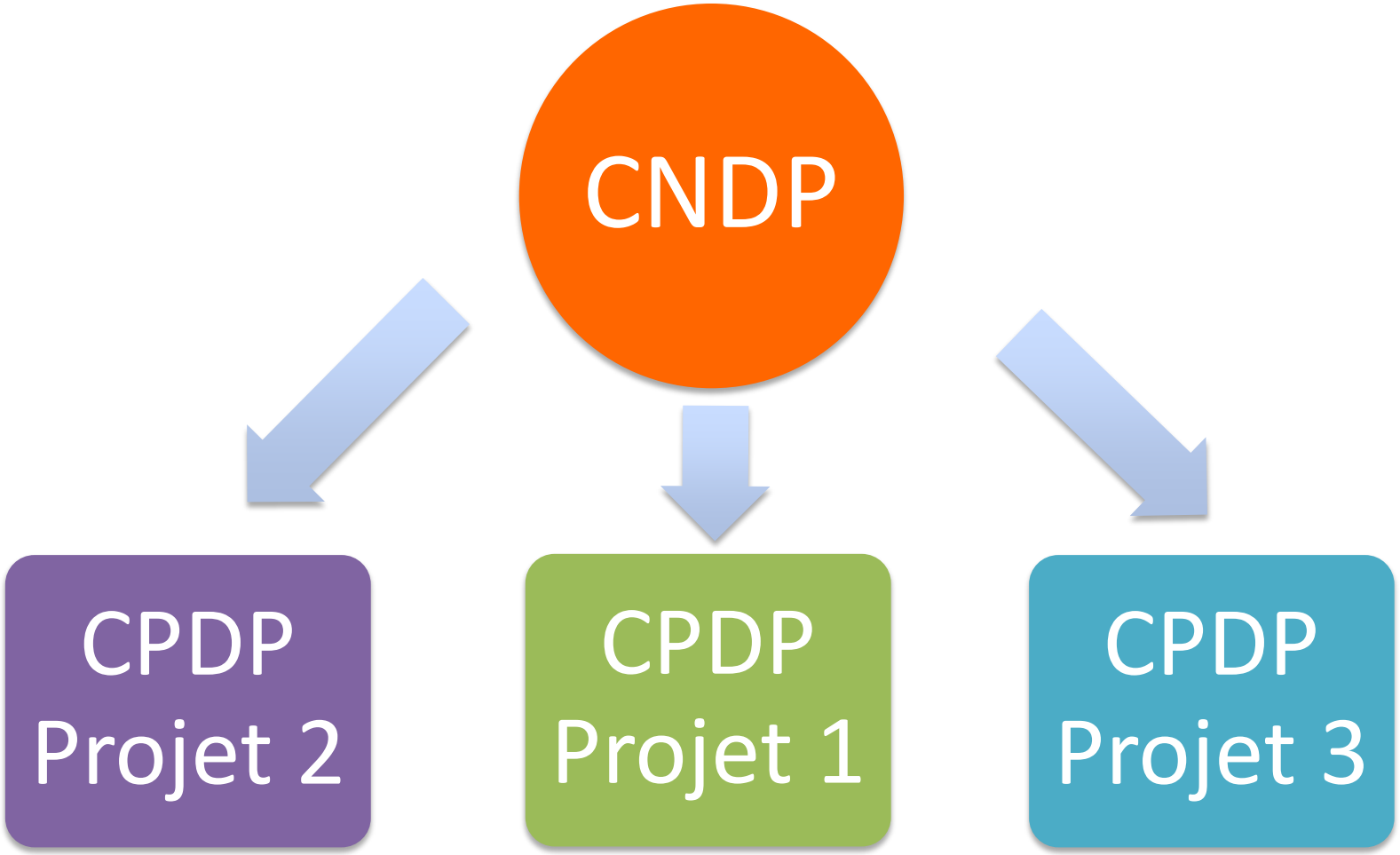
HÉRODOTE
revue de géographie et de géopolitique
3e trimestre 2014
N° 154
23 €
FRANCE
POUVOIRS
ET TERRITOIRES

Schéma : L'échelle croissante de la participation aux décisions



© Philippe Subra - IFG

L’articulation entre la CNDP et les CPDP



Les présidents et vice-présidents de la CNDP depuis 1997

Mandat	Président (P) et vice-présidents (VP)	Fonctions antérieures
1997-2000	Hubert Blanc (P)	Préfet, conseiller d'Etat
2000-2002	Pierre Zemor (P)	Membre de plusieurs cabinets ministériels de Michel Rocard, conseiller d'Etat, conseiller régional PS en Île-de-France
2002-2006	Yves Mansillon (P) Philippe Marzolf (VP) Georges Mercadal (VP)	Préfet Délégué général de l'association Orée Ingénieur des Ponts, VP du Conseil général des Ponts-et-Chaussées
2006-2011	Philippe Deslande (P) Philippe Marzolf (VP) Patrick Legrand (VP)	Préfet Délégué général de l'association Orée Ingénieur agronome, ex-président de France Nature Environnement
2013-2017	Christian Leyrit (P) Jacques Archimbaud (VP) Laurence Monnoyer-Smith (VP)	Ingénieur des Ponts, VP du CGEDD, préfet, directeur des routes Enseignant, militant de l'économie alternative et solidaire Directeur adjoint du cabinet de C. Duflot, ministre du Logement et de l'Egalité des territoires Universitaire, démissionnaire en 2015 en raison de sa nomination comme déléguée interministérielle au développement durable

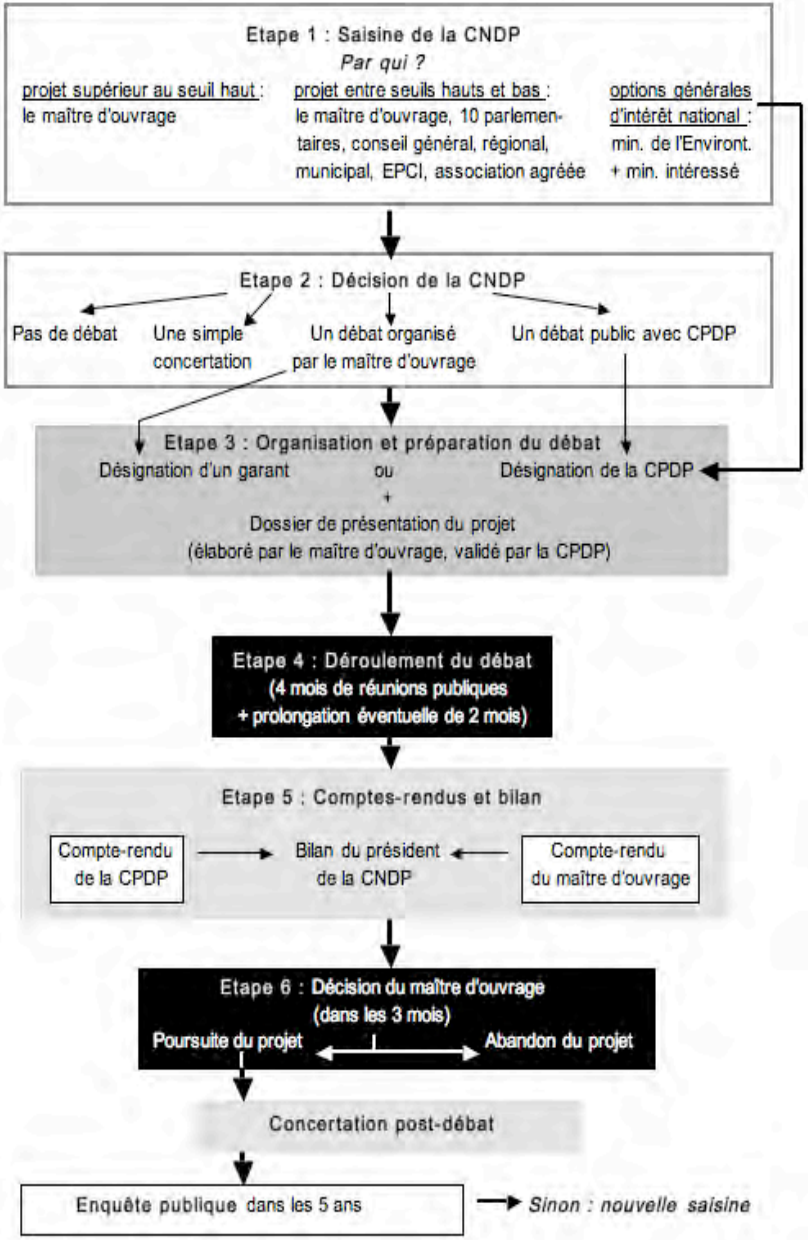
Source : CNDP

Les critères financiers et physiques requis pour l'organisation d'un débat public

Types de projets	Seuil bas	Seuil haut
Projets ferroviaires (LGV, RER, tramways, autres)	coût entre 150 et 300 M € ou longueur entre 20 et 40 km	coût > 300 M € ou longueur > 40 km
Autoroutes	coût entre 150 et 300 M € ou longueur entre 20 et 40 km	coût > 300 M € ou longueur > 40 km
Voies navigables	coût entre 150 et 300 M € ou longueur entre 20 et 40 km	coût > 300 M € ou longueur > 40 km
Lignes THT	tension entre 200 et 400 kV et longueur supérieure à 15 km	tension > 400 kV et longueur > 15 km
Aéroports	coût entre 35 et 100 M €	100 M €
Gazoducs	diamètre d'au moins ≥ 600 mm et longueur entre 100 et 200 km	diamètre d'au moins ≥ 600 mm et longueur > 200 km
Oléoducs	diamètre d'au moins ≥ 500 mm et longueur entre 100 et 200 km	diamètre d'au moins ≥ 500 mm et longueur > 200 km
Barrages, retenues	capacité entre 10 et 20 M m3	capacité > 20 M m3
Transferts d'eau de bassin fluvial	débit entre 0,5 et 1 m3/seconde	débit ≥ 1 m3/seconde
Installations nucléaires	coût entre 150 et 300 M €	coût > 300 M €
Equipements industriels	coût entre 150 et 300 M €	coût > 300 M €
Equipements culturels, sportifs, scientifiques, touristiques	coût entre 150 et 300 M €	coût > 300 M €

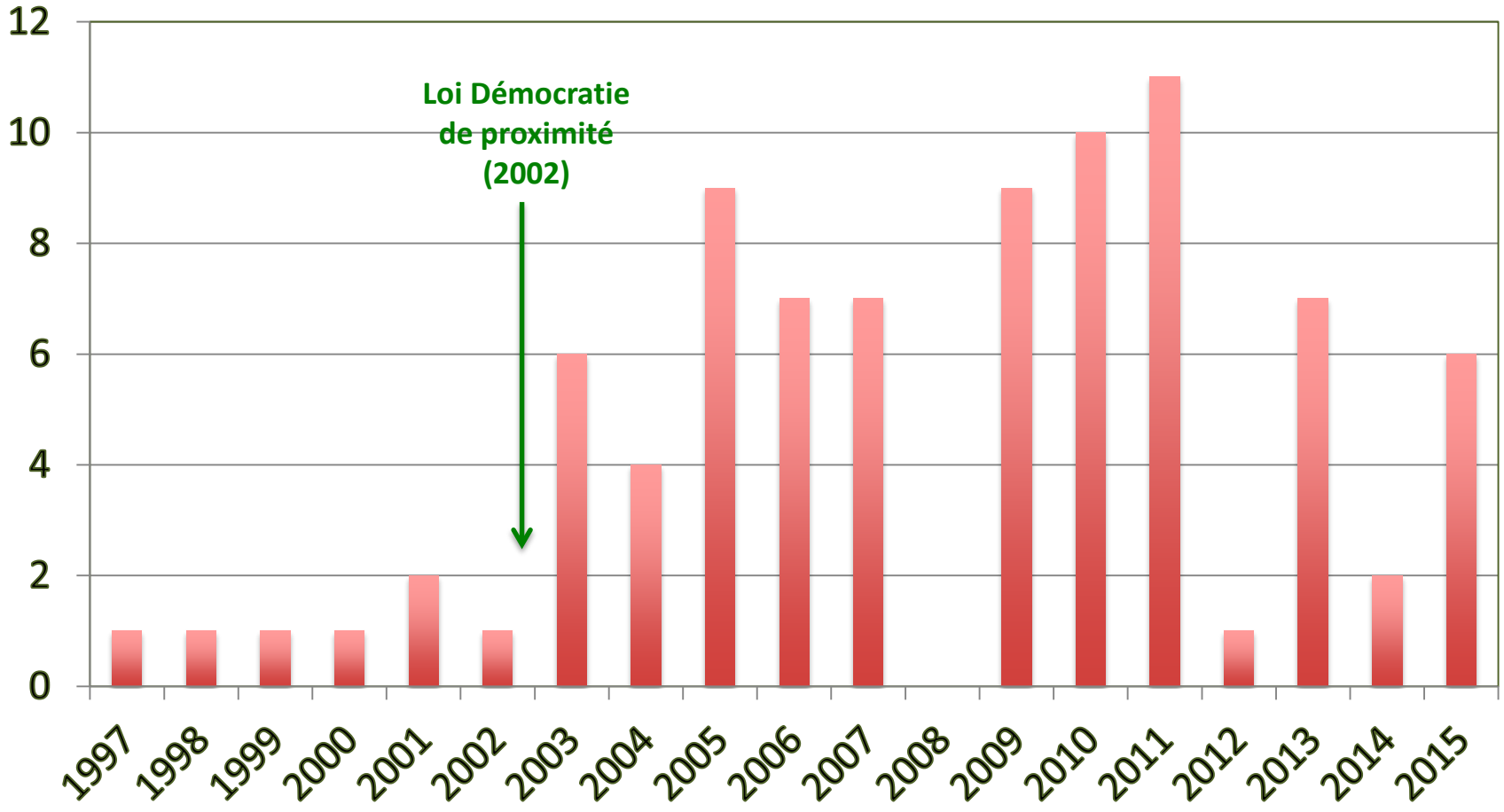
Source : CNDP

L'organisation et le déroulement d'un débat public

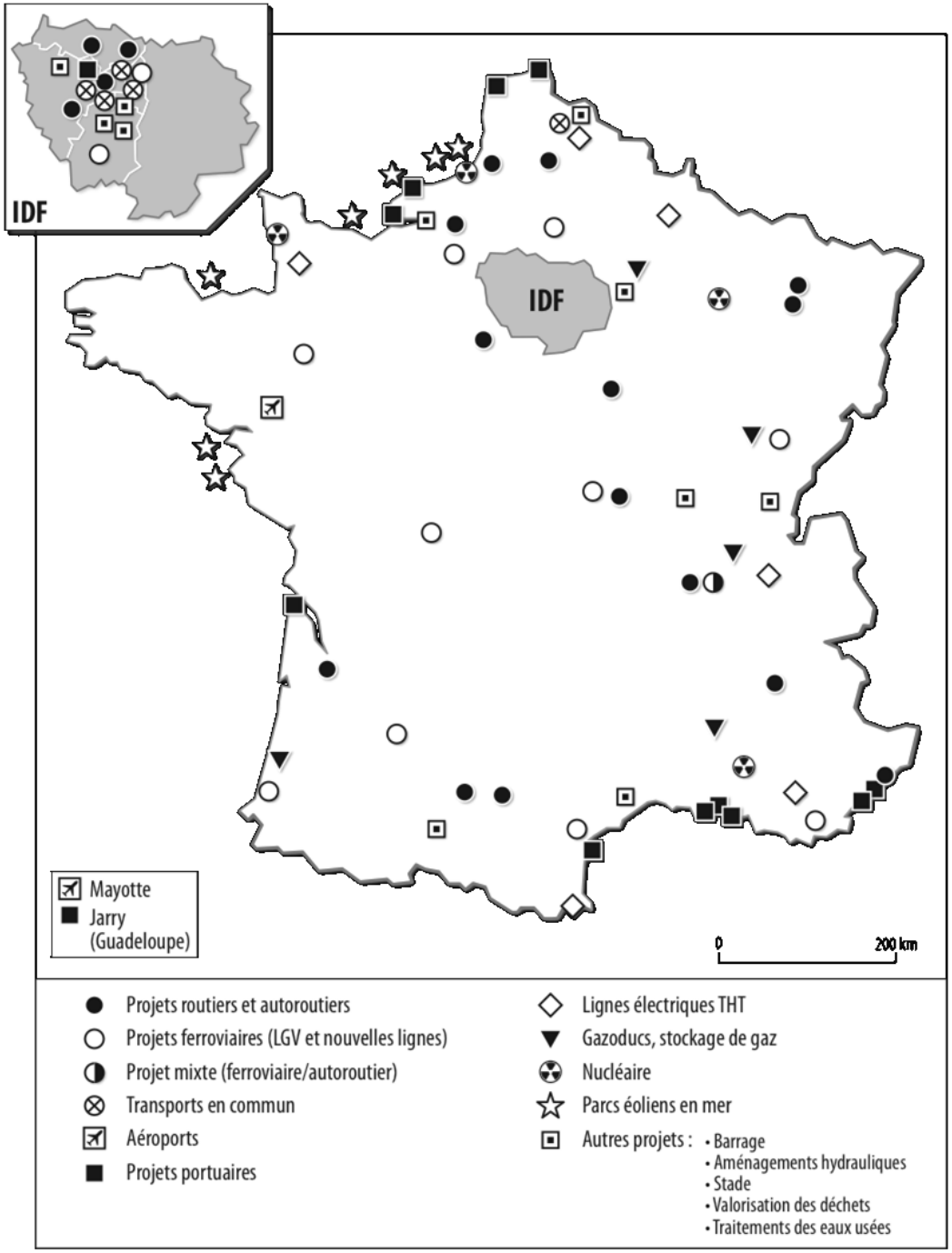


La montée en puissance du débat public

(nombre de débats par an)



86 débats publics en 20 ans (1997-2016)



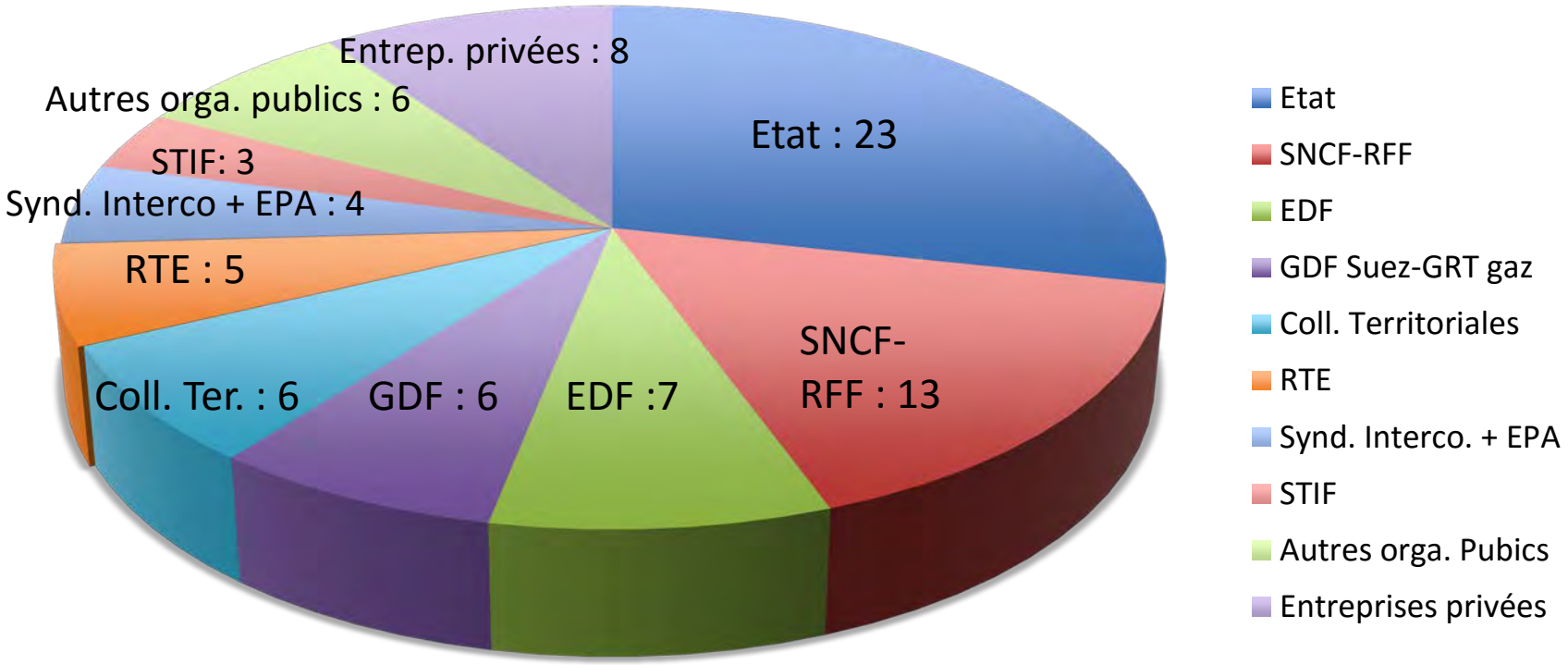
Les débats publics par types de projets (débats organisés par la CNDP ou confiés au maître d'ouvrage entre 1997 et 2015)

Types de projet	Nombre de débats	Types de projet	Nombre de débats
Autoroutiers et routiers	18	Projets gaziers	9
Ferroviaires	13	Nucléaire	6
Option générale en matière de transport	1	Eolien en mer	7
Transports en commun urbains	5	Ouvrages hydrauliques	5
Aéroports	2	Déchets, eaux usées	2
Portuaires	8	Installations sportives, de loisirs, centres commerciaux	4
Lignes THT	5	Autres (nanotechnologies)	1

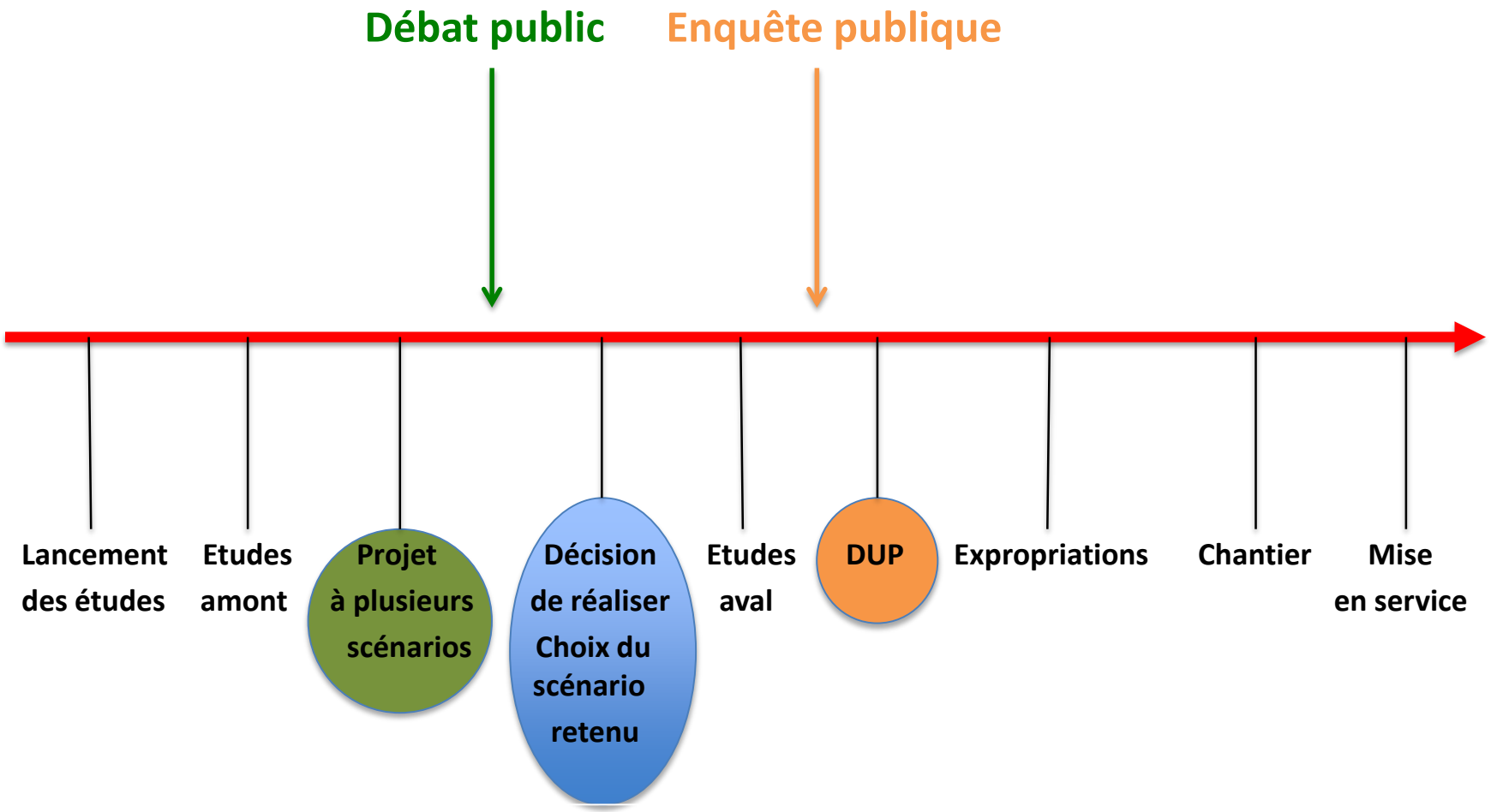
Source : CNDP

Les 71 maîtres d'ouvrage concernés

(nombre de débats par type de maître d'ouvrage)



Quand le débat public intervient-il dans l'histoire d'un projet ?



Les justifications du projet

LA LIGNE À GRANDE VITESSE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

Pourquoi ?

OUVRIR ICI

La grande vitesse

pour améliorer l'accessibilité de la région

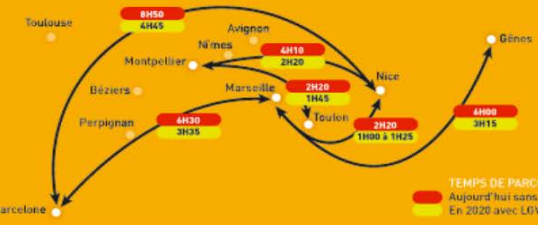
EN 2020 AVEC LA LGV
MARSEILLE-NICE : DE 1H00 A 1H25 (ACTUEL 2H20)
NICE-PARIS : DE 3H35 A 4H05 (ACTUEL 5H30)
TOULON-PARIS : DE 3H05 A 3H30 (ACTUEL 3H50)

→ **Relier le Var et les Alpes-Maritimes au réseau à grande vitesse français et européen**

Si l'on excepte Paris, aucune capitale européenne ne peut être reliée par le train depuis la Côte d'Azur en moins de 8 heures. La LGV PACA permettra de rompre cet enclavement et d'intégrer la région Provence-Alpes-Côte d'Azur dans le réseau ferroviaire européen de la grande vitesse.

→ **Réaliser le maillon central de l'Arc méditerranéen à grande vitesse**

Aujourd'hui, les trains circulent à la moyenne de 60 km/h entre Barcelone et Gênes... Pas étonnant que, dans cet espace peuplé par près de 10 millions d'habitants, la voiture soit le mode dominant : elle est en effet systématiquement la plus rapide, souvent même deux fois plus rapide, en dépit des conditions de circulation qui s'aggravent. La LGV PACA permettra de rapprocher les agglomérations régionales d'un Arc méditerranéen en pleine croissance et participera à la mise en œuvre d'une Europe mieux équilibrée.



EN 2020 AVEC LA LGV
DE 2 A 3,3 MILLIONS DE VOYAGEURS **TGV** SUPPLEMENTAIRES
2,3 MILLIONS DE VOYAGEURS **TER** SUPPLEMENTAIRES
DE 1,5 A 2,9 MILLIONS DE VOYAGEURS **INTERCITÉS** SUPPLEMENTAIRES

Avec la LGV, le train sera plus rapide que la voiture

En 2020 sur autoroute, à cause des embouteillages, il faudra 3h25 pour relier Marseille à Nice en voiture, contre 1h00 à 1h25 en TGV...

La grande capacité

pour répondre à la congestion des transports dans la région

→ **Sans ligne nouvelle, la ligne Marseille-Vintimille saturée :**

Entre Marseille et la frontière italienne, il n'y a qu'une seule ligne alors qu'il y en a trois dans la vallée du Rhône ! Cela résume tout le problème des circulations d'Est en Ouest en Provence-Alpes-Côte d'Azur... Pour desservir 3 millions d'habitants, circulent sur la ligne Marseille-Vintimille des TGV, des Corail, des TER, des trains de marchandises, aux vitesses très différentes. Cela entraîne des perturbations de circulation, qui finissent par décourager de prendre le train...

→ **Avec la ligne nouvelle, une deuxième ligne Est-Ouest :**

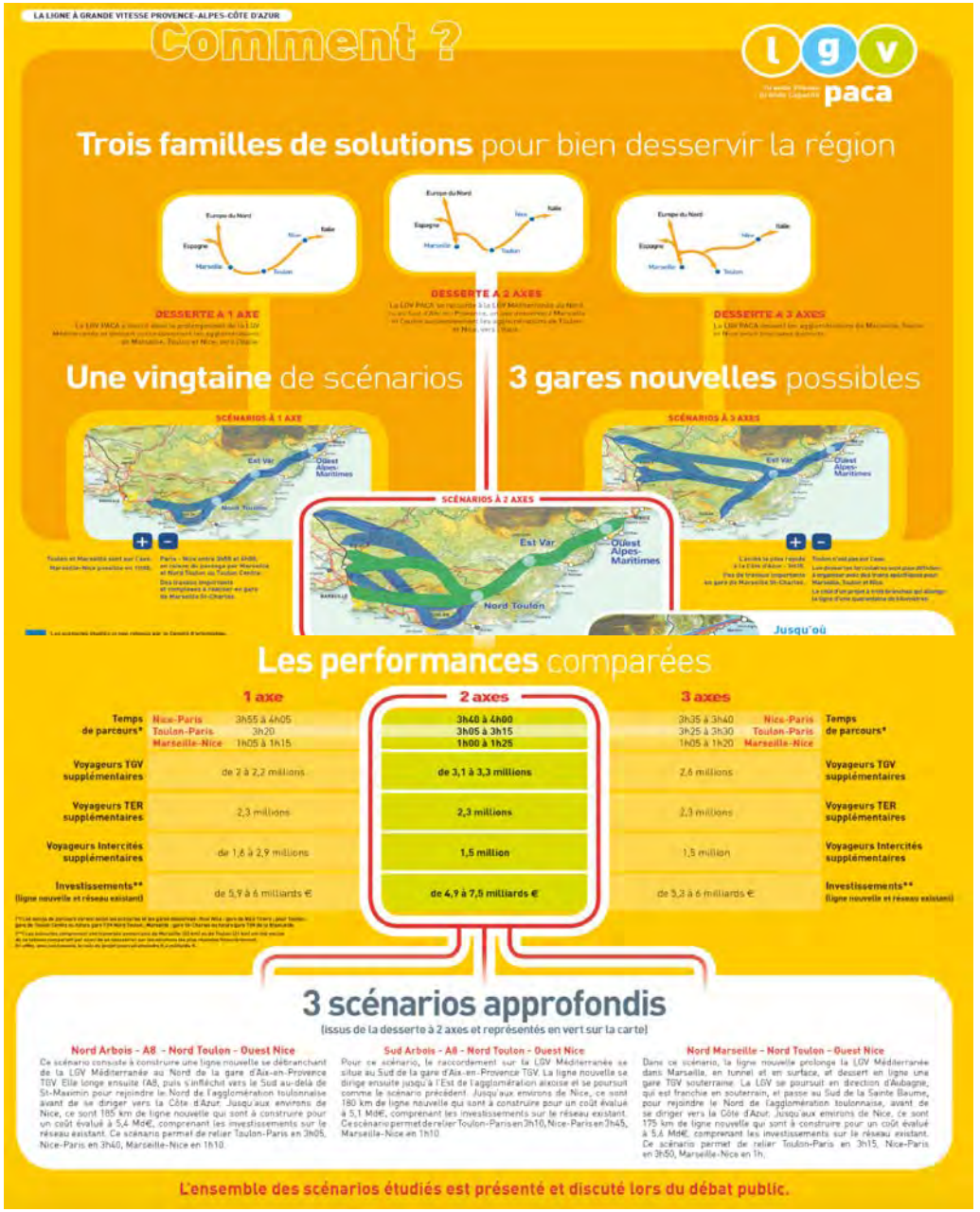
Avec deux lignes, on peut faire circuler plus de trains : sur la ligne nouvelle, outre les TGV, des trains Intercités à grande vitesse entre les agglomérations ; sur la ligne existante, plus de TER avec des fréquences cadencées.

Et si on ne faisait pas la LGV PACA ?

Il faudrait investir 2,5 Md€ sur la ligne Marseille-Vintimille pour faire passer plus de trains mais qui n'iraient pas plus vite. Cela représenterait la moitié du coût de la ligne nouvelle. On répondrait ainsi aux besoins de capacité sans améliorer les temps de parcours.

En améliorant l'offre ferroviaire, rendue plus attractive et compétitive, la LGV PACA permettra de proposer une alternative performante à la congestion routière.

Les scénarios pour la nouvelle ligne



Un exemple de cahier d'acteur :

la Coordination Associative Provençale Pour le Respect de l'Environnement (CAPRE)

LES RAVAGES D'UN FAUX PROGRES...

... inversons la tendance !

1. CE PROJET DE LGV NE DIT PAS SES VRAIS OBJECTIFS.

Grande vitesse et "grande capacité" nous semblent être avant tout un outil de développement de la consommation de transports, au profit commercial du vendeur de déplacement et de celui des constructeurs d'infrastructures.

Loin de répondre à une utilité sociale, il répond d'abord à une **incitation marketing** : satisfaire ses envies en abolissant les distances, avoir une maison à un endroit et travailler à 1000 kilomètres de là... Cette idéologie nous parait désormais trop destructrice pour être davantage encouragée.

A côté de la consommation de transports, il y a la "consommation de Provence" et celle d'espace (par les infrastructures, par l'inflation immobilière) : le projet LGV nous semble en être un instrument privilégié.

Pour autant, nous sommes partisans du **développement des transports ferroviaires** et du développement des villes du pourtour méditerranéen. **Mais la LGV n'est pas faite pour cela**, malgré les efforts de communication de ses promoteurs. D'une part, elle concurrence réellement le train local, utile, en lui ôtant ressources financières et voyageurs potentiels. D'autre part, elle ne relierait pas l'Italie autrement qu'à vitesse réduite (la grande vitesse viendra par Lyon-Turin). La LGV est donc un projet qui nous semble concerner Paris et l'Europe du Nord avant tout.

Il y a à nos yeux discordance entre les objectifs affichés pour ce projet et sa réalité.

2. POURQUOI LES CHOIX TECHNIQUES SONT-ILS UNE CONTRAINTE DU PROJET ET NON L'OBJET PREMIER DU DEBAT DEMOCRATIQUE ?

Il est un point majeur et structurant du projet qui échappe au débat public, c'est celui qui a été opéré par la SNCF dans les années 1970 sur la technologie de grande vitesse : la vitesse TGV s'obtient par la rectitude de l'infrastructure (ligne droite). Pourtant, d'autres technologies moins traumatisantes pour l'environnement existent (par exemple le pendulaire, évacué en deux pages dans la documentation RFF).

Le projet en Provence pourrait être l'occasion de mettre enfin en avant une technologie enfin moderne, exportable, utilisant les couloirs

3. UNE LIGNE A GRANDE VITESSE EN SITE PROPRE : UN IMPACT ENVIRONNEMENTAL TROP LOURD, QUEL QUE SOIT LE SCENARIO.

Il nous semble préjudiciable pour la qualité de la décision publique et la clarté des débats de discuter de l'opportunité d'un projet à partir seulement de grandes options générales. Cela peut conduire à négliger dans un premier temps l'impact des tracés.

→ L'impact sur les espaces naturels.

Au prétexte que "les arbres ne protestent pas", le TGV Méditerranée avait vu son tracé emprunter des espaces naturels protégés (ZNIEFF, ZICO) pour éviter des zones habitées.

Que dire des sites remarquables, des espèces végétales et animales protégées, de l'exceptionnelle richesse qui caractérise les massifs de Ste-Victoire, de Ste-Baume, de la Loube, la forêt des Morières, du Plateau de l'Issole, la Plaine des Maures ? Nous aimerions que la qualité des espaces naturels soit un critère de même poids que les gains de temps ou économies de construction.

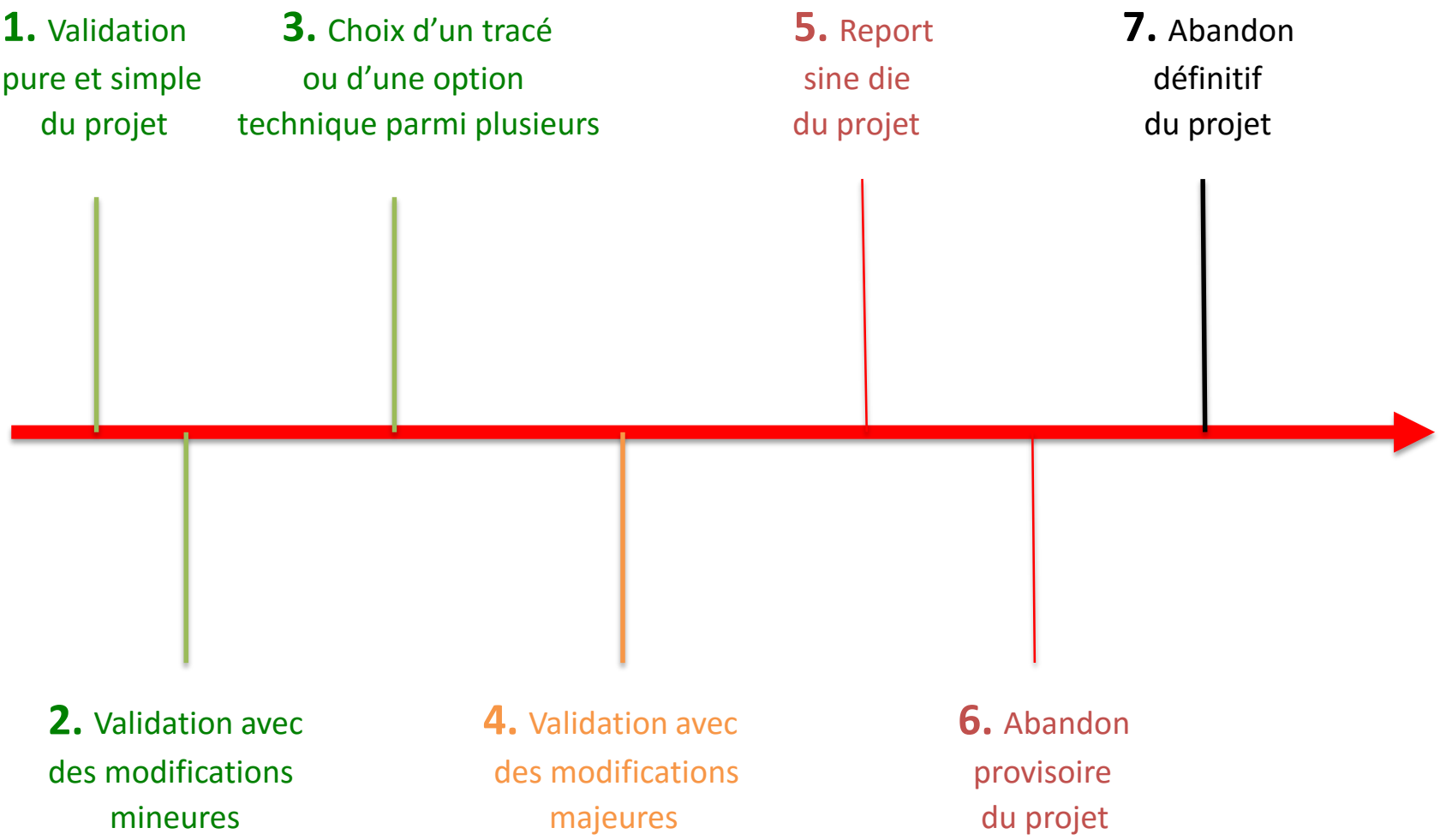
→ L'impact humain.

Une ligne TGV est un traumatisme pour ses riverains. La forte densité de population de notre région, son urbanisation hélas très diffuse multiplient les expositions aux nuisances sonores, visuelles sans parler des pertes patrimoniales. Chercher seulement à "limiter les dégâts" entraînerait surtout un renchérissement considérable du projet (sur ce point, on peut compter sur l'expérience juridique acquise par les riverains au cours du premier TGV Méditerranée).

→ L'impact agricole.

Viticulture, arboriculture, élevage, polyculture, horticulture... L'agriculture provençale a des spécificités liées à sa technicité, son parcellaire souvent modeste et à une terrible concurrence pour l'espace foncier. Les terres agricoles ne représentent plus que 12% du territoire du département du Var. Malgré tout, l'agriculture provençale est performante, exportatrice. Mais elle reste fragile.

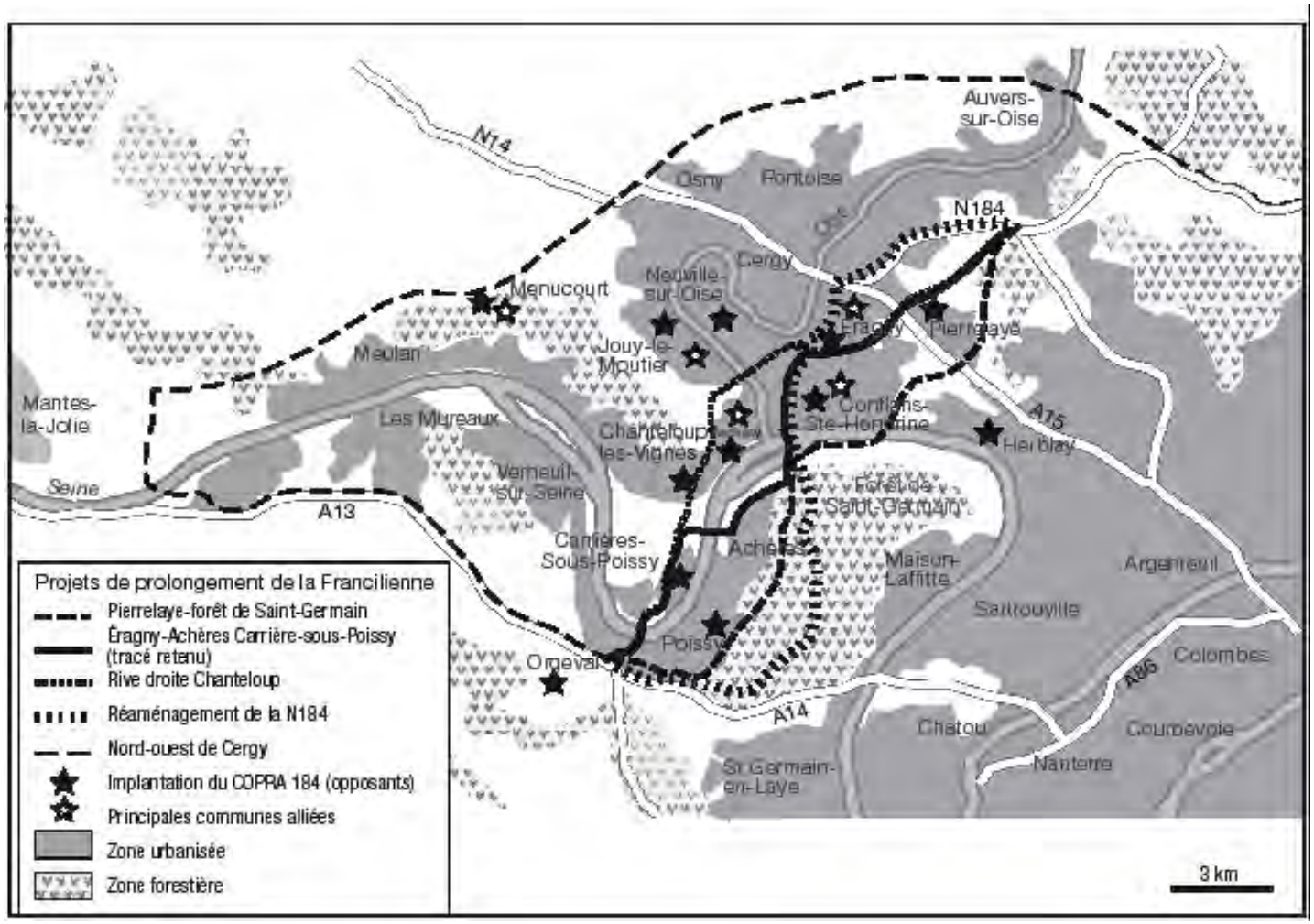
« L'échelle de Richter » de l'effet des débats sur les projets



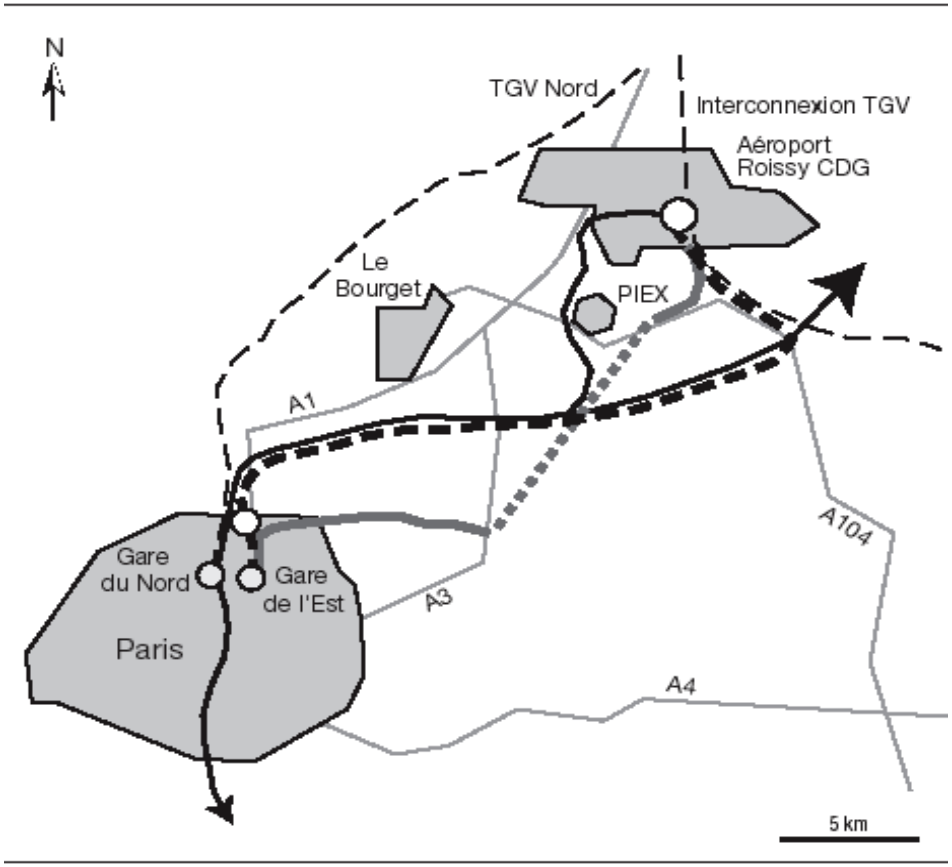
L’articulation possible entre démocratie représentative, participative et directe

	Démocratie représentative	Démocratie participative	Démocratie directe
Phase 1	Lancement des études		
Phase 2		Discussion du projet	
Phase 3			Vote pour ou contre le projet ou choix entre 2 ou 3 options
Phase 4	Décision de réaliser le projet, éventuellement modifié		
Phase 5	Portage politique du projet	Suivi du chantier Suivi des impacts environnementaux de l’équipement ou de l’infrastructure	

Le débat public sur le projet de la Francilienne (A104)



Le débat public sur le projet CDG Express (2005)



CDG Express, version initiale :

Voies à l'air libre

Tunnel de 11 km

Solution Virgule retenue en février 2005 d'après les propositions de VSCDGE* et l'AUT** :

Modernisation de la ligne du RER B et voie nouvelle

Tunnel de 800 m.

* VSCDGE : « Vivre sans Charles de Gaulle Express »
** AUT : Association d'usagers des transports.

RER B

TGV Nord et Interconnexion

PIEX Parc International des Expositions de Villepinte