



TOP – ANNEAU DES SCIENCES
**Étude d'un projet d'infrastructure
au cœur de la Cité**

Février 2013

Étude supervisée par Magalie SANTAMARIA

**Sophia BOUZID • Pauline DECOIN • Anne-Laure JEANNEZ
Thomas LALIRE • Jordan PARISSÉ • Léa PUREUR**

Sommaire

Introduction

I. Objet de l'étude	5
A. Saisir les positionnements d'acteurs et leur dynamique	5
B. Faire la genèse du projet « TOP – Anneau des sciences » pour éclairer les choix actuels	6
II. Méthodologie	6
III. Plan de l'étude	7

1^{ère} Partie

La longue histoire du périphérique lyonnais

I. De l'entre-deux-guerres aux années 1950 : le premier bouclage	8
II. Le tournant des années 1960-1970 : ambition autoroutière et projets de bouclage	10
III. Les années 1980-1990 : un bouclage global avorté	11
IV. Les années 2000 : vers l' « Anneau des sciences » ?	13

2^{ème} Partie

Du projet aux projets : l'avenir de l'agglomération en question

I. Des partenariats institutionnels multiples	15
A. Un portage institutionnel conjoint : le Grand Lyon et le Conseil général du Rhône	16
B. L'État, un acteur majeur de la circulation métropolitaine	16
II. Un projet discuté pour l'agglomération de demain	19

- A. Trois options pour des visions différentes de l'avenir de l'agglomération 19
 - A.1. *Une vision de Lyon, cœur de l'agglomération, par le président du Grand Lyon*
 - A.2. *Articuler Lyon et sa périphérie : une conception alternative de l'infrastructure, par le sénateur-maire d'Oullins*
 - A.3. *La recherche d'une alternative transports collectifs*
- B. Des acteurs locaux qui investissent l'infrastructure 25

3^{ème} Partie

Quand l'infrastructure mobilise la Cité : retour sur un débat public

- I. Le débat public, un instrument de la démocratie participative 28**
 - A. La préparation des débats 28
 - B. Une diversité d'instruments 30
 - B.1. *Les moyens d'expression du public*
 - B.2. *Les outils de communication*
- II. Un forum qui publicise le projet et ses alternatives 32**
 - A. Rôle(s) et prise de parole : un jeu d'acteurs codifié 32
 - B. Le registre dominant de l'expertise 35
- III. Les limites de la démarche participative institutionnalisée 37**
 - A. Le recours à la concertation ; une rhétorique de pouvoir et de légitimité 37
 - B. Une arène structurée autour du système politique local 39
 - C. Un centre de décision en périphérie ? 41

Conclusion 43

Bibliographie et sources 45

- Ouvrages et articles**
- Sites internet consultés**
- Verbatim**
- Entretiens**

Introduction

Le projet du « Tronçon Ouest Périphérique (TOP) – Anneau des sciences » vise à boucler le périphérique lyonnais dans sa partie ouest. Plusieurs scénarios ont été envisagés par le Grand Lyon, maître d'ouvrage, et soumis au débat public organisé par la Commission nationale du débat public (CNDP) :

- le tracé « court » ou tracé de référence équivalent au tracé proposé en 1997, retenu aujourd'hui par le Grand Lyon et le Conseil général du Rhône ;
- le tracé rocade ou tracé « long » ;
- l'absence de nouvelle infrastructure routière, scénario alternatif visant à intensifier les réseaux de transports en communs.

Le projet du TOP a suscité et suscite toujours de vifs débats, et ce depuis son inscription au Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme en 1978. Le projet, d'abord sous maîtrise d'ouvrage du Conseil général du Rhône, puis après transfert au Grand Lyon en 2003, a subi de nombreux revers : manque de moyens financiers suite au rachat de la concession du tronçon Nord, volonté de désengagement de l'Etat quant au projet de Contournement Ouest Lyonnais (COL), etc.

En 2010, le Grand Lyon, soutenu par le Conseil général du Rhône via une commission mixte, relance le projet sous le nom « Anneau des sciences »¹ et l'inscrit dans le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) de l'agglomération lyonnaise dans le but de « soulager les territoires de l'ouest des trafics parasites et de requalifier l'axe autoroutier A6/A7 passant en

¹ Par la suite, nous garderons l'appellation « TOP – Anneau des sciences », qui nous paraît mieux refléter, pour notre analyse, la nature du projet étudié.

hyper-centre de l'agglomération », dans le « besoin de clarifier le schéma de grandes voiries ».

La construction d'une infrastructure routière sert aujourd'hui de moteur à un projet de territoire, porté par le Grand Lyon, intitulé « Anneau des sciences », avec 4 grands objectifs :

- développer des sites de projets urbains et économiques de l'Ouest ;
- relier les sites de développement et d'innovation, d'où le nouveau nom du projet qui vise à mettre en relation les principaux campus, biopôles et centres de Recherche et Développement de l'agglomération lyonnaise ;
- soulager les quartiers de la circulation et requalifier l'autoroute en ville ;
- rendre accessibles les bassins de vie et polarité urbaines.

En conformité à la réglementation concernant la concertation préalable aux grands projets d'infrastructure, un dossier de saisine a été déposé auprès de la Commission nationale du débat public (CNDP) par le Grand Lyon. Cette saisine a abouti à l'organisation d'un débat s'adressant au grand public de l'agglomération lyonnaise, qui a débuté le 10 novembre 2012 et doit se clore le 5 avril 2013. Ce débat est l'occasion pour les différents acteurs concernés par le projet de s'exprimer et de proposer éventuellement des projets alternatifs.

Le projet « TOP – Anneau des sciences » est de surcroît conditionné par une décision de l'Etat sur la réalisation d'un contournement de transit : le Contournement Ouest Lyonnais (COL) ou Contournement Est Lyonnais (CEL).

I. Objet de l'étude

A. Saisir les positionnements d'acteurs et leur dynamique

Suite à la saisine de la CNDP au mois de mars 2012, le projet « TOP – Anneau des sciences » s'inscrit dans une procédure de débat public, dont le cadre juridique est fixé par la loi Barnier du 2 février 1995, renforcée par la loi n° 2002 - 276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et la loi Grenelle II n° 2010-788 du 12 juillet 2010.

Ainsi la CNDP doit-elle, précise le texte, « veiller à la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales (...) dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio- économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ». En conséquence, cet environnement législatif impose certaines contraintes institutionnelles quant à la mise en œuvre de la procédure susvisée que nous sommes tenu de prendre en compte.

Le grand public est interpellé sur le projet, tout comme une pluralité d'acteurs, mobilisés par la procédure. Il s'agit d'acteurs publics porteurs du projet (Grand Lyon, Conseil général du Rhône), de l'État, d'associations de soutien ou d'opposition au projet, de communes concernées par le/les tracé(s), de groupes politiques. Notre étude consistera tout d'abord à identifier les acteurs les plus présents et les plus réactifs lors du débat public pour ensuite

analyser et comparer leurs positions et leurs arguments vis-à-vis des projets soumis au débat.

À cet égard, le débat public qui s'est ouvert au mois de novembre 2012 constitue le point de rencontre de ces enjeux multiples, ainsi que des positionnements contradictoires qui peuvent s'y exprimer. Dans cette perspective, la présente étude cherchera à comprendre de quelles manières le processus de débat public suscite de nouvelles interactions entre les acteurs concernés par le projet. Il s'agira de voir dans quelle mesure les différents argumentaires formulés évoluent ou se stabilisent au cours du processus de débat public (réunions publiques, contributions citoyennes sur la plate-forme numérique dédiée à cet effet).

B. Faire la genèse du projet

« TOP – Anneau des sciences » pour éclairer les choix actuels

De surcroît, s'inscrivant dans une histoire particulière qui n'a pas permis au projet « TOP » de voir le jour jusqu'ici, la présente étude s'attachera également à repérer les facteurs qui ont pesé, par le passé, sur la non-concrétisation de cette infrastructure de transport, dont les enjeux en termes de développement et d'accessibilité de l'agglomération sont particulièrement importants. En retraçant la genèse du projet « TOP », aujourd'hui rebaptisé « Anneau des sciences- Top », et compte tenu de son ampleur, notre étude doit ainsi contribuer au débat public en offrant une prise de recul historique éclairant la discussion présente.

II. Méthodologie

Pour réaliser cette étude, nous avons d'abord réalisé cinq **entretiens semi-directifs** avec des acteurs impliqués à divers titres dans le projet « TOP – Anneau des sciences », ainsi que dans le débat public organisé par la Commission particulière. Non exhaustif, le choix des différentes personnes interrogées résulte d'une sélection de notre part, en vue d'équilibrer les points de vue, et non de répertorier la totalité des positions exprimées. En particulier, nous avons mobilisé notre attention à saisir la perception du problème par les acteurs que nous avons vus, et les rapports, non seulement vis-à-vis du projet d'infrastructure lui-même, mais également vis-à-vis de la situation particulière dans laquelle ce projet est soumis à la réflexion collective. Ainsi avons-nous souhaité mieux comprendre les enjeux positionnels, institutionnels, idéologiques, voire strictement politiques, qui déterminent en partie les prises de positions et les attitudes sur le projet d'infrastructure.

De surcroît, nous avons également largement mobilisé les **verbatim des réunions** proposés par la Commission particulière du débat public sur son site internet, ce qui nous a permis de compléter précisément les informations que nous avons pu recueillir par l'observation en propre de ces réunions. Le suivi attentif des débats, l'élaboration d'une grille de lecture analytique, ainsi que les discussions informelles que nous pu également avoir avec des participants ont, chacun, contribué à préciser nos analyses.

Enfin, nous avons effectué un travail sur la base d'**archives de presse** ainsi que des **travaux historiques** sur les infrastructures routières dans l'agglomération lyonnaise, pour mettre en perspective le débat actuel, qui n'est, au fond, qu'un prolongement contemporain d'une problématique centrale depuis les années 1930.

III. Plan de l'étude

Le présent rapport se divise en trois parties :

- La **première partie** opérera le retour historique par rapport au projet, en retraçant la longue histoire du périphérique lyonnais et des bouclages successifs dont il a fait l'objet au cours du XXe siècle.
- La **deuxième partie**, centrée sur le projet d'infrastructure actuellement en débat, mettra en évidence les positions des acteurs ainsi que les enjeux sous-jacents qu'elles emportent, notamment en termes de conception de l'avenir de l'agglomération et de ses lieux de vie et d'activité.
- La **troisième partie**, enfin, analysera plus précisément et tentera de comprendre, à l'aide des outils d'analyse fournis par les sciences sociales, les enjeux propres à la procédure de débat public, au positionnement des acteurs, à leur stratégie argumentative, autant qu'aux limites de ce cadre délibératif.

1^{ère} Partie

La longue histoire du périphérique lyonnais

La question du bouclage du périphérique de l'agglomération lyonnaise, aujourd'hui mise en lumière à travers le débat public organisé en vue de la réalisation de son tronçon ouest, rebaptisé pour l'occasion « TOP – Anneau des sciences », renvoie à une histoire déjà ancienne. Eu égard à l'ampleur du projet actuel, tant du point de vue des infrastructures elles-mêmes que des moyens financiers nécessaires à sa réalisation, il apparaît opportun de le replacer au sein d'une chronologie sur le long terme, à même d'éclairer les différentes alternatives actuellement en discussion. En effet, le problème des circulations urbaines, particulièrement à Lyon, se trouve intrinsèquement lié historiquement à l'émergence de l'automobile, ainsi qu'à la redéfinition de ses usages, aujourd'hui insérés dans une pluralité de moyens de transports qui tendent à être envisagés dans leur complémentarité. Il s'agit ainsi, dans le cadre de cette étude de contexte, de fournir quelques repères utiles à la mise en perspective des débats en cours, autant que de leurs enjeux.

I. De l'entre-deux-guerres aux années 1950 : le premier bouclage

Le « boulevard de ceinture ». En lien avec l'adoption, dans les années 1920, des premières réglementations de la circulation automobile dans les villes françaises, la construction d'un premier tronçon périphérique est décidée, à Lyon, en 1928. Inauguré en 1934, le « boulevard de ceinture », aujourd'hui boulevard Laurent Bonnevey ainsi dénommé en l'hommage à l'un

de ses instigateurs (à l'époque député et président du Conseil général du Rhône jusqu'en 1957), constitue le premier périphérique français.

Le « plan Chadenson ». Puis, un an plus tard, en 1935, reprenant en partie le contenu du Plan d'aménagement, d'extension, et d'embellissement (PAEE) de la ville de Lyon élaboré depuis 1910, le Plan d'aménagement routier de la région lyonnaise (autrement dénommé « plan ARLY » ou « plan Chadenson », du nom de l'ingénieur des Ponts et chaussées qui l'a réalisé), prévoit le développement de trois infrastructures : (1) un axe Nord-Sud, le long des berges du Rhône, avec des voies autoroutières à sens unique de chaque côté du fleuve (rive gauche et Presqu'île) ; (2) un tunnel sous la colline de la Croix-Rousse, permettant de relier l'Ouest (les routes nationales 6, 7 et 89) à l'axe Nord-Sud ; (3) un double prolongement du boulevard de ceinture au Nord ainsi qu'au Sud pour le raccorder à l'axe Nord-Sud, en lien avec la création de deux nouveaux ponts sur le Rhône à l'amont (actuel pont Poincaré) et à l'aval. En outre, à la fin des années 1930, à la suite du plan Chadenson, un premier projet de rocade de contournement de l'agglomération à l'Ouest, entre Puy d'Or au Nord et Brignais au Sud via Trois-Renards (derrière la colline de Fourvière, dans le 5^e arrondissement), est également formalisé dans le cadre d'un plan d'aménagement régional géographiquement plus vaste.

Le temps du premier bouclage. Cependant, la Seconde Guerre mondiale d'abord (dont les bombardements vont détruire tous les ponts lyonnais), et les difficultés techniques ensuite (notamment pour la construction du pont Poincaré en amont du Rhône dès 1939, ou pour la construction de l'axe Nord-Sud), vont retarder la mise en œuvre de ces différents projets d'aménagement jusqu'aux années 1950 : le tunnel de la Croix-Rousse, dont les travaux avaient commencé dès 1939, est ouvert à la circulation au printemps 1952, concomitamment au nouveau pont Clémenceau à sa sortie ouest et De Lattre de Tassigny à sa sortie est (inauguré en 1956) ; le pont Poincaré (au Nord du boulevard de ceinture), suite à de nombreuses difficultés techniques (fissures dans le béton), entre en service en 1954 ; l'axe Nord-Sud, quant à lui, est inauguré en 1958 (en même temps que les prolongements du boulevard de ceinture) ; il bénéficie, dans sa partie sud, d'un élargissement du quai et de la suppression des bas-ports côté Presqu'île. À la fin des années 1950, un premier bouclage périphérique est donc en place.

Le projet d'un tunnel sous Fourvière, la « rocade Ouest » abandonnée. À partir de 1955-1956, dans un contexte de forte croissance du nombre de véhicules en circulation (de 1,3 millions en 1949 à plus de 5 millions en 1958), plusieurs projets d'autoroutes voient le jour (Paris-Lyon, Lyon-Marseille, au nord-est de Lyon vers l'Ain, ainsi qu'au sud-est vers l'Isère), ainsi que leurs jonctions urbaines. C'est à cette époque que l'option d'un tunnel sous la colline de Fourvière, permettant de raccorder la sortie sud de l'axe Nord-Sud à la rocade ouest toujours planifiée, est retenue ; son financement sera décidé en 1962. Néanmoins, en raison de la topographie et de la densité de population présente à l'Ouest, le projet de rocade ne verra finalement pas le jour.

II. Le tournant des années 1960-1970 : ambition autoroutière et projets de bouclage

Les années 1960, et plus encore les années 1970, marquent un tournant pour la circulation automobile à Lyon, entre foisonnement de projets particulièrement ambitieux, réalisations nouvelles, et renaissance des transports en commun qui nécessite de partager l'espace de voirie.

La « stratégie autoroutière lyonnaise ». En effet les années 1960, dans un contexte de renouvellement du personnel politico-administratif local ², voient s'élaborer une ambitieuse stratégie de développement des autoroutes urbaines pour l'agglomération lyonnaise, tant à l'Est qu'à l'Ouest, sous la forme de boulevards et rocade de contournement aux noms de code allant de « LY1 » à « LY13 ». Dans un souci initial de développer les infrastructures à l'Ouest et au Nord, un projet de tronçon LY7 fut d'abord étudié, qui visait à relier l'A42 au Nord-Est et l'A7 au Sud via un doublement du boulevard de ceinture entre Nord-Est et Nord-Ouest, prolongé par un contournement ouest (COL, A44). Mais, sous l'effet conjoint de mobilisations d'habitants et de la topographie du site (de nouveau en cause) qui rendaient difficiles la réalisation d'infrastructures à l'Ouest, le développement de l'agglomération va progressivement s'opérer à l'Est (moins urbanisé et constitué de plaines dont les terrains sont plus faciles d'accès), ainsi que la planification des équipements routiers. En conséquence, le projet LY7 sera abandonné et, dès 1970, le projet LY11 (dite « rocade des villages ») va devenir un axe majeur des projections de développement dans le cadre de l'OREAM Lyon-Saint-Étienne-Grenoble.

De nouvelles infrastructures. En matière d'infrastructures, cette période voit également l'ouverture du tunnel de Fourvière à la circulation en 1971, puis du centre d'échanges de Perrache en 1976. De même, le boulevard périphérique est modernisé, et des séries de trémies sont installées sur les quais du Rhône ainsi que sur la rue Garibaldi (alors élargie à 40 mètres), afin de faciliter l'accès au nouveau quartier de la Part-Dieu ; cet axe devient ainsi une voie de circulation privilégiée du Nord au Sud de l'agglomération, côté rive gauche du Rhône, et forme alors l'équivalent d'une deuxième ceinture intérieure, en plus du boulevard de ceinture et l'axe Nord-Sud. De surcroît, de nouvelles voies à sens unique sont aménagées pour faciliter l'accès au centre commercial : boulevard Vivier Merle, rue Servient, rue de Bonnel, cours Lafayette au Nord, et rue Paul Bert au Sud. En outre, le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) adopté en 1978, prévoit la réalisation, à l'avenir, d'un véritable « boulevard circulaire intérieur ».

L'amorce du retour des transports en commun en ville. Parallèlement, et malgré la croissance continue du nombre de véhicules, les années 1970 voient se développer des réflexions sur le développement des transports en commun dans les villes, en lien avec le lancement dès 1971, par le ministère de l'Équipement, des premiers plans de circulation urbains. C'est notamment le cas à Lyon, en 1973, lorsque Plan général de circulation prévoit la mise en place de voies réservées aux bus, la piétonisation de certaines zones (rues de la République et Victor Hugo en 1978), ou la multiplication des sens uniques, en lien avec l'ouverture de trois

² En 1957, Louis Pradel devient maire de Lyon, Benoît Carteron devient président du Conseil général du Rhône, et Roger Ricard est nommé préfet.

lignes de métro en 1978. Ainsi, cette période marque une première inflexion, certes encore limitée mais non moins substantielle, dans les réflexions autour des circulations urbaines, notamment s'agissant de la cohabitation de différents moyens de transports, à même d'absorber des besoins croissants de mobilité.

III. Les années 1980-1990 : un bouclage global avorté

Un nouveau institutionnel. Les années 1980 marquent, elles, une période de mutation institutionnelle très importante. Alors que jusqu'ici l'État et ses ingénieurs des Ponts et Chaussées prédominaient dans la conception et la mise en œuvre des politiques d'aménagement et de grande voirie, les premières lois de décentralisation de 1982-1983 remettent les collectivités locales au cœur des enjeux de circulation urbains : le Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (SEPAL) est créé en 1985 ; le Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) remplace la même année le Syndicat des transports en commun de la région lyonnaise (STCRL) ; enfin, la Communauté urbaine de Lyon (COURLY) voit sa taille et ses prérogatives augmenter, renforçant par là-même, en matière d'urbanisme, l'agence éponyme créé dès 1978.

La « rocade est » et l'amorce d'un contournement à l'Est. En matière d'infrastructures routières, de nouvelles réalisations sont inaugurées. Ainsi, la « rocade est », mise aux normes autoroutières et prolongée jusqu'à l'A6 par le tronçon nord de l'A46 et jusqu'à l'A7 par le tronçon sud, est mise en service en 1993. La même année, un premier contournement autoroutier (A432) entre l'A42 (vers Genève) et l'A43 (vers Chambéry), permettant de rejoindre l'aéroport de Satolas (aujourd'hui Saint-Exupéry), est également ouvert à la circulation.

Le tronçon nord (TEO). De surcroît, à la suite du plan « Lyon 2010 » formalisé à partir de 1988 (devenu Schéma directeur de l'agglomération une première fois en 1990, puis définitivement en 1992), qui prévoyait le principe d'un bouclage global du périphérique, la COURLY (qui devient le Grand Lyon en 1991) prend en charge, en 1989, la maîtrise d'ouvrage du tronçon nord (TNP puis TEO), et le Conseil général du Rhône le tronçon ouest (TOP), dans le cadre d'un financement conjoint de l'ensemble des infrastructures. Mais, l'année suivante, devant l'importance des coûts et le désengagement financier de l'État, l'option de la concession est finalement retenue pour le tronçon nord, en faveur d'un consortium composé des entreprises Bouygues, Lyonnaise des Eaux, Dumez et GTM. Malgré les oppositions, les travaux débutent dès 1993, puis l'ouvrage est inauguré en 1997 sous son appellation d'exploitation, « TEO ».

Le tronçon ouest (TOP) et le grand contournement ouest (COL). S'agissant du tronçon ouest (le TOP), une convention-cadre concernant le financement du projet est signée en juillet 1991 par le Grand Lyon et le Conseil général. Ce dernier, alors maître d'ouvrage, conditionne sa réalisation au grand contournement ouest (le « COL » ou A44) et lui assigne quatre objectifs principaux : boucler définitivement le périphérique lyonnais ; séparer le trafic local du trafic de transit (reporté sur le COL) ; desservir facilement les hôpitaux Lyon Sud ainsi qu'Oullins ;

et enfin, assurer le développement industriel du Sud de l'agglomération. En juin 1993, un projet de Schéma des grandes voiries de l'agglomération lyonnaise est élaboré, qui prévoit la concession du tronçon ouest. Un an plus tard, en juillet 1994, un consortium « Lorys » (SGE, Eiffage, BEC, Perrier) est retenu. Puis, en janvier 1997, sur la base des études exploratoires, le Conseil général adopte un projet de tracé de référence, dit « tracé court », avant d'approuver par délibération le contrat de concession pour la construction et l'exploitation de l'infrastructure. Rapidement cependant, peu après l'ouverture du tronçon nord (TEO), et le constat de sa faible fréquentation (notamment liée au tarif élevé du péage), le TOP est mis en attente avant d'être « gelé » en janvier 1998, puis officiellement abandonné en mai de la même année. Parallèlement, le Conseil d'État casse le contrat de concession du tronçon nord (TEO), entraînant la reprise de l'ouvrage en régie par le Grand Lyon, et diminuant ainsi la capacité financière de la collectivité. Parallèlement, suite à deux débats organisés en 1997 et 1999 par le Préfet de Région, le projet de grand contournement Ouest (COL) est écarté.

Le TOP : un projet source de controverses

Le premier projet « TOP » avait fait, au début des années 1990, l'objet d'une procédure de concertation publique liée aux études préliminaires, avant même la promulgation de la loi Barnier en 1995, instituant la Commission nationale du débat public (CNDP). Ainsi, entre 1991 et 1998, plusieurs thématiques ont structuré alors les débats, notamment sous l'influence des opposants au projet : des associations de riverains comme la Fédération Anti-Projet Périphérique Ouest (FAPPO), la Confédération des Associations Fidésiennes (CAF) ou Bien vivre à Pierre-Bénite, ainsi que des élus des communes concernées. Parmi ces thèmes :

- L'opacité de la procédure de réalisation de l'ouvrage et le manque d'informations délivrées par le Conseil général sont alors dénoncés.
- La réalisation du COL (A44) apparaît comme un prérequis conditionnant celle du TOP.
- Le projet de « tracé court » (retenu par le Conseil général) est également fortement contesté par les élus oullinois, au nom d'une dégradation de cadre de vie (bruit, pollution, embouteillage) et de la défense d'un tracé alternatif, dit « tracé long », raccordé plus au Sud à l'A45.
- Enfin, un certain nombre d'acteurs plaident pour une remise à plat et l'étude de solutions alternatives au projet.

La reconquête du centre-ville et le tramway. Dans le même temps, les décennies 1990, puis 2000, constituent des périodes de reconquête des centre-ville en France, dont l'aménagement avait été quelque peu délaissé par les grands projets d'aménagement des années 1960 et 1970. À travers les Plans de déplacement urbains (PDU) rendus obligatoires en 1996 pour les villes de plus de 100 000 habitants, il s'agit de supprimer progressivement le trafic de transit des agglomérations, d'une part en organisant un système d'organisation de la voirie dissuasif (feux, sens uniques, modification de la signalétique, etc.), d'autre part en le reportant à la périphérie sur des boulevards circulaires et des rocade jalonnés de « portes » pour entrer

dans la ville. En outre, cette période marque le retour du tramway dans de nombreuses villes françaises. Inauguré en 2001 à Lyon, il sera par la suite continuellement prolongé et étendu, de même que le métro, dans le courant des années 2000.

IV. Les années 2000 : vers l' « Anneau des sciences » ?

À partir de 2001, le Grand Lyon inscrit à son plan de mandat la nécessité pour l'agglomération de réaliser le tronçon ouest du périphérique et son ambition de reprendre la maîtrise d'ouvrage. Puis en 2003, le Conseil général réaffirme également son soutien à la construction de cette infrastructure, et accepte le transfert de la maîtrise d'ouvrage au Grand Lyon. Mais ce n'est qu'en 2010, à la suite de l'inscription du projet dans le Schéma multimodal d'organisation des déplacements à l'échelle de l'agglomération, qu'est approuvé, par délibération des deux collectivités, le transfert de la maîtrise d'ouvrage au Grand Lyon. Rebaptisé « Anneau des sciences », le projet reprend le « tracé court » choisi une première fois en 1997, tout en cherchant à lui donner une vocation « multimodale » plus affirmée, en lien avec le développement des transports en commun. En outre, il s'agit pour la collectivité d'en faire un « projet de territoire », qui vise, au-delà de la réalisation du tronçon lui-même, à l'inscrire dans une stratégie de développement à horizon 2030, en cohérence avec le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) adopté en décembre 2010. Puis, fin 2012-début 2013, s'ouvre le débat public organisé par la Commission particulière du débat public (CPDP), qui devra informer le public, lui permettre de s'exprimer, et éclairer le maître d'ouvrage sur les suites à donner au projet : poursuite en l'état, modification, ou abandon.

En conclusion, plusieurs facteurs ont joué ensemble pour expliquer que le bouclage global du périphérique ne se soit jamais concrétisé à ce jour. Premièrement, la topographie de l'Ouest lyonnais rend difficile la construction d'infrastructures sur cette zone géographique³, et implique pour ce faire des investissements particulièrement lourds. Deuxièmement, le choix d'un développement de l'agglomération à l'Est, notamment du fait d'une topographie plus favorable (zone de plaine), a contribué au développement des infrastructures routières sur cet espace. De plus, des raisons sociologiques doivent également être prises en compte. En particulier, l'extension des zones périurbaines à l'Est de l'agglomération a favorisé l'implantation rapide d'une population sur un espace nouvellement habité, sans tradition préalable de vivre ensemble. À l'inverse, depuis longtemps urbanisé, l'Ouest lyonnais a vu se développer beaucoup plus tôt une identité commune des habitants, facteur cohésif facilitant l'organisation d'une contestation contre l'implantation d'infrastructures et des nuisances qui les accompagnent.

³ Mémoire de Master 1 – Université de Jean Monnet – Les Flux de transports dans l'ouest lyonnais.

Chronologie des projets d'infrastructures autoroutières lyonnaises

- 1928-1934** : construction du « boulevard de ceinture ».
- 1935** : présentation du Plan d'aménagement routier de la région lyonnaise par le ministre des Transports (dit « plan Chadenson »).
- 1939-1952** : percement du Tunnel de la Croix-Rousse.
- 1952-1958** : construction de l'axe Nord-Sud.
- 1951-1971** : construction de l'A7 (Lyon-Marseille).
- 1960-1971** : construction de l'A6 (Paris-Lyon).
- 1965-1971** : percement du Tunnel sous Fourvière.
- 1973** : adoption du Plan général de circulation.
- 1974** : ouverture de l'A43 (Lyon-Chambéry).
- 1971-1975** : modernisation du boulevard Laurent Bonnevey.
- 1972-1976** : construction du centre d'échanges de Perrache ; aménagement de la rue Garibaldi et modernisation des quais du Rhône.
- 1978** : mise en service du métro.
- 1983** : ouverture de l'A47 (Givors-Saint-Étienne).
- 1988** : ouverture de l'A42 (Lyon-Genève).
- 1993** : ouverture de l'A46 (« rocade Est »).
- 1997** : ouverture du tronçon nord du périphérique (TEO) ; adoption du « tracé court » du TOP ; adoption du Plan de déplacement urbain.
- 1998** : rachat de la concession du tronçon Nord par le Grand Lyon ; abandon du projet TOP.
- 1999** : abandon du projet COL (A44).
- 2001** : mise en service du tramway.
- 2010** : reprise de la maîtrise d'ouvrage du tronçon Ouest par le Grand Lyon ; le « TOP » devient « Anneau des sciences ».
- 2012** : organisation du débat public par le CPDP.
-

2^{ème} Partie

Du projet aux projets :

l'avenir de l'agglomération en question

Le retour historique effectué précédemment nous a permis de retracer le projet « TOP - Anneau des sciences » tel qu'il est porté aujourd'hui par le Grand Lyon, dans le débat public mené par la CPDP. Le projet, au-delà de sa complexité technique, fait l'objet d'un portage institutionnel conjoint, en partie dépendant de la décision étatique **(I)**, qui mobilise des conceptions prospectives différentes pour l'agglomération lyonnaise de demain **(II)**, et qui cherchent à agréger des usages potentiels fragmentés dans une communication intégrative, mais dont la base d'analyse est elle-même matière discussion **(III)**.

I. Des partenariats institutionnels multiples

Comme nous l'avons vu précédemment, le projet « TOP – Anneau des sciences » a été tour à tour porté par le Conseil général et le Grand Lyon, et l'on assiste aujourd'hui à un consensus entre les deux institutions qui portent ensemble le projet bien qu'il reste sous l'égide du Grand Lyon, maître d'ouvrage **(A)**. Au-delà de ces deux institutions fortes qui chapeautent le projet, se dessinent d'autres acteurs phares sur le plan institutionnel, dont l'Etat notamment, relayé à travers diverses entités : le Ministère de l'écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE), le préfet ou encore la Direction

Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL). Ceux-ci s'imbriquent dans un réseau institutionnel complexe, dont les positions ne sont pas toujours clairement définies (B).

A. Un portage institutionnel conjoint : le Grand Lyon et le Conseil général du Rhône

Le « TOP – Anneau des sciences » est porté de longue date par les deux institutions. Ainsi, encore aujourd'hui, Gérard Collomb, sénateur-maire de Lyon et président du Grand Lyon ainsi que Michel Mercier, ex-président du Conseil général du Rhône ⁴, ont porté ce projet conjointement, au-delà des clivages politiques, en affichant une grande cohésion. Ainsi, lors de la réunion d'ouverture du débat public ⁵, Michel Mercier ayant du s'absenter, fera dire par Philippe Marzolf, président de la CPDP, qu' « *il n'y a pas l'épaisseur d'une feuille de cigarette entre ma position et celle de Monsieur Collomb* » ⁶. De même, dans sa présentation du projet, le président du Grand Lyon insistera, lui, sur la dimension historique de ce portage conjoint :

« L'Anneau de Sciences aujourd'hui, c'est exactement le tracé du tronçon Ouest du périphérique prévu en 1997 et voté en 1997, à la fois par le département du Rhône en charge de la maîtrise d'ouvrage à l'époque et par la Communauté urbaine de l'époque. Nous n'avons donc pas changé d'un iota le tracé. » ⁷

De son côté, Michel Mercier, précisait également en réponse à une question de la salle :

« Juste un mot parce que le département partage tout à fait la position que Gérard Collomb vient d'exprimer au nom de la communauté urbaine. » ⁸

Si l'affirmation de la continuité avec le projet présenté en 1997 peut apparaître momentanément divergente de la stratégie d'affichage actuelle dans la mesure où il avait été finalement abandonné, le fait, pour les deux collectivités, de parler d'une même voix apparaît cependant comme un moyen de renforcer le portage institutionnel du projet, et de peser sur la décision – notamment vis-à-vis de l'Etat –, mais également vis-à-vis des habitants de l'agglomération et des différents acteurs, économiques ou associatifs, qui investissent le débat.

B. L'État, un acteur majeur de la circulation métropolitaine

De surcroît, le projet « TOP – Anneau des sciences » implique également la décision de l'État à plusieurs niveaux, même si celui-ci n'est pas décideur direct pour la réalisation de cette infrastructure routière. En effet, tant le Grand Lyon que le Conseil général du Rhône ont décidé de conditionner la réalisation du « TOP – Anneau des sciences » à celle du

⁴ Michel Mercier a démissionné de la présidence du Conseil général du Rhône en février 2013.

⁵ Réunion publique d'ouverture du débat sur l'Anneau des Sciences, 29 novembre 2012, la Sucrière, Lyon Confluence.

⁶ Ph. Marzolf, président de la CPDP, Verbatim de la réunion publique d'ouverture, 29 novembre 2012, p. 35.

⁷ G. Collomb, sénateur-maire de Lyon, président du Grand Lyon, *ibid.*, p. 61. C'est nous qui soulignons.

⁸ M. Mercier, ex-président du Conseil général du Rhône, *ibid.*, p. 7.

Contournement Ouest Lyonnais (COL, ou projet d'autoroute A44), dont l'État est ici décideur principal.

Le « TOP – Anneau des sciences », conditionné à une décision de l'État. En effet, le Grand Lyon, dans son expression publique, rejette la responsabilité du choix de la réalisation du « TOP – Anneau des sciences » sur l'État, dans la mesure où la réalisation d'un grand contournement doit permettre d'absorber le trafic de transit, laissant au « TOP – Anneau des sciences » le seul trafic d'agglomération. On retrouve ici le même type de configuration que celle qui présidait à la réalisation de l'autoroute francilienne, dont la procédure de débat public a été étudiée par Sophie Allain⁹. Cette situation de conditionnalité d'un projet par rapport à un autre, tend en conséquence à peser sur le débat public lui-même, et *a fortiori* sur le projet d'infrastructure, dans la mesure où la décision de l'État est indirectement prépondérante, et façonne le cadre de la discussion.

L'importance prise par l'État nous est ainsi confirmée par C. Maisonnier, responsable des projets de grandes infrastructures à la DREAL (service déconcentré de l'État), qui insiste sur son rôle de « co-constructeur » à propos de la construction d'un Schéma partagé des transports à l'échelle de l'agglomération :

« Nous sommes aussi un peu co-constructeur avec le Grand Lyon, avec la Région, avec le Département, etc., d'un schéma autour de Lyon, qui pour moi doit être un schéma partagé, et c'est bien ce dont on souffre depuis assez longtemps c'est de ne pas avoir une vision partagée entre les collectivités et l'Etat sur un schéma autour de Lyon »¹⁰.

Au sein de l'État, des positions diverses. Si elle apparaît très importante, la position de l'État n'en est pas moins fragmentée, dans la mesure où les prises de position en son sein sont diverses. En particulier, nous avons pu constater une divergence entre l'administration centrale qui ne se prononce pas sur le projet de Contournement à l'Ouest Lyonnais (COL) – remettant sa décision à la commission *ad hoc* chargée d'arbitrer entre les grands projets d'infrastructures à l'échelle nationale¹¹ –, et le préfet, Jean-François Carencio, qui défend, lors des réunions publiques auxquelles il a pu participer, une position personnelle sur le projet « TOP – Anneau des sciences », comme lors de la réunion d'ouverture du débat public, où il a pu déclarer :

« Premièrement, j'ai une position personnelle, l'État, comme je l'ai indiqué, n'a pas tranché, mais c'est mon devoir d'analyser ce qu'il y a sur la table et de dire les choses au gouvernement. J'ai une position personnelle au vu de la cohérence, et je prends mes responsabilités, au vu de la cohérence et des coûts »¹².

Cette constatation nous invite à saisir, avec Renaud Epstein, l'acteur étatique dans la globalité et dans la diversité de ses composantes, dans la mesure où l'État déconcentré (ou local) « apparaît en réalité comme un ensemble complexe de directions, de services,

⁹ S. Allain, « La conduite d'un débat public sur un projet d'infrastructure : une activité de médiation spécifique. Réflexions à partir du débat public "Francilienne" » in Cécile Blatrix *et al.*, Le débat public : une expérience française de démocratie participative, Paris, La Découverte, 2007, p. 122.

¹⁰ C. Maisonnier, responsable des projets de grandes infrastructures à la DREAL, entretien du 8 janvier 2013.

¹¹ « De manière tout à fait officielle, Monsieur le Président, la position du ministre par courrier que j'ai reçu le 28 novembre 2012, il n'y a pas de solution arrêtée à ce jour. » J.-F. Carencio, préfet de la Région Rhône-Alpes, Verbatim de la réunion publique d'ouverture, 29 novembre 2012, p. 10.

¹² *Ibid.*, p. 12.

d'agences et d'agents, dont les missions combinent des actes régaliens, de contrôle de la légalité, de régulation politique ou économique, de production de biens publics et de prestations de services »¹³. De même, C. Maisonnier nous confirme cette situation ambiguë :

*« L'Etat est un peu compliqué parce qu'il y a la position du Ministère, il y a la position du préfet et puis la position de la DREAL [...]. Le préfet a une vision assez personnelle, c'est bien sorti pendant la réunion [la réunion publique d'ouverture] lui il dit puisqu'on n'est pas d'accord c'est que le schéma ancien est mauvais, donc on propose autre chose, proposons par exemple de passer à l'Est. Je résume en gros mais c'est ça son raisonnement, il n'a pas fait d'études. »*¹⁴

L'hypothèse de l'abandon du COL par l'État. Enfin, on peut se demander ce qu'il adviendra du projet si l'Etat décide finalement d'abandonner le COL. Comme le souligne encore C. Maisonnier, la mise en conditionnalité, par le Grand Lyon et le Conseil général du Rhône, de la réalisation du « TOP – Anneau des sciences » à celle du Contournement Ouest Lyonnais (COL), pèse fortement sur la décision :

*« Le débat a une valeur à condition qu'on ne mette pas comme préalable qu'on retire le dossier en l'absence de COL [...]. Dire on ne fera pas de TOP s'il n'y a pas de COL, c'est déjà une réponse à la question est-ce que c'est opportun ou pas, si on pose cette réponse au départ, effectivement le débat n'a pas de sens »*¹⁵.

En outre, il précise également que l'enjeu de déclasser les autoroutes A6 et A7 dans leurs portions urbaines, suppose une décision de l'État également prépondérante pour la réalisation du projet « TOP – Anneau des sciences » :

*« Il faut vraiment trouver à quelles conditions déclasser cette autoroute, plus que le bouclage du périphérique, c'est vraiment pour moi le déclassement de l'autoroute qui est le besoin numéro un »*¹⁶.

Et de conclure, sur l'hypothèse d'un abandon du Contournement Ouest Lyonnais (COL) : « pourquoi [dans ce cas] ne pas demander à l'Etat une participation financière [pour le TOP] »¹⁷. Ainsi, au-delà de la dimension participative du débat public, celui-ci est l'occasion de mettre au jour sa fonction quant à la négociation institutionnelle prépondérante entre l'État et les différentes collectivités impliquées.

¹³ R. Epstein, « Déconcentration », in Romain Pasquier et al., *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 140.

¹⁴ C. Maisonnier, responsable des projets de grandes infrastructures à la DREAL, entretien du 8 janvier 2013.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

II. Un projet discuté pour l'agglomération de demain

Derrière l'appellation « TOP – Anneau des sciences » se profile non pas un projet unique, mais plusieurs solutions techniques dont l'étude de leur faisabilité est en partie l'objet même du débat public. Il s'agit, dans cette seconde partie, de revenir sur ces différentes alternatives, tant en terme de tracés (tracé court ou tracé long), qu'en terme d'alternative à l'automobile (vient une solution par le développement des transports en commun) **(A)**. De surcroît nous verrons en quoi ce projet fait l'objet d'un investissement des acteurs locaux, autant que d'une pluralité d'expertises **(B)**. Il s'agira également, en fil rouge, de repérer les logiques cognitives qui traversent ces débats à travers lesquels circulent des idées, des valeurs, des normes et des algorithmes, formant là des référentiels au sens de P. Muller ¹⁸.

A. Trois options pour des visions différentes de l'avenir de l'agglomération

A.1. Une vision de Lyon, cœur de l'agglomération, par le président du Grand Lyon

Mis en forme par les services du Grand Lyon, le projet « TOP – Anneau des sciences » fait l'objet d'un portage politique marqué de son président, Gérard Collomb, dont l'argumentation fait ressortir une vision globale du projet d'infrastructure lui-même, autant qu'une vision particulière de l'agglomération et de son développement.

Une argumentation en trois volets. L'argumentation du Grand Lyon se décline en trois volets, qui visent, chacun, des publics différents :

- Un premier volet concerne l'infrastructure routière. Cette infrastructure bouclerait le périphérique de Lyon, permettant une amélioration des circulations locales de l'Ouest.
- Le deuxième volet décline la stratégie multimodale, et décrit les aménagements en transports collectifs intégrés dans le SCOT. Le but est ici double. D'une part, la population visée à travers ce discours est la population vivant à côté de l'autoroute A6/A7, puisque ces deux volets permettront une requalification de l'A6/A7. Ce deuxième volet permet également d'assurer à la ville d'Oullins le prolongement du métro B jusqu'à ses portes, prolongement qui selon l'adjoint au maire d'Ecully était la condition pour que le maire d'Oullins accepte le tracé de l'infrastructure routière de l'Anneau des Sciences.
- Enfin, le troisième volet décrit le projet de territoire, présentant le projet comme un levier de développement économique, permettant de mettre en réseau les différents pôles économiques et de recherche. Ce discours est à destination des entreprises.

¹⁸ P. Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 155-187.

L'argument d'évidence : avoir un périphérique complet. En premier lieu, il s'agit, pour le président du Grand Lyon, d'insister sur la nécessité pour l'agglomération, de disposer d'un périphérique complet, après plusieurs décennies de report. En soulignant le caractère unique de la situation lyonnaise vis-à-vis des villes de même taille en Europe, Gérard Collomb présente le bouclage du périphérique comme un besoin technique évident, dont la réalisation doit servir l'image et la praticabilité – en terme de mobilité – de la ville.

Une vision centrée sur la ville de Lyon au détriment de la périphérie. En second lieu, le président du Grand Lyon développe une mise en récit du projet¹⁹ qui met en avant la ville de Lyon elle-même et son caractère centrale pour l'agglomération. Le projet « TOP – Anneau des sciences » s'inscrit ainsi dans une démarche de valorisation de l'agglomération qui passe conjointement par le projet de développement du quartier de la Confluence. Celui-ci, situé à l'extrême-sud de la Presqu'île, au confluent du Rhône et de la Saône, est traversé par les autoroutes A6 et A7, qui séparent géographiquement le projet d'aménagement du quartier en deux parties, dont la partie sud doit être occupée par le futur Musée des Confluences, et le nord par une zone d'activité, de loisir et d'habitat déjà en partie réalisée. Dans l'optique du réaménagement du Sud Presqu'île, le déclassement de l'A6 et de l'A7 permettrait également d'améliorer la qualité de vie pour ses habitants, ainsi que d'offrir une nouvelle physionomie des mobilités urbaines à l'échelle du quartier, via notamment la requalification en « boulevard urbain » de la partie urbaine de l'autoroute A7 longeant le Rhône. Le « TOP – Anneau des sciences » apparaît ainsi comme la première pierre de ce projet d'aménagement plus large.

Cependant, pour le responsable du bulletin municipal de la ville d'Oullins, opposant au projet, c'est là une vision de l'agglomération strictement centrée sur Lyon intra-muros, au détriment de l'articulation avec sa périphérie :

« Aucune étude sérieuse n'a été menée, c'est Collomb qui impose ça, il veut son écoquartier Confluence donc il faut le déclassement de l'A6/A7 et donc le TOP, on prend les problèmes à l'envers, les lyonnais intra-muros ont tous les avantages »²⁰.

Revenant dans les propos de nombreuses personnes impliquées dans le débat avec lesquelles nous avons pu discuter, cet argument insiste sur le fait que le projet « TOP – Anneau des sciences » favoriserait avant tout les habitants du centre de l'agglomération, donc les Lyonnais intra-muros, qui verraient le nombre de véhicule en circulation baisser (et donc les nuisances qui leur sont liées), et seraient ceux qui profiteraient le plus (en termes de diminution des nuisances et d'accès) du projet de bouclage du périphérique.

Ce diagnostic est de surcroît partagé par les habitants du quartier de Perrache, organisés au sein de l'association ARALY – dont l'objectif est « le déclassement de l'autoroute, indépendamment de toute infrastructure qui pourrait être construite par ailleurs »²¹ –, et qui y voient une occasion d'améliorer leur cadre de vie. Il faut « libérer le centre-ville », précise

¹⁹ Au sens de la notion de « récits de politiques publiques » ou « *policy discourse* » ou « *policy narrative* ». Cf., M. Radaelli, « Récits (*policy narrative*), in L. Boussaguet et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 548-554.

²⁰ Responsable du bulletin municipal de la ville d'Oullins, propos recueillis lors de la réunion publique à Pierre Bénite, 17 janvier 2013.

²¹ G. Dutal, membre de l'association ARALY, entretien du 16 janvier 2012.

ainsi G. Dotal, membre de l'association, au cours de l'entretien qu'il nous a accordé²². Plus largement, le projet « TOP – Anneau des sciences » tel que défendu par le président du Grand Lyon, renvoie à une vision plus globale de l'agglomération qui vise principalement le développement et l'aménagement de sa ville-centre.

Le portage d'un référentiel cognitif dominant. Il est de surcroît important de remarquer que le débat et les échanges s'organisent principalement autour du projet porté par le maître d'ouvrage. Ce dernier est en effet porteur d'un référentiel d'action publique qu'il décline dans ses discours et par l'intermédiaire de supports de communication. Dans le fond, sa vision de l'action publique s'appuie sur des concepts urbains qui sont des vecteurs de dynamique : compétitivité, attractivité, intermodalité. Ces référentiels s'opposent aux images qu'il expose en contre-champs en décrivant une ville qui serait figée et touchée par une « embolie »²³. Nos observations nous permettent de constater que la présentation du maître d'ouvrage génère ainsi un référentiel dominant. Il s'agit dès lors pour les intervenants de souscrire à cette vision, ou de tenter d'imposer un autre référentiel d'action publique.

Le Comité d'intérêt local Sud Presqu'Île-Confluence s'inscrit par exemple dans ce référentiel, en articulant l'idée de paralysie globale pour la ville aux intérêts qu'il défend pour le quartier, à savoir le déclassement de l'autoroute A6/A7 :

« La mise en œuvre du projet agglomération à horizon 2030 nécessite de résoudre des difficultés majeures auxquelles l'agglomération lyonnaise est confrontée. Son réseau routier, distribuant les autoroutes au cœur de la ville, mélangeant tous les trafics, est fortement congestionné. Il est inadapté aux besoins d'une grande métropole. (...) Les conséquences de ces dysfonctionnements sont graves, tant à l'échelle de l'agglomération qu'à celle de l'ouest lyonnais. (...) Les embouteillages engendrent une pollution atmosphérique et des nuisances qui dégradent la qualité de vie des habitants »²⁴.

Il est intéressant de remarquer que la reprise de cet argumentaire dépasse le simple cadre du quartier – rayon d'action de l'association –, et opère un lien avec le discours du Grand Lyon et du Conseil général. Ce Comité n'est pas seulement un acteur organisé défendant un intérêt propre, il se pose alors comme un médiateur du référentiel d'action publique du maître d'ouvrage.

A.2. Articuler Lyon et sa périphérie : une conception alternative de l'infrastructure, par le sénateur-maire d'Oullins

Une vision élargie de l'agglomération. Le sénateur-maire d'Oullins – ville de la périphérie Ouest de Lyon sur le territoire de laquelle le projet « TOP – Anneau des sciences », dans son tracé court, doit être implanté –, François-Noël Buffet, au-delà d'une critique quant au coût du projet, à l'impact « désastreux » selon lui qu'il aurait sur la ville, insiste au cours de l'entretien sur une vision alternative à celle du président du Grand Lyon, qui place Lyon et son agglomération sur un même plan en terme de développement :

²² *Ibid.*

²³ G. Collomb, sénateur-maire de Lyon, président du Grand Lyon, Verbatim de la réunion publique d'ouverture, *op. cit.*

²⁴ Comité d'Intérêt Local Sud Presqu'île-confluence, novembre 2012.

« Le reste du territoire a lui évolué entre temps [en parlant du fait que le projet TOP n'a pas évolué], et qu'il est incontestable, de mon point de vue, que **la ville d'Oullins, comme la Ville de Saint-Genis-Laval et de Pierre-Bénite font aujourd'hui partie du cœur de cette agglomération lyonnaise.** »²⁵

Il précise de surcroît sa vision d'une agglomération dont la périphérie serait oubliée par le projet de tracé court porté par G. Collomb :

« Je dis, nous sommes dans une démarche de développement du territoire, donc comment cet ouvrage-là s'insère dans un tissu plus large avec **un contexte de territoire plus large.** »²⁶

Le projet « TOP – Anneau des sciences » (dans son tracé court), souligne-t-il encore, ne doit pas viser les seuls lyonnais intra-muros :

« Deuxième porte d'entrée, c'est de dire où se situe l'entrée de Lyon, et où se situe l'entrée de l'agglomération ? Je suis intimement convaincu et ce n'est contesté par personne, que l'entrée de Lyon c'est le confluent, l'endroit physique qui marque bien que quand on arrive au confluent on arrive dans le cœur de Lyon. **Qu'en revanche l'entrée de l'agglomération lyonnaise ça n'est pas le confluent, c'est Pierre Bénite... Pierre Bénite, Feyzin, Saint Fons.** »²⁷

Par ailleurs, F.-N. Buffet envisage également l'hypothèse qu'Oullins devienne à terme le 10^{ème} arrondissement de Lyon :

« C'est aussi un appui qui aide à faire comprendre, sur un dossier comme le TOP, qu'on ait bien dans le cœur d'agglo. Et que je ne vois pas monsieur...le maire de Lyon quel qu'il soit, ou le président de la Communauté Urbaine quel qu'il soit,...accepter qu'on fasse passer un périphérique au cœur du Parc de la Tête d'Or aujourd'hui. Alors évidemment ils sont gênés aux entournures quand je leur dis ça, parce que l'argument est difficile à retourner. Mais ça alimente, ou ça contribue à alimenter l'idée qu'effectivement, **Lyon-Oullins deviendrait un arrondissement de Lyon, et...ça bouscule la logique !** [...] Devient 10^e arrondissement de Lyon, il reconnaît de fait qu'Oullins est dans le centre de l'agglomération. »²⁸

Une communication essentiellement rhétorique. Parmi les arguments développés par les opposants au projet « TOP – Anneau des sciences », il en est un qui insiste sur le fait que la cohérence du projet telle que présentée par le Grand Lyon ne serait que rhétorique et n'aurait pas de réalité concrète. C'est là notamment la critique qu'a pu faire François-Noël Buffet, sénateur-maire d'Oullins qui, au cours de l'entretien qu'il nous a accordé, a pu qualifier, l'appellation « Anneau des Sciences » de « joli coup de com' » :

« Et après il y a le coup politique, **enfin le coup médiatique, qui est d'appeler ça "l'Anneau des sciences"** pour relayer le monde économique, le monde des entreprises, les machins, les bidules, bon. C'est un joli coup de com', bon. »²⁹

²⁵ F.-N. Buffet, sénateur-maire d'Oullins, entretien du 9 janvier 2013.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ F.-N. Buffet, sénateur-maire d'Oullins, entretien du 9 janvier 2013.

Un enjeu politique central. Enfin, la position du sénateur-maire d'Oullins n'est pas dénuée d'enjeux politiques. Selon des habitants d'Oullins que nous avons pu interroger lors d'une réunion publique à Pierre-Bénite, l'opposition de François-Noël Buffet au projet d'infrastructure apparaît liée directement à un positionnement politique :

*« Le maire d'Oullins cherche juste à s'opposer à Gérard Collomb, il suffit que Gérard Collomb dise blanc pour que Buffet dise noir. »*³⁰

En outre, les prises de position de François-Noël Buffet au cours des débats font parfois directement allusion à cet enjeu politique, au sens de la différenciation personnelle et partisane :

*« Si j'étais demain président de la Communauté Urbaine, de la future métropole, il est évident que je reprendrais le dossier très vite, sans attendre, que je ferais expertiser les différents scénarios, avec des personnes autres que la Communauté Urbaine, pour avoir le cœur net sur les choses, convaincu que la vision qui est la mienne est plutôt la bonne. Voilà, je ferais faire ça, et puis derrière on déciderait évidemment. »*³¹

Plus qu'un débat sur un projet d'infrastructure, il s'agit donc bien d'un débat sur l'avenir de l'agglomération lyonnaise, et les nombreuses questions de prospective qui en découlent.

Le développement d'un référentiel concurrent. Le projet porté par le sénateur-maire d'Oullins déploie enfin un autre référentiel d'aménagement concurrent à celui du Grand Lyon, qui insiste sur un aménagement du territoire équilibré et prospectif :

*« C'est pas le but, le but c'est d'aménager le territoire, et, que cet aménagement du territoire soit pertinent au service des populations..., et qu'il soit prospectif. On sait bien que cet ouvrage, dans les 30 ou 40 ans qui viennent, si cet ouvrage, même s'il est un peu plus large, il montera en charge. Parce que les autres territoires vont continuer de se développer. C'est pas une aberration économique, ce n'est pas comme si on le faisait passer dans la "pampa" où y a rien du tout, ça serait ridicule mais c'est pas du tout ça. Seulement on est dans un "timing" et une vision un peu différente. Il est immédiat, je suis prospectif, pour être clair. »*³²

A.3. La recherche d'une alternative transports collectifs

Un projet de l'envergure du « TOP – Anneau des sciences » pose logiquement la question de l'impact environnemental. Même si ce projet sera au trois quarts enterré (en tunnel), et bien que les études techniques réalisées par les services du Grand Lyon assurent qu'il n'engendrera pas de trafic supplémentaire, les associations écologistes se sont mobilisées pour proposer, au cours des réunions thématiques consacrées à ce sujet, des tracés alternatifs.

Plusieurs projets alternatifs. Ainsi, deux réunions thématiques ont été consacrées aux « solutions alternatives ou complémentaires » : la première où les associations pouvaient

³⁰ Propos recueillis lors la réunion publique à Pierre Bénite, 17 janvier 2013.

³¹ F.-N. Buffet, sénateur-maire d'Oullins, entretien du 9 janvier 2013.

³² F.-N. Buffet, sénateur-maire d'Oullins, entretien du 9 janvier 2013.

présenter leurs solutions, la deuxième pour les préciser, à l'appui d'études techniques complémentaires réalisées par les services du Grand Lyon et du Syndicat des transports de l'agglomération lyonnaise (SYTRAL). Au cours de ces réunions, tant dans une mise en avant de la contrainte écologique que dans l'expression de critiques quant à la soutenabilité d'une solution autoroutière à l'horizon 2030, quatre solutions sans infrastructure routière ont été portées par différents acteurs : la solution de l'association Stop au TOP, présentée par Jean-Charles Kohlhaas ; la solution de l'association DARLY, présentée par Bernard Girard ; la solution de l'association Lyon Metro Transports Publics, présentée par Maurice Abeille ; la solution de Jean Murard, de l'association Déplacements Citoyens.

Une critique de l'opportunité d'un projet routier, de sa capacité à répondre aux objectifs, et de l'expertise qui le fonde. L'ensemble de ces associations et acteurs – à la fois des élus, à l'image de Jean-Charles Kohlhaas (conseiller régional du groupe Europe Écologie Les Verts), ou des citoyens engagés dans le débat public à l'appui de leur expertise comme Bernard Girard (DARLY), Maurice Abeille (Lyon Métro Transports Publics) ou Jean Murard (Déplacements Citoyens) –, malgré leur diversité géographique et thématique, se retrouve sur la critique de l'opportunité d'un projet routier. De surcroît cette critique partagée se double d'une interrogation quant à la validité des données et des études de prospective fournies par les services du Grand Lyon, qui assurent que l'infrastructure routière n'entraînera pas de trafic supplémentaire :

« Des demandes s'interrogent sur l'ancienneté des données ayant été utilisées pour construire le modèle actuel du Grand Lyon, estiment que les recalibrages effectués, suite aux différentes enquêtes, n'ont pas permis de recalibrer les fonctions internes du logiciel qui lit les différents paramètres et que, de ce fait, il devient difficile d'établir des prévisions à l'horizon 2030. On nous dit également que le fait que le Grand Lyon dispose d'un modèle routier et que le SYTRAL dispose d'un modèle de transports collectifs est un handicap. Et les demandes notent qu'un modèle multimodal a été décidé en 2012 par le Grand Lyon et ses partenaires. On nous signale également que les évolutions sociétales ou économiques, hausse des prix de pétrole, fiscalité écologique, peuvent induire des scénarios de rupture et que ces scénarios risqueraient d'être mal traduits dans un modèle ancien. »³³

Par ailleurs, ces associations se retrouvent également sur les doutes quant à la capacité même de l'infrastructure à répondre aux objectifs qui lui sont assignés par le maître d'ouvrage, tant en terme de fluidité du trafic qu'en terme de rentabilité économique : « On a vu par le passé que de nouvelles voiries ne donnaient pas de fluidité »³⁴ ; « Les scénarios financiers du TOP ne sont pas crédibles. »³⁵

Des réponses divergentes. Pour autant, si ce consensus apparaît fort quant à la critique du projet, en revanche, ces différents acteurs divergent, sur les réponses à y apporter, bien qu'elles prennent toutes pour base les mêmes études prospectives de long terme (SCOT, PLU, etc.), et hormis l'alternative dite « Transports en communs » présenté par le maître d'ouvrage dans le cadre du débat public :

³³ Jean-Paul Puyfaucher, membre de la CPDP, Verbatim de l'atelier : « Les solutions alternatives ou complémentaires » (1^{ère} partie), p. 9.

³⁴ Jean-Charles Kohlhaas, conseiller régional EELV, *ibid.*, p. 30.

³⁵ Jean Murard, membre de Déplacements Citoyens, *ibid.*, p. 46.

- L'association « Stop au TOP » propose ainsi une alternative de type ferroviaire, qui privilégierait le développement du réseau actuel, dans une logique qui voit l'usage de l'automobile diminuer à moyen et long termes.
- L'association DARLY présente elle un projet multimodal, favorisant à la fois les réseaux ferroviaires, de transports urbains et péri-urbains et intégrant les modes doux. Selon le Maître d'Ouvrage, cette solution apparaît comme difficilement soutenable financièrement, et ne permettrait pas la requalification des autoroutes A6 et A7 avec les reports modaux espérés.
- L'association Lyon Metro Transports Publics propose, quant à elle, une solution basée sur deux lignes fortes en plus des transports collectifs proposés par le maître d'ouvrage : un bus à haut niveau de service, pour un transport en rocade, et le prolongement de la ligne A du métro, pour un transport entre le centre et la périphérie.
- Enfin, l'association Déplacements Citoyens propose de mettre en place rapidement les infrastructures de transport en commun prévues par le SCOT.

Un référentiel alternatif éclaté. Cet impératif écologique porté par ces différents acteurs constitue un troisième référentiel cognitif mobilisé dans le débat. Pour J.-C. Kohlhass³⁶, élu EELV, l'enjeu est de réduire le nombre de voiture et de mettre en avant un report modal massif, lequel serait généré par le développement du tram-train dans l'ouest lyonnais. Il s'agit là-encore d'un autre référentiel d'action publique mobilisé. Néanmoins, ce référentiel est relayé par des acteurs dispersés dans le forum. On note par exemple que le collectif « Stop au TOP » regroupe une diversité d'acteurs opposés au projet, mais dont les positions sont divergentes. Dans le fond, les acteurs membres de ce collectif ne partagent pas la même délimitation du référentiel alternatif.

Il semblerait que l'écriture des contributions ait renforcé cet éclatement, en polarisant davantage les contributions par rapport au référentiel dominant. De la même manière, le classement des contributions en fonction de thématiques (aménagement du territoire, autres solutions, caractéristiques de la voirie, coût et financement, impacts environnementaux, mobilité et modes de vie, santé et qualité de vie, le débat public) a contribué à scinder toute proposition de projet qui aurait eu pour ambition d'articuler l'ensemble de ces thématiques. Dès lors, seule la proposition du maître d'ouvrage se trouve en situation de répondre sur l'ensemble de ces thématiques.

B. Des acteurs locaux qui investissent l'infrastructure

Les alternatives proposées par les différentes associations montrent, en creux, l'importance de leur mobilisation dans le débat public, qui constitue pour eux une véritable arène. À côté des acteurs institutionnalisés, comme le Grand Lyon, le Département du Rhône ou encore les services déconcentrés de l'État (le Préfet, mais également la DREAL), d'autres encore investissent le débat public et se saisissent de l'infrastructure en projet pour apporter leur éclairage particulier.

Les expertises d'acteurs indépendants. En particulier, certains acteurs se présentant comme des « experts indépendants », proposent des analyses, tant par rapport au projet lui-même,

³⁶ J.-C. Kohlhass, conseil régional EELV, entretien du 14 décembre 2012.

que par rapport à l'évolution de l'agglomération dans son ensemble, à l'image de Charles Raux, chercheur au Laboratoire d'économie des transports (LET), notamment spécialisé sur les questions de modélisation des comportements de déplacements en milieu urbain et de régulation de la mobilité urbaine, qui s'est exprimé pour expliquer le fonctionnement d'un péage urbain ainsi que son opinion personnelle :

« Mon sentiment qu'on va un petit peu dans le mur si j'ose dire avec la section Ouest périphérique puisqu'on ne fait que reculer de quelques années la question de la congestion, le problème de la congestion. »³⁷

Il s'est d'ailleurs clairement positionné comme opposant au projet en son nom, en éditant un cahier d'acteur nommé « Anneau des Sciences : un avis de scientifique ». Dans ce cahier d'acteur, il réaffirme sa conviction que le « TOP – Anneau des sciences » ne produirait pas davantage de fluidité et entraînerait de surcroît un étalement urbain incontrôlé. Il y propose une propre solution alternative basée uniquement sur la mise en place de péages aux entrées de la ville.

Les entreprises. Tout au long du débat, plusieurs chefs d'entreprises se sont déplacés pendant les réunions et se sont exprimés pour montrer leur soutien au projet « TOP – Anneau des Sciences ». Josiane Rivals, en tant que directrice de Techlid (groupement d'activité et de recherche de l'Ouest lyonnais), s'est ainsi exprimée pendant la réunion d'ouverture, en insistant sur le fait que ce projet permettrait « un développement économique, cohérent, harmonieux, respectueux de l'environnement et de la qualité du site ».

Eric Meunier, en tant que directeur général de Sanofi-Pasteur a également pris la parole lors de cette première réunion, affirmant que le projet était un « atout majeur » puisqu'il établirait un lien entre les pôles d'innovation, qu'il assurerait le développement de la zone de Gerland et qu'il aiderait pour les déplacements des salariés.

La CCI a, elle, publié un cahier d'acteur pour justifier sa qualification du projet « TOP – Anneau des Sciences » d'« opportunité historique ». Pour cette institution, l'infrastructure offre proximité, flux de connaissance et construction d'un projet de territoire cohérent.

Les associations d'habitants et de riverains. De plus, de nombreux habitants et riverains des infrastructures routières existantes, réunis en association de défense de leurs intérêts ainsi que dans le cadre de conseils de quartiers, prennent également position sur le projet « TOP – Anneau des sciences » au cours du débat public. Ainsi, l'association « Riverains de l'Autoroute », a publié un cahier d'acteur, centrant son analyse sur les nuisances que provoque actuellement l'A6/A7. Cette association valorise l'expérience de ses membres pour affirmer son soutien au projet « TOP – Anneau des Sciences ». Consciente toutefois du temps nécessaire pour mener à terme ce projet, elle réclame le déclassement immédiat de l'autoroute.

Une mobilisation pour préserver le cadre de vie. Plus largement, et au-delà de leur diversité, ces différents groupes d'habitants se positionnent pour la défense de leur cadre de vie, malgré le soutien au projet d'infrastructure. C'est le cas du Conseil de quartier de

³⁷ C. Raux, chercheur au LET, Verbatim de l'atelier : « Financement », p. 30.

Bourg/Montpinot qui exprime sa volonté de préserver le cadre de vie de la commune de Tassin tout en soutenant la volonté de ce projet d'améliorer l'accessibilité de l'Ouest.

3^{ème} Partie

Quand l'infrastructure mobilise la Cité : retour sur un débat public

Suite à un rappel sur les objectifs du projet « TOP – Anneau des sciences » et les différentes positions des acteurs concernés par le projet, nous reviendrons dans cette dernière partie sur le débat public, le premier de ce type organisé dans l'agglomération lyonnaise. Nous reviendrons d'abord sur l'organisation générale du débat et les divers outils mobilisés (I), puis nous analyserons les discours et la participation du public dans ce forum (II). Enfin nous terminerons sur les limites de la démarche participative (III).

I. Le débat public, un instrument de la démocratie participative

A. La préparation des débats

Une organisation concertée au préalable. Les membres de la CPDP ont organisé entre le 2 mai et le 24 septembre 2012 des rencontres avec près de 80 acteurs représentant divers organismes et institutions concernés par le projet Anneau des Sciences (collectivités, associations, organismes socio-économiques, administrations, etc.). Parallèlement entre le 27 Août et le 21 septembre 2012, une consultation sur internet a été ouverte au grand public afin de faire

émerger les thèmes que les internautes souhaitaient voir aborder durant le débat. Près de 166 propositions de thèmes ont été formulées par environ 247 personnes ayant contribué à la concertation. Ces rencontres ont permis d'identifier les principales questions et thèmes à soumettre au débat.

Les principales questions retenues sont :

- Quels sont les enjeux et les besoins en déplacement et en aménagement urbain de l'ouest lyonnais à l'horizon 2030 ?
- Le projet répond-t-il à ces besoins et enjeux ? A quelles conditions ?
- Existe-t-il des solutions alternatives ou complémentaires au projet ?

Les quatre principaux thèmes du débat public retenus sont :

- L'aménagement de la ville et la mobilité à l'horizon 2030.
- Les impacts des transports sur la santé et l'environnement.
- Les solutions alternatives ou complémentaires.
- Les aspects financiers.

En outre, une douzaine de réunions ont eu lieu entre les membres de la CPDP et le Grand Lyon afin d'apporter des suggestions d'amélioration et de vulgarisation au dossier du maître d'ouvrage.

Les objectifs et attentes du débat public Le débat public se définit par trois caractéristiques. Il doit permettre d'informer la population sur le projet, d'obtenir des réponses aux questions posées et de favoriser la diffusion des diverses opinions au cours des réunions.

Le débat doit porter à la fois sur les objectifs du projet mais aussi sur l'opportunité du projet et ses principales caractéristiques. L'objectif essentiel étant d'informer au mieux le grand public et de maximiser les échanges entre les différents acteurs concernés par le projet « TOP – Anneau des Sciences ».

Des rôles respectifs entre la CPDP et le maître d'ouvrage La CPDP et le Grand Lyon ont chacun des rôles respectifs précis et réglementés : le Grand Lyon est chargé de la réalisation d'un dossier et d'une synthèse, et assure le financement du débat public ; la CPDP, quand à elle, a la responsabilité de l'organisation des débats et de leur déroulement.

En amont du débat, quatre auditions d'experts ont eu lieu sur la demande de la commission mixte (Grand Lyon et Conseil Général du Rhône) afin de connaître la situation et les projets d'infrastructures (autres que Lyon) actuels pouvant être adaptés à la situation de l'agglomération lyonnaise. Il s'agissait d'une démarche de recherche et d'échanges avec des chercheurs-experts des infrastructures routières. Ces quatre auditions ont eu lieu entre octobre et décembre 2011. Une dizaine de différents laboratoires de recherche sont ainsi intervenus afin d'apporter des éléments au Grand Lyon. Ces interventions ont permis d'enrichir le dossier du débat et les réflexions du maître d'ouvrage pour le projet d'infrastructure.

La création du dossier du projet a également fait l'objet d'une démarche d'étude et de réajustements jusqu'à son dépôt final. Il a impliqué de nombreux services internes du Grand Lyon, favorisant ainsi une certaine transversalité. Un document de synthèse a également été

réalisé. Ces deux documents, obligatoires lors de la mise en place d'un débat public, ont été rédigés entre mai et juillet 2012. Le dossier a été présenté à la CNDP fin septembre 2012, puis validé fin octobre 2012, avant d'être rendu disponible au grand public à l'ouverture du débat. Ce sont les seuls documents et moyens de communication écrits dont dispose le Grand Lyon durant tout le déroulement du débat public. Le Grand Lyon, en tant que maître d'ouvrage, est également chargé de financer le débat public. Enfin, le Grand Lyon s'occupe aussi des aspects strictement matériels : la mise à disposition d'un local pour les membres de la CPDP, la réservation des salles de réunions publiques, la logistique, etc.

La CPDP quant à elle, a pour principales fonctions de prévoir et d'organiser les modalités du débat public. Elle est chargée par exemple de définir le nombre de réunions publiques, leurs lieux, l'ordre du jour et le déroulé des réunions, le choix des intervenants et leurs temps de paroles ainsi que les supports de communication ³⁸.

B. Une diversité d'instruments

Par définition, le terme de débat public renvoie en France à une « procédure juridique précise, comptant parmi les instruments de la démocratie participative » ³⁹. Situé en amont du processus de décision, il constitue un cadre d'exploitation des arguments. Le débat est un temps de dialogue entre le maître d'ouvrage et les acteurs du territoire. Divers outils ont été développés au cours du débat public étudié.

B.1. Les moyens d'expression du public

Douze réunions publiques. Plusieurs moyens d'expression ont été mis en place durant le débat public sur le « TOP – Anneau des sciences ». En effet, des réunions publiques, des auditions et des ateliers ont lieu entre fin novembre 2012 et avril 2013. Les réunions permettent de rappeler le contexte et les problématiques liées au projet ; les ateliers thématiques abordent plus spécifiquement les différents enjeux du projet ; les réunions territoriales favorisent des discussions sur les aspects locaux ; et les auditions permettent aux acteurs qui le souhaitent de préciser leur position. Toutes ces réunions sont ouvertes au public, filmées et retranscrites sur le site internet du débat public (à l'exception des auditions publiques).

Les réunions d'information et le débat jeunes. Il est également possible pour les communes qui le souhaitent, d'organiser elle-même des réunions d'information. Un membre de la CPDP peut y participer afin de présenter le débat aux participants et tous les enseignements de ces réunions sont mis à disposition sur le site internet du débat public et pris en compte dans le compte rendu final réalisé par la CPDP. De plus, un débat auprès des jeunes organisé en collaboration avec des étudiants de l'ENTPE a également eu lieu le 5 février.

Des cahiers d'acteurs et d'autres procédés alternatifs mis en place. Les contributions représentent la position d'un participant sur l'ensemble du projet mis en débat. Un espace spécifique leur est consacré sur le site internet créé par la CPDP. Certaines d'entre elles, sous certaines conditions en terme de longueur et de problématique, sont retenues par la CPDP puis

³⁸ V. Burdin, chargée de mission « Anneau des sciences » du Grand Lyon, entretien du 7 janvier 2013.

³⁹ S. Rui, « Le débat public », in *Dictionnaires des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, p. 121-127.

diffusées au cours du débat. En outre, le grand public peut participer à des interviews vidéo réalisées durant les réunions publiques, et tous les avis et les contributions écrites (dont les cahiers d'acteurs) et audiovisuelles seront rendus publics sur le site internet du débat public.

B.2. Les outils de communication

Les documents du maître d'ouvrage et de la CPDP. Le maître d'ouvrage doit mettre à disposition lors d'un débat public un dossier, appuyé par des études réalisées en amont pour élaborer le projet, présentant son contexte, son opportunité, ses objectifs et ses principales caractéristiques.

La CPDP utilise également divers outils de communication. D'une part, un « Journal du débat » a été mis en place (trois journaux émis lors de l'ouverture, à mi-débat et le compte rendu final). Disponibles sur les lieux des réunions et dans les locaux de la CNDP ou par liste de diffusion, ils permettent de présenter le cadre du débat, d'annoncer ses différentes phases et de restituer le contenu des réunions publiques et l'avancée des échanges. Un dépliant en huit volets reprenant de façon synthétique les éléments de présentation les modalités et les dates des rendez vous a été distribué lors de l'ouverture du débat et des divers lieux de passage à proximité des salles de réunion (diffusion d'environ 80 000 exemplaires).

Un site internet. Un site internet a été développé afin de mettre à disposition l'ensemble des documents du débat public. Il se veut également un lieu d'expression du grand public. C'est pourquoi un système de questions/réponses est proposé. Regroupé selon les quatre thématiques du débat, le public peut poser des questions directement sur le site auxquelles le maître d'ouvrage est tenu de répondre. En outre, un forum de discussion permet aux internautes de déposer leurs points de vue et des commentaires sur les divers avis publiés.

Dans ses travaux, Laurence Monnoyer-Smith utilise le terme de « démocratie électronique » pour parler de ces nouvelles pratiques organisationnelles⁴⁰. D'après elle, cette forme alternative d'intervention au sein du débat public est susceptible d'apporter une hétérogénéité de point de vue vertueuse puisqu'elle rend possible au citoyen d'intervenir au sein du débat quelles que soient ses contraintes classiques temporelles, de distance ou de disponibilité. De plus, la recherche d'égalité sur les propos diffusés via internet après une relecture et une conformité aux critères imposés par la CPDP présente la plateforme d'échange comme un lieu moins sensible aux relations de pouvoir et de légitimité que lors des réunions publiques. Ce dispositif a ainsi pour vocation de faciliter l'expression des opinions, sans la barrière de l'intervention orale en public.

Une campagne de communication. La CPDP s'est associée à une agence de presse afin d'établir une relation continue avec des journalistes et les acteurs institutionnels. Plusieurs actions dans la presse ont été prévues : des encarts dans la presse écrite (presse quotidienne gratuite Métro Lyon, et presse quotidienne régionale), la presse web (Le progrès) et à la radio (radio régionale Scoop) en amont et lors de l'ouverture du débat afin d'inciter le public à participer. Des communiqués de presse sont également envoyés régulièrement à la presse régionale et nationale afin de tenir informés les journalistes de l'avancée du débat. De plus, des

⁴⁰ L. Monnoyer-Smith, « Le débat public en ligne : une ouverture des espaces et des acteurs de la délibération », in C. Blatrix et al., *op. cit.*, p. 155-166.

campagnes publicitaires sur Google et Facebook assurent une promotion respective entre le site internet du débat et la page Facebook. Deux conférences de presse, l'une lors de l'ouverture du débat et la seconde après la clôture du débat sont aussi prévues. Des panneaux sont également en circulation dans les différents lieux de passage des communes concernées. Les collectivités ainsi que les acteurs du territoire peuvent aussi servir de relais à la diffusion d'information. De plus, des affiches sous format A4 sont placées chez les commerçants des communes où se tiennent les réunions et dans les communes de l'agglomération lyonnaise. Enfin, des opérations de tractage ont été mises en place : 50 000 dépliant ont été distribués avant la réunion d'ouverture et 1 500 dépliant sont distribués deux jours avant chaque réunion publique.

* *

Finalement, le débat public mobilise plusieurs instruments : des instruments réglementaires (cadre législatif) ; informatifs et communicationnels. En effet, d'après les travaux de P. Lascoumes et P. Le Galès, un instrument se définit comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »⁴¹. Il est « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation »⁴². Chaque instrument nécessite l'utilisation de divers outils afin de mettre en relation le politique et le grand public. Dans notre cas, ces outils sont essentiellement des réunions publiques, des cahiers de contribution, de la documentation écrite, des campagnes de communication et un site internet. L'usage des pratiques organisationnelles traditionnelles des débats et la « démocratie électronique » s'avèrent être ici complémentaires.

Loïc Blondiaux insiste d'ailleurs bien sur ces caractéristiques techniques d'organisation du débat, considérant qu'elles sont essentielles pour comprendre les mécanismes sociaux en jeu dans ce forum : « L'originalité profonde du modèle introduit par le Débat public ne tient pas à la portée des débats ainsi organisés, qui n'ont pas d'impact direct sur la décision, mais à la conception de la délibération publique qui anime l'action de la CNDP. Le débat public se donne pour finalité d'éclairer la décision par la discussion collective la plus ouverte possible »⁴³.

II. Un forum qui publicise le projet et ses alternatives

A. Rôle(s) et prise de parole : un jeu d'acteurs codifié

La surreprésentation des acteurs institutionnels. L'observation conduite au cours de plusieurs réunions aura permis d'analyser le positionnement des différents acteurs dans le débat, et des stratégies déployées. De manière générale, il faut insister sur la surreprésentation d'acteurs institutionnels dans les réunions, c'est-à-dire issus de différentes organisations :

⁴¹ P. Lascoumes et P. Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 13.

⁴² *Ibid.*, p. 14.

⁴³ L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil, 2007, p. 56.

représentants associatifs, membres de partis politiques, élus de collectivités territoriales (élus municipaux, du Conseil général, du Conseil régional, du Grand Lyon), ou encore de représentants de l'Etat déconcentré (préfet pour la réunion inaugurale, représentant de la DREAL). Lors de l'entretien, le sénateur-maire d'Oullins revenait notamment sur la composition des réunions et la faible participation de citoyens non engagés dans une association :

« Quand on regarde finalement les gens qui participent aux ateliers, c'est globalement toujours les mêmes. Euh... Y'a beaucoup de services et d'institutionnels dans les réunions, y a quelques associations qui sont mobilisées, soit pour, soit contre. Contre ou avec des projets alternatifs. Et puis, y a quelques personnes qui sont là pour alimenter le débat dans le cadre d'une organisation politique, mais finalement la "masse" ne se déplace pas. Et je crains, mais en réalité c'est toujours pareil, c'est que la population elle-même se déplace mais quand la pelleuse arrive, et quand c'est trop tard.... »⁴⁴

Dans un premier de temps, il s'agit d'insister sur les logiques d'acteurs qui traversent ce forum. La première résulte d'un mécanisme propre à la structure des champs économiques et politiques, favorisant la coordination d'acteurs issus d'un même sous-système. Certaines prises de parole ou contributions d'acteurs illustrent parfaitement cette dynamique. Les acteurs économiques représentatifs sur le territoire de l'agglomération lyonnaise semblent ainsi verser des éléments de contribution au débat qui contribuent à légitimer le projet du maître d'ouvrage. Lors de la réunion d'ouverture du débat public, le directeur général de Sanofi-Pasteur, Eric Meunier, le président de la CCI, M. Guillot, le représentant de la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) ou encore la représentante de Techlid (Pôle Economique de l'Ouest du Grand Lyon), Josiane Rivals, affichent leur soutien au projet défendu par le Grand Lyon⁴⁵.

Une remise en cause du clivage partisan. En revanche, au-delà d'une logique de champs sociaux, on retrouve d'autres clivages structurants répondant d'une logique organisationnelle. Dans le fond, la structure du Grand Lyon et les relations interpersonnelles entre les élus participent d'une remise en cause du clivage partisan. L'entretien mené avec François-Noël Buffet, responsable du principal groupe d'opposition au sein du Conseil de communauté, permet d'appuyer notre analyse. Du moins, c'est par l'existence de soutiens au sénateur-maire de Lyon, G. Collomb, qu'il explique son isolement dans l'arène du débat :

« F.-N. Buffet : (...) Et le Maire de Pierre Bénite, aujourd'hui, dans la presse du jour, dans le Progrès du jour, déclaré, à l'occasion de ses vœux hier. Alors vous voyez c'est tout frais, ce n'est pas parce que vous venez que..., je vous le lis.

– Ça tombe bien.

F-N B : A déclaré dans ses vœux d'hier, voilà, Pierre Bénite, c'est ça, elle dit : "Reste enfin le délicat problème de l'anneau des sciences pour lequel le Maire a demandé que toutes les solutions soient véritablement explorées". En clair, qu'est-ce qu'elle dit ? Parce que je connais la conviction personnelle du Maire de Pierre-Bénite, c'est qu'elle est contre ce périphérique. Elle est pour un tracé qui est, comme le nôtre.

⁴⁴ F.-N. Buffet, sénateur-maire d'Oullins, entretien du 9 janvier 2013.

⁴⁵ J. Rivals, représentante de Techlid, Verbatim de la réunion publique d'ouverture, 29 novembre 2012.

Sauf qu'elle est dans l'exécutif de la communauté urbaine, avec Gérard Collomb, et qu'elle ne dira jamais...

– Donc s'opposer ça a un coût ?

F-N.B : Bien sûr. Crémier s'il ne s'oppose pas c'est aussi ça. Et donc, oui parce que y'a l'aspect politique, y a l'aspect technique, mais y a aussi l'aspect politique après on peut en parler. Et ça, Elaman c'est tout nouveau. Elle s'était pas encore exprimée là-dessus. C'est un point intéressant pour moi. »⁴⁶

Dès lors, les spécificités d'une logique d'ordre organisationnel permettent également d'expliquer que la configuration politique traditionnelle, d'ordre partisan, soit ainsi bousculée. Dans le fond, tout se passe comme si le centre de gravité du champ politique se trouvait modifié dans cette arène du débat public.

L'évitement des questions. La seconde remarque concernant la particularité du jeu d'acteur dans le débat consiste à souligner la spécificité du rôle de certains acteurs. De manière répétée, les représentants de l'Etat sont par exemple convoqués dans le débat. Un acteur comme le responsable de la DREAL, C. Maisonnier, est souvent mis à contribution, notamment face à l'impératif du « grand contournement », omniprésent dans le débat. Le maître d'ouvrage comme les principaux élus municipaux favorables au projet, insistent sur la nécessité d'agir en aval d'une décision de l'Etat concernant le contournement. L'injonction est d'autant plus symbolique qu'elle intervient dans un débat situé en amont de cette décision. En effet, comme l'ont rappelé régulièrement les représentants de l'Etat, la décision de la commission du Schéma National des Infrastructures de Transport, interviendra en avril 2012, c'est-à-dire un mois après la fin du débat public. Dès lors, les prises de parole des représentants de l'Etat, à l'image de celle de C. Maisonnier lors de la réunion publique à Tassin, sont particulièrement codifiées. « *On attend la remise de la commission en avril* »⁴⁷, constitue donc une réponse qui place hors d'atteinte l'argument technique que la question visait. Il faut alors noter que cette projection à court terme permet d'argumenter sans donner de justification. Certains acteurs s'appuient donc sur cette « exigence »⁴⁸ d'une réalisation du grand contournement, tout en bénéficiant de l'incertitude que cette décision génère, pour ne pas répondre de l'éventualité du contraire.

L'attitude symbolique comme stratégie de communication. Enfin, au-delà de certaines prises de parole particulièrement codifiées, il s'agit aussi de s'intéresser à ce que l'anthropologue polonais B. Malinowski appelle les « impondérables de la vie authentique »⁴⁹, c'est-à-dire les gestes insignifiants, le style des conversations. Il s'agit de mettre en évidence « l'existence d'amitié solide ou d'inimitié, de courants de sympathies et de haines entre les habitants ; les vanités et les ambitions personnelles qui transparaissent dans la conduite de l'individu et dans les réactions émotives de ceux qui l'entourent »⁵⁰. Lors de la réunion publique organisée à Tassin-la-Demi-Lune, un militant d'Europe Ecologie Les Verts (EELV) portait un cuissard et une veste de cycliste, applaudissait après chaque prise de parole contre le projet. Ces détails tirés de l'observation, apparemment anodins, nous disent aussi la nécessité pour

⁴⁶ F.-N. Buffet, sénateur-maire d'Oullins, entretien du 9 janvier 2013.

⁴⁷ C. Maisonnier, responsable des projets de grandes infrastructures à la DREAL, Verbatim de la réunion publique à Tassin, 10 janvier 2013.

⁴⁸ R. Lambert, maire de Francheville, *ibid.*

⁴⁹ B. Malinowski, *Les Argonautes du pacifique occidental*, Paris, Gallimard, 1963 (1922).

⁵⁰ *Ibid.*

certaines acteurs de se positionner en versant dans l'arène, des valeurs et des images qui apparaissent alors comme des vecteurs de diffusion de schémas cognitifs. Cette projection n'est pas sans provoquer des tensions fortes. L'évocation par ce militant, F. Victorien, de « la fin de l'ère du pétrole »⁵¹ a par exemple provoqué de vives réactions parmi certains participants, vraisemblablement agacés par le discours. Là encore, on observe que la prise de parole induit la maîtrise de codes sociaux et le recours à une argumentation rationnelle. La rupture de ce pacte tacite, par un discours perçu comme provoquant ou non-rationnel, est alors en capacité de générer une tension dans l'arène. Cela nous conduit à présent à évoquer les enjeux que constituent les différents registres de langage dans le débat.

B. Le registre dominant de l'expertise

L'analyse du débat public passe notamment par une analyse des discours mobilisés, et des registres de langage sur lesquels ils s'appuient. La posture d'observation, occupée lors de la majorité des réunions publiques, tout comme une lecture attentive des verbatim de ces dernières nous ont permis de mettre en évidence ces éléments déterminants. Le dernier point de l'analyse consiste donc à revenir sur l'existence de différents registres de langage tout au long du débat.

Un registre dominant. Il s'agit là d'identifier un registre dominant autour de la notion d'expertise. Là encore, la remarque ne tient pas à la spécificité du débat sur le « TOP – Anneau des sciences », mais rejoint d'autres observations empiriques. Ainsi, pour Guillaume Faburel, « (...) lorsque temps et espaces sont annoncés comme plus amples et souples, les dispositifs sont marqués par la prégnance de l'expertise, qui raisonne les discours pour définir communément ce qui est éligible aux affaires et choix publics »⁵². De fait, la place accordée à l'expertise semble avoir été en partie une volonté des membres de la Commission Particulière, qui ont rappelé cet impératif au débat des réunions thématiques :

*« Juste quand même un petit point. On est bien d'accord. Les réunions thématiques, en règle générale, sont plus faites pour écouter les dires d'experts. Et les réunions territoriales, nous l'espérons et nous les souhaitons comme cela, seront plus des réunions effectivement où on échange et on pose des questions ».*⁵³

Là encore, pour Guillaume Faburel, il est régulier d'observer dans des démarches de concertation cette projection d'une « méconnaissance, voire d'inculture » sur le citoyen :

*« Le sujet n'est alors que très rarement habitant, ou s'il l'est, toujours autrement qualifié et ce en miroir (déformant) d'un enjeu technique (usage), d'un risque juridique (riverain), d'un savoir autorisé (profane) propre au projet, et à son déploiement rationnel. Projet accompagné en cela de l'externalisation de la concertation, donc des logiques d'agence des nouveaux experts méthodologues de la participation, qui dans le tâtonnement du moment, proposent quelques autres termes du conditionnement (savoir être) ».*⁵⁴

⁵¹ F. Victorien, militant associatif, Verbatim de la réunion publique à Tassin, 10 janvier 2013.

⁵² G. Faburel, *L'habitant et les savoirs de l'habiter comme impensés de la démocratie participative*, à paraître.

⁵³ Verbatim, réunion thématique du 17 décembre.

⁵⁴ G. Faburel, *op. cit.*

La référence aux experts se retrouve dans les réponses qu'adressent les membres de la CPDP aux habitants, en projetant les connaissances et réponses des experts comme l'horizon indépassable :

*« Est-ce qu'on peut répondre aux deux questions ? Sachant que la première question, M. Duprez, de mémoire, ou j'ai mal entendu, a essayé de la traiter et n'a peut-être pas répondu à votre attente, je comprends, mais voilà la réponse que les experts peuvent traiter. »*⁵⁵

L'expertise permet également de souligner des points sur lesquels la vigilance doit se porter dans le projet du maître d'ouvrage. C'est notamment le cas de l'émission de gaz en dehors du tunnel :

*« Par contre, ce que nous, la Commission, on a entendu, et vous aurez dans les enseignements à mi-débat, c'est qu'au niveau du traitement des échangeurs, il y a des problèmes de pollution atmosphérique et c'est ressorti très fortement par les experts qu'il faut faire attention en tout cas au niveau de l'urbanisation. »*⁵⁶

Un registre de légitimation. Néanmoins, au-delà de sécurité affective que procure cette vigilance par l'expert, la notion d'expertise constitue bien un registre de langage et une manière de légitimer le discours. Les intervenants ont régulièrement recours aux experts pour appuyer un argument ou trancher une question de manière à définir un horizon indépassable. Le 5 décembre, à l'occasion d'une réunion thématique, Philippe Bossuet, pour le SYTRAL, donne ainsi des compléments de réponses en se référant à l'expertise :

*« Sur la question de la voiture, ce que globalement les experts, y compris des gens comme Yves Crozet qui sont effectivement très attentifs et intéressés par les transports en commun, disent, c'est que cette voiture sera toujours là en 2030. Elle sera probablement différente ».*⁵⁷

Dès lors, il est fondamental d'insister sur cette valorisation de l'expertise, y compris de la part des acteurs qui proposent des projets alternatifs. Le représentant d'Europe Ecologie Les Verts, Jean-Charles Kohlass défend ainsi un projet de tram-train résolument technique. Cela est particulièrement ressorti au cours de l'entretien réalisé. Il soutient en effet que les arguments avancés par le Grand Lyon ne sont pas tenables, dans la mesure où 70% du projet du TOP longe la ligne de tram-train de l'Ouest lyonnais. Il a d'ailleurs versé une contribution sur le site internet de la CPDP pour appuyer un projet de développement de l'infrastructure ferroviaire dans l'ouest lyonnais. Il évoque notamment (tracés en pointillés) la possibilité de nouvelles possibilités de desserte.

Dans l'arène, la maîtrise du langage des experts devient un outil de pouvoir, une manière de répondre à l'impératif de l'argumentation demandé par la CPDP. Il est cependant clair que cette maîtrise est corrélée à la capacité des acteurs de s'organiser ainsi que leur capacité à adosser un discours sur un référentiel d'action publique.

⁵⁵ Jean-Paul Puyfaucher, membre de la CPDP, Verbatim de l'atelier : « Les solutions alternatives ou complémentaires » (1^{ère} partie), 5 décembre 2012.

⁵⁶ Ph. Marzolf, président de la CPDP, Verbatim de l'atelier : « Les solutions alternatives ou complémentaires » (2^{ème} partie), 18 décembre 2012.

⁵⁷ Ph. Bossuet, représentant du SYTRAL, Verbatim de l'atelier : « Les solutions alternatives ou complémentaires » (1^{ère} partie), 5 décembre 2012.

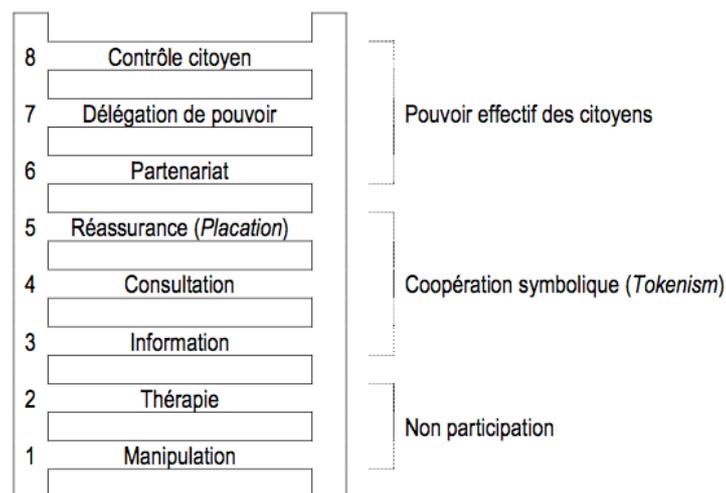
III. Les limites de la démarche participative institutionnalisée

A. Le recours à la concertation : une rhétorique de pouvoir et de légitimité

Nous venons de le voir, la pratique de la consultation lors de la mise à l'agenda de grands projets d'infrastructure, constitue un forum qui impose à chaque acteur de repenser ses positions, de reformuler son argumentaire. Elle pousse aussi parfois les acteurs à s'associer entre eux, ou à minima, à prendre connaissance leurs positions mutuelles (comme nous l'expliquait par exemple Gérard Dutal à propos des autres associations de riverains). Cependant, pour le projet du « TOP – Anneau des Sciences » comme très fréquemment lors de la mise en place de pratiques de concertations, un certain nombre d'insuffisance se fait sentir.

Certains travaux menés depuis une quarantaine d'années, étudient l'effectivité des modes de participation des citoyens à la vie démocratique. En particulier, des grilles d'analyse ont été construites pour tenter d'analyser les différentes variantes existantes. La plus utilisée est celle de Sherry Arnstein, consultante états-unienne qui, en 1969, identifie trois niveaux de participation⁵⁸ : la non participation, la coopération symbolique, la participation effective.

Les trois niveaux de participation de Sherry Arnstein



Une démarche limitée à la consultation. Avec le débat tel qu'il est conçu par la CNDP, on se retrouve a priori dans un cas de consultation, entrant dans le cadre d'une coopération symbolique. En effet, le débat tel que nous l'avons décrit plus haut, ne débouche pas sur une décision citoyenne.

On peut prendre l'exemple d'un projet d'infrastructure bien connu pour lequel une procédure de débat public avait été amorcée. Il s'agit du projet de construction d'un aéroport

⁵⁸ J. Donzelot, R. Epstein, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, n° 326, 2006, p. 5-34.

à Notre-Dame-Des-Landes en Loire Atlantique. L'ancienne ministre de l'environnement, Corinne Le Page, qui a pris part au débat, témoigne ainsi des limites de la procédure de consultation :

« Le débat public ne révolutionne pas les procédures françaises : on le mène pour être conforme à la loi, pas pour prendre en compte l'avis des gens et aboutir au projet le plus pertinent. »⁵⁹

Dans ses travaux, Yves Sintomer analyse ce qu'il estime être les raisons sous-jacentes d'un tel dysfonctionnement de la pratique de consultation. Elles reposeraient selon lui sur un décalage dans les représentations. Ainsi, selon lui, les élus « continuent de penser de façon archaïque qu'ils incarnent à eux seuls l'intérêt général et qu'ils ont le monopole de la décision. Accessoirement, ils s'obstinent à croire qu'ils sont choisis pour la totalité de leur programme. Or un électeur peut choisir un représentant de gauche parce qu'il n'est pas de droite, et inversement, sans partager l'ensemble de ses orientations »⁶⁰.

Des représentations divergentes de la procédure de débat public. En outre, dans le cas du projet « TOP – Anneau de sciences », il se produit un choc des représentations concernant la procédure de débat public. Les critiques des modalités du débat sont plus vives du côté des opposants que du côté des partisans du projet. D'un côté, le maire d'Oullins, François-Noël Buffet, a bien saisi qu'à la fin, la décision revient au maître d'ouvrage, le Grand Lyon. Il considère d'ailleurs que celui-ci est « juge et partie ». Il semble s'être résigné à cette situation mais continue tant bien que mal à essayer de se réappropriier les règles du débat :

« Je lui avais dit « laissez-moi la possibilité que tous les scénarios soient étudiés correctement. Et la difficulté finalement c'est quoi ? Parce que y a une difficulté de fond, c'est pas que la commission organise ces débats, c'est plutôt pas mal. C'est que la Communauté Urbaine est juge et partie dans la matière. C'est-à-dire qu'elle propose un tracé qu'elle défend, c'est son choix, mais qu'en revanche, pour étudier les tracés alternatifs, c'était le même qui fait l'analyse. Je ne vois pas comment objectivement elle pourrait faire une analyse qui la desserve, puisqu'elle a déjà fait un choix. Donc en réalité dans ce jeu-là, la communauté urbaine est juge et partie. Ce qui fait que le débat est biaisé. Ce qui serait intéressant, c'est que la Commission qui organise le débat public, si elle est le garant ou la garante de la transparence du débat, et de l'éthique de ce débat, (...) devr(ait) pouvoir dire le tracé « rocade » par exemple, ou le tracé voulu par Monsieur Buffet, ou le tracé « tout transport en commun »... oui j'ai un peu de mal à obtenir à faire l'étude du tracé. Maintenant la Communauté Urbaine a accepté, à la demande de Marzolf. Enfin j'ai vu comment les services vont bosser dessus. Ils vont me sortir une étude mi-janvier, ils vont massacrer mon truc, je sais. Mais ils sont juges et partie, ils sont juges et partie. »⁶¹

Au contraire, Gérard Dutal, de l'association Araly, met un point d'honneur à vanter les mérites d'un processus participatif qui, selon lui, permet à chacun de prendre la parole lors du débat. Il met notamment en avant la capacité de la CPDP à prendre en compte tous les

⁵⁹ V. Remy, W. Zarachowicz, « Démocratie participative : et si on laissait réellement la parole aux citoyens ? », Télérama.fr, 31 janvier 2013, URL : <http://www.telerama.fr/idees/d-mocratie-participative-et-si-on-laissait-r-ellement-la-parole-aux-citoyens,92432.php> [consulté le 20 février 2013].

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ F.-N. Buffet, sénateur-maire d'Oullins, entretien du 9 janvier 2013.

intérêts en présence (il prend l'exemple des réunions organisées à l'Est suite aux mobilisations d'associations de riverains). Il précise :

« Je trouve admirable la manière avec laquelle le débat est mené. C'est très égalitaire, ils font respecter les temps de parole. (...) Ce qu'il va en sortir j'en sais rien, mais je suis surpris de la liberté de parole qu'on peut avoir. » Enfin, il conclut : « Nous, associations ou péquins qui avons aucuns moyens, on trouve ça extraordinaire, qu'on ait la possibilité de s'exprimer égalitairement. Là quand Mérieux parle, ou Aventis, derrière y'a un pov' con qui peut lever le doigt et on lui laisse la parole. Et ça j'trouve ça génial. »

Partageant la position de la maîtrise d'ouvrage, il ne se pose pas les mêmes questions que F.-N. Buffet concernant le rôle de « juge et partie » de cette dernière ou les possibilités d'élaboration des documents alternatifs au projet du Grand Lyon.

Enfin, le discours porté par le Grand Lyon entre en contradiction avec celui du maire d'Oullins. La chargée de mission « Anneau des Sciences », Virginie Bourdin explique que le projet n'est pas encore bouclé mais toujours en phase d'opportunité. Elle regrette ainsi le manque de transparence qu'on attribue au Grand Lyon alors que ce dernier fournit les efforts nécessaires à réaffirmer cette volonté de choix collectivement construit.

Sophie Allain, dans son étude du débat public autour de l'autoroute « Francilienne » explicite ces incompréhensions entre les acteurs qui parfois deviennent des tensions : « un débat public est vu comme une activité d'échanges rationnels d'arguments entre des acteurs recherchant une ligne d'action commune concernant un bien collectif dans un contexte exempt de rapports de domination, et susceptible de ce fait de dégager un consensus à travers une intercompréhension mutuelle »⁶².

Selon elle, la procédure de débat public est cantonnée à l'échelle intermédiaire de la participation (selon la grille de Arnstein) pour trois raisons. C'est d'abord du fait de la contrainte temporelle puisque le débat dure entre quatre et six mois. C'est ensuite pour une raison organisationnelle, la publicisation du débat oblige à arrêter des choix de calendrier et de thématiques prédéfinies ce qui rigidifie le déroulement du débat. Enfin et comme nous l'avons évoqué, la dernière contrainte est liée aux compétences strictement limitées de la Commission particulière, dans la mesure où « une CPDP n'a pas à rechercher un accord, elle produit un rapport rendant compte des arguments échangés, sans formuler d'avis sur le projet. »

B. Une arène structurée autour du système politique local

Il est un biais supplémentaire que Sophie Allain n'identifie pas dans ses propos. En effet, la tenue du débat public est aussi largement influencée par le système politique local (au sens de Jacques Lagroye). Ainsi, au travers des enjeux posés par les termes du débat, se dessinent en filigrane d'autres enjeux et rapports de forces plus vastes qui reprennent les grandes tendances de la vie politique locale lyonnaise. Il s'agit ainsi d'observer les comportements et discours des élus et/ou groupes politiques en présence afin de voir quels sont leurs intérêts à entrer dans la procédure de débat et à y porter le discours qu'ils tiennent.

⁶² S. Allain, « La conduite d'un débat public sur un projet d'infrastructure : une activité de médiation spécifique. Réflexions à partir du débat public "Francilienne" », *op. cit.*, p. 112-122.

Il apparaît progressivement que les écologistes (EELV et associations) sont les seuls à porter un discours de type purement idéologique et non sous-tendu par des objectifs politiques locaux. Selon Rémi Lefebvre, les écologistes sont ainsi généralement les plus impliqués dans les procédures de concertation et ce sont eux qui interviennent le plus fréquemment sur des questions de fond⁶³. Lefebvre indique aussi que le débat public est le lieu de reproduction des « inégalités de pouvoir institutionnel et objective, (des) hiérarchies entre élus ». Ainsi, en plaçant la maîtrise d'ouvrage au cœur du débat – « juge et partie » pour certains –, le débat est aussi le lieu de la réaffirmation du Grand Lyon comme étant la collectivité de référence dans la ville et le département, avec au loin, la notion d'« eurométropole » qui se dessine.

F.-N. Buffet l'explique clairement. Pour lui, l'enjeu est double, à la fois dans la position qu'il tient pendant le débat et concernant le tracé. Pour lui, un tracé qui séparerait physiquement Oullins de Lyon empêcherait Oullins d'entrer dans le cœur d'agglomération avec la création de la métropole :

« F.-N.B : C'est aussi un appui qui aide à faire comprendre, sur un dossier comme le TOP, qu'on ait bien dans le cœur d'agglo. Et que je ne vois pas monsieur...le maire de Lyon quel qu'il soit, ou le président de la Communauté Urbaine quel qu'il soit,...accepter qu'on fasse passer un périphérique au cœur du Parc de la Tête d'Or aujourd'hui. »⁶⁴

Si pour le sénateur-maire d'Oullins, « c'est pas un problème gauche-droite », il explique néanmoins l'interpénétration des rapports de force au sein de la communauté urbaine avec les positions prises par les acteurs politiques dans le débat.

De la même manière, on observe un comportement plus discret de la part des élus communistes de Pierre-Bénite. Ceux-ci ont communiqué dans la ville sous la forme d'une assemblée citoyenne relative au TOP mais n'ont pas apporté de contribution ni de cahier d'acteur mis à la disposition du public. Ils se sont opposés au projet mais n'ont pas adopté une posture aussi offensive, claire et médiatisée que celle de F.-N. Buffet. Ce dernier semble expliquer ce phénomène en parlant d'un « accord politique passé avec les membres de l'exécutif de la Communauté Urbaine » dont font partie un certain nombre d'élus communistes. Lors de discussions informelles cependant, un élu de Pierre-Bénite nous explique sa vision du projet. Pour lui, l'enjeu sous-jacent à la construction du TOP réside dans le déclasserement de l'autoroute A6/A7. En effet, il lui apparaît évident que le projet d'« éco-quartier » porté par Gérard Collomb doit faciliter le déclasserement de cette autoroute urbaine, qui suppose la réalisation d'un contournement routier par l'Ouest.

Ainsi pour cet élu de Pierre-Bénite, comme pour F.-N. Buffet, la mise en place d'un argumentaire autour de l'« Anneau des sciences » comme d'un cercle reliant les pôles d'activité et de recherche de l'agglomération n'est qu'un outil cosmétique permettant de dissimuler certains enjeux locaux pour mieux les réaliser :

« D'ailleurs je pense même que le lien entre les pôles universitaires, il se fait beaucoup mieux par le métro, que par la voirie. Quand vous prenez le prolongement de la ligne B du métro, vous partez du plan campus, vous arrivez en face à Gerland à l'ENS avec tout le pôle y compris les entreprises qui travaillent sur les sciences du vivant, quand vous continuez après on est à deux encablures à Saxe-Gambetta pour rejoindre les quais du Rhône avec Lyon 2, Lyon 3 qui sont là. Tout ça c'est un vaste baratin, c'est un montage,

⁶³ R. Lefebvre, « Les élus : des acteurs peu dialogiques du débat public », in Cécile Blatrix et al., *op. cit.*, p. 207-218.

⁶⁴ F.-N. Buffet, sénateur-maire d'Oullins, entretien du 9 janvier 2013.

*heu, qui est fait pour essayer, de...c'est un coup de com', qui au demeurant peut être réussi. »*⁶⁵

Enfin, Remi Lefebvre précise que ces instances de débat sont aussi importantes sur la symbolique du pouvoir puisque « les “petits” élus utilisent le débat pour se faire reconnaître tandis que les “grands” élus y font valoir une autorité qui préexiste au débat »⁶⁶. On retrouve ici exactement le genre de rapports de force qui peuvent exister entre Gérard Collomb, président de la communauté urbaine et d'autres élus comme le maire d'Oullins.

C. Un centre de décision en périphérie ?

Enfin, il apparaît, comme bien souvent en matière de concertation, que les grandes décisions se font dans des instances extérieures à celle du débat public, pourtant originellement dédiées à cet effet. Plusieurs acteurs prenant part au débat de la CPDP nous ont fait part de leur défaitisme concernant la possibilité que leurs contributions écrites ou orales changent la donne. Si, comme nous l'avons vu, le discours que tient le Grand Lyon se veut porteur d'un projet en possible évolution, il est plus que probable que la décision et les négociations de fond se fassent en dehors des cercles institutionnalisés du débat. Gilles Massardier parle ainsi d'« adhocratie » dans la participation.

Il souligne ainsi un écueil dans le fait d'analyser les arènes de participation institutionnalisées comme des structures *ad hoc*, autonomisées du cadre sociologique et politique auquel elles appartiennent. Partant, il met en garde contre « la réification des instances participatives comme arènes décideuses autonomes. » Au contraire, il insiste sur l'importance de privilégier une analyse sous le prisme du polycentrisme et de l'« action conjointe » replaçant ainsi à leur juste place « l'interdépendance entre acteurs, instances et organisations, sous forme de réseaux et coalitions qui débordent et traversent institutions et organisations »⁶⁷. De cette manière, il nous permet de comprendre que les instances participatives ne sont qu'enchevêtrées dans des réseaux préexistants, ce qui restreint leur capacité de prise de décision effective.

Rémi Lefebvre analyse de son côté la démocratie participative pratiquée à l'échelle locale comme encore très insérée dans le système politique local représentatif. Selon lui, « Au niveau communal, départemental ou régional, l'exercice du pouvoir local est ainsi toujours marqué par la suprématie des exécutifs, la faiblesse du parlementarisme et de la culture délibérative et l'atonie des contre-pouvoirs favorisant la longévité électorale et la constitution d'oligarchies locales »⁶⁸.

Selon nous, cela contribue à expliquer ce phénomène d'adhocratie qui voudrait que les décisions et les négociations à enjeux soient prises dans d'autres types d'instances, moins formelles et préexistantes aux arènes de participations institutionnalisées mises en place par la CNDP. Cet éclairage permet de mieux comprendre certains points que nous avons évoqués précédemment, notamment des positions tenues par le maire d'Oullins, F.-N. Buffet,

⁶⁵ F.-N. Buffet, sénateur-maire d'Oullins, entretien du 9 janvier 2013.

⁶⁶ R. Lefebvre, *op. cit.*

⁶⁷ G. Massardier, « La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle », *Participations*, vol. 1, n° 2, 2012, p. 78-102.

⁶⁸ R. Lefebvre, « La démocratie participative absorbée par le système politique local », *Métropolitiques*, 29 octobre 2012, URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-democratie-participative.html> [consulté le 20 février 2013].

lorsqu'il explique qu'il suppose un accord tacite au sein de l'exécutif de la communauté urbaine.

Conclusion

Nous avons pu mettre en avant quelques éléments d'analyse concernant la réalisation du « Tronçon Ouest Périphérique – Anneau des sciences », un projet de longue date qui a toujours été contesté pour des raisons politiques mais aussi techniques. Les positions qui se cristallisent autour de ce projet impliquent des motivations qui recouvrent un certain nombre d'enjeux politiques d'une grande ampleur comme les questions d'appartenance ou non à la métropole et qui sous-tendent des jeux d'acteurs complexes et entrecroisés. Cependant, nous l'avons vu, le débat n'est pas exempt de questions de fond recoupant des thématiques comme la protection de l'environnement, la prospective, l'analyse des usages en terme de transports. Mais, de manière transversale à toutes ces problématiques, se pose aussi la question de la démocratie et du processus de consultation qui est mis en place. Au fil de notre travail, nous avons pu mettre en avant les limites d'une telle procédure qui reproduit un certain nombre d'inégalités face à la pratique politique et à la décision publique et qui reste calquée sur une version représentative des usages démocratiques. Notre objet consistait aussi à nous interroger sur les effets du dispositif créé par la CPDP sur les acteurs et leurs prises de position. Si tous ne restent pas immobiles (on a pu noter que les élus de Pierre-Bénite avaient marginalement changé de position tout comme le maire d'Oullins qui, avec les études qu'il a commandé, a pu réajuster son discours sur la question), la création d'un consensus est loin d'être atteinte.

Si ce n'est pas dans les arènes institutionnalisées du débat que la décision s'élabore, alors où se prend-elle ? Lors de nos discussions avec les acteurs de la consultation, nous avons entrevu la présence de cercles de discussion et de décision en dehors de cette arène. Comme nous l'avons déjà expliqué, il nous a semblé que les discussions ayant court au sein de

l'exécutif de la communauté urbaine jouaient un rôle déterminant⁶⁹. On peut de plus envisager que les relations partisans jouent un rôle important, tant s'agissant de différenciation que s'agissant des soutiens au projet. Ces pistes restent bien entendu à l'état d'hypothèses, et il convient également d'attendre la fin de la procédure de débat public.

Il apparaît finalement important de parvenir à améliorer les processus de consultation amorcés par la CNDP pour les rendre plus efficaces. En effet, les limites pointées par les différents acteurs semblent être cause de frustrations de la part d'un certain nombre d'entre eux. Face à la montée en puissance de l'impératif écologiste d'une part et de l'impératif délibératif de l'autre, les objectifs portés par la CNDP sont plus que jamais d'actualité. Leurs insuffisances aboutissent cependant à la cristallisation d'un type de contestation sociale qui tend notamment à prendre la forme d'un mouvement de résistance aux « grands projets inutiles »⁷⁰ – en référence aux mouvements de contestation contre la construction d'un aéroport à Notre-Dame-des-Landes (Loire-Atlantique) ou d'une ligne à grande vitesse entre Lyon et Turin (Italie).

⁶⁹ F.-N. Buffet, sénateur-maire d'Oullins, entretien du 9 janvier 2013, ainsi que l'entretien informel mené avec un élu de Pierre-Bénite.

⁷⁰ A. Devalpo, « L'art des grands projets inutiles », *Le Monde Diplomatique*, août 2013, <http://www.monde-diplomatique.fr/2012/08/DEVALPO/48057> [consulté le 24 février 2013].

Bibliographie et sources

Ouvrages et articles

- S. Allain**, « La conduite d'un débat public sur un projet d'infrastructure : une activité de médiation spécifique. Réflexions à partir du débat public "Francilienne" », in Cécile Blatrix et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.
- L. Blondiaux**, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil, 2007.
- M. Bonneville**, *Lyon. Métropole régionale ou euro-cité ?*, Paris, Economica, 1997.
- A. Devalpo**, « L'art des grands projets inutiles », *Le Monde Diplomatique*, août 2013, <http://www.monde-diplomatique.fr/2012/08/DEVALPO/48057> [consulté le 24 février 2013].
- J. Donzelot, R. Epstein**, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, n° 326, 2006, p. 5-34.
- R. Epstein**, « Déconcentration », in Romain Pasquier et al., *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
- G. Faburel**, *L'habitant et les savoirs de l'habiter comme impensés de la démocratie participative*, à paraître.
- S. Gardon**, *Goût de bouchons. Lyon, les villes françaises et l'équation automobile*, Paris, Descartes & Cie, 2011.

- S. Gardon**, « Pouvoirs urbains et ingénieurs de l'État. La construction d'infrastructures routières dans la région lyonnaise au vingtième siècle », *Métropoles*, n° 2, 2007, URL : <http://metropoles.revues.org/462> [consulté le 13 janvier 2013].
- P. Lascoumes et P. Le Galès**, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.
- R. Lefebvre**, « La démocratie participative absorbée par le système politique local », *Métropolitiques*, 29 octobre 2012, URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-democratie-participative.html> [consulté le 20 février 2013].
- R. Lefebvre**, « Les élus : des acteurs peu dialogiques du débat public », in Cécile Blatrix et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 207-218.
- B. Malinowski**, *Les Argonautes du pacifique occidental*, Paris, Gallimard, 1963 (1922).
- G. Massardier**, « La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle », *Participations*, vol. 1, n° 2, 2012, p. 78-102.
- L. Monnoyer-Smith**, « Le débat public en ligne : une ouverture des espaces et des acteurs de la délibération », in C. Blatrix et al., *op. cit.*, p. 155-166.
- P. Muller**, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 155-187.
- M. Radaelli**, « Récits (*policy narrative*), in L. Boussaguet et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 548-554.
- V. Remy, W. Zarachowicz**, « Démocratie participative : et si on laissait réellement la parole aux citoyens ? », *Télérama.fr*, 31 janvier 2013, URL : <http://www.telerama.fr/idees/democratie-participative-et-si-on-laissait-reellement-la-parole-aux-citoyens,92432.php> [consulté le 20 février 2013].
- G. Reverdy**, *Histoire des routes lyonnaises*, Lyon, LUGD, 1994.
- S. Rui**, « Le débat public », in *Dictionnaires des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, p. 121-127.

Sites internet consultés

- Le cite de la CPDP : <http://www.debatpublic-anneau-top.org/>.
- Le site de la CNDP : <http://www.debatpublic.fr/>.

Verbatim

- Verbatim de la réunion publique d'ouverture, 29 novembre 2012.
- Verbatim de l'atelier : « Les solutions alternatives ou complémentaires » (1^{ère} partie), 5 décembre 2012.
- Verbatim de l'atelier : « Les solutions alternatives ou complémentaires » (2^{ème} partie), 18 décembre 2012.
- Verbatim de l'atelier : « Financement », 17 décembre 2012.

Entretiens

- **F.-N. Buffet**, sénateur-maire d'Oullins, entretien du 9 janvier 2013.
- **V. Bourdin**, chargée de mission « Anneau des sciences » du Grand Lyon, entretien du 7 janvier 2013.
- **G. Dotal**, membre de l'association ARALY, entretien du 16 janvier 2012.
- **J.-C. Kohlhass**, conseil régional EELV, entretien du 14 décembre 2012.
- **C. Maisonnier**, responsable des projets de grandes infrastructures à la DREAL, entretien du 8 janvier 2013.