

La contestation des grands projets d'infrastructures

Géraud Guibert*

LA contestation des grands projets d'infrastructures n'est pas une nouveauté dans notre pays. Elle débute dans la seconde moitié des années 1970, dans la prolongation des événements de mai 1968, en se portant principalement à l'époque sur l'extension d'un camp militaire au Larzac et la construction d'une nouvelle centrale nucléaire en Bretagne, à Plogoff. La mobilisation contre ces projets se mène au nom de la qualité de la vie, de l'écologie, du respect des caractéristiques territoriales et régionales, du « vivre et travailler au pays ». La décision prise en 1981, lors de l'arrivée de la gauche au pouvoir, de renoncer à ces opérations particulièrement symboliques marque la nouvelle importance politique de ce type de luttes et la montée en puissance des thèmes qui les sous-tendent.

La multiplication des protestations

Les protestations contre les projets d'infrastructures se multiplient dans les décennies suivantes, ce qui est tout sauf un hasard. La reconstruction de l'après-guerre est définitivement achevée. Le rétablissement et la modernisation du niveau d'équipement de notre pays rendent moins directement sensibles l'utilité voire la nécessité d'opérations qui, inévitablement, suscitent l'hostilité

* Géraud Guibert est président de la Fabrique écologique et, sur le plan professionnel, magistrat à la Cour des comptes. Il a été directeur de cabinet de Nicole Bricq au ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

d'une partie des riverains. Les doutes sur la finalité du mode de croissance commencent à émerger, parallèlement aux premières étapes de son ralentissement structurel dans les pays développés.

Cette évolution du contexte intervient alors que le monopole ou tout au moins l'influence prédominante de l'État et de ses hauts fonctionnaires laisse la place, avec la décentralisation, à un jeu plus complexe, avec de multiples acteurs. Le territoire national se transforme en territoires au pluriel¹, qui ont chacun leurs représentants, leurs projets et leurs propres idées d'aménagement. Les collectivités contribuent de plus en plus au financement des projets. Les élus deviennent progressivement de véritables patrons locaux des politiques d'aménagement du territoire. Ils jouent ainsi un rôle important d'initiative ou de blocage : leur soutien devient indispensable et leur hostilité rédhibitoire.

Parallèlement, la montée de l'individualisme accentue le phénomène NIMBY (*Not In My Back Yard*, refus par les riverains d'un projet installé près de chez eux). Les riverains tirent bien sûr parti de tous les éléments à leur disposition pour s'efforcer de mettre l'intérêt général de leur côté, y compris le soutien des élus locaux. Les inconvénients et les risques des projets sont systématiquement mis en avant, certains n'hésitant pas à estimer qu'en contestant le plus fort possible, l'État finira par faire vis-à-vis d'eux des gestes supplémentaires pour régler ou compenser le problème.

L'ampleur et les modalités de la mobilisation dépendent certes du contexte. Plus faible est l'impact positif de l'infrastructure sur le territoire traversé, plus vive est la contestation. Elle est moins forte dans les régions de fort chômage, de désertification économique et de culture industrielle. Elle l'est plus dans celles où sont présents des néoruraux, du tourisme vert, des activités de terroir.

En tout cas, une réalité s'impose : l'État ne peut plus passer en force, il n'est plus reconnu comme le seul représentant légitime de l'intérêt général qui suffisait autrefois à faire abdiquer les intérêts particuliers. Le territoire national n'est plus la référence, mais il n'a pas été remplacé par un territoire européen suffisamment structuré pour s'imposer, alors que les réseaux d'infrastructures doivent logiquement se penser sur une base continentale. Cette caractéristique est, entre autres, le résultat de l'insuffisante légitimité démocratique des instances européennes.

1. La Délégation à l'aménagement *du* territoire et à l'action régionale (DATAR) est transformée en 2005 en Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité *des* territoires (DIACT).

Dans cette période, les mobilisations, parfois fortes, restent en général locales. La volonté des élus locaux et des citoyens de reprendre en main leur propre destin aboutit le plus souvent à aménager les caractéristiques des projets, leur tracé, leur dimensionnement, leur insertion dans l'environnement, les modalités des indemnisations. Leur réalisation n'est pas forcément mise en cause, mais les délais sont substantiellement allongés.

Stuttgart, Lyon-Turin, Notre-Dame-des-Landes : des projets emblématiques

En matière de nouvelles infrastructures, nous sommes cependant entrés depuis quelques années dans une nouvelle phase de contestation de « grands projets ». Trois d'entre eux, la gare de Stuttgart, la liaison ferroviaire Lyon-Turin et l'aéroport Notre-Dame-des-Landes font l'objet des mobilisations les plus fortes. Leurs caractéristiques comportent de nombreuses similarités.

Ces trois équipements relèvent du domaine des transports et constituent, peu ou prou, des maillons de réseaux européens. Ils portent sur des équipements destinés non pas au transport individuel, comme c'était souvent le cas jusqu'à présent, par exemple sur des projets d'autoroutes, mais collectif. Chacun suscite une contestation de grande ampleur, agissant dans la durée et à fort impact, avec une jonction entre les riverains et des militants ou opposants extérieurs, nationaux et européens, entre les écologistes et la mouvance altermondialiste.

Au sein de la liste des principaux conflits se portant dans notre pays sur les grands projets d'infrastructures depuis une vingtaine d'années, ceux ayant donné lieu à une mobilisation dépassant nos frontières, d'ailleurs à des degrés divers, se situent contre des équipements nucléaires (Superphénix, EPR, Iter). Le cas le plus emblématique de cette catégorie est celui du surgénérateur de Creys-Malville, finalement fermé en 1997. En dehors du nucléaire, la mobilisation était restée principalement locale, que ce soit pour la ligne TGV Méditerranée (1989-1994), le plan d'aménagement de la Loire (1983-1999), le canal Rhin-Rhône, le troisième aéroport en région parisienne, l'extension du port de Nice, les autoroutes A400 et A32 ou les lignes à haute tension.

Une caractéristique de la nouvelle contestation est qu'elle porte sur l'existence même des grands projets ou travaux, et non plus

Le projet Stuttgart 21

Le projet Stuttgart 21 a pour ambition de moderniser et de désenclaver la gare de la ville en la faisant passer d'une gare cul-de-sac à une gare souterraine traversante. Il s'inscrit dans une ambition à plus grande échelle, la Magistrale européenne, qui consiste à relier Paris à Bratislava puis Budapest, ce qui donnerait une place centrale à Stuttgart. Les travaux doivent être terminés aux alentours de 2019-2020. Le projet est cofinancé par la Deutsche Bahn, la République fédérale d'Allemagne, le Bade-Wurtemberg et la ville de Stuttgart. Le chantier, commencé en 1994, suscite de nombreux débats entre partisans et opposants, en particulier à partir de 2009. Cette année-là, plusieurs dizaines de milliers de personnes défilent tous les lundis à Stuttgart contre le projet.

Les principaux arguments des opposants portent sur les coûts, la nécessité de forer un tunnel dans une région naturelle protégée, la destruction de bâtiments classés, alors que la gare actuelle est inscrite au patrimoine culturel de la ville. Plus fondamentalement, de nombreux habitants de la ville et de la région vivent Stuttgart 21, projet fédéral, comme une initiative imposée par Berlin, alors que l'échelon régional est considéré comme essentiel, en particulier dans le Sud de l'Allemagne. Les habitants de Stuttgart ont en outre l'impression, à tort ou à raison, que les liens d'intérêts de certains hommes politiques jouent un rôle essentiel dans les choix proposés.

Le 30 septembre 2010, une manifestation pacifique est réprimée par la police. Un manifestant de 66 ans perd la vue à cause d'une grenade lacrymogène. De nombreux habitants rallient la cause anti-S21, ils sont plus de 100 000 à manifester. En octobre 2010, Heiner Geissler est nommé médiateur du projet. C'est un membre de la CDU, mais ayant adopté des positions « anticapitalistes » au sein d'Attac. Fin novembre 2010, il préconise la poursuite des travaux, sous réserve d'améliorations, mais la conditionne à la réussite d'un *stress test* prouvant que la nouvelle gare pourrait faire face à une augmentation de 30 % du trafic. C'est le projet « Stuttgart 21 plus ».

Le 27 mars 2011, Winfried Kretschmann (Alliance 90/Les Verts) est élu à la tête du Land, qui était dirigé par la CDU depuis 1953. Le nouveau président dirige une coalition avec les sociodémocrates du SPD. L'abandon du projet figure à son programme, mais pas à celui du SPD. Les travaux et les manifestations continuent. La Deutsche Bahn souligne que l'arrêt du projet coûterait plus d'un milliard d'euros à l'État.

Un référendum est organisé en octobre 2011. Seuls 41,2 % des suffrages sont favorables à l'arrêt des travaux et 58,8 % en faveur de leur continuation. Selon un sondage de sortie des urnes, la question des emplois a été primordiale dans le choix des votants. Les travaux reprennent début 2012. Depuis cette date, les manifestations continuent à mobiliser les « citoyens en colère » (par exemple, lundi 7 janvier 2013, plus de 3 000 personnes pour l'investiture du nouveau maire de Stuttgart, Fritz Kuhn) et le coût du projet est en forte augmentation.

G. G. (avec M. Feurprier)

seulement sur leurs caractéristiques, leur localisation ou leur tracé. Dans la période antérieure, si quelques projets ont été abandonnés, une majorité d'entre eux s'est finalement réalisée, souvent moyennant des délais prolongés, des réductions et des aménagements. Dans le cas des trois projets, c'est leur légitimité elle-même qui est remise en cause. Cette attitude s'inscrit, de manière un peu paradoxale, dans un contexte où le retour de la croissance est ardemment recherché, et où, pour y parvenir, ceux qui réclament une politique très active de grands travaux sur le modèle de l'action de Roosevelt dans les années 1930 ont du mal à faire accepter leurs vues.

Ces nouvelles contestations ont au total une triple originalité : leur cadre géographique – européen –, la nature des équipements – très souvent relevant du transport collectif, donc en principe plus facilement jugé utile – et les nouvelles convergences qu'elles suscitent. Leurs similitudes montrent que la relative spécificité française qui existait autrefois dans ces domaines, du fait notamment de son système centralisé, a tendance à disparaître.

Les arguments des opposants

Du côté de la mouvance altermondialiste, la lutte contre ces projets s'est incarnée, ces dernières années, dans l'organisation, au sein du Forum social mondial, de forums thématiques portant sur les « grands projets inutiles imposés (GPII) ». Le premier a été organisé en 2011 dans le Val di Susa en Italie, où doit passer la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin. Le deuxième s'est tenu en 2012 à Notre-Dame-des-Landes², et le troisième fin juillet 2013 à Stuttgart. Des militants de nombreux pays d'Europe s'y sont rassemblés, donnant une dimension internationale à la contestation de projets qui ont eux-mêmes une finalité dépassant les frontières des États concernés.

Pour les altermondialistes, à la recherche de débouchés concrets de leurs actions, l'un des premiers mérites de ces combats est d'être certes défensifs, mais gagnables. Dans cette logique, la victoire n'est pas l'amélioration du projet, c'est son abandon. À Notre-Dame-des-Landes, le mot d'ordre est « Aéroport ni ici ni ailleurs ».

2. Le numéro 4 de décembre 2012 de la revue *Les Indignés* comporte un dossier complet qui récapitule notamment les réflexions et les discussions sur ce sujet.

Le projet de liaison ferroviaire entre Lyon et Turin

Le projet de liaison ferroviaire entre Lyon et Turin s'inscrit dans un des axes prioritaires du réseau européen de transports. Il s'agit de construire entre les deux villes une ligne mixte à grande vitesse au gabarit d'autoroute ferroviaire, et donc avec un objectif de transfert du transport de la route vers le rail.

Dès lors qu'un long tunnel ferroviaire est à creuser, le coût du projet est très important. Il est initialement largement sous-estimé. Selon la Cour des comptes, il est passé de 12 milliards d'euros en 2002 à 26 milliards d'euros aujourd'hui. La fin des travaux est envisagée pour 2025.

Sa rentabilité dépend bien entendu des prévisions de trafic, qui sont difficiles à déterminer de manière fiable. Certaines associations reprochent aux porteurs du projet de surestimer le trafic voyageurs. Il n'y aurait pas plus de 500 000 voyageurs par an (soit l'équivalent de deux allers-retours TGV par jour) au lieu des 3,5 millions prévus. L'analyse coûts/bénéfices la plus récente conclut à une rentabilité de l'ordre de 5 % pour la nouvelle ligne, mais ce chiffre est contesté en 2012 par la Cour des comptes, qui prévoit une faible rentabilité socio-économique.

La mobilisation contre le projet s'est surtout développée du côté italien. L'insuffisance de la concertation initiale, dénoncée par certaines associations, a conduit au blocage, et donc à d'importants retards et une modification du tracé prévisionnel. Le premier forum européen contre les grands projets inutiles imposés est organisé en 2011 dans le Val di Susa.

Les GPII sont présentés comme étant différents des projets productifs contestés (nucléaire, extraction du pétrole...). Il s'agit de grands travaux, non directement marchands mais réputés indispensables à la circulation des personnes, des marchandises, de l'énergie, de l'information. En réalité, les luttes contre les GPII se rapprochent fortement de celles contre le nucléaire ou le gaz de schiste.

La définition des GPII repose sur trois adjectifs. « Grands », c'est la première critique : ces projets seraient surdimensionnés par rapport aux besoins des populations, avec un coût important, une empreinte écologique forte, un gaspillage des ressources naturelles et des fonds publics. Un « grand » projet, c'est aussi ce qu'on appelle les « éléphants blancs », construits à une certaine époque notamment en Afrique, ruineux, sources de corruption et inadaptés au contexte local.

La contestation du « grand », selon les altermondialistes, ne se confond pas cependant avec l'approche de la Banque mondiale et son slogan *Small is beautiful*. La lutte contre les GPII porterait le débat au cœur du pouvoir, et pourrait contribuer à le transformer, alors que la stratégie de la Banque mondiale laisserait aux grands centres de pouvoir le soin de prendre les décisions.

Les GPII seraient ensuite « inutiles » pour le plus grand nombre. Ils imposeraient une centralisation qui casserait les modes de vie et les solidarités locales, à l'opposé des exigences de la transition écologique, du changement climatique et de la lutte contre l'artificialisation des sols. Ils répondraient à des besoins faux ou insoutenables, en particulier aller vers le plus gros, le plus vite, le plus productif, le plus concentré, plutôt que respecter les peuples et leur accès aux biens publics de base.

Ces projets ne seraient en réalité utiles qu'aux États, dans leur recherche de puissance, aux experts, fortement sollicités mais éloignés de la population, et surtout aux multinationales dans leur course au profit. La multiplication des schémas de partenariat public-privé pour leur réalisation, comme par exemple à Notre-Dame-des-Landes, en serait un des signes.

Les GPII seraient enfin « imposés » à la population, et contraires à son avis. Ils le seraient d'autant plus qu'ils sont inutiles. Ils incarneraient un schéma similaire à celui de la colonisation : partir d'une terre vierge, faire table rase, développer de manière autoritaire une économie de rente. Au-delà des apparences, ils seraient ainsi non démocratiquement décidés.

La définition des GPII soulève de nombreuses questions. La taille d'un projet est-elle vraiment un indicateur de son caractère contestable ou inutile ou n'est-ce pas seulement une facilité pour mener un combat contre les projets les plus visibles ? En matière d'utilité, les modalités et les critères de choix des besoins sont au cœur du problème, mais il est difficile de les définir de manière opérationnelle.

Quant au caractère imposé, les populations locales peuvent en avoir le sentiment, mais les choix sont faits en toute légalité. Il n'est en outre pas anodin de constater que la population a de très nombreuses fois choisi, par un vote démocratique, des élus locaux et nationaux qui, dans leur très grande majorité, ont explicitement affirmé dans leur programme électoral leur soutien à ces équipements. Ces logiques de démocratie représentative restent certes imparfaites, car le choix ne se porte pas directement ou uniquement sur le projet,

Le projet d'aéroport Grand Ouest à Notre-Dame-des-Landes

Ce projet d'aéroport au nord de Nantes date des années 1960, pour faire contrepoids à l'hypercentralisation parisienne. En 1973, le choix se porte sur le bocage de Notre-Dame-des-Landes et une zone d'aménagement différé est créée en 1974. Les chocs pétroliers vont dans les décennies suivantes geler le projet.

Celui-ci sera relancé en 2000, à l'initiative des élus locaux et dans le contexte d'abandon du projet de troisième aéroport en région parisienne. Le débat public est organisé en 2002-2003 et l'enquête publique en 2006 débouche sur un décret d'utilité publique daté du 9 février 2008. L'appel d'offres de l'État en avril 2009 aboutit au choix de Vinci comme concessionnaire. L'ouverture de l'aéroport est envisagée pour 2016 et la ligne interrégionale de chemin de fer Nantes-Rennes avec une gare de transit pour 2025.

Les opposants ont d'abord été les exploitants agricoles représentés par l'Association de défense des exploitants concernés par le projet d'aéroport (Adeca, 1970). Les riverains se sont ensuite regroupés en 2000 dans l'Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport (Acipa). L'opposition est aujourd'hui menée par une « coordination contre le projet d'aéroport » regroupant, outre les associations existantes, certains élus locaux et les membres d'associations écologistes ou altermondialistes (Greenpeace, Attac, Confédération paysanne...). Un « camp action climat » est organisé à Notre-Dame-des-Landes à l'été 2009. Le deuxième forum européen contre les grands projets inutiles imposés, forum thématique du Forum social mondial, s'y tient à l'été 2012.

Selon ses partisans, ce projet constituerait une alternative au troisième aéroport parisien et une solution face à la saturation future de l'équipement actuel. Celui-ci, situé en ville, comporterait en outre des nuisances sonores et des risques pour les habitants. Le déménagement permettrait de regagner 320 hectares au sud de l'agglomération, rendant possible la construction de nombreux logements indispensables pour faire face à la croissance démographique. La nouvelle localisation aurait enfin le mérite de permettre une desserte large et interrégionale.

Selon les opposants au projet, il n'y aurait pas véritablement de perspective de saturation de l'aéroport actuel et des dispositions pourraient être prises pour mieux utiliser cet équipement. Le nouveau projet ne concernerait que les facilités de déplacement d'une petite minorité. Il entraînerait, de manière inutile, une importante destruction de zones naturelles protégées. Le projet permettrait au concessionnaire de faire d'importants profits. L'argent consacré aux travaux pourrait enfin être mieux utilisé ailleurs.

mais sur un candidat. Elles contribuent néanmoins à rendre discutable l'idée que les GPII seraient « imposés » à la population.

La notion de GPII comporte ainsi des raisonnements indéterminés, voire critiquables, et apparaît à ce stade davantage comme un outil de lutte que comme une réflexion aboutie pour définir un autre modèle. Son existence et les logiques qui la sous-tendent méritent cependant d'être pleinement prises en compte si on veut refonder une politique d'aménagement du territoire adaptée aux enjeux d'aujourd'hui et de demain.

Développer le débat public

Pour tenter de faire face à ce type de blocage et rationaliser le débat sur les projets d'infrastructures, plusieurs pays, et singulièrement le nôtre, se sont dotés ces dernières décennies de procédures pour développer et faire fonctionner le débat public sur de tels projets. La loi Barnier de 1995 en a été l'initiatrice, en créant la procédure de débats publics et une Commission nationale du débat public (CNDP), indépendante et censée en garantir l'objectivité. Ce dispositif original, qui n'existe pratiquement pas ailleurs en Europe, a été élargi par la loi sur la démocratie de proximité de 2002.

Avant 2002, il se tenait en moyenne un débat par an, depuis cette date quatre ou cinq, portant pour l'essentiel sur des infrastructures de transport (autoroutes, lignes de chemin de fer) et d'énergie (lignes électriques, barrage, centrale nucléaire...). Cette procédure complète l'enquête publique, qui intervient trop tardivement pour permettre le cas échéant d'éviter des blocages.

Dans les nouveaux cas de contestation, la durée de préparation des projets est très longue. Certains problèmes, par exemple la compensation écologique ou l'insertion dans l'environnement, ne peuvent s'appréhender correctement qu'une fois le projet élaboré et en concertation avec le maître d'ouvrage, ce qui suppose que ce dernier soit désigné. Sur ces aspects devenus très importants dans l'appréciation d'un projet, le débat ne peut intervenir qu'en aval. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles, dans notre pays, une enquête publique spécifique est obligatoire au titre de la législation sur l'eau et les zones humides.

Pour ces projets de très longue durée de préparation, le dispositif actuel du débat public n'est pas très adapté et risque de se révéler contre-productif. Il s'organise en amont de manière précoce

pour permettre au public de donner son point de vue suffisamment tôt, à un moment où l'essentiel n'est pas tranché. Cela est positif dans la plupart des cas, mais peut devenir problématique pour des équipements qui mettent très longtemps à être construits et mis en œuvre et pour lesquels la perception des différents problèmes posés évolue rapidement dans le temps.

Cela est le cas par exemple à Notre-Dame-des-Landes, où l'enjeu de l'artificialisation des sols bénéficie d'une prise de conscience relativement récente et était assez peu présent dans le débat du milieu des années 2000. Il en va de même du problème de la compensation de l'empreinte écologique, abordé pour l'essentiel en bout de course alors qu'il aurait pu et dû l'être beaucoup plus tôt.

Dans ces projets, la procédure avec un débat public suffisamment en amont a ses mérites, mais elle devrait être complétée par une seconde phase de vrai débat public au moment de la finalisation. Le gouvernement a d'ailleurs bien senti ces insuffisances pour le projet d'aéroport du Grand Ouest, puisqu'il a demandé début 2013 à des commissions d'experts de refaire un point complet sur l'ensemble du dossier. Ces instances ont abouti à des conclusions qui, sans remettre en cause l'intérêt à moyen terme du projet, imposent des prescriptions supplémentaires non négligeables.

La durée de ces projets est en tout état de cause une de leurs difficultés majeures. À Notre-Dame-des-Landes, la décision préparatoire prise il y a plusieurs décennies de constituer une zone d'aménagement différé et donc de racheter des terres a permis une préservation de la nature, ce qui a ensuite rendu plus difficile l'acceptation du projet. Le phénomène est bien connu des élus des villes : la transformation, même à titre temporaire, d'un îlot urbain en espace vert complique fortement son éventuelle urbanisation future.

L'émergence de nouvelles questions

Plus fondamentalement, la nouvelle contestation de grands projets d'infrastructures traduit la montée en puissance de thèmes qui sont en train de devenir majeurs, et qu'il faut évidemment prendre en compte, sous peine de se voir imposer un jour leurs conséquences dans les plus mauvaises conditions.

Le premier enjeu est la gestion d'un espace disponible qui, compte tenu notamment de la démographie, a tendance à se restreindre, en général sur la planète, et plus particulièrement en

Europe. Contrairement aux États continents comme les États-Unis ou la Russie, qui comportent de vastes espaces peu peuplés, l'Europe a une densité de population forte et croissante et le sentiment d'encombrement et de manque de place se développe. L'artificialisation des sols, qui progresse dans notre pays d'une surface équivalente à un département français tous les dix ans, devient ainsi une question majeure.

Symétriquement, la réduction de la place accordée aux terres agricoles pose la question d'un modèle agroalimentaire devenu difficilement contrôlable. Le scandale de la viande de cheval vendue pour du bœuf est une illustration supplémentaire des inconvénients d'une mondialisation qui multiplie les transactions et les intermédiaires plutôt que de privilégier la souveraineté alimentaire, la proximité et les produits du terroir.

L'occupation croissante et désordonnée du territoire devient enfin de plus en plus incompatible avec la protection d'espèces et d'espaces remarquables, alors que la biodiversité est toujours davantage menacée par les activités humaines. Des solutions sont heureusement le plus souvent possibles pour intégrer ces exigences, encore serait-il souhaitable de faire de cette préoccupation un vrai critère dès l'origine de la programmation de nouvelles infrastructures.

Le deuxième enjeu est la rareté des ressources, en particulier énergétiques, devenue de moins en moins compatible avec une expansion sans limite du nombre et des distances de transport. Le modèle actuel de développement la privilégie pourtant de manière effrénée. Depuis plusieurs décennies, les distances entre le domicile et le lieu de travail, qui incarnent le transport « contraint », ne cessent de progresser. L'accroissement de la vitesse des transports, paradoxalement, y contribue, de même que l'extension de l'usage de l'avion, dont la contribution aux émissions de gaz à effet de serre est importante et pour lequel la fiscalité du kérosène est négligeable.

Ces situations sont évidemment difficilement compatibles avec la nécessaire sobriété énergétique qu'exige la lutte contre les changements climatiques et la raréfaction des ressources. Or les grands choix d'équipement structurent pour longtemps les modes de consommation, par exemple le choix de l'avion par rapport au train.

De façon plus générale, la contestation du système de transport est aussi celle d'une mondialisation fondée sur un accroissement sans limite des échanges de biens et de services. Les réseaux de transport sont, encore aujourd'hui, loin d'intégrer dans leur prix tous les coûts qu'ils représentent pour la société, en particulier en

matière de pollution. Un mouvement de relocalisation est pourtant inévitable si on veut un développement soutenable de la planète.

Le troisième enjeu est la prise en compte de l'importance cruciale prise, en particulier en cette période de crise économique, par la justice sociale. La plupart des grands projets sont de fait programmés pour être davantage utilisés par les catégories les plus aisées de la population, et celles, souvent les mêmes, dont l'activité est fortement insérée dans le marché mondial. C'est le cas d'un aéroport, moins d'une nouvelle ligne à grande vitesse et encore moins d'un transport urbain.

En tout état de cause, en période d'argent rare et d'une très forte sélectivité pour les projets bénéficiant de subventions publiques, ce critère de l'utilité directe pour le plus grand nombre devrait faire davantage partie des éléments de choix. Mais ce n'est pas le cas dans le fameux calcul de la rentabilité socio-économique des projets, qui ne distingue pas la valeur ajoutée selon les catégories de bénéficiaires.

Le dernier enjeu est bien entendu démocratique. Les choix opérés lors des votes aux élections constituent certes une validation démocratique incontestable. Mais chacun constate qu'elle est insuffisante. Dès lors que la contestation ne menace pas leur base électorale, les élus locaux, légitimement soucieux du développement de leurs territoires, ont tendance à être favorables à ces projets, quel que soit leur bord politique, et sans beaucoup de précaution ou de vision d'ensemble.

Si on n'y prend pas garde, la contestation peut ainsi prendre la forme dangereuse d'une confrontation entre les élus et la population, sur fond de rejet de la classe politique et de méfiance par rapport aux véritables intérêts des élus, soupçonnés d'en retirer des avantages particuliers, économiques, électoralistes ou de prestige. La solution du référendum a été utilisée pour Stuttgart 21, mais elle n'est pas toujours transposable, notamment parce qu'elle suppose de déterminer un corps électoral avec des critères forcément contestables. En tout cas, de nouvelles formes démocratiques sont à inventer pour permettre à tous ceux qui se sentent concernés d'exprimer leur avis.

Au total, ces mouvements de contestation interrogent sur la place dans notre modèle de développement de grands projets d'investissements publics, dont la priorité ne paraît plus aussi évidente qu'auparavant. Ils convergent avec l'idée qu'en période de déficits budgétaires et d'endettement public important, la sortie de

crise ne passe pas forcément par la relance de tels investissements, ce qui marque une nette rupture avec la logique suivie ces dernières décennies, en particulier dans notre pays.



La nouvelle contestation de projets d'infrastructures constitue une accentuation de la crise de l'aménagement du territoire que la France connaît depuis plusieurs années, et qui frappe dorénavant de nombreuses régions d'Europe. La convergence des riverains et des sympathisants avec la mouvance écologiste et altermondialiste ne peut que se développer sur d'autres projets de ce type. L'homogénéisation du territoire européen s'accroît et atténue la portée de la différence d'espace géographique. La rurbanisation, c'est-à-dire l'implantation d'urbains dans les deuxième et troisième couronnes des agglomérations, diminue l'importance du clivage sociologique traditionnel entre des riverains de toutes catégories sociales et des militants provenant le plus souvent des classes moyennes urbaines³.

La perte de plus en plus forte de points de repère sur l'intérêt général reflète les contradictions lourdes de nos sociétés et les clivages qui se font jour au sein même de la population. Ce clivage traverse d'ailleurs parfois le mouvement écologiste, comme le montre le cas particulièrement symbolique de refus des implantations d'éoliennes sur le plateau du Larzac.

Il reste que la nouvelle contestation qui émerge pose des questions justes : l'artificialisation des sols et l'encombrement de l'espace, la relocalisation d'activités, le choix prioritaire de l'utilité pour le plus grand nombre, les ruptures dans les manières de produire et de consommer, l'effort nécessaire vers plus de démocratie et une meilleure prise en compte de la parole citoyenne. Les sociétés européennes doivent y répondre si elles veulent promouvoir un développement soutenable des infrastructures.

Géraud Guibert

3. Ce dernier facteur est particulièrement net dans le cas du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, compte tenu du renouvellement de la population sur une trentaine d'années.