

**PREMIÈRES JOURNÉES DOCTORALES SUR
LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE**
organisées par le GIS Participation du public, décision, démocratie participative
ENS-LSH, LYON, 27-28 NOVEMBRE 2009

LES OUTILS DE PARTICIPATION DU PUBLIC : GÉNÉRATEUR OU RÉPONSE AUX CONFLITS LIÉS AU BRUIT ?

Samira Échahid

CITERES-COST, Université de Tours

samira.echahid@etu.univ-tours.fr

Le silence total est insupportable, peut-être autant que le vacarme. Le bruit est une manifestation de la vie qui devient nuisance, gêne ou pollution lorsqu'il n'est pas désiré. 54% des ménages français se disent gênés des nuisances sonores à leur domicile, devant la pollution atmosphérique et la délinquance, selon une enquête de l'INSEE réalisée fin 2002. Le bruit constitue alors la première source de détérioration de la qualité de vie tant dans des contextes centraux, suburbains et périurbains. Eu égard à ces chiffres, il n'est en rien surprenant que les nuisances sonores soient sources de mobilisations de la part des riverains et de collectifs d'habitants. En effet, la question du bruit et ce qu'elle véhicule comme considérations sur le bien-être et la satisfaction environnementale génèrent de nombreux conflits locaux entre les riverains, les opérateurs (émetteurs) et les élus. Depuis la fin des années 1980, on observe une inflation des formes de participation dans un contexte de délégitimation croissante de l'action publique et de multiplication des conflits et controverses. L'objectif affiché de cet élargissement participatif est clairement la production de l'acceptabilité sociale des projets.

Le bruit en tant qu'élément objectif influant sur la qualité de vie et la santé de chaque individu constitue un problème d'ordre environnemental, il fait en effet partie des missions du Ministère de l'Écologie du Développement et de l'Aménagement Durables. Cependant, il demeure encore le parent pauvre des dépenses publiques en matière d'environnement. Or depuis peu, le gouvernement semble prendre conscience de l'ampleur du problème, la lutte contre le bruit se hisse petit à petit au rang des préoccupations gouvernementales majeures et ambitionne de devenir un des objectifs à part entière de différentes modalités d'action publique. Désormais la question du bruit est inscrite sur l'agenda politique et devient un sujet d'actualité. En outre, la loi Grenelle I du 3 août 2009 renforce les législations existantes de lutte contre le bruit et le rapport Stiglitz remis début septembre 2009, au président de la République, préconise de compléter le produit intérieur brut par d'autres indicateurs tels que des niveaux de bruit, afin de mesurer le progrès social et le bien-être des individus dans chaque pays.

Hormis la taxe imposée aux grandes infrastructures aéroportuaires, la lutte contre le bruit peine à appliquer le concept de pollueur-payeur. Le bruit induit des coûts sociaux lorsque ceux-ci ne sont pas supportés par les agents responsables (coûts médicaux et d'insonorisation des logements, éventuelle dépréciation immobilière (Faburel, 2001, 2006a et b)). Ainsi, le bruit est la seule nuisance dont la victime soit le payeur, on parle alors de pollué-payeur. Après le bruit de voisinage qui collecte le plus de plaintes, le bruit des transports est considéré par les Français comme la première cause de dégradation du cadre de vie. Détenant l'empreinte acoustique la plus importante d'une ville de par son caractère omniprésent, la circulation automobile constitue la principale source de nuisances sonores, mais c'est le trafic aérien qui constitue le générateur absolu de gêne sonore en raison des crêtes ponctuelles de bruit et des intrusions intempestives générées par le passage des avions.

Ma communication s'intéresse à l'analyse de situations conflictuelles inhérentes au bruit pour lesquelles des dispositifs participatifs spécifiques ont été mis en place. Globalement, je m'interroge sur le problème posé en quelques mots par Cécile Blatrix (2002 : p. 82) : « le potentiel protestataire est-il soluble dans la "démocratie participative" ? » Et plus précisément mes interrogations portent sur les effets produits par les tentatives de résolution de conflits liés au bruit : je postule que les dispositifs participatifs ont des répercussions paradoxales : initialement conçus pour calmer les mécontentements, les instruments de participation du public peuvent constituer des déclencheurs de conflit. Ce papier envisage donc d'analyser les relations entre démocratie participative et conflits liés aux bruits de la ville à partir des dispositifs de participation existants dans deux cas d'étude, par l'intermédiaire de cette question duale : la concertation épuise-t-elle la contestation (Rui, 2004) ou est-ce qu'elle la génère voire l'alimente ?

Préambule : intérêts de ma recherche et cas d'études

Mon travail de thèse a pour premier objectif de s'éloigner d'une part des démarches psycho-acoustiques et d'autre part des approches sectorielles du bruit. La problématique psycho-acoustique qui vise à établir une corrélation entre la gêne exprimée et le niveau acoustique mesuré ou calculé obtient des résultats décevants comme en attestent les études menées par Bernard Barraqué (2003), mais reste toutefois dominante sur le plan international, en ce qui concerne les modalités de saisie de l'action publique : législations nationale et communautaire par exemple. En effet, certains travaux cherchent à prouver que le bruit a des impacts sur la santé physique et mentale, mais il reste difficile, voire impossible de démontrer d'indiscutables effets sur la santé (stress, fatigue) du bruit des transports. Quantifier le bruit ne suffit pas, la métrologie est impuissante puisqu'elle réduit le bruit et sa gêne « à une valeur située sur une échelle ordonnée » (Faburel et al., 2007) De plus, de nombreuses études répertoriées par Faburel, Polack et Beaumont, (2007) ont mis en évidence qu'il n'existe pas de lien entre l'intensité de la puissance acoustique et la gêne sonore ressentie par les individus. En effet, selon Bernard Barraqué (2003b : p 2), « la gêne ne s'épuise pas dans l'acoustique ».

Par ailleurs, le bruit a été principalement analysé de manière sectorielle c'est-à-dire selon les sources émettrices (transport routier, boîtes de nuit, nuisance aérienne...), or je souhaite m'intéresser à l'environnement sonore urbain en général en tant que support de bruits générateurs de mobilisations dans le but de réduire les nuisances. Ma recherche propose d'identifier les diverses formes de mobilisation autour du bruit et leurs modalités de saisie par l'action publique dans différents contextes urbains.

Deux configurations conflictuelles liées au bruit dans l'agglomération tourangelle ont retenu mon attention, un foyer de contestation contre le bruit des avions issu d'un aéroport mixte (militaire et civil)¹ en zone périurbaine (voir figure 1) et un autre contre le bruit de voisinage (bars, restaurants, discothèques) dans le centre historique de la ville de Tours². Dans chaque situation, des associations *ad hoc* de riverains³ ont vu le jour pour lutter contre le bruit. Ces deux controverses ont fait l'objet d'un traitement de la part des collectivités en termes de production de cartes de bruit et de création d'organes de participation du public. Je traiterai uniquement le cas du conflit lié au bruit des avions, l'autre terrain étant en cours d'exploration.

¹ L'Aéroport de Tours Saint Symphorien, implanté au nord-est de la ville de Tours depuis la fin de la première Guerre Mondiale, est composé d'une base militaire école formant principalement à l'aviation de chasse (la BA 705), d'un aéroport civil desservi par la compagnie aérienne *low cost* Ryanair et d'un aéro-club pour la pratique de loisirs. Les militants associatifs dénoncent la proximité de cet aéroport mixte : « *La Cathédrale est à 3,5 km de l'extrémité des pistes* », pouvons-nous lire sur le site Internet du Mouvement de Lutte contre les Nuisances Aériennes de Tours.

² Voir les travaux de Patrice Melé sur le sujet, 2004 et 2006b.

³ MLNAT : Mouvement de Lutte contre les Nuisances Aériennes de Tours. AHPHRV : Association des Habitants Plumereau-Halles - Résistance-Victoire qui reprend dans son intitulé les principales places très passagères, principalement piétonnes du Vieux Tours.

Figure 1 : Une localisation problématique



Sources : fond de carte : ©2008 Google - Données cartographiques©2008
Télé Atlas.

Les dispositifs participatifs comme réponse aux conflits

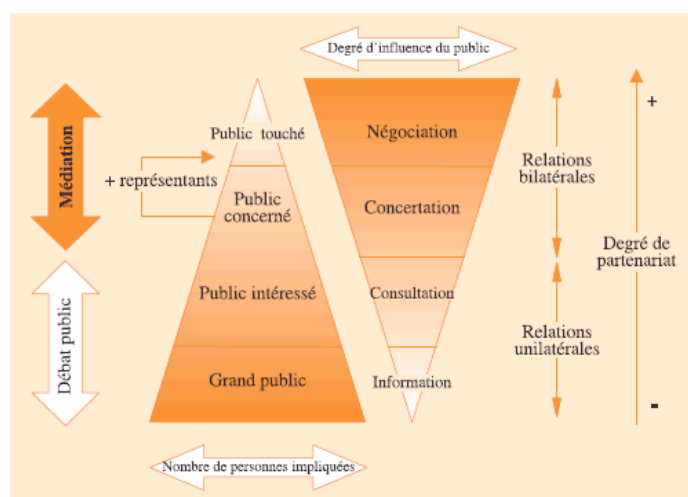
- *Territorialisation du bruit*

Le problème du bruit des avions est territorialisé sous la forme d'un Plan d'Exposition au Bruit (PEB) et par le biais de l'ouverture d'un espace de concertation spécifique au domaine aéroportuaire : la Commission Consultative de l'Environnement (CCE). Si l'on considère l'échelle de la participation citoyenne (cf. figure 2) qui met en corrélation le degré d'influence du public avec le nombre de personnes impliquées, les dispositifs participatifs instaurés sur nos terrains concernent pour le PEB, le grand public, c'est donc un outil

d'information⁴. En effet, dans le but d'informer les habitants de leur éventuelle exposition au bruit des avions, le PEB issu de la loi du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes, est un document d'urbanisme annexé au Plan Local d'Urbanisme des communes concernées⁵. Il a pour objet, en interdisant ou en limitant les constructions dans les zones trop exposées, de permettre le développement maîtrisé des communes sans exposer au bruit de nouvelles populations. Ainsi un PEB est établi afin de freiner l'urbanisation mais surtout dans le but de restreindre la population gênée donc de limiter l'apparition de futurs opposants, comme le laisse entendre un agent de la préfecture interrogé : « *Le PEB ne constitue qu'une contrainte d'urbanisation, c'est pour que les gens qui s'installent a posteriori dans les zones du PEB ne se plaignent pas.* »

Par la suite, en 2002 dans le cadre de cette même loi, une commission consultative de l'environnement (CCE) fut créée par arrêté préfectoral. Cet espace de participation du public propre aux installations aéroportuaires a fait l'objet d'une forte demande sociale aux niveaux national et local, dans un contexte où les riverains se sentaient abandonnés par les pouvoirs publics. Cette arène de discussion présidée par le préfet ou son représentant, intègre trois collègues à parts égales : élus, associations, professions aéronautiques civiles et militaires, et est censée trouver un terrain d'entente via la production d'une charte de l'environnement sonore.

Figure 2 : Échelle de la participation du public



Source : Dziedzicki, 2003 : p.43.

- **Une administration collégiale du bruit des avions**

La CCE peut-elle être assimilée à un « forum hybride » au sens défini par Callon, Lascoumes et Barthe (2001), c'est-à-dire un espace qui intègre et s'emploie à concilier les perspectives développées par les experts, celles défendues par les citoyens engagés ou ordinaires, et les souhaits des élus et opérateurs ? Les militants associatifs émettent de nombreuses critiques au sortir de ce forum hybride : il a été instrumentalisé,

⁴ Intégrer l'« Information » au sein des formes de participation du public est fortement critiquable et abusif, autant que situer le PEB dans cette catégorie, puisque ce stade de la participation se limite à communiquer des informations au public sans qu'il n'ait en retour de moyens d'influencer la décision. Pour le PEB tourangeau, une enquête publique a eu lieu pour laquelle la société civile devait se prononcer sur le choix de la valeur limite : 78 dB (A) ou 81 dB (A). C'est la seconde qui a été retenue, afin de ne pas limiter l'urbanisation.

⁵ Concrètement, le plan d'exposition au bruit est établi par l'administration préfectorale et est défini en fonction des caractéristiques de l'aérodrome et de son extension prévisible. Le PEB est découpé en trois zones de bruit en fonction du degré de pollution sonore (zone A la plus bruyante puis les zones B et C). Chacune de ces zones est soumise à un régime d'urbanisation spécifique régi par le code de l'urbanisme : les maisons d'habitation individuelle sont interdites dans le périmètre de la zone A.

réduit à un simple outil de légitimation : on consulte, on donne la parole et on ne tient pas compte de ce qui est dit ; on fait parler pour mieux faire taire.

Dans l'échelle de la participation du public (cf. figure 2), la CCE se situe à mi-chemin entre les processus de consultation et de concertation. En effet, ce dispositif participatif prend l'apparence d'un processus de concertation en cela qu'il implique l'intervention de populations ou de leurs représentants tout au long de la constitution d'un dossier (la charte), dans des structures pérennes, mais au final, les représentants associatifs considèrent cette instance comme une coquille vide qui se restreint à la consultation, n'ouvrant à aucune négociation.

La CCE permet d'une part de donner la parole aux porteurs de griefs et d'autre part, l'expression sur la scène publique des rapports de force entre les protagonistes du conflit, or elle participe par la même, à la reproduction de ces relations de pouvoir issues de la formulation de l'intérêt général.

Ces formes de participation conçues pour annihiler les oppositions, sont décriées par les habitants mobilisés contre les nuisances aériennes, d'une part en raison des indices utilisés pour délimiter les zones de bruit des avions et d'autre part du fait des contraintes du débat imposées en partie par les organisateurs au sein des instances de discussion. De plus, dans le cas étudié la CCE n'a pas permis la redéfinition d'un intérêt général partagé qui aurait pu apaiser le conflit.

Les outils de participation comme source de conflictualité

« Les conflits et controverses ont été analysés comme mettant au jour des dysfonctionnements des processus de concertation » (Melé, 2005 : p. 1), qui ne possèdent guère la capacité de désamorçage escomptée. Sandrine Rui (2004 : p.99) confirme : « la concertation n'épuise pas la contestation ». La CCE n'a pas atténué les tensions entre les participants en raison de son incapacité à produire une définition partagée de l'intérêt général, de ses cadres stricts imposés par les organisateurs du débat et des fondements de ce type d'arène publique. De plus, la cartographie du bruit est remise en cause de par les outils de mesures utilisés.

- **Impossibilité de redéfinir l'intérêt général**

La recrudescence des conflits d'aménagement serait issue de la crise de l'intérêt général, notion cardinale d'arbitrage du droit français qui a aussi longtemps représenté l'unique justification de l'action publique. Les citoyens ne croient plus à une conception « substantialiste⁶ » de l'action publique à laquelle devrait succéder un mouvement ascendant intégrant le citoyen aux processus de prise de décision et de définition de l'intérêt général (Rui, 2004). Les techniciens et les décideurs politiques ne sont plus les détenteurs uniques et incontestés de l'intérêt général. Ces instances de discussion publique créées pour produire du consensus, sont nécessairement constituées de camps adverses défendant des positions divergentes, où chaque partie cherche à imposer sa conception donc ses intérêts aux autres.

Le débat est aussi un jeu incessant de délégitimations croisées où chaque participant subit la critique des autres. L'entrée dans la discussion publique constitue alors une mise à l'épreuve pour chacun des participants, que ce soient les élus, les professionnels ou la société civile ; chacun cherchant à disqualifier la conception de l'intérêt général des deux autres (Rui, 2004). L'institutionnalisation des débats publics engendre

⁶ Le modèle substantialiste de l'action publique se définit par une administration technicienne centralisée dans une logique de production technocratique des politiques publiques. Le nombre d'intervenants dans le processus décisionnel est par conséquent très réduit.

une nouvelle figure : le « citoyen en tant que riverain » selon J.-M. Fourniau (2007). Le riverain est ainsi propulsé sur le devant de la scène publique, ses arguments sont appelés à citer ou plutôt à « comparaître » puisque les argumentations des habitants sont amenées à subir les critiques, parfois acerbes des autres parties présentes au sein des arènes de discussion.

Les militants associatifs en lutte contre le bruit considèrent leur intégration dans un débat public comme une opportunité d'exposer et de proposer voire d'imposer leur vision de l'intérêt général : la base aérienne doit être déplacée dans une zone de faible densité afin de limiter le nombre de victimes du bruit, une desserte aérienne est inutile dans une agglomération de cette taille qui de plus est, bien desservie par les transports terrestres (TGV et autoroutes). Une militante associative donne sa « version » de l'intérêt général : « *On aimerait redéfinir ce qu'est l'intérêt général. L'intérêt général c'est aussi ce qui ne nuit pas aux citoyens.* »

Les militaires mettent en avant l'impératif de défense du territoire français de par les missions de la base : formation des élèves pilotes, futurs défenseurs du territoire et surveillance du ciel. L'aéroport civil invoque la nécessité de répondre au besoin croissant de mobilité et les richesses directes et indirectes générées. Les opérateurs aériens soulignent leur poids économique dans l'agglomération, la BA 705 est le 6^e employeur du département et le 4^e de la ville de Tours. L'intérêt absolu auquel fait référence l'armée de l'air est démonté par les opposants, un élu et associatif déclare : « *L'idée que la défense du territoire repose sur l'aérien me fait sourire. Personnellement, j'opterais pour des formes de défense non violentes. Mais la défense du territoire comme elle est pensée, n'impose pas que des pilotes soient formés au milieu d'une aggro de 130 000 habitants.* »

En tant que détenteurs légitimes et historiques de l'intérêt général, les élus présentent leurs actions comme relevant de l'intérêt de toute la Touraine, et sont alors accusés de ne réduire leurs argumentaires qu'à des considérations purement économiques. Par ailleurs, les opposants font remarquer qu'ils consomment et qu'ils paient également des impôts. Les militants associatifs sont accusés par les élus locaux de s'être installés à proximité en raison du coût inférieur des maisons et terrains, en retour les associatifs dénoncent leurs attitudes électoralistes et politiciennes, ainsi que leur politique intéressée et partisane dans l'objectif d'une réélection.

Cette insubordination à la conception conventionnelle d'un certain type d'intérêt général indispose ses détenteurs traditionnels (administration centrale, élus, Armée de l'air) et spontanés (aviation civile) qui l'imposent comme vérité absolue et déploient alors un système de défense consistant à disqualifier l'argumentaire des opposants associatifs en les reléguant dans la catégorie de défenseurs Nimby⁷. Un militant associatif explique très bien cette crainte des élus de voir les citoyens s'accaparer la fonction d'ordonnateur de l'intérêt général : « *La première chose qu'un politique va faire c'est nous accuser de défendre des intérêts privés parce qu'il se pense le seul détenteur de l'intérêt général. Et l'intérêt général que défendent l'élu et les techniciens comme les architectes, n'est pas forcément le plus cohérent. Si les associations se mettent à parler d'intérêt général, on leur pique leur rôle...L'élu a besoin que ce soit lui le représentant de l'intérêt général, c'est devenue une sorte de tautologie : « puisque je suis élu, c'est moi l'intérêt général ! » Et lorsqu'il y a une contestation parlant d'intérêt général autre, il est perdu, il ne sait pas quoi faire ! »*. Cette menace ressentie par les autorités publiques explique peut-être pourquoi ces dernières entrent dans une politique systématique de discréditation de la parole associative.

Pour sortir du Nimby, le MLNAT doit effectuer un passage du local au global des enjeux qu'il défend, dépassant ainsi son inscription dans la défense d'intérêts particuliers (perte de valeur vénale des logements et dégradation de la qualité de vie) mais dans des dispositifs généraux, tels que la reproblématisation de la desserte aérienne régionale en questionnant son efficacité et son utilité ou la défense d'un environnement (imbrulés de kérosène) et d'un patrimoine menacés (utilisation stratégique d'étendards symboliques et de

⁷ L'acronyme NIMBY (Not in My Back Yard) ou « pas dans mon jardin » qui sous-entend « mais si cela se passe chez le voisin, je m'en moque », est destiné à illustrer l'égoïsme des mouvements revendicatifs.

repères patrimoniaux dans l'argumentaire des opposants : proximité de la Cathédrale St Gatien, la Loire comme patrimoine mondial de l'Unesco, la Touraine, capitale des jardins de France⁸...). Cette montée en généralité des associations est indispensable pour que ces dernières soient considérées comme des interlocuteurs obligés de l'action publique.

- **Une cartographie du bruit biaisée par les indices de mesure**

Les militants associatifs remettent également en cause les outils de mesure du PEB, ainsi que son incapacité à déterminer « un périmètre de discrimination positive » (Melé, 2006a), comme c'est le cas pour le Plan de Gêne Sonore (PGS) qui offre aux habitants à l'intérieur de celui-ci, des indemnités d'insonorisation⁹ de leur logement, mais ces PGS ne concernent que les dix principaux aéroports métropolitains. Sémantiquement, une distinction est faite entre ces deux dispositifs, l'exposition au bruit traduit un état de fait donc vraisemblablement objectivable alors que la gêne sonore exprime un ressenti, mais qui est également objectivé car elle est déterminée par un cumul de volumes sonores.

Le PEB de l'aérodrome mixte de Tours est source de conflictualité en ce qui concerne l'indice utilisé pour caractériser les niveaux sonores, l'Indice Psophique. Cet indicateur permettant de spatialiser la nuisance sonore et censé s'adapter au cas par cas, est critiqué en raison de son incapacité à pondérer le niveau sonore en fonction du moment de la journée. Sa valeur résulte d'un savant calcul effectué à partir de facteurs divers : cumul énergétique des différents niveaux sonores des avions, les trajectoires, la répartition du trafic dans chacune des deux directions de la piste, la répartition des mouvements sur ces trajectoires et les lois de la propagation de l'air (par exemple la direction des vents dominants). Or, certains critères devraient être pris en compte tels que la vétusté de certains avions¹⁰, les écarts de trajectoire qui surviennent souvent puisque la BA 705 est une base école. L'essence-même du PEB est remise en cause par les opposants : « *Le PEB est théorique. Ce que j'ai ressenti à l'époque c'est que le PEB qu'on nous présentait était fait en fonction d'une théorie de survol mais pas selon une réalité que nous, nous vivons. Ce sont des courbes qui sont produites à partir de moyennes. La technique du PEB n'est pas adaptée au type de nuisance aérienne, peut être routier parce que c'est continu mais le bruit d'un avion c'est soudain et très violent surtout quand on passe du silence au vacarme, donc représenter ce changement d'échelle par une moyenne, n'est pas approprié.* », témoigne une élue de l'agglomération tourangelle.

Apparemment, le législateur (national et/ou communautaire) n'a pas tiré d'enseignement de cette faillite à circonscrire le bruit puisque le droit français doit se mettre en conformité avec la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement du 25 juin 2002, qui impose la production de cartes de bruit et de plans de prévention pour les plus grandes infrastructures de transport dans les principales agglomérations. Or, un rapport publié par le Certu¹¹ destiné aux collectivités devant réaliser ces cartes de bruit souligne que l'affichage de celles-ci peut provoquer des conflits ou des plaintes : « les cartes

⁸ Jacques Lolive (1999) propose la notion de « territorialisation réactive » pour caractériser cette stratégie qui consiste à mettre en avant les qualités patrimoniales d'un territoire menacé. « La mémoire du territoire s'est donc affirmée comme une ressource essentielle pour la convergence mobilisatrice. Plus largement, le sentiment d'appartenance territoriale semble ici constituer un matériau idéologique apte à satisfaire les habitants de l'idée qu'ils se font de leur rapport à l'espace. » (Faburel, 2003 : p.217). Les tracts des associations puisent dans la mémoire collective pour fédérer la population autour du bruit des avions (Faburel, 2005).

⁹ À titre d'information, l'isolation phonique diminue la puissance acoustique de 15 à 20 dB (A). Les travaux d'insonorisation sont financés par les revenus émanant des taxes imposées aux compagnies aériennes et des aéroports. Les indemnités ne concernent que les habitations construites avant la construction de l'aéroport selon le critère d'antériorité urbanistique.

¹⁰ L'Alphajet, avion-école utilisé par la base aérienne est en voie d'obsolescence (fin d'exploitation en 2012) et ne peut être équipé d'un système anti-bruit installé sur les avions de la flotte civile, puisque cela réduirait sa capacité d'accélération indispensable aux avions de chasse.

¹¹ CERTU : Centre d'études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques est un service technique central du MEDDAD.

servant de révélateur dans la prise de conscience d'un environnement sonore bruyant. Même si on ne ressent pas de gêne à cause du bruit, on peut avoir une réaction d'injustice à se rendre compte que l'on habite une zone bruyante. » (Fürst N., Saurat J., 2006 : p 22).

Ainsi, les cartes de bruit sont génératrices de conflit alors qu'au départ, elles devaient les restreindre. Le PEB de l'aérodrome mixte de Tours va bientôt être révisé et son périmètre sera délimité par le nouvel indice LDEN, préconisé au niveau européen pour tous les moyens de transport car pondère davantage les passages soudains de fréquences moyennes à élevées, en considérant trois périodes : jour - soirée - nuit. Le retard dans la révision du PEB alimente les mécontentements du côté des militants associatifs qui réclament ce nouvel indice, pensant alors que les limites du PEB vont s'étendre et que les collectivités permissives dans l'obtention de permis de construire seront mises devant leurs contradictions. Cette révision sera l'occasion de réactiver la CCE qui ne s'est pas réunie depuis plus de cinq ans.

- **Échec de la CCE : des cadres trop stricts**

La CCE de l'aérodrome mixte de Tours St Symphorien s'est soldée, en février 2004, par le refus de la part des sept associations membres de signer la charte de l'environnement sonore censée mettre tout le monde d'accord. Au sortir de l'arène de discussion, les opposants se sont sentis lésés par les contraintes du débat qui leurs étaient imposées. L'ambiance du débat était tendue et la « méfiance régnait », les associatifs s'amusaient presque à faire sortir de leurs gonds les militaires et représentants de la préfecture afin qu'ils dévoilent le fond de leurs pensées. Une militante associative membre de la CCE déclarait : « *On ne faisait pas confiance ni aux militaires, ni aux élus et ni aux gens de la préfecture. [...] Un commandant nous avait dit alors très crûment, "quand vous aurez signé ce sera fini de vos protestations" [...] « Les dés étaient pipés d'avance dans la mesure où l'armée nous a tout de suite prévenu et c'est ce qui a fait très rapidement échouer la discussion, les commandants nous ont dit : "de toute manière, on a tant de vols à effectuer par an. Point. Et de toute façon, il faudra bien qu'on les fasse !" [...] Rapidement, on a su que la concertation allait être limitée.* »

Tout d'abord, un terrain d'entente n'a pas pu être trouvé en raison du sujet mis à débat : les militants associatifs restaient « bloqués » sur l'objet de la constitution de la CCE : tenter de diminuer les nuisances alors que leur objectif était de débattre de la localisation de l'aérodrome, problématique du fait de sa proximité à la ville. Les associatifs considèrent qu'ils n'avaient pas à signer cette charte puisqu'elle concernait la réduction des nuisances aériennes, ce dont ils ne sont pas responsables : « *on trouvait aberrant qu'ils nous demandent de nous engager, on n'a à nous engager sur rien, ce n'est pas nous qui créons les nuisances* » me déclarait une militante associative. Un opposant associatif conclut à propos de l'imposition du sujet à débattre : « *La vraie problématique est qu'à l'intérieur de cette commission, une question ne peut pas être posée alors que c'est la seule qui donne la solution, c'est le déménagement de l'école de chasse ! La question qui est posée dans cette instance c'est : comment intégrer cette école de chasse dans une agglomération ? C'est mieux que rien, mais forcément à un moment ou un autre, on retombe sur la vraie question qui est comment ça se fait que la base soit si proche ? Cette instance a été mise en place pour qu'on ne se pose pas la vraie question, c'est stratégique.* »

Ensuite, la base aérienne ne peut être concernée par cette charte de manière *stricto sensu* puisqu'elle répond à des prérogatives de défense du territoire français. Cette fonction régaliennne donne également aux militaires de la BA 705, le privilège d'échapper aux lois imposées au transport aérien civil, une sorte d'immunité vis-à-vis des lois sur l'air ou sur le bruit (modernisation de la flotte aérienne par conséquent moins bruyante...). Donc l'activité de cette école d'aviation militaire est en quelque sorte affranchie de toute contrainte et ce serait uniquement la volonté de la BA 705 de s'intégrer à l'agglomération qui engendrerait des efforts de la part de l'armée avec l'adoption (ou la concession) d'un ensemble de mesures que les militaires nomment de « moindre gêne », telles que la limitation des vols de nuit à un soir par semaine. Une militante associative de cette CCE, dresse le constat suivant : « *Ni la charte, ni la CCE ne permettent de trouver un accord*

dans cette situation puisque si on signait la charte on se faisait avoir à cause des impératifs suprêmes de l'armée. » La CCE ne constitue pas un outil de participation du public adapté aux aérodromes dont l'affectataire principal est l'Armée, la sénatrice-maire d'une commune de l'agglomération tourangelle le confirme : « Cette commission pose problème dans la mesure où pour une base militaire, les élus et associatifs n'ont pas les mêmes possibilités d'intervention. Cette CCE et cette charte ont surtout été pensées pour des aéroports civils. Une charte dans le cadre d'une CCE mettant en cause une base militaire c'est impossible ! La CCE est très limitée dans ses possibilités. »

Enfin, selon les associatifs, la CCE est censée donner la parole aux représentants de la population, or elle se contente de leur donner l'impression d'être écoutés par les opérateurs et les pouvoirs publics mais finalement ce sont ces derniers qui dominent les débats. Maîtriser les termes de l'échange est un véritable enjeu de pouvoir. Pouvoir, qui « n'est pas ici envisagé comme celui de décider, mais comme celui de maîtriser la structuration des échanges. Le pouvoir est la capacité de dire comment et qui doit produire l'intérêt général. » (Rui, 2004 : p. 20). Ainsi, l'inégal partage des pouvoirs peut être au centre des disputes dans cet espace de construction concurrentielle de l'intérêt général (Fourniau, 2007), dès lors responsable de l'impossibilité à trouver un terrain d'entente entre les participants de cette CCE.

Les associatifs déplorent ainsi que ce soit l'armée qui ait pris en charge la rédaction des comptes rendus de réunion¹²: « *J'aurais préféré que ce soit la préfecture qui s'en charge cela aurait évité la partialité de l'armée et que des remarques passent à la trappe. Les comptes rendus étaient insipides, volontairement minimalistes* » s'insurge une militante associative.

Par ailleurs, les associatifs remettent en cause le rôle d'arbitre des agents de la préfecture et dénoncent la coalition entre opérateurs, élus et représentants préfectoraux : « *La préfecture était complètement acquise par l'armée, complètement du côté de l'armée. Le chargé de mission de la préfecture était très en colère face au refus des associations de signer la charte, parce que pour la préfecture c'était un échec cuisant. La charte c'était le bébé de la préfecture !* », s'écrie une représentante associative. Les propos qui suivent du chargé de mission vont dans le sens de ce qu'ont ressenti les militants : « *On a usé d'un subterfuge pour cette charte, on a demandé aux associations qui ne voulaient pas signer de "prendre acte" puisqu'elles ne voulaient pas signer la charte. C'est-à-dire que les associations prennent connaissance de cette charte sans forcément valider.* »

Les opposants associatifs émettent une dernière critique en ce qui concerne les horaires des réunions qui profitent davantage aux élus, militaires et agents préfectoraux, une participante associative me confiait : « *Le fait que les réunions se passent en début d'après midi en semaine montre bien que ce genre d'instance n'appartient pas aux associations. J'ai dû prendre des congés pour assister à ces réunions alors que pour le personnel de la base et celui de la préfecture, c'était sur leur temps de travail. Tous les représentants d'association auraient préféré que ces réunions se tiennent en fin d'après midi.* » Autant que de disposer de la maîtrise des échanges verbaux, imposer les horaires et dates des rencontres, constitue une forme de pouvoir sur les autres intervenants.

¹² Le secrétariat doit être assuré par le gestionnaire principal de l'aérodrome selon la loi régissant les CCE.

Conclusion

La volonté de participer aux affaires locales est évidente de la part des citoyens mobilisés qui à défaut d'une réelle participation, biaisée par l'imposition d'une question à débattre, organisent de leur propre initiative des réunions publiques qu'ils nomment « débats publics », auxquels sont invités élus et opérateurs aériens. Ce sont enfin eux qui décident des sujets mis à la discussion, qui disposent de la structuration des échanges, qui fixent heure et date des rencontres...

Une administration collégiale de la question du bruit, a été instaurée par le législateur dont l'objectif est de trouver des compromis, des pistes de réduction de la conflictualité or cette tentative semble avoir échoué. La CCE a constitué une sorte d'exutoire mais en dehors, les tensions perdurent. « Les concertations ne suppriment pas les conflits, mais elles les explicitent » déclare Laurent Mermet (2007). Seule leur capacité à mettre autour d'une table des parties opposées et jamais réunies auparavant de manière officielle, peut être reconnue comme qualité à l'instance de participation. Certes, le dispositif participatif est loin d'être abouti, mais un droit de parole au sujet de leur espace de vie leur a été concédé. Par ailleurs, la cartographie du bruit est critiquable mais permet d'établir un état des lieux. En somme, les outils de participation du public liés au bruit sont balbutiants et nécessitent une réelle réflexion aux niveaux national et/ou communautaire.

Enfin, à Tours, parallèlement à la lutte des associations militant contre le bruit des avions, une association de défense de riverains militent contre les nuisances sonores du centre ancien tourangeau et obtient gain de cause avec la mise en place d'un programme jugé efficace contre le bruit, alors que c'est le même maire qui les administre. Sur le même schéma que la CCE, un comité de suivi regroupant élus, associations de quartiers et commerçants vise la rédaction d'une charte du bien vivre dans le Vieux Tours. Cet espace de discussion a été instauré à l'initiative de la municipalité afin de répondre aux oppositions engendrées par le bruit des établissements et des clients dans le centre historique. Concrètement, des cartes de bruit sont élaborés à partir de relevés acoustiques, un commissariat de quartier est ouvert..., mais ce qui fait réagir le plus les opposants au bruit des avions est la campagne de sensibilisation au bruit : des affiches ont été placardées dans toute la ville portant des slogans comme « *Le bruit nuit aux nerfs* ». Une militante me confiait : « *On a presque pris ça comme une provocation : comme s'il y avait des bruits nobles dont il faut s'occuper et d'autres qu'il faut absolument subir. Ne pas pouvoir dormir parce qu'il y a le bruit la nuit dans le Vieux Tours, c'est inadmissible mais ça l'est autant de ne pas pouvoir dormir parce que des militaires s'entraînent la nuit. Je trouve que c'est une totale contradiction. Le maire d'une commune est censé s'occuper de tous ses administrés. C'est comme si nous vivions dans une zone de non droits. On a pris cette campagne contre le bruit du Vieux Tours pour du mépris.* » En définitive, tout se passe comme si les politiques territorialisées de lutte contre le bruit participent de la conflictualité et par la même suscitent un sentiment d'injustice spatiale de la part des habitants gênés par les nuisances aériennes, c'est du moins une des hypothèses que je souhaite creuser dans la suite de mon travail.

Bibliographie

Barraqué B., *Bruit des aéronefs : Formule mathématique ou Forum hybride ?*, in Espaces et Sociétés, n° spécial Ambiances et Espaces sonores, n° 115, 2003a, 19 p.

Barraqué B., *Quels indicateurs de gêne pour quelle politique territoriale d'aéroport ?*, DUCSAI, Résumé d'intervention, Séance du 30 Mai 2003b à l'E.N.A.

Bavoux J.-J., Beaucire F., Chapelon L., Zembri P., *Géographie des transports*, Paris, Armand Colin, 2005, 231 p.

Blatrix C., *Devoir débattre, Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective*, Politix, Volume 15, n°57, 2002, p. 79-102.

- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001, 358 p.
- Dziedzicki J.-M., *Médiation environnementale : des expériences internationales aux perspectives dans le contexte français*, in Mermet L., Concertation, Décision, Environnement : regards croisés, 2003, Vol.1, p.39-64.
- Faburel G., Polack J.-D., Beaumont J., *Bruits des transports. Etat et perspectives scientifiques*, Paris, La Documentation française, 2007, 116 p.
- Faburel G., Maleyre I., *Le bruit des avions comme facteur de dépréciations immobilières, de polarisation sociale et d'inégalités environnementales. Le cas d'Orly*, in Développement Durable et Territoires Varia, 2006a.
- Faburel G., *Nuisances urbaines, polarisations sociales et inégalités environnementales. Le cas du bruit des transports aériens*, in Dorier Apprill E. (dir.), *Ville et environnement*, Paris, Sedes, 2006b, p. 197-214.
- Faburel G., *Le vécu environnemental comme objet d'action publique, Des méthodes d'évaluation de la gêne sonore pour une autre implication des populations dans les débats*, Communication au colloque scientifique sur les observatoires socio-économiques et environnementaux d'infrastructures linéaires, SETRA, 17-18 mars 2005.
- Faburel G., *Le bruit des avions. Facteur de révélation et de construction de territoires*, L'Espace géographique, 2003, n°3 : p. 205-223.
- Faburel G., *Le bruit des avions : évaluation du coût social, entre aéroport et territoires*, Presses de l'école nationale des Ponts-et-Chaussées, Paris, 2001, 350 p.
- Fourniau J.M., *L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement*, 2007.
- Fürst N., Saurat J., *Comment réaliser les cartes de bruit stratégiques en agglomération, Mettre en œuvre la directive 2002/49/CE*, C e r t u, Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, Ministère de l'écologie et du développement durable, 2006, 122 p.
- Lolive J., *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- Melé P., *Territoires d'action et qualifications de l'espace*, in Melé P., Larrue C. et Rosemberg M. (coord.), *Territoires d'action*, L'harmattan, Paris, 2006a.
- Melé P., *Lutter contre les bruits de la ville : mobilisation du droit et production d'ordres locaux*, in Bourdin A., M.-P. Lefeuvre, Melé P. (dir.), *Les règles du jeu de l'urbain, Entre droit et confiance*, Ed. Descartes & Cie, Paris, 2006b, pp. 207-242.
- Melé P., *Conflits et controverses : de nouvelles scènes de production territoriale ?*, in Séchet R., Veschambre V., *La géographie sociale dans les sciences sociales et dans l'action*, Rennes, PUR, 2005.
- Melé P., *Habitants mobilisés et devenir d'un espace patrimonial*, in Géocarrefour, n°3, Lyon, 2004, pp. 223-230.
- Mermet L., *La concertation ne supprime pas les conflits, elle les explicite*, Interview du Journal de l'Environnement, 2007, 2 p.,
<http://www.journaldelenvironnement.net/fr/document/detail.asp?id=544&idThema=7&idSousThema=43&type=JDE&ctx=9>. Page consultée le 2 novembre 2009.
- Rui S., *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*. Armand Colin, 264 p., 2004.