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

L'Observatoire pour la liaison ferroviaire Turin-Lyon et les mairies. Notes sur un dispositif pour relier la démocratie représentative, la démocratie participative et la démocratie par le bas.

Micol Maggiolini
Dipartimento di Studi Politici
Università degli Studi di Torino
micol.maggiolini@unito.it

Introduction

De plus en plus fréquemment, les oppositions locales aux grands projets infrastructuraux ont mené à des situations complexes et conflictuelles. Dans le panorama international, basé sur une approche consensuelle, plusieurs méthodes et outils ont été élaborés afin de favoriser une implication plus directe des parties prenantes, la population locale en premier, en tant que " bénéficiaire" des impacts des grands travaux.

En Italie, sauf quelques exceptions récentes, les outils pour la gestion des éventuelles oppositions sont conçus *ex post*, lorsque les conflits se sont déjà largement radicalisés. C'est le cas du projet de ligne mixte TGV/fret entre Italie et France qui a mené à la création de la Table institutionnelle de Palazzo Chigi et de l'Observatoire pour la liaison ferroviaire Turin-Lyon (ci-après nommé "Observatoire"), qui je propose d'examiner ici.

Je présenterai d'abord brièvement le contexte dans lequel s'est développé le conflit (le plus grand conflit territorial jamais eu en Italie), ainsi que les outils créés *ad hoc* par le Gouvernement italien afin de trouver une modalité alternative de gestion d'un problème non résolu depuis plus de seize ans, en particulier l'Observatoire, un organisme technique voué au dialogue et à l'analyse, chargé d'aplanir les divergences nées au cours des années sur le contenu spécifique des décisions et de favoriser des possibles médiations.

Bien qu'on ne puisse pas inscrire l'Observatoire dans un contexte de démocratie participative au sens strict, puisqu'il ne prévoit pas la présence des citoyens, il est nécessaire de souligner comment des moments de démocratie par le bas et parfois de démocratie participative se sont développés parallèlement au travail de cet organisme, influençant parfois les résultats.

Je voudrais faire ressortir comment les actions menées par quelques maires de la vallée de Suse ont représenté un possible trait d'union entre les différentes formes de démocratie. Chaque maire peut décider de participer aux initiatives de démocratie par le bas organisées par les associations du territoire. Il peut également devenir promoteur d'expériences de démocratie participative au niveau local à travers, par exemple, des Conseils municipaux ouverts au public outre que des initiatives d'écoute et de dialogue avec ses concitoyens.

Grâce à l'observation participante menée sur les réunions plénières de l'Observatoire (depuis mars 2009), l'analyse des actes produits par quelques Municipalités concernées et des interviews aux maires, conseillers municipaux, représentants du mouvement d'opposition et membres de l'Observatoire, j'examinerais deux cas d'étude, exemples des extrêmes d'un *continuum* hypothétique des positions existantes dans la vallée.

1. *Le contexte: la question de la nouvelle liaison ferroviaire Turin - Lyon*

La question de la construction de la liaison à grande vitesse dans la Vallée de Susa démarre à la fin des années Quatre-vingt: c'est en 1988 que les premières propositions de relier Turin à la liaison de la grande vitesse transalpine atteignent l'Italie depuis la France, mais les administrations locales ainsi que la presse n'affichent aucun véritable enthousiasme. Les premières manifestations d'intérêt reviennent au secteur privé qui cherche des interlocuteurs politiques, avant tout au niveau régional et ensuite national. Si le Comité Promoteur, représentatif de la Région Piémont, la Province et la Mairie de Turin ainsi que des principaux acteurs économiques locaux, se déclare toujours favorable à la réalisation de l'œuvre, plus instable et contradictoire s'avère la position officielle de la société national des chemins de fer (FS[1]) au fil des années: selon les orientations des dirigeants de l'époque, elle va défendre l'urgence de la nouvelle œuvre, par exemple lorsque de la création en 1994 de la société franco-italienne Alptunnel (aujourd'hui LTF-Lyon Turin Ferroviaire), ou au contraire la modernisation de la ligne historique déjà présente sur le territoire[2].

En ce qui concerne les gouvernements nationaux, de 1990 à aujourd'hui, tous se déclarent favorables à l'œuvre lorsqu'ils assument des positions différentes en relation d'un coté à l'implication des organismes locaux dans le procès décisionnel et de l'autre au niveau de la priorité octroyée au projet dans l'agenda politique.

Enfin, on ne peut pas négliger le rôle de l'Union Européenne: celle-ci est exploitée en tant que source de légitimation incontestable par les partisans de l'œuvre même qui sera réalisée avec les co financements européens mais elle est représente aussi un des espace préférés pour les actions de lobbying des différentes positions. Dans le domaine des transports, l'Union Européenne établie un réseau de liaisons ferroviaires internationales qui traverse le continent tout le long des soi -disant Réseaux Transeuropéens de Transport (RTE-T)-. En 1994, lors du Conseil de Essen[3], la traite Turin Lyon est tracée en faisant partie du couloir n. 5[4], qui aurait dû relier Lisbonne à Kiev. Tout en dessinant ce réseau, la position de l'Union Européenne par rapport au projet n'est pas toujours univoque: des avis ouvertement favorables sont contrecarrés par plusieurs perplexités concernant l'impact environnemental, l'implication insuffisante des populations locales et surtout les difficultés italiennes à repérer les financements nécessaires.

Le projet concerne une nouvelle ligne ferroviaire à grande vitesse à mettre en place dans une vallée étroite avec un écosystème fragile et caractérisée par une urbanisation importante et la présence de diverses infrastructures (un chemin de fer international, deux routes nationales et une autoroute): il s'agit là d'un contexte qui rend problématique l'insertion du nouveau couloir ferroviaire. La Vallée de Susa pour échapper au déclin industriel qui dans les décennies précédents a frappé son économie, investit dans les projets de développement local pour la valorisation du territoire. La zone peut déployer un potentiel de développement touristique et environnementale lié d'un coté à sa vocation touristique de ski alpin, prérogative de la haute vallée, et de l'autre à son propre patrimoine historique, culturel et paysagiste.

Dans ce contexte, un fort mouvement d'opposition à l'œuvre se développe au fil des années avec des différentes motivations, certaines liées à la défense du territoire, d'autres à la tutelle de l'environnement ainsi que de la santé des citoyens (dans les montagnes de la vallée il y a des substances nuisibles telles que l'amiante), ou encore à l'opportunité même de réaliser l'œuvre sur la base d'une analyse coûts/bénéfices. Le mouvement s'organise en se documentant, étudiant, menant

---

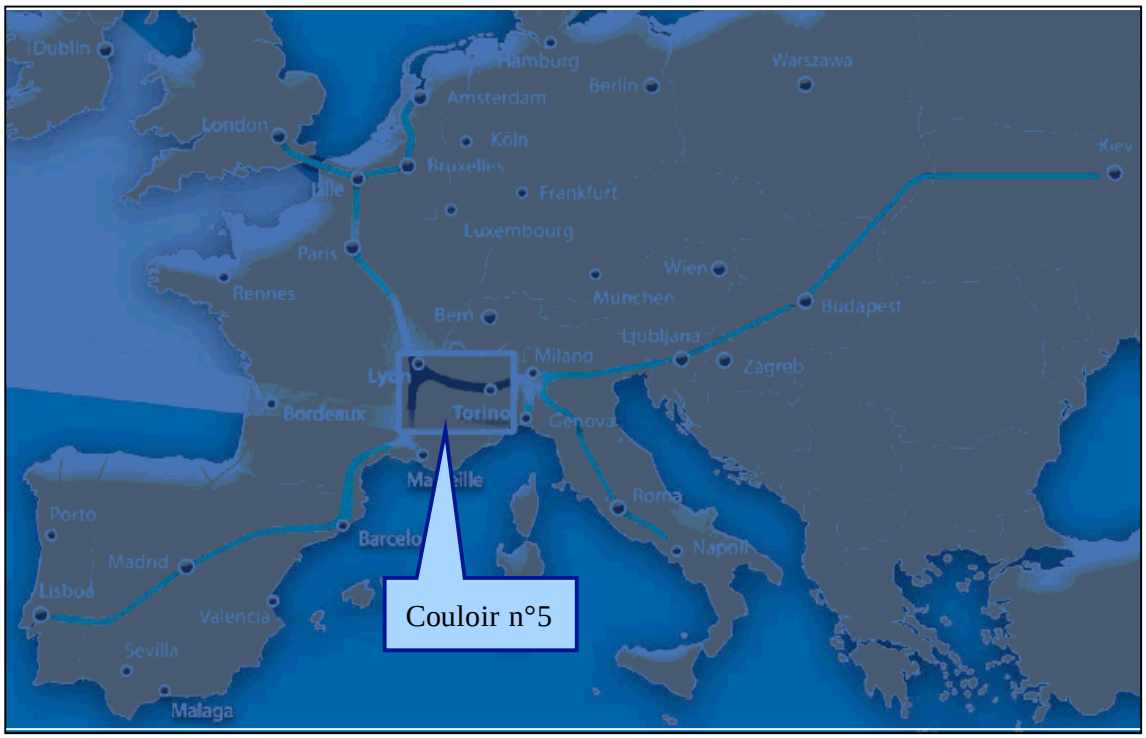
[1] Les Ferrovie dello Stato, chemins de fer de l'État italien, sont l'exploitant du réseau national des chemins de fer italiens

[2] Caruso remarque comme les contradictions internes à la FS tiennent à une distinction dans les différents niveaux de l'organisation "*lorsque le niveau politique de l'organisation (ces plus hauts dirigeants) ou le niveaux technique entrent dans le match, on peut vérifier des prises de position contraires à la faisabilité de l'œuvre*" Caruso L. (2007) p. 5

[3] Cfr. les Conclusions de la Présidence du Conseil européen qui a eu lieu à Essen le 9-10 décembre 1994 dans le site du Parlement européen à l'adresse suivante http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_fr.htm#tens

[4] Le couloir n°5 nommé axe ferroviaire n° 6: Lyon-Trieste-Divaca/Koper-Ljubljana-Budapest-frontière ukrainienne

des recherches, il évolue et remplit de bases scientifiques sa position en devenant toujours plus active et encré dans le territoire.



Source: www.ltf-sas.com

Si l'on regarde l'évolution du mouvement d'opposition, on peut identifier trois phases[5]: la période de premières années Quatre-vingt-dix à 2000, de 2000 à 2005 et enfin de 2005 à aujourd'hui. Au tout début, on assiste surtout à une campagne d'information, promue par quelques groupes d'écologistes, professeurs universitaires, organismes locaux et citoyens. La mobilisation en suite prends de l'ampleur et arrive à impliquer, au-delà d'autres associations écologistes, partis politiques, syndicats et centres sociaux. Il est dans cette seconde phase que le mouvement No Tav franchit les frontières de la vallée de Susa: d'un coté il réussit à impliquer activement les Municipalités de l'aire urbaine turinoise situées tout le long de l'hypothétique tracé, et de l'autre il participe aux manifestations du G8 à Gênes en 2001 et actives des contactes avec quelques représentants du Social Forum. Enfin, dans la dernière phase, lorsque l'ouverture des chantiers apparaît imminent, l'adhésion au mouvement augmente considérablement: il entame des relations d'échange et soutien avec d'autres comités actifs sur le territoire national, eux aussi nés par opposition à des projets de grandes œuvres infra-structurales, parmi eux on cite les comités "Non au Pont", contraire à la réalisation du pont sur le Détroit de Messine.

Dans ce cadre il ne faudra pas non plus négliger le rôle joué par les administrateurs locaux: des nombreux maires de la basse vallée se déclarent contraires au projet de la nouvelle ligne et ils adhérent au mouvement d'opposition dans leur fonction officielle (ils portent leur insigne du drapeau tricolore). Ils choisissent de constituer un Comité institutionnel: les maires ont un rapport direct avec la population et, nous l'oublions pas, ils représentent de Communes avec quelques milliers, parfois que de centaines d'électeurs. La création du Comité aide à renforcer la position du mouvement dans les négociations avec les niveaux institutionnels du gouvernement, en se qualifiant de représentants des citoyens dans les décisions concernant le territoire[6]. Même les représentants des Comunità Montane[7] (Basse Vallée et Haute Vallée) ont pris position en devenant souvent

[5] A ce propos cfr. Algostino A. (2007), Sasso C. (2006), Fedi, Mannarini (2008)

[6] A ce propos cfr. Della Porta D. (2006), Algostino A. (2007)

[7] La Comunità Montana (communauté de montagne) est une entité de droit public italien, (Loi 3/2/1971) est instituée par la Région à laquelle elle appartient et regroupe des communes situées en zone de montagne et de prémontagne. Sa

porte-parole et coordonnateurs. Dans le cours d'un peu plus de quinze ans, la question et avec elle le mouvement d'opposition, se développe mais elle ne franchit pas le territoire de la Vallée: la question demeure connue exclusivement à un public intéressé en quête d' informations lorsque l'affaire n'est pas attentionnée par les média nationaux. Le vrai tournant arrive en 2005 lorsque le démarrage des excavations pour réaliser le tunnel s'approche, avec des tensions grandissantes entre les deux opposants: d'un coté les partisans de la No Tav occupent les aires destinées à devenir des chantiers, de l'autre les forces de police adoptent des mesures toujours plus lourdes, pour arriver à évacuer avec une extrême violence, dans la nuit du 6 décembre, la "garnison" de Venaus avec environ 150 citoyens des Municipalités de Vallée[8].

Les affrontements provoquent de nombreux blessés et un vif débat politique au niveau national qui mène à partager la nécessité d'une réflexion collective sur le question[9] et à revoir les modalités de la solutionner. La vallée enregistre une présence importante des forces de police dans tout son territoire, avec des nombreux barrages, une situation qui ne peut pas perduré plus longtemps, ni peut être modifié avec une solution *manu militari*, inconcevable dans un régime démocratique. Le Gouvernement national prends donc la décision de "effacer" le projet de la liaison Turin Lyon de la Loi Obiettivo[10] de 2001, loi qui avait été approuvée par le gouvernement Berlusconi dans le but d'accélérer les procédures pour l'exécution de nombreuses infrastructures de haut impact environnemental sur tout le territoire national retenues incontournable pour le développement du Pays. Pour atteindre ce but, la loi prévoyait des mécanismes qui affectaient le rôle des organismes locaux ainsi que la tutelle du territoire. La confrontation directe avec l'ensemble des organismes locaux, y inclus les Municipalités impliquées, n'était prévue, en effet, qu'après la décision sur l'opportunité de l'œuvre ainsi que sur sa localisation, en laissant aux administrations locales seulement l'option de proposer des petites variations et en les privant de tout pouvoir décisionnel réel. Au même temps, deux outils avaient été crées pour résoudre la question: la Table Institutionnelle de Palazzo Chigi et l'Observatoire Technique.

2. L'Observatoire entre méthodes et objectifs

La Table Institutionnelle[11] est l'organisme politique chargé d'effectuer les choix définitifs, est le siège de la confrontation et négociation entre les institutions centrales, régionales et locales et elle est chargée du suivi des travaux de l'Observatoire[12]. Si la négociation politique entre les différents niveaux institutionnels est confiée à la Table Institutionnelle, le rôle de médiation et de recomposition des fractures crées au fil des années par rapport au contenu spécifique des décisions est par contre attribué à l'Observatoire. D'ailleurs, au sein de cet organisme les acteurs institutionnels impliqués – ministères, organismes locaux- sont représentes par des techniciens de leur confiance. Les études élaborées dans le cours des années précédentes résultat du travail des communautés locales obtiennent ainsi leur espacé. L'Observatoire devient donc le siège technique de confrontation "*dans lequel toutes les instances intéressées aux différents niveaux, national et international, sont représentées et auquel on confie la tache d'instruire les problèmes, en cherchant les plus vastes points de partage, à soumettre pour les indispensables accords politiques à la 'Table*

---

finalité est de valoriser les zones de montagne en exerçant des fonctions propres ou par l'exercice en commun d'attributions normalement dévolues aux communes. Elle peut pour certains aspects, s'apparenter aux communautés de communes du droit français.

[8] Pour la reconstruction des affrontement, voir les nombreuses articles de presses La Stampa et la Repubblica disponibles dans le site web des quotidiens; cfr. aussi anche Sasso C. (2006); Picco T. (2006); Della Porta, Piazza G. (2008).

[9] Voir à ce propos l'article du sociologue Luciano Gallino, Dove sta l'interesse nazionale, in la Repubblica, 7/12/05, p. 1, disponible dans le site web http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2005/12/07/dove-sta-interesse-nazionale.html

[10] Loi 21 décembre 2001, n. 443 en matière d'infrastructures et établissements de production stratégiques et d'autres interventions pour relancer les activités productives

[11] La Table Institutionnelle de Palazzo Chigi a été établie par la Présidence du Conseil des Ministres le 04/08/2006

[12] L'organisme, établi par la Présidence du Conseil des ministres le 01/03/2006, est opérationnel depuis le 12/12/2006

Institutionnelle de Palais Chigi'"[13]. Figure décisive est le Commissaire Extraordinaire[14] Mario Virano qui organise les travaux à partir de deux pré-conditions incontournables: d'un coté un rythme serré de travail - une réunion par semaine - et de l'autre l'engagement d'arriver à la fin de chaque rencontre avec l'adoption d'une décision partagée, même mineure, mais incontestable dans les rencontres suivantes. Le défi auquel l'Observatoire doit faire face tient à l'intervention dans un cadre conflictuel déjà extrêmement exaspéré, où les parties prenantes ne se reconnaissent plus les uns et les autres comme interlocuteurs fiables. Dans ce cadre, l'identification de l'objectif prioritaire est lié au "*travail de l'Observatoire […] qui consiste donc à rechercher des réponses techniques aux questions politiques, en cherchant à renouer les fils d'un dialogue interrompu et en réinstaurant la reconnaissance mutuelle des multiples acteurs concernés par le sujet à différents titre*"[15]. L'outil pour renouer le dialogue est l'implication de toutes les parties institutionnelles intéressées et surtout la reconnaissance de légitimité de chacune à exprimer, articuler et arguer ses positions, tel que indiqué par l'Observatoire même: "*La méthode de confrontation de toutes les positions sans exclusions, de l'effort d'objectivation des données et des auditions de représentants dont la compétence et l'autorité sont reconnues, a démontré que l'on peut évaluer des positions différentes en dehors des schémas pré constitués; en outre la discussion a démontré que l'on peut parvenir à un vaste périmètre d'évaluations, partagées par les différentes et légitimes porteurs d'intérêt, sur les options politiques qui sous-tendent l'analyse, en cernant et en approfondissant les points de désaccord qui demeurent en marge de la discussion, et en explicitant les motivations respectives*"[16].

Cette position rend en théorie possible de discuter toutes les options pour la réalisation de l'œuvre, et elle rend légitime même d'évaluer la soi-disant "option zéro", c'est-à-dire la non réalisation de l'infrastructure. Les Cahiers, publication officielle de l'Observatoire, contiennent toutes les auditions et les matériels concernant et les décisions partagées adoptées, et les domaines où une vision partagée n'a pas abouti, en identifiant les éléments de désaccord et leurs motivations. L'Observatoire ne prévoit pas un contacte direct avec les citoyens et la société civile organisée, mais seulement avec les techniciens nommés par des maires, identifiés comme les représentants du territoire. A ce sujet, le premier Cahier spécifie: "*L'inspiration de fond qui motive le travail de l'Observatoire est qu'une entente entre les parties est non seulement nécessaire, mais également possible, à la lumière de quatre présupposés: le respect de toutes les positions en jeu; la rationalité des argumentations; l'identification claire des sujets parmi lesquels l'accord doit être recherché et qui, pour ce qui concerne le territoire, ne peuvent être que les maires; la compréhension par tous de l'importance internationale des décisions à prendre*"[17].

A ce jour plus de 100 réunions articulées en trois phases ont eu lieu. Les travaux de la première phase de l'Observatoire, de décembre 2006 à Juillet 2008, ont abordé quatre sujets d'approfondissement: le potentiel de la ligne historique; le trafic de marchandises sur l'arc alpin; le nœud de Turin; les alternatives du tracé. Les analyses approfondies menées dans cette phase ont produit fin juin 2008, comme prévu, un accord, *Points partagés pour le projet de la nouvelle ligne et pour les nouvelles politiques de transport pour le territoire*, approuvé à Pra Catinat par tous les membres. En citant l'Accord de Pra Catinat: "*Cette expérience, née pour faire face à une émergence, il a au fur et à mesure pris les formes d'un possible modèle participatif et d'élaboration en mesure de construire des hypothèses partagées sur lesquelles développer un parcours de projet raisonnablement acceptable pour les territoires, dans le respect de objectifs et des contraintes nationales et internationales. Dans ce but, l'Observatoire décide […] d'exposer au Gouvernement l'opportunité d'insérer dans le système juridique italien, des procédures aptes à garantir, pour la réalisation des infrastructures importantes la confrontation ex-ante" avec les*

---

[13] Observatoire pour la ligne ferroviaire Turin Lyon (2007a) p. 9

[14] Dans le contexte italien le recours au commissaire extraordinaire est assez fréquent: il est nommé par le Gouvernement et auquel on confie des très large pouvoirs la gestion d'une situation identifiée comme une urgence. Dans ce cas le titre complet de la fonction de l'arch. Virano est la suivante: Commissaire Extraordinaire du Gouvernement pour la coordination des activités approfondissement sur les questions environnementale, économique et de santé publique liées à l'axe ferroviaire Turin Lyon.

[15] Observatoire pour la ligne ferroviaire Turin Lyon (2007a) p. 9

[16] Observatoire pour la ligne ferroviaire Turin Lyon (2007a) p. 7

[17] Observatoire pour la ligne ferroviaire Turin Lyon (2007a) p. 9

Communautés locales (et avec les multiples articulations de la société), plutôt que 'ex-post' comme il s'est produit dans le cas de la liaison Turin - Lyon" [18]

Ce document propose un dialogue rétabli et remarque la nécessité de revoir toutes les conditions et les clauses qui règlent ce type de projets à fin d'inclure la participation des communautés locales dans le procès décisionnel avant que le projet soit défini et approuvé.

De septembre 2008 en février 2009 la seconde phase des travaux de l'Observatoire se déroule avec l'objectif de développer ("projeter") un projet dans lequel les indications provenant des territoires doivent avoir le même poids des éléments techniques du projet ferroviaire. Cette phase aboutit à l'approbation des "*Détails du projet* " qui sont à la de base de l'appel d'offre international de LTF et du contrat de RFI[19].

Actuellement la troisième phase des travaux est en cours: dénommée la "gouvernance du projet", elle vise à fournir aux responsables du projet toutes les indications, les requêtes et les contraintes posées par les territoires pour l'élaboration du projet préliminaire.

3. Les voix du territoire

Si l'Observatoire doit gérer l'intervention dans un conflit largement déflagré dans lequel les positions sont exaspérées et le dialogue s'avère difficile à recomposer, alors on comprends le chois de focaliser l'attention sur une zone qui a été impliquée dans la question seulement lorsque, suite aux affrontements de 2005, on avait décidé de modifier la localisation du tracé de la nouvelle ligne. Dans cette aire plus qu'ailleurs, on envisage une disponibilité au dialogue et la conséquente possibilité pour l'Observatoire de développer sa stratégie innovante, plus attentive aux exigences du territoire.

Le travail sur le terrain se base sur l'observation des réunions plénières de l'Observatoire, sur quelques interviews réalisées avec des techniciens de l'Observatoire, des maires et de conseillers municipaux de la zone sud de Turin et sur les analyses de leurs délibérations.

Au cours des interviews, les maires décrivent leur attitude comme préalablement disponible à la confrontation sur des bases scientifiques, caractérisée par l'attention à la tutelle environnementale, intéressée aux analyses coûts/bénéfices et prêts à analyser les possibles retombées économiques sur le territoire. Il est presque absent le recours à la rhétorique de l'inutilité ou inopportunité de l'œuvre qu'on peut au contraire s'attendre spécialement dans la basse Vallée de Susa où l'opposition est bien plus encrée. Même les administrations responsables de la zone identifiée par l'Observatoire et qui ont récemment pris des positions plus critiques, fondent le changement de leur position toujours sur des questions techniques et non pas sur des attitudes "idéologiques".

La zone est caractérisée par la présence sur le plan environnemental de la colline morainique et du Parque fluviale du Sangone considérés patrimoine de l'environnement prestigieux et sous tutelle; et sur le plan productif par l'escale ferroviaire et l'inter-port relié, un système en déclin qui pourrait être valorisé par le projet de la nouvelle ligne ferroviaire. La possibilité de cette potentielle relance ainsi que ses moyens sont à la base de la prise de position de toutes les administrations concernées, compte tenu des retombées sur l'emploi dans leur territoire.

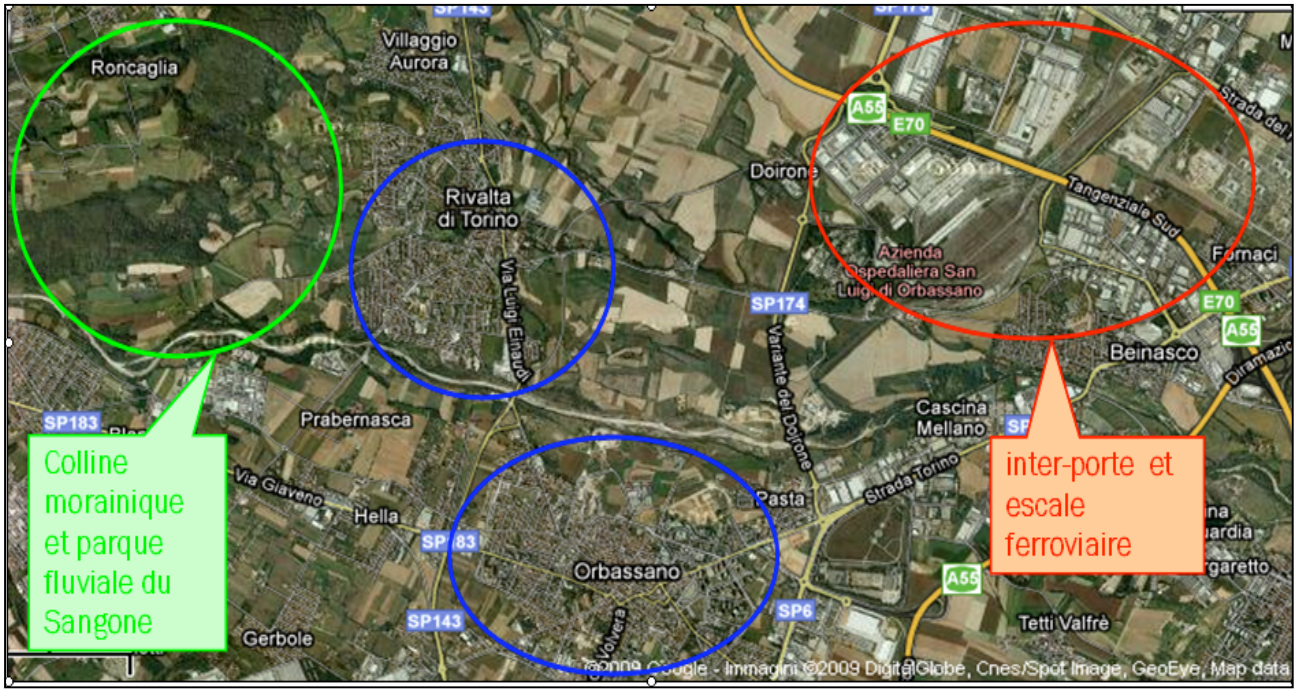
Notre examen concerne les deux Municipalités qui ont exprimé une position nette vis-à-vis de la réalisation de l'œuvre: Rivalta et Orbassano. Ne voulant pas rentrer dans le fond des questions techniques et politiques qui portent à l'engagement d'un avis favorable ou contraire, on se limite ici à l'analyse des modalités adoptées pour l'élaboration de ces positions. Les deux Municipalités se diversifient par leur couleur politique (la première de centre-gauche et la seconde de centre-droit), par vocation territoriale, mais surtout par le rapport avec la citoyenneté en ce qui concerne le sujet nouvelle liaison Turin-Lyon.

---

[18] Extrait de l'Introduction du document Points d'accord pour le projet de la nouvelle ligne et les nouvelles politiques de transports signé a Pra Catinat le 28 juin 2008

[19] Rete Ferroviaria Italiana est le gestionnaire du réseau ferroviaire national italien. Les missions de RFI comprennent le développement, la construction, l'exploitation et la maintenance de l'infrastructure du réseau ferré

Les différences positions en ce qui concerne l'œuvre - Rivalta actuellement contraire et Orbassano toujours favorable- peuvent être ramenées aux différents impacts de l'ouvre elle même sur les deux territoires. Dans le premier cas les conséquences sont principalement liées à la question environnementale en étant impliquée la zone verte de la colline morainique que l'administration voudrait transformer en aire naturelle protégée, lorsque dans le cas d'Orbassano les aspects concernant le tissé productif prédominent, car la municipalité abrite l'inter-port et la plate-forme logistique. Si les différences dans les deux positions sont prévisibles, car intrinsèquement liées aux caractéristiques des territoires, la vrai différence tient au choix du système de relations avec leur citoyenneté sur la question de la nouvelle liaison Turin-Lyon.



Source: Google Maps 2009

3.1 *Rivalta: l'information*

L'administration de Rivalta a promu des nombreux moments de confrontation avec la citoyenneté pour discuter les implications de projet de la nouvelle ligne ferroviaire: parmi les moyens adoptés on rappelle les soirées d'information, l'utilisation du quotidien local ainsi que une section dédiée sur le site web de la municipalité. Tous les séances des Conseils municipaux concernant le sujet sont ouvertes au public et prévoient une partie délibérative, une section d'information avec le techniciens de l'Observatoire, suivies d'un débat public. Le conseil a d'ailleurs, pour répondre à une requête de l'opposition, nommé une Commission spéciale d'enquête pour la liaison ferroviaire Turin-Lyon composée de trois membres de la majorité et deux de l'opposition. Comme il explique son président "*elle a été conçue en tant que outil plus acquérir plus d'information, ne visant pas à remplacer le Conseil*" [20]. Les séances sont ouvertes au public et focalisées sur l'inter-port et les travaux de l'Observatoire.

La parcours participatif centré sur le dialogue a permis de modifier les positions présentes au sein du Conseil. Si au début on assiste à une opposition sans appel des conseillers, aujourd'hui on a abouti à une position commune (dernière délibération approuvée avec 17 votes sur 19) dérivant d'un long procès d'apprentissage collectif et d'une confrontation serrée. En empruntant les mots d'un citoyen membre du comité Tav "*la dernière délibération de la Municipalité de Rivalta représente un pas fondamental, car elle est le résultat des années de travail de confrontation et d'élaboration politique et technique entre les citoyens électeurs et les citoyens élus… nous avons développé un certain degré de conscience*".

[20] Resio A., Président de la Commission

On a ainsi développé même une "*parcours de médiation possible avec les mouvements No Tav*"[21]: des rencontres publiques ont été organisées à fin de trouver, à travers la reconnaissance mutuelle et la médiation, des possibles points d'accord qui pouvaient être inclus dans la position officielle de la Municipalité. Même si sur certains points, les différences perdurent, on a vérifié une quelque forme de collaboration parmi ces acteurs, par l'engagement de tous les parties prenantes de rentrer dans le fond des questions techniques sans aucun jugement à priori.
La Municipalité de Rivalta, aussi dans le cadre d'une claire défense de la colline morainique et du Parque fluvial de Sangone, conscient de l'importance de la relance économique de la zone a adopté la "question inter-port" avec une approche compréhensive. En ne voyant pas satisfaite sa demande adressée à l'Observatoire d'approfondir la thématique du développement de l'escale ferroviaire, a commandité à un cabinet d'ingénieurs des transports une étude dont les résultats ont été présentés à la citoyenneté dans le cadre de différentes initiatives. Cette action orientée à la compréhension des aspects concrets de la question a permis un renforcement du dialogue entre administration et citoyenneté, y comprise la coalition contraire: voici la position d'un représentant du comité No Tav citoyen lors de la présentation officielle de l'étude "*je remercie sincèrement l'administration de Rivalta pour avoir organisé cette initiative nous fournissant les premières réponses*"[22].
Plusieurs parties partagent la même opinion sur le problème du manque d'information, confirmée par les mots du président de la Commission "*la Commission a été créée pour combler le déficit d'information incroyable sur cette question, on laisse aux territoires la tache d'informer*" ou encore par plusieurs passages dans l'interview au Maire qui déplore un manque de soutien de la part des institutions supérieures "*la Région et la Province pourraient représenter une aide importante pour la mise en place d'une campagne de communication diffuse […] car il s'agit d'informer correctement et donner l'opportunité de se former une opinion*."
Étant donné qu'il s'agit "*des thèmes faciles aux slogans mais difficiles à la compréhension réelle*"[23] la phase de l'information s'avère plus que jamais cruciale. Se faire interprète et porte-parole de la pensée de sa propre collectivité est une priorité pour le Maire lorsque il observe un défaut d'information au niveau de l'Observatoire, considéré excessivement fermé en soi même et loin de la population: "*Les Cahiers de l'Observatoire je les ai mais je ne les peux pas donner à lire à ma marchande de fruits, je les peux expliquer sommairement et ensuite… je ne suis pas à même... je n'y connais pas assez. Mais pourquoi doit-il me concerner ? On en est toujours à la question de comment informer. Je considère qu'il serait important que chaque rencontre de l'Observatoire ait à la fin de la réunion un rapport formel à envoyer à tous, une newsletter envoyée au journal, un service dans la journal-radio expliquant ce qui arrive […] quel il est le point des travaux de l'Observatoire. Ou tout au moins un espace dans lequel on me dise qu'est-ce que a été fait et si vous voulez en savoir plus… des procès-verbaux des réunions… par contre non!*".
En conclusion l'administration de Rivalta s'est distinguée par sa stratégie d'information en faveur de sa citoyenneté à fin de fournir les moyens pour l'élaboration de l'opinion: elle a adopté des pratiques participatives pour réduire la distance citoyens/élus et se faire porte-parole de la position de la collectivité.
De cette façon, au moins en théorie, l'opinion des citoyens pourrait effectivement trouver son espace dans le débat au sein de l'Observatoire. L'évolution des rapports entre l'administration et l'Observatoire dans les semaines prochaines vont révéler si le dialogue est effectivement possible ou si les incompréhensions actuelles vont exaspérer les positions.

3.2 Orbassano: le silence

Le Maire de Municipalité d'Orbassano, aussi en se disant attentif à l'impact environnemental de la nouvelle ligne, développe une rhétorique centrée sur le rôle stratégique de l'œuvre dont la non réalisation équivaut pour le Piémont "*à être coupée dehors… il serait dramatique car l'évolution est dans les transports. Les romains ont dominé le monde car ils ont construit les routes. Les transports sont et seront toujours l'axe de l'évolution de la société*".

[21] Resio A., Président de la Commission
[22] Poggio A., membre du Comité No Tav
[23] Resio A., Président de la Commission

Il, tout en considérant que le choix de réaliser l'œuvre ne revient pas à l'administration locale, n'adopte pas de mesures pour connaître les positions de la citoyenneté ou pour dialoguer avec elle: il ne dédie pas au sujet aucune section du site internet de la Municipalité et il ne promeut aucune initiative publique d'information.

Il exprime sa propre satisfaction pour le travail de l'Observatoire et pour les rapports institutionnels développés, pendant qu'il se déclare critique à l'égard des actes de quelqu'un de ses collègues maires considérés excessivement disponibles au dialogue. À son avis, la possibilité de discuter sur la réalisation de l'œuvre, représente un défaut de pragmatisme: "*L'Observatoire déroule bien sa fonction, le rapport avec le Gouvernement est en place et il se confronte périodiquement avec les maires. La filière institutionnelle du Gouvernement jusqu'à arriver au territoire est en marche, la partie défaillante concerne la relation maires - citoyenneté. Plusieurs maires se laissent piéger par la psychose et il abordent le discours en termes moins pratiques. La dialogue et le débat … tout va bien … et il faut qu'il y ait … cependant… ils devraient entamer à encadrer le discours dans leur propre territoire, lorsque plusieurs maires continuent de maintenir le dialogue en partant encore par la préhistoire*".

Le thème de l'information n'est pas abordé de façon spontanée lors de l'interview mais seulement sous explicite sollicitation. Et même dans ce cas, il n'est pas considéré un sujet crucial: celui qui pour d'autres administrations est "la question", ici il est perçu comme une défaillance mais sans un poids excessif: "*le fait qui l'Observatoire ne soit pas très penché coté communication, reste à mon avis une limite. Je ne connais pas la raison de ce choix de la parte de l'Observatoire… peut-être car il considère qu'il revient aux maires de s'en charger. A mon avis il s'agit d'une limite car il ne reste que l'information déroutée et manipulée des No Tav*". S'il considère une limite la communication défaillante de l'Observatoire, toutefois le maire ne considère pas nécessaire d'y faire face. La question de l'information ici est présentée plus en tant que risque qu'une ressource: en effet en absence d'une information officielle on ouvrirait des dangereux espaces aux interprétations, à son avis, dictées et influencées par les appartenances politiques. En effet il explique: "*Je me suis posé plusieurs fois le problème d'assurer l'information, je le fais au niveau du Conseil Municipal de temps en temps en pourvoyant les informations sur ce qui est en cours. J'aimerais le faire au niveau de citoyens mais la crainte de donner des informations trop discordantes d'une Municipalités à l'autre m'en empêche: dans le sens que je pourrais par exemple donner des informations avec mes interprétations liées à ma vision de la question, Rivalta pourrait en faire de même et ainsi. Ce type d'information, si elle n'est pas donnée d'une façon univoque risque de sonner fausse. Pour ceci, il ne serait pas mal si l'Observatoire pouvait assurer une information de base sur laquelle ensuite chacun de nous peut interpréter, mais toujours sur une source unique. Autrement, si laissée aux maires, il reste un peu trop influencée des mouvements, de la politique*".

Rétif à se faire promoteur d'initiatives d'information, il est encore moins intéressé à organiser des moments de consultation sur les opinions de la citoyenneté et il n'entrevoit pas la nécessité d'ouvrir au public les séances des Conseils Municipaux en effet parmi les citoyens "*il n'y a pas des positions très discordantes, les rumeurs le confirment*".

Si à Rivalta l'information est fonctionnelle à la formation de l'opinion publique et la participation des citoyens est un moyen pour porter au sein de l'Observatoire les positions de la collectivité; pour le maire d'Orbassano l'information devrait être fournie par l'Observatoire, pour éviter les interprétations qui en pourraient donner les administrations locales et la consultation des citoyens est considérée superflue puisqu'on en connaît déjà les opinions.

Conclusions

On a essayé de mettre en évidence comment les actions menées par les maires, intéressés et disponibles à la confrontation puissent représenter une liaison parmi les différentes formes de démocratie. Si les éléments identifiant la démocratie participative sont nombreux, l'accessibilité aux informations pour les citoyens est sans doute une condition préalable. Mais lorsque le contexte ne permet pas d'acquérir cette condition (normalement nécessaire mais insuffisante), il s'avère utile d'examiner les actions menées pour assurer cette accessibilité en tant qu' indicateur du degré d'ouverture d'un système à la participation des citoyens.

On remarque aussi que si le recours à des moyens de consultation et de participation de la population sont considérés des ressources, alors elles permettent aux opinions des citoyens d'atteindre même les contextes institutionnels et pas inclusifs de par leur nature, comme l'Observatoire. Il semblerait possible, par le biais d'une approche participative, de remédier à la dégénérescence de la démocratie représentative de plus en plus incapable de représenter les positions de la collectivité.

Le rôle attribué à l'information, point sur lequel certains mairies n'apparaissent pas vraiment impliqués, semble représenter le pivot dans l'interaction entre démocratie représentative et participative

En ce qui concerne l'importance de l'information dans un contexte extrêmement fragile tel que un conflit d'aménagement, même l'Observatoire s'avère aujourd'hui encore défaillant. En utilisant les mots d'un technicien de l'Observatoire "*Ce qui compte est la perception qu'on a à l'extérieur de l'Observatoire et cette perception se bâtie sur 'on dit', sur le point de vue de certains et pas sur une vision objective des choses. Il faut prendre en compte qu'il s'agit d'une première expérience de cette nature faite en Italie, et il serait opportun de créer les conditions parce que l'information il y ait, pas seulement à niveau technique*"[24].

À la question si l'Observatoire est en train de gagner son pari d'être un moyen de médiation et de recomposition du conflit, on fait répondre un de ses membres: "*En partie oui. Mais il y a, à mon avis, un problème d'information qui devient déterminant. Ce qu'il faut pour jouer le rôle de vrai médiateur est que la perception des administrateurs et de la collectivité soit correcte. Le rôle de l'information est stratégique. Malheureusement celle-ci ne marche pas et voilà la vrai limite*"[25].

[24] Architecte Minucci F., techniciens de confiance des Municipalités de la zone sud de Turin, (Bruino, Grugliasco, Rivalta, Rivoli, Orbassano, Villarbasse)

[25] Arch. Minucci F.

Annexe

Détail de la composition de la Table Institutionnel de Palazzo Chigi

Préside	Président du Conseil de Ministres (peut déléguer le Sous-secrétaire d'Etat du Conseil de Ministres)
Représentent le Gouvernement	Sous-secrétaire d'Etat du Conseil de Ministres; Ministres du: Economie; Infrastructure; Transports; Affaires Etrangères; Intérieure; Environnement et tutelle du territoire; Santé; Culture; Affaires Régionaux e Autonomie locales; Politiques Européenne et Commerce Internationale
Représentent les administrations locales	Les Présidents de la Région Piémont et de la Province de Turin; le Mairie du Turin; le Président et un mairie de la Comunità Montana Haute Vallée de Suse; le Président et cinq mairies de la Comunità Montana Basse Vallée de Suse; deux mairie de la zone Nord de Turin;deux mairie de la zone Sud de Turin
siègent à la Table aussi	Présidente de FS; le chef de la délégation italienne de la Conférence Intergouvernementale italo-française Turin-Lyon; le coordinateur du Couloir V per la Communauté Européenne; le Président de l'Observatoire pour la liaison ferroviaire Trin-Lyon; le Préfet di Torino

Détail de la composition de l'Observatoire pour la liaison ferroviaire Turin - Lyon

Préside	Commissaire Extraordinaire du Gouvernement arch. Mario Virano
Représentent le Gouvernement	Techniciens du Ministère de l'Environnement et de la tutelle du territoire; du Ministère des Infrastructures, Services intégrés infrastructures et transports Piémont et Vallée d'Aoste; du Ministère de l'Intérieur, du Ministère de la Santé, du Ministère des Transporta.
Représentent les administrations locales	Techniciens de la Région Piémont, de la Province de Turin, de la Ville de Turin, de la Conférence des Communes de les Comunità Montane Haute et Basse Vallée de Suse; de la Conférence des Communes "Gronda Nord", des Communes "Gronda Sud"
siègent à la Table aussi	Techniciens de la Préfectures de Turin, du Secrétaire général de la Conférence Intergouvernementale italo-française Turin-Lyon, de RFI; de la Lyon Turin Ferroviaire

Bibliographie

Algostino A., (2007) *Il movimento No Tav e le forme della democrazia*, dans www.costituzionalismo.it, fascicolo 2, ottobre, pp. 1-36

Bettini V. (2006), *TAV: i perché del no*, Torino, UTET libreria

Blanchetti E., Conti E. (dir.) (2006), Nimby Forum. Infrastrutture, energia, rifiuti: l'Italia dei si e l'Italia dei no, Nimby Forum 05-06, Milano

Blantrix C. (2002) Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes d'action collective, dans Politix – Revue des sciences sociales du politique, vol. 15, n. 57, pp. 79-102

Bobbio L., Dansero E., (2008) La TAV e la Valle di Susa. Geografie in competizione, Torino, Umberto Allemandi & C.

Bobbio L. (2007) *L'alta velocità in val di Susa. Troppo decisionismo o troppo poco?*, dans L. Briquet, A. Mastropaolo (a cura di), *Politica in Italia*. Edizione 2007, Bologna, il Mulino

Bobbio L. (2006) Discutibile e indiscussa. L'Alta Velocità alla prova della democrazia, dans Il Mulino, n.423, vol. 1, pp. 124 - 132

Bobbio L. (2002) *Le arene deliberative*, in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 3, pp. 5 - 29

Bobbio L., Zeppetella A. (dir.) (1999) Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali, Milano, FrancoAngeli

Calafati A. G. (2006) Dove sono le ragioni del si? La "Tav in Val di Susa" nella società della conoscenza, Torino, SEB 27

Campana P., Dallago F., Roccato M. (2008) Valsusa, Italia, La Tav e le grandi opere nella percezione dell'opinione pubblica, 12° rapporto focalizzato dell'Osservatorio Nord Ovest

Caruso L. (2007) Nuove dinamiche dell'azione collettiva: il caso della Val di Susa in una prospettiva comparata con la Francia, thèse de doctorat XX ciclo, Dipartimento di Scienze Sociali, Torino

Catherin-Gamon V. (2008) Francia: grandi rogetti infrastrutturali alla ricerca di legittimità, dans Territorio, n. 46, pp. 16-20

Debernardi A. (2008) Immobilismo decisionale o innovazione politica? La Linea ferroviaria Torino-Lione e la Valsusa, dans Territorio, n. 46, pp. 41-48

Debernardi A., Tartaglia A., (2008) F.A.R.E., Ferrovie Alpine Ragionevoli ed Efficienti

Della Porta D., Piazza G. (2008) Le ragioni del no. Le campagne contro la TAV in Val di Susa e il Ponte sullo stretto, Milano, Feltrinelli

Della Porta D., Piazza G. (2006) Conflitti locali, framing globale: le campagne di protesta contro la TAV in Val di Susa e il ponte sullo Stretto di Messina, paper pour le XX Congrès Annuel de la Société Italienne de Science Politique - SISP, Bologna

De Nardis F. (2006) La glocalità della Val di Susa. Partecipazione, democrazia e sviluppo nella pratica del movimento No Tav, paper XX Congrès Annuel de la Société Italienne de Science Politique - SISP, Bologna

Dziedzicki J.M.(2003) Au-delà du NIMBY: le conflit d'aménagement, expression de multiples revendications, dans Merle P. et al., Conflits et territoires, Presses Universitaires François Rabelais, pp. 34 - 64

Fedi A., Mannarini T. (2008) Oltre il nimby. La dimensione psico-sociale della protesta contro le opere sgradite, Milano, FrancoAngeli

Fournieau J.M. (2001) L'expérience du débat public institutionnalisé: vers une procédure démocratique de décision en matière d'aménagement?, dans Annales des mines, octobre 2001, pp. 67 – 80

Isernia P., Bobbio L., Manc A., Fiket I., Podestà N (2007) Un sondaggio deliberativo in Italia: il caso della TAV e del diritto di voto a Torino, paper pour le XXI Congrès Annuel de la Société Italienne de Science Politique, Catania

Lafaye C. (2000) *Lolive J., Les contestations du TGV – Méditerranée*, dans Politix – Revue des sciences sociales du politique, vol. 13, n. 51, pp. 215 - 221

Lolive J.(1999) Les contestations du TGV-Méditerranée, Paris, Harmattan

Lolive J. (1997) La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre TGV Méditerranée, dans Politix – Revue des sciences sociales du politique, vol. 10, n. 39, pp. 109 - 130

Mansillon Y. (2006) L'esperienza del débat public in Francia. Fondamenti legislativi e prassi, dans Democrazia e diritto, n. 3, pp. 101 - 114

Melé P. (2008) *Conflits d'aménagement et débats publics*, dans Jean Y., Vanier M., (dir.), La France, aménager les territorires, Paris, Armand Colin

Osservatorio collegamento ferroviario Torino - Lione

2007a *Linea Storica, tratta di valico*, System Graphic Srl, Roma

2007b *Scenari di traffico Arco Alpino*, System Graphic Srl, Roma

2007c Linea Storica, tratta di valle. Torino, valutazioni preliminari sul nodo, System Graphic Srl, Roma

2008a Intermodalità. Centri logistici e autostrade ferroviarie, System Graphic Srl, Roma

2008b Valutazione dei progetti. Esternalità e ricadute territoriali, costi e benefici, finanza di progetto, System Graphic Srl, Roma

2008c Punti di accordo per la progettazione della nuova linea e per le nuove politiche di trasporto per il territorio, Pra Catinat 28 giugno 2008

Pacchi C. (2008) La voce dei territori. Istanze emergenti, forme di organizzazione e modalità di confronto, dans Territorio, n. 46, pp. 49-52

Pellizzoni L. (2009) Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione, dans Partecipazione e Conflitto, n. 1, pp. 93-116

Picco T. *et al.* (2006)L'autunno contro. Cronache e immagini per non dimenticare, Torino, Luna Nuova

Podestà N. (2008) Nuovi strumenti di mediazione per la risoluzione di conflitti: l'esperienza dell'Osservatorio della Valle di Susa, paper Convegno annuale SISP 2008, sezione Democrazie e democratizzazione, panel Conflitti e democrazia

Pucci P. (2008) Grandi opere infrastrutturali e costruzione del consenso, dans Territorio, n. 46, pp. 11-15

Sasso C. (2006) *No Tav. Cronache dalla Val di Susa*, Carta – Intra Moenia, Roma

Sintomer Y., Blondiaux L. (2002) *L'imperatif délibertif*, in Politix – Revue des sciences sociales du politique, vol. 15, n. 57, pp. 17 - 35