



Études de communication

langages, information, médiations

23 | 2001

Services aux publics : question de communication et de management

Transports collectifs urbains : un débat public suffragant

Urban travel plans, a suffragan debate

Stefan Bratosin



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/edc/1140>

DOI : 10.4000/edc.1140

ISSN : 2101-0366

Éditeur

Université Lille-3

Édition imprimée

Date de publication : 1 mars 2001

Pagination : 89-104

ISBN : 2-9514961-1-7

ISSN : 1270-6841

Référence électronique

Stefan Bratosin, « Transports collectifs urbains : un débat public suffragant », *Études de communication* [En ligne], 23 | 2001, mis en ligne le 27 novembre 2011, consulté le 05 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/edc/1140> ; DOI : 10.4000/edc.1140

Ce document a été généré automatiquement le 5 mai 2019.

© Tous droits réservés

Transports collectifs urbains : un débat public suffragant

Urban travel plans, a suffragan debate

Stefan Bratosin

- 1 L'analyse des conditions formelles et fonctionnelles de l'exercice du pouvoir lors de la rencontre d'univers sociaux distincts a mis en évidence la coordination de la gestion des problèmes sociaux par l'action publique et a permis à Michel Callon de formuler la thèse d'un processus de « traduction » (Callon, 1986) en quatre temps : problématisation, enrôlement, intéressement, mobilisation. Il s'agissait de décrire des réseaux d'acteurs et de répertorier leurs argumentaires. Pour « rendre compte des dynamiques qui accompagnent ou traversent l'intervention des autorités publiques et spécifier les interactions qui les construisent » (Lascoumes, 1996), Pierre Lascoumes introduit le concept de « transcodage ». Selon lui, le transcodage est un processus dont les activités regroupent et articulent l'enchevêtrement de quatre modalités de mobilisation et de production du sens de l'action collective : « l'agrégation de positions diffuses, le recyclage de pratiques établies, la diffusion élargie des constructions effectuées, enfin, le tracé d'un cadre d'évaluation des actions entreprises » (Lascoumes, 1996). Dans la prolongation de ces réflexions, je forme l'hypothèse que les modalités de mobilisation et de production du sens de l'action collective obéissent, comme toute structure comportementale, à des programmes¹ d'interactions : le programme de la discussion publique, le programme du problème traité, le programme de la question posée, le programme du droit, le programme de la culture locale etc. Prenons, par exemple, le cas du débat suffragant² autour des transports collectifs urbains.

Le déplacement dans la texture du parcours

- 2 L'élaboration des politiques de déplacements urbains, notamment sous la forme d'outils de décision – plans urbains de trafic, plans de circulation, plans de déplacements urbains, plans de transports etc. –, ravivent et réitèrent des intérêts multiples et pour la plupart

opposés (Duchene, 1993), des intérêts à l'image de la société actuelle profondément fragmentée au gré des considérations socio-professionnelles (Chantraine, 1997) ou, tout simplement, au nom de la démocratie pratiquée parfois comme un droit à l'incohérence (Bratosin, 2000). Il en résulte une trame discursive où les débats s'enchevêtrent apparemment d'une manière complexe et souvent inattendue selon les caprices des rapports que les acteurs entretiennent entre eux, mais aussi et surtout avec les différents thèmes à un moment et dans un espace donnés (Cefai, 1996). Il arrive même que dans certains contextes d'expression démocratique, la priorité politique dans l'action publique ne s'identifie ni au sujet du débat public, ni au débat en soi comme espace d'échange. Par exemple, dans leur campagne électorale, lors des dernières élections présidentielles, les candidats³ ne résistent pas à la tentation formulée par le GART⁴ de s'emparer du sujet, malgré que ce n'était ni la priorité ni le sujet de leur action à cette occasion et en dépit du caractère fortement local – décentralisation des pouvoirs oblige – de la politique des transports collectifs urbains. Edouard Balladur affirme « je souhaite favoriser les programmes de transports collectifs, métro ou tramway », alors qu'afin de soutenir le secteur automobile il avait instauré auparavant, en tant que premier ministre, une prime pour l'achat de voitures neuves, la fameuse « baladurette ». Robert Hue⁵ et Jean-Marie Le Pen⁶ plaident pour la même cause, le gel des tarifs. Jacques Chirac⁷ et Dominique Voynet⁸, la future membre du gouvernement de Lionel Jospin, mettent la tarification en rapport avec la protection de l'environnement. Et les exemples peuvent être multipliés. Mais ce n'est pas le but. Il faut retenir que pour parvenir à saisir le sens de l'action politique en rapport avec les transports collectifs, l'analyse phénoméno-structurale de tels échanges ne peut être limitée ni à un modèle mécanique, plus ou moins shannonien, de transmission d'informations, ni à une sociométrie selon le modèle systémique du positionnement des acteurs. Au contraire, elle doit être étendue vers la constitution du sens dans la trame des interactions des systèmes d'échanges, car l'enjeu du débat dans l'élaboration des politiques de déplacements urbains n'est pas le bouleversement des formes d'échange (modifier, par exemple, la communication locale) même si cela peut intervenir aussi, mais la construction et le partage du sens de ces échanges (parvenir, par exemple, à transmuter la communication locale en concertation ou en démocratie participative). La question que je pose, dès lors, ne vise donc pas directement ni le contenu, ni la forme du message du débat, mais son *programme* entre *dire* et *faire dire*. Il s'agit de s'intéresser non pas à la communication en soi du débat, c'est-à-dire à la communication *dans* le débat, mais au *programme fonctionnel* du débat, c'est-à-dire à la communication du débat⁹ comme partie dynamique d'un système décisionnel. Ma démarche s'attache à la trame des contextes. Elle est un exercice d'observation qui réitère approximativement, c'est-à-dire avec un objet toujours réel, mais immatériel (le débat) et dans un champ élargi (l'action publique d'aménagement de l'espace urbain) l'expérience proposée par Ray Birdwhistell (Mac Dermott, 1981) pour parvenir à la description d'un événement conformément aux termes de la structure dans laquelle il est conçu. Ainsi, pour suivre le *programme fonctionnel* du débat autour des transports collectifs dans la discussion publique, au lieu de m'interroger sur les opérations de positionnement des acteurs, sur le contenu de leurs rituels d'échanges ou sur les moyens qu'ils se donnent pour construire et mettre en œuvre leurs stratégies et tactiques etc., je me demande comment – par le biais de quelle préoccupation – surgit le débat dans la discussion, dans le cadre de quelle démarche, quel est son rapport avec le sujet proposé à la discussion, dans quelle mesure l'usager est un interlocuteur identifié comme tel parmi les participants. La réponse qui suit est, donc, moins une analyse et davantage l'esquisse

d'une méthode d'observation de « l'état de l'art » de la dernière décennie, relatif à la participation du public¹⁰ aux politiques de déplacements urbains dans plusieurs villes européennes. Elle s'efforce de montrer une façon de considérer l'histoire naturelle¹¹ du débat public autour des transports collectifs dans la trame des modalités de production et mobilisation du sens de l'action publique. Il s'agit des cas d'élaboration des politiques de déplacements urbains dans huit villes : Bologna (Italie), Genève (Suisse), Graz (Autriche), Groningen (Pays-Bas), Heidelberg (Allemagne), Helsinki (Finlande), København (Danemark), Leicester (Grande-Bretagne), et Lille (France).

Subordination au problème municipal

- 3 La première condition exigée par l'action publique pour l'émergence d'un débat autour des transports collectifs est la participation de ce débat au reformatage d'un problème de politique urbaine préconstitué, c'est-à-dire la subordination du débat au problème à reconstituer. Lorsque les municipalités parviennent à débattre publiquement autour des transports collectifs, le problème principal qu'elles tentent de résoudre n'est jamais celui des transports collectifs. Les débats sur les transports collectifs revêtent dès le départ un caractère suffragant. Ils ont lieu parce que les pouvoirs publics se fixent à un moment donné comme priorités la diminution de la consommation d'énergie, l'amélioration de la qualité de vie en ville, la préservation du patrimoine menacé par la pollution, le développement d'une stratégie visant à améliorer la sécurité du système de transport, le développement économique etc. Il faut ajouter à cela que les priorités des pouvoirs publics émergent régulièrement sous l'impulsion d'une loi relative à l'aménagement des espaces urbains et à l'amélioration de la qualité de l'air, loi qui prescrit, en général, l'élaboration de plans d'amélioration de la qualité de l'air ou, en tous cas, en rapport avec certains aspects de la politique environnementale de la ville. Dès lors, les principaux objectifs définis par le conseil municipal, objectifs portant localement sur la réduction des émissions des polluants atmosphériques et le développement des énergies renouvelables ne sont, au fond, que le reflet d'une préoccupation d'ordre national. Ces objectifs municipaux sont les formes particulières des objectifs nationaux, conçues sur la base d'études locales concernant les comportements des habitants et leurs pratiques liées aux modes de déplacements. Ces études mettent ainsi en évidence les réalités problématiques des déplacements et notamment des transports collectifs. Par exemple, la diminution de la part des transports publics constatée localement dans les déplacements motorisés, alors que ceux-ci croissent, pose le problème de la stabilisation de la part de marché de transports publics et ouvre, par la même occasion, le débat au travers d'un plan général de transports. Le processus est classique : la croissance de la circulation automobile est rendue responsable de la pollution, donc la voiture se voit limiter l'accès au centre-ville, tandis que les transports collectifs sont absous de cette responsabilité et par conséquent le centre-ville ne leur est pas interdit. Ensuite, la population est interrogée sur l'accès des voitures particulières au centre-ville, un référendum faisant, parfois, office de discussion publique. Le référendum fournit, dans ces cas, l'occasion pour prendre des mesures afin d'inciter les citoyens à l'utilisation des transports collectifs. Il ne s'agit, bien sûr, que de mesures d'accompagnement de la procédure politique : le développement de l'offre et de la qualité des transports collectifs demeurant un objectif précieusement gardé pour le(s) débat(s) à venir.

- 4 Ce contexte, celui de « l'agrégation de positions diffuses » (Lascoumes, 1996), révèle que le programme du débat autour des transports collectifs urbains est d'interagir immédiatement avec le problème municipal préconstitué et non pas avec les questions des bus, tramways ou métros qui ne sont pas le problème que les municipalités cherchent à reformuler à travers le débat instauré. Le débat est organisé pour le reformatage du problème avec lequel la municipalité est confrontée et non pas pour les retards de bus ou l'insécurité dans les métros, par exemple. Le programme du débat est de rendre service directement aux décideurs (qui se demandent principalement comment *dire* pour pouvoir *faire*) et seulement indirectement au quotidien des unités des transports collectifs. Ainsi, les interactions engendrées par le débat observent toujours le schéma suivant :
- 5 Le débat
- 6 Le problème Les transports collectifs
- 7 Le débat reformule le problème municipal et le problème suscite et alimente le débat. Le problème municipal est à la base de la production des mesures concernant les transports collectifs et les transports se proposent comme solution au problème municipal. Mais le débat ne règle pas directement les questions des transports collectifs et les transports collectifs parviennent au débat toujours in-formés par le problème municipal. Tout manquement à ce programme d'interactions altère le sens de l'action publique recherché par la municipalité et construit des oppositions. D'autre part, l'effet produit par ce programme d'interactions du débat est l'incessant décalage entre les attentes des débattants et les mesures mises en place. D'où la *contrainte* continue imposée aux municipalités de traiter ce décalage, donc de discuter « en boucle » avec les citoyens, faute de quoi, elles risquent l'opposition sous ses différentes formes.

Subordination au cadre de participation

- 8 La deuxième condition exigée par l'action publique pour l'émergence d'un débat autour des transports collectifs est la capacité de ce débat d'insérer des enjeux montants dans le problème en discussion afin de le rendre traitable. Sur le terrain, cette capacité est transmuée en « occasion d'en débattre », car l'opposition transports collectifs (bus, tramway, métro)/voiture est une des plus fortes représentations actuelles de la mythique opposition universelle entre le bien et le mal. Le débat autour des transports collectifs relève, dès lors, toujours de l'opportunité offerte par différents cadres d'instauration des processus de participation du public aux politiques municipales des déplacements urbains et non pas d'une initiative particulière engagée explicitement et formellement par les municipalités comme programme originel de la discussion. La réalisation, par exemple, d'un plan de transports collectifs urbains n'apparaît jamais comme cadre général expressément dressé afin de parvenir à débattre ensuite sur d'autres aspects des déplacements urbains, sur les livraisons, sur le stationnement, sur l'urbanisme, sur le tourisme, sur la sécurité, sur l'intégration etc. Au contraire, d'une manière invariable, c'est l'élaboration d'un plan urbain de trafic, d'un plan de déplacements urbains, d'un plan général de transports etc. qui occasionne le débat sur les transports collectifs. Le plan urbain de trafic, par exemple, est considéré par les acteurs comme un cadre privilégié pour le lancement des divers projets d'aménagement : réorganisation d'un carrefour principal des chemins de fer, la conception du réseau tramway etc. La discussion engagée sur ces projets, entre la municipalité et les habitants concernés, passe

alors sans exception par un débat sur les transports collectifs. A remarquer que l'inverse ne se produit pas : ce n'est jamais le débat qui engendre le projet, mais toujours le débat est suscité par le projet. Le plan d'urbanisme est systématiquement un cadre pour le débat sur les transports collectifs puisqu'il est un instrument clé de politique d'aménagement du territoire. La formalisation de la politique des déplacements dans ce plan, afin de satisfaire les besoins de mobilité croissante sans nuire à la qualité de vie, met en évidence inéluctablement des oppositions entre divers groupes d'intérêt. Plus précisément, la localisation des activités et services est habituellement le point discordant qui, dans ce cadre, soulève la question et ouvre toujours la discussion sur les transports publics. Dans l'autre sens – des transports collectifs vers la localisation des activités et services – la démarche est inexistante. Ce schéma se reproduit aussi lors de l'élaboration d'un plan de déplacements urbains, d'un plan général des transports ou d'un plan de développement d'une aire métropolitaine. Dans ces cas, le débat sur les transports collectifs apparaît tout naturellement suite à une démarche de consultation du public concerné. Le souci des pouvoirs publics de montrer leur engagement dans une démarche volontariste de démocratisation de l'action collective, souci induit et alimenté par la crise du processus décisionnel actuel, est ici la clé pour la compréhension du sens de l'émergence du débat public autour des transports collectifs. En d'autres termes, c'est la préoccupation des édiles pour le processus de promotion d'une politique plutôt que la politique même des transports collectifs qui conçoit le débat. D'ailleurs l'idée de la participation du public à l'élaboration de ces politiques est née parfois directement des difficultés d'appliquer certaines mesures ou choix municipaux. A l'opposé, la participation de la population au débat sur les transports collectifs a lieu parfois dans le cadre du droit de recours avec effet suspensif contre un projet. Il s'agit, donc, d'une participation à forte connotation juridique. Suite au dépôt de plusieurs recours, les responsables municipaux invitent les parties opposées (promoteurs, représentants des commerçants et associations défavorables au projet) à discuter. L'entrée en scène des autorités et des différents services techniques élargit le débat, le périmètre et le nombre des interlocuteurs, mais le cadre reste toujours celui déterminé par les termes législatifs et non pas celui des transports collectifs.

- 9 Ce contexte, celui du « recyclage des pratiques établies » (Lascoumes, 1996), révèle que le programme du débat autour des transports collectifs urbains est d'interagir immédiatement avec le cadre de participation du public et non pas avec les savoirs, les normes et les comportements qui mènent à la prise de conscience¹². Le débat est organisé pour introduire des nouveaux enjeux dans un problème afin de le rendre traitable et non pas pour empêcher la violence contre les bus ou pour opérer sur les tarifs des tramways, par exemple. Le programme du débat est d'officialier directement auprès des objectifs fixés par un cadre de participation et seulement indirectement auprès des savoirs, des normes et des comportements. Ainsi, les interactions engendrées par le débat, dans ce contexte, observent toujours le schéma suivant :

10 Le débat

11 Le cadre de Les savoirs, les normes

12 participation et les comportements

13 Le débat entraîne dans le cadre de participation des enjeux montants et le cadre réinjecte des acteurs dans le débat. Le cadre produit des orientations et des documents de planification, par exemple, et les savoirs, les normes et les comportements fournissent les

éléments pour la cohérence du cadre. Mais le débat ne propose pas de l'argent pour la recherche, il ne s'instaure pas comme lieu de décision, il ne retient pas la main qui jette une pierre contre un bus, et les savoirs, les normes et les comportements ne proposent pas le débat comme règle du jeu. Ce programme des interactions du débat explique le décalage entre les discours des débattants et leurs pratiques quotidiennes, entre les résultats des enquêtes qui montrent qu'une majorité de la population s'exprime en faveur du développement des transports collectifs et les mesures du trafic qui montrent que la majorité des déplacements sont effectués en voiture.

Subordination aux constructions cognitives

- 14 La troisième condition exigée par l'action publique pour l'émergence d'un débat autour des transports collectifs est l'aptitude de ce débat d'assurer la diffusion des constructions cognitives entre différents champs sociaux. L'effet d'une telle condition est que les transports collectifs ne constituent pas, malgré l'importance reconnue du débat les concernant, le sujet traité principalement dans les discussions publiques sur les politiques des déplacements urbains. Les opinions sur les transports collectifs doivent toujours accepter et réussir l'épreuve du passage à travers des constructions cognitives avoisinantes, car le sujet proposé à la discussion par la mairie dépasse systématiquement le cadre strict des transports collectifs. Plus exactement, le débat autour des transports collectifs est subordonné sur le terrain aux constructions cognitives concernant : la réduction de la vitesse, l'aménagement de la voirie, la construction d'un parking, le réaménagement urbain piétonnier, la réduction de la circulation en ville, la création d'une ligne de tramway, le développement des modes de transports alternatifs à la voiture particulière et d'une meilleure coordination des différents modes de transports, l'élaboration et la validation des choix des scénarios, la définition d'une politique de déplacement en ville et la mise au point des scénarios, les questions de déplacement et d'environnement, l'élaboration d'un scénario d'avenir détaillé, l'aménagement des squares et la limitation du trafic individuel motorisé, les problèmes de déplacement et la hiérarchisation des scénarios, l'organisation des déplacements dans l'agglomération etc. C'est-à-dire, le débat autour des transports collectifs est subordonné à des constructions cognitives non seulement très nombreuses, mais aussi très diverses. Il est profondément suffragant. Le poids de cette subordination est d'autant plus considérable pour le débat que toutes ces constructions parviennent dans la discussion publique attachées les unes aux autres selon des logiques toutes aussi nombreuses et diverses. Et, pour souligner davantage la complexité fonctionnelle de ce contexte, il faut ajouter encore que les sujets de discussion dont participe le débat autour des transports collectifs sont chaque fois, sans exception, des fragments d'un quelconque processus décisionnel. Le sens de ces fragments est toujours en rapport immédiat avec des étapes précises de la production politique et technique de l'action collective concernée. Le sujet de la discussion publique est dans tous ces cas frappé des délimitations temporelles formelles. Le sujet de scénarios, par exemple, comme tous les autres sujets, est proposé aux acteurs fragmenté en actes nécessairement successifs dans la dramaturgie décisionnelle : élaboration, mise au point, hiérarchisation, validation des choix etc. La fragmentation des sujets, pratiquée de cette manière, multiplie les champs des compétences participantes à la discussion et suscite, en conséquence, une augmentation du nombre d'échanges entre les constructions cognitives impliquées dans le débat.

- 15 Ce contexte, celui de « la diffusion élargie des constructions effectuées » (Lascoumes, 1996), révèle que le programme du débat autour des transports collectifs urbains est d'irriguer un réseau de constructions cognitives constituant des multiples ponts et transgressions de démarcations symboliques et non pas d'alimenter la discussion par la confrontation des intérêts, d'où le ridicule de toute tentative de formulation des revendications dans de tels cadres. Le débat est dispersion et lien entre les constructions cognitives pendant la comparaison des différents scénarios, la participation des experts à la discussion, la mise en œuvre des consultations publiques etc. et non pas l'imposition d'un mythe d'intérêt général. Le programme du débat est d'œuvrer directement à la diffusion des constructions cognitives, de faciliter leur ouverture vers les zones les plus périphériques de la participation et seulement indirectement à l'expression des intérêts de toute sorte. Ainsi, les interactions engendrées par le débat, dans ce contexte, observent toujours le schéma suivant :
- 16 Le débat
- 17 Les constructions cognitives Les intérêts
- 18 Le débat amplifie le réseau des communications entre les différents composants sociaux, techniques et politiques des constructions cognitives traitées et les constructions cognitives donnent de l'ampleur au débat. Les constructions cognitives marquent des territoires, c'est-à-dire, réactivent des intérêts et les intérêts tissent les détails des constructions cognitives. Mais le débat ne renforce pas et il n'affaiblit pas non plus ni l'intérêt général, ni les intérêts particuliers et les intérêts ne parviennent pas à devenir sujet du débat, condition pour que l'action publique ne perde pas son sens. La conséquence de ce programme des interactions du débat est que contrairement aux attentes, le débat n'assure pas l'arbitrage entre les intérêts. Il leur prête uniquement une place d'exposition encadrée par les constructions cognitives diffusées.

Subordination au cadre de réception de la décision

- 19 La quatrième condition exigée par l'action publique pour l'émergence d'un débat autour des transports collectifs est la faculté de ce débat de dresser un cadre de réception de la décision, c'est-à-dire de regrouper et de préparer – de niveler en quelque sorte –, le public dont les activités sont en rapport avec les orientations ou actions arrêtées. La conséquence de cette condition est que la présence de l'utilisateur des transports collectifs urbains parmi les participants invités à la discussion publique autour des politiques des déplacements est frappée d'une ambiguïté déconcertante. Elle est effective mais elle demeure sous-entendue. Elle anime le débat mais elle manque de visibilité. L'utilisateur intervient, certes, dans le débat sur les transports collectifs mais la plupart du temps il s'identifie en premier lieu à une autre catégorie d'intervenants : handicapés, parents d'élèves, défenseurs des droits des consommateurs etc. Sur le terrain, la participation de telle ou telle association d'utilisateurs s'entremêle au même rang avec la participation de nombreuses autres associations et le statut d'interlocuteur privilégié accordé par les décideurs à l'utilisateur n'est qu'un récit mythique. En fait, l'utilisateur se perd dans une multitude d'associations ou groupes sociaux, politiques, d'intérêt économique etc. Aux réunions de concertation sont conviés des experts en déplacements urbains, des responsables politiques, des commerçants, des artisans, des employés des entreprises communales de transports, des institutions (police, église etc.), des entreprises

concernées par les problèmes d'environnement, des syndicats, des instituts de recherche, les médias etc. Il s'agit d'un ensemble amorphe de participants où les alliances entre les intervenants au nom de l'utilisateur en tant que représentants de l'utilisateur et les autres catégories d'invités au débat – alliances fondées au départ sur le positionnement des acteurs ou tout simplement sur les conditions intrinsèques à la nature de l'action collective – ne font pas office de structure d'appui pour la discussion publique.

20 Ce contexte, celui du « cadre d'évaluation des actions entreprises » (Lascoumes, 1996), révèle que le programme du débat autour des transports collectifs urbains est la restructuration des alliances – le problème des transports collectifs n'est pas uniquement le problème des usagers mais aussi celui des automobilistes, des associations d'handicapés, des communautés diverses etc. – et non pas la promotion et la légitimation d'une action menée directement en faveur des usagers identifiés comme tels. Le débat est organisé pour constituer un cadre assurant une réception favorable à la décision des pouvoirs publics et non pas pour répondre à une demande formulée par les usagers. Le programme du débat est de convertir directement les participants en sensibilités représentées et seulement indirectement de donner la parole aux usagers des transports collectifs. Ainsi, les interactions engendrées par le débat dans ce contexte observent toujours le schéma suivant :

21 Le débat

22 Le cadre de réception Les usagers

23 de la décision

24 D'une part, le débat tisse la trame pour la réception de la décision et le cadre de réception de la décision structure le débat. D'autre part, ce cadre relativise le poids des usagers et les usagers remodelent le cadre cognitif de la réception. Mais le débat n'offre pas la parole uniquement aux usagers et les usagers ne déterminent pas le débat. L'effet le plus marquant de ce programme des interactions du débat est le décalage permanent entre la demande des usagers et l'offre des autorités organisatrices des transports collectifs.

Les enjeux communicationnels du débat autour des transports collectifs

25 La fonction communicationnelle fondamentale du débat public autour des transports collectifs urbains est de redistribuer les parcours des interactions entre les moyens de mobilisation et de production du sens de l'action publique (le problème municipal à reformuler, le cadre de participation, les constructions cognitives, le cadre de réception de la décision), d'une part, et les vecteurs du sens de l'action publique (les unités des transports collectifs, les savoirs, les normes et les comportements, les intérêts, les usagers), d'autre part. Par exemple, le débat autour des transports collectifs sert d'interface entre le problème municipal, d'une part et le cadre de participation, les constructions cognitives et le cadre de réception de la décision, d'autre part. Et par conséquent, il sert d'interface aussi, entre les unités des transports collectifs qui interagissent avec le problème municipal et les savoirs, les normes, les comportements, les intérêts et les usagers qui interagissent respectivement avec le cadre de participation, les constructions cognitives et le cadre de réception de la décision. Ainsi la somme des interactions engendrées par le débat autour des transports collectifs s'organise toujours selon le schéma suivant :

26 Le débat autour des transports collectifs

- 27 Le problème Le cadre de Les constructions Le cadre de réception
 28 municipal participation cognitives de la décision
 29 Transports Savoirs, normes, Intérêts Usagers
 30 collectifs comportements
 31 En d'autres termes, dans la dramaturgie de l'action publique locale, les enjeux communicationnels du débat public autour des transports collectifs sont :
- 32 a) assurer le lien entre les moyens de mobilisation et de constitution du sens de l'action publique ;
 - 33 b) assurer le lien entre les vecteurs du sens et les moyens de mobilisation et constitution du sens de l'action publique ;
 - 34 c) assurer le lien entre les vecteurs du sens de l'action publique.

Conclusion

- 35 Le caractère suffragant du débat public autour des transports collectifs est présent dans l'ensemble des interactions qu'il génère : le programme du débat public autour des transports collectifs n'est rien d'autre qu'un réseau de subordinations tissées dans les différents contextes constitutifs de la discussion publique dont il participe.
- 36 Afin d'aller plus loin il est permis, certes, de supposer que les transports collectifs ne peuvent pas démocratiquement s'imposer à contre courant dans une société individualiste, que le débat autour des transports collectifs est le reflet d'une idéologie écologiste qui repose sur la représentation systémique du monde, que les décideurs politiques sont actuellement davantage préoccupés par le processus de communication d'une action publique que par l'action elle même etc. Mais alors le risque de parvenir exclusivement à des analyses sociologiques ou politiques etc., est réel et le cadrage dans le domaine des sciences de l'information et de la communication devient problématique. Pour ma part, je suppose que la voie est ouverte pour vérifier l'hypothèse du programme du débat public autour d'autres thèmes. Il s'agit, d'une part, de rechercher et d'identifier les types d'ensembles des caractéristiques fonctionnelles invariables et déterminantes pour l'identité opérationnelle du débat public là où il est promu comme tel par les acteurs, et, d'autre part, de qualifier les rapports observés entre les catégories constitutives de cette typologie. A partir des résultats obtenus, il sera possible de construire une théorie du débat public dans le domaine même des sciences de l'information et de la communication. Enfin, la même méthode pourra servir pour édifier en sciences de l'information et de la communication la théorie du programme des contextes publics. Il s'agit bien sûr, d'une hypothèse.

BIBLIOGRAPHIE

- Bratosin, S.**, (2000), Le Plan de Déplacements Urbains et la pollution de l'air : la dimension mythique du débat public dans l'agglomération lilloise in « Actes INRETS », n° 70, Arcueil, pp. 573-578.
- Callon, M.**, (1986), Éléments pour une sociologie de la traduction in « L'Année sociologique », pp. 169-207.
- Cefaï, D.**, (1996), La construction des problèmes publics in « Réseaux » n° 75, pp. 43-65.
- Chantraine, O.**, (1997), Approche socio-sémiotique d'un espace public fragmenté, Mémoire présenté en vue de l'Habilitation à Diriger des Recherches en Sciences de l'Information et de la Communication, Université Paris-Nord.
- Duchene, C.**, (1993), Les acteurs in « DVA. Réflexions et enjeux. Projet d'agglomération et scénarios de voiries », CETUR.
- Lascoumes, P.**, (1996), Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique in « La gouvernabilité », P.U.F.
- Mac Dermott, R.**, (1981), Entretien avec Ray Birdwhistell in « La nouvelle communication » (Textes recueillis et présentés par Yves Winkin), Seuil.

NOTES

1. Par « programme » il faut comprendre ici, un ensemble des caractéristiques fonctionnelles invariables et déterminantes pour l'identité opérationnelle d'une forme ou d'une pratique communicationnelles en rapport avec un thème social, politique, économique etc., traité à un moment donné.
2. Débat affiché comme principal alors qu'il est secondaire et subordonné dans la discussion.
3. Sauf Philippe de Villiers.
4. Voir *Des propositions, un Président* in « La lettre du GART », mai/1995, p. 3.
5. « Il faut mettre un terme aux augmentations des tarifs », *idem*.
6. « Les transports urbains doivent assurément constituer une priorité pour le prochain gouvernement [...]. En aucun cas, cela ne doit se traduire par une augmentation des tarifs urbains ou des impôts, *idem*.
7. « Les transport collectifs concourent à l'exercice concret du 'droit au transport' des Français ; ils sont plus sûrs et ont des effets sur l'environnement en général moindres que la voiture particulière. Aussi, doit-on tenir compte des effets externes, notamment dans la tarification », *idem*.
8. « A faire payer les transports à leur juste prix, ajusté par des taxes qui prennent en compte les coûts sociaux et environnementaux », *idem*.
9. J'utilise l'expression « du débat » et non pas « sur le débat » pour souligner que la communication « du débat » fait partie du débat sans être pour autant un débat sur le débat.
10. Dans ce texte, je désigne par « public » ce que les municipalités appellent « public », c'est-à-dire l'ensemble des acteurs locaux sans pouvoir décisionnel (population, groupes d'intérêt tels que les commerçants, les transporteurs, les industriels, les associations d'usagers etc.).

11. D'une part, données conjointes de l'Energie-Cités (association de municipalités européennes, coopérant avec plus de 150 villes de tous les pays de l'Union européenne ainsi qu'avec des pays en dehors de l'Union et travaillant en collaboration avec la Commission européenne, en particulier avec la Direction Générale TREN, dans les domaines de l'énergie et de l'environnement au niveau urbain ; elle a pour objet, entre autres, d'entreprendre toute action d'organisation des déplacements et des transports) et de l'ADEME (l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie) sous forme de fiches de cas relatant le déroulement du processus de participation du public et ayant fait l'objet d'une évaluation. Les aspects pris en compte sont : la politique globale de l'autorité locale, l'objet et les méthodes de participation, les acteurs impliqués, l'incidence de la participation sur la décision finale. D'autre part, des notes personnelles, notamment concernant l'agglomération de Lille.

12. Se positionner en faveur des transports collectifs pendant le débat ne veut pas dire ne pas aller en voiture au travail ou aux réunions de concertation et adhérer à un cadre de participation ne veut pas dire adhérer à une mise en question de son propre comportement.

RÉSUMÉS

L'esquisse d'une méthode d'observation de « l'état de l'art » de la dernière décennie, relatif à la participation du public aux politiques de déplacements urbains dans les villes européennes, offre, dans ce texte, l'opportunité de révéler le caractère secondaire et subordonné du débat public autour des transports collectifs. L'hypothèse sur laquelle repose la mise en évidence du caractère suffragant de ce débat est que les modalités de mobilisation et de production du sens de l'action collective obéissent, comme toute structure comportementale, à des programmes d'interactions. Dès lors, l'étude se propose essentiellement de montrer, dans la trame des contextes constitutifs du débat public autour des transports collectifs, la présence d'un ensemble de caractéristiques fonctionnelles invariables et déterminantes pour l'identité opérationnelle de cette forme de discussion publique.

A number of great european cities have been elaborating, within the last ten years, urban travel plans. This elaboration is co rrelated with various debates and negociations between the relevant actors and figures of the public decision-making. It appears that on one hand debate and negotiation are constantly organised in that context and that on another hand the debate never really focuses on urban traffic in all it's physical and social aspects. The aims and goal seem to be independant from the debate and the separation between good and evil is already defined before the discussion begins : for example public transportation is good and innocent of pollution, private car transportation is evil. Most relevant topics of public transport are avoided, the debate focusing on the only problem of the travel of people. In that context the focus of the public discussion on effective problems appears as secondary, subordinated to the necessity of making a debate in the context of decisions and goals already framed within a mythical thought.

AUTEUR

STEFAN BRATOSIN

Stefan Bratosin est ATER à l'Université du Littoral et doctorant en Sciences de l'information et de la Communication à l'Université Charles-de-Gaulle - Lille 3. Il analyse l'élaboration des « Plans de Déplacements Urbains » et, par là, les spécificités communicationnelles du débat public, de la concertation publique et de la décision publique. Son DEA de sciences de l'information et la communication était consacré au chantier du métro lillois. Il participe à l'équipe « Communication organisationnelle » de Gerico-Lille 3.