

AMÉNAGEURS ET POPULATIONS, DE LA CONSULTATION AU DIALOGUE

Pour COMITÉ D'HISTOIRE mémoire

REVUE DES MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE ET
DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES



hors-série n°22
AUTOMNE - 2017

Pour COMITÉ D'HISTOIRE mémoire

REVUE DES MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE ET
DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Actes du colloque du 7 juillet 2016
**Aménageurs et populations,
au fil du temps :
de la consultation au dialogue**

Le Comité d'histoire des ministères de la Transition écologique et solidaire et du ministère de la Cohésion territoriale avait, depuis 2012, inscrit dans son programme pluriannuel d'activités, le projet de réaliser une journée d'études consacrée à un éclairage historique sur l'évolution dans la durée des rapports entre les aménageurs et les populations concernées par leurs projets.

Cet éclairage va de l'invention des enquêtes publiques à la fin de la Restauration jusqu'à l'ordonnance publiée en 2016, en passant par divers épisodes de conflits d'aménagement et de modalités successives ou cumulatives d'information, d'écoute, de concertation, de débat public, de démocratie participative.

Les échanges du comité d'histoire avec Jean-Michel Fourniau, membre du conseil scientifique et chercheur à l'Iffstar, nous ont conduit à concevoir le programme en fonction de cette évolution historique, tout en rappelant certaines expériences dans d'autres pays et la prise en compte de l'élargissement des populations concernées, qui ne sont plus exclusivement les riverains ou les personnes ayant un intérêt direct par rapport à un projet d'aménagement.

La journée d'études s'est tenue le 7 juillet 2016 dans le contexte de la préparation et de la discussion de ce qui était alors encore, pour quelques semaines, le projet d'ordonnance relatif à la démocratisation du dialogue environnemental. Elle s'inscrivait aussi dans le moment de la commémoration du tricentenaire du corps des ingénieurs des ponts et chaussées, dans la mesure où ces derniers ont été une catégorie d'acteurs particulièrement concernés.

Il ne s'agissait pas principalement de faire une histoire juridique des textes mais de rappeler ce qui a caractérisé, au cours de toutes ces décennies, les rapports entre l'évolution des institutions et des cultures politiques, le comportement des aménageurs et des experts publics et privés dans leurs relations avec les populations

concernées par des projets ayant un impact sur des territoires ainsi que le degré de structuration de la société civile, organisée ou non, en fonction des formes successives du « dialogue ».

Ce numéro hors-série comporte les actes de ce colloque, complétés par quatre articles visant à enrichir les connaissances des lecteurs sur des exemples étrangers, sur l'expérience de l'Atelier central de l'environnement et sur les débats politiques portant sur les enquêtes publiques juste avant la révolution de 1830.

Vous retrouverez l'allocution d'ouverture de la journée prononcée par Anne Marie Levraut, vice-présidente du Conseil général de l'environnement et du développement durable et, cheffe du corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts.

L'introduction scientifique réalisée par Jean-Michel Fourniau est complétée par un entretien avec Georges Mercadal, ingénieur général des ponts et chaussées honoraire, qui a exercé d'importantes responsabilités notamment dans la politique du logement et comme vice-président de la Commission du débat public.

Puis, selon le principe général retenu par le Comité d'histoire pour la conception des colloques qu'il organise, la revue propose à ses lecteurs la présentation des trois sessions et la table ronde davantage axée sur l'actualité du moment.

La session 1 porte sur la comparaison de dispositifs de consultation des populations dans d'autres pays que la France, en fonction des différences politiques des cultures et des institutions et de la diversité des pratiques de construction des décisions publiques, des formes de représentation de la société civile et des formulations de ce qu'on a qualifié en France d'intérêt général ou d'utilité publique.



Thierry Lavoux présidait cette séance. Laurence de Carlo, accompagnée de Markku Lethonen, et Ilaria Casillo ont présenté des expériences conduites dans des pays du nord de l'Europe et en Italie.

Dans leurs articles complémentaires, Martine Drozd et Cynthia Ghorra-Gobin réfléchissent à l'évolution des relations entre aménageurs et populations aux Etats-Unis et en Grande Bretagne, à partir d'exemples bien territorialisés.

La session 2 a pour objet la façon dont les autorités publiques ont évolué dans l'écoute des riverains à l'occasion des projets d'aménagement, notamment à travers le témoignage d'acteurs.

Christian Vigouroux présidait cette session, François Philizot apporte le point de vue d'un préfet, François Tainturier porte la parole d'un opérateur ferroviaire d'aménagement, Michel Sablayrolles, celle d'un commissaire enquêteur. Emmanuel Martinais montre comment se sont organisés des dispositifs d'information et de concertation autour de la prise en compte de risques industriels dans l'aménagement. L'article de Frédéric Graber nous conduit aux origines de l'enquête publique.

La session 3 concerne la démocratisation des enquêtes publiques, l'émergence de nouvelles modalités de co-construction de l'intérêt général, avec la prise en compte plus prégnante des questions environnementales, et l'émergence de processus de consultation en amont des projets d'aménagement eux-mêmes.

Loïc Blondiaux présidait cette session. Claude Chardonnet, Jean-Michel Fourniau, Michel Badre présentent, en fonction de leurs expériences ou de leurs recherches, les contextes institutionnels tant français que communautaires qui ont infléchi les évolutions de la participation du public aux décisions d'aménagement, et d'environnement. L'article de Jean Lafont complète cette séance par un témoignage sur les initiatives du ministère de l'Environnement pendant les années 1990.

Pour tenir compte de l'actualité politique de l'été 2016, la table ronde a été introduite par une intervention de Laurence Monnoyer-Smith, commissaire générale au développement durable, qui présentait les chantiers stratégiques de la démocratisation du dialogue environnemental.

Enfin vous pourrez retrouver les propos tenus lors de la table ronde présidée par Alain Richard, ancien ministre et ancien président de la Commission sur la démocratisation du dialogue environnemental, par Nicolas Forray, Christian Leyrit, Patrick Legrand et Paul Watkinson. Il s'agit d'un échange sur l'ambition et les enjeux de la démocratisation du dialogue environnemental en 2016 : les formes nouvelles, les nouveaux enjeux pour la Commission nationale du débat public, les attentes associatives, les innovations caractérisant les négociations climatiques.

Le comité d'histoire tient à remercier Jean-Michel Fourniau pour son accompagnement scientifique ainsi que l'ensemble des intervenants et des auteurs, en espérant que ce nouveau numéro spécial consacré à un sujet sans cesse dans l'actualité, apportera à nos lecteurs de fécondes pistes de réflexion.

Patrick Février

Secrétaire délégué du Comité d'histoire 

sommaire

Ouverture du colloque

10

Allocution d'ouverture par **Anne-Marie Levraut**

Introduction scientifique par **Jean-Michel Fourniau** et **Georges Mercadal**

Pratiques de concertation et cultures politiques

24

Modérateur : **Thierry Lavoux**

❖ Quelques enseignements tirés d'expériences suédoise, finlandaise et anglaise en matière de conception de projets d'aménagement
Laurence De Carlo

❖ Les procédures de participation du public prévues par la loi : regards croisés entre l'Italie et la France sur la place de l'initiative citoyenne dans les textes de loi
Ilaria Casillo

Articles complémentaires

❖ Les évolutions de la participation citoyenne dans les décisions territoriales au Royaume uni
Martine Drozd

❖ La participation des citoyens dans les décisions publiques : interpréter la vitalité contemporaine du référendum local aux Etats Unis
Cynthia Ghorra-Gobin

Évolution des autorités publiques dans leur écoute des riverains à l'occasion des projets d'aménagement

58

Modérateur : **Christian Vigouroux**

- ❖ Le préfet arbitre l'expertise des ingénieurs et les attentes des habitants lors des controverses autour de projets d'aménagement

François Philizot

- ❖ L'évolution du savoir-faire des ingénieurs pour mener la concertation avec les associations sur les projets ferroviaires depuis les controverses sur la ligne à grande vitesse Méditerranée

François Tainturier

- ❖ L'administration des risques urbains et les controverses avec les habitants

Emmanuel Martinais

- ❖ Un acteur clé pour l'évolution de la notion d'intérêt général : les commissaires enquêteurs

Michel Sablayrolles

Article complémentaire

- ❖ L'introduction des enquêtes publiques à la fin de la restauration

Frédéric Graber

Depuis la loi Bouchardeau, comment de nouvelles formes de « co-construction » de l'intérêt général ont-elles émergé ?

87

Modérateur : **Loïc Blondiaux**

- ❖ La concertation en amont de l'enquête publique : points de consensus et questionnements lors de la préparation de la charte de concertation de 1996

Claude Chardonnet

- ❖ La trajectoire d'institutionnalisation de la participation du public aux décisions d'aménagement et d'environnement

Jean-Michel Fourniau

- ❖ Les directives « projets » et « plans-programmes », comment les principes communautaires ont-ils changé la gestion collective des grands projets d'infrastructures en France ?

Michel Badre

Article complémentaire :

- ❖ Treize années de démocratisation des choix d'aménagement, vues du côté du ministère de l'Environnement

Jean Lafont

Actualités

118

- ❖ Les chantiers stratégiques de la démocratisation du dialogue environnemental

Laurence Monnoyer-Smith

Les ambitions de la démocratisation du dialogue environnemental en 2016

126

Table ronde animée par **Alain Richard**

❖ Les grands projets d'aménagement et les formes nouvelles du dialogue environnemental
entre les aménageurs et les citoyens

Nicolas Forray

❖ Les nouveaux enjeux de la Commission nationale du débat public à l'heure du dialogue environnemental

Christian Leyrit

❖ Les attentes associatives en matière de démocratisation du dialogue environnemental

Patrick Legrand

❖ Les modes de participation de toutes les parties prenantes aux négociations
climatiques sont-ils innovants ?

Paul Watkinson

Conclusions du colloque

138

Allocution de clôture par **Alain Richard**

Comité d'histoire

142

Allocution d'ouverture

Anne Marie Levraut, *Vice-présidente du Conseil général de l'environnement et du développement durable, cheffe du corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts*

Monsieur le ministre, Madame la Commissaire générale au développement durable, mesdames et messieurs les professeurs, mesdames et messieurs,

C'est avec un grand plaisir que j'ouvre cette nouvelle journée d'études organisée par le Comité d'histoire ministériel, intitulée « Aménageurs et populations au fil du temps : de la consultation au dialogue ». J'assume cette ouverture en tant que vice-présidente du Conseil général de l'environnement et du développement durable, mais également en tant que cheffe du corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts.

Le thème de la journée avait été inscrit dans le programme pluriannuel d'activités du Comité d'histoire ministériel voilà quatre ans. Le fait qu'il soit abordé avec une dimension historique au cours de l'année 2016, revêt pour moi un intérêt tout à fait particulier. En effet, comme nombreux d'entre vous le savent, nous sommes en train de commémorer le tricentenaire des Ponts et Chaussées. Cette commémoration comporte une démarche de réflexion sur

l'avenir des compétences et du savoir-faire des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts à l'horizon 2050. Lancé le 19 mai dernier à la Maison de la chimie, ce travail collectif nourrira un colloque de clôture qui se tiendra le 15 décembre 2016 au Conseil économique et social. La thématique qui nous intéresse aujourd'hui réside au cœur du métier actuel des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts mais aussi des missions des générations précédentes d'ingénieurs depuis plusieurs siècles.

Un peu d'histoire

Voilà juste trois siècles, le 1^{er} février 1716, un arrêté royal réduisait par deux le nombre et la rémunération des ingénieurs des ponts et chaussées par rapport à ce qui avait été prévu dans un projet de 1713, juste à la fin du règne de Louis XIV. Ce type de décision publique fait partie des sujets qui se reproduisent au fil du temps. Après des décennies de guerre, notamment la guerre de succession d'Espagne qui s'achevait tout juste, les caisses du royaume étaient exsangues, ce qui nécessitait de faire des économies.

C'est bien la Régence qui a permis d'instaurer un corps d'ingénieurs. Au cours des trois cent dernières années, ce corps s'est adapté sans cesse aux besoins d'équipement du pays et aux transformations de nos administrations à Paris et sur tout le territoire.

La commémoration comporte également des publications dans les revues destinées aux ingénieurs. De son côté, le Comité d'histoire a prévu huit articles dans le numéro 18 de la revue *Pour mémoire*, sur des sujets tels que les ingénieurs au cours du XVIII^e siècle et pendant la Révolution et le Premier Empire ou à la fin de l'Empire romain, la richesse archivistique des délibérations de l'Assemblée puis du Conseil général des ponts et chaussées entre 1747 et 2008 ou bien la rivalité entre ingénieurs des ponts et chaussées et ingénieurs proches des milieux agricoles autour de la question des services hydrauliques au XIX^e siècle.

Au cours de ces trois siècles, les générations successives d'ingénieurs ont été amenées à s'impliquer fortement dans de multiples projets d'aménagement, que ceux-ci concernent les milieux urbains ou l'espace rural.

Cela a concerné l'embellissement des villes, comme on disait sous l'Ancien Régime, la reconstruction après les guerres mondiales, les villes nouvelles puis la ville durable aujourd'hui. Comme porteurs de projets, les ingénieurs des ponts et chaussées se sont aussi occupé du développement des réseaux urbains, des infrastructures et des services rendus aux populations en matière de transport et d'ouvrage d'art (les canaux, les routes, les lignes ferroviaires, les ports maritimes et fluviaux, les aéroports) mais aussi dans les secteurs de l'énergie, des barrages, des lignes électriques et, dans le domaine de l'environnement, des stations d'épuration, de l'alimentation des villes en eau potable ou des usines de traitement des déchets.

Georges Mercadal, qui a terminé sa carrière comme vice-président de la Commission nationale du débat public, témoignera pour les lecteurs de la revue *Pour mémoire* sur la façon dont, depuis ses débuts professionnels à la fin des années 1960, les ingénieurs se sont adaptés aux attentes et à l'organisation de la société civile à l'occasion des conflits d'aménagement.

Au cours du temps, rares ont été les projets qui ne mettaient pas en cause, d'une façon ou d'une autre, le droit des propriétaires, le cadre de vie des riverains, les paysages, les milieux naturels, les caractéristiques des territoires, l'émergence de risques et de nuisances pour les populations.

Aussi a-t-il toujours fallu justifier auprès de ces populations la nécessité de mener à bien ces projets d'aménagement, en

se réclamant de ce que l'on a appelé, selon les périodes de l'histoire, l'utilité publique, l'intérêt général, l'intérêt public, la réparation des dommages de travaux publics, la nécessité publique, la mission de service public.

Certes, de tous temps, il y a eu des conflits, des erreurs, des controverses, mais également des remises en cause de pratiques, des transitions vers d'autres modes d'action publique, des mutations dans les comportements et les perceptions des porteurs de projets et des populations.

L'objectif de la journée d'études est de nous apporter des éclairages sur l'évolution au fil du temps des rapports entre les aménageurs, les pouvoirs publics et les populations concernées par ces projets. Dans ce domaine, le vocabulaire a lui aussi beaucoup changé, en même temps que la société. Des principes fondamentaux de l'expropriation et des enquêtes publiques, nous sommes progressivement passés à des formes diversifiées d'études d'impact, d'évaluations socio-économiques, de consultation, de concertation, de participation du public, de démocratie participative, de débats publics, de co-construction.

Jean-Michel Fourniau, dans son introduction scientifique, puis les intervenants, évoqueront devant vous tout cela avec une session consacrée à des exemples étrangers, deux sessions de nature historique et enfin une table ronde finale consacrée aux débats et enjeux politiques actuels.

Le sujet, particulièrement vaste et complexe, ne pourra pas être totalement couvert en quelques heures aujourd'hui. Aussi, le comité d'Histoire a-t-il prévu de compléter les actes de vos discussions par une série d'articles permettant de couvrir d'autres périodes, d'autres approches, d'autres cultures sur d'autres continents.

Ce que je retiens de ma pratique personnelle est que la concertation est d'abord un état d'esprit plus que des *process* ou des outils. Dès lors que les interlocuteurs sont respectés, considérés comme des adultes, et informés des éléments leur permettant de comprendre la problématique et ses contraintes, un dialogue plus constructif et apaisé peut se tenir.

Je vous remercie de votre attention.❖

Introduction scientifique

Jean-Michel Fourniau, sociologue, directeur de recherche à l'Ifsttar

et dialogue avec **Georges Mercadal**, vice-président honoraire du Conseil général des Ponts et chaussées, ancien vice-président de la Commission nationale du débat public

Jean-Michel Fourniau

Pour introduire cette journée, il nous a semblé important de réfléchir à ce que pouvait être une mise en histoire des relations entre aménageurs et populations, en partant du fait que la question posée par le titre du colloque, « Aménageurs et populations », est a priori plutôt indéterminée, tant elle est vaste. Le but sera donc d'essayer d'en cerner quelques dimensions.

Nous le ferons à deux voix.

Après une brève incursion consistant à considérer que les projets d'aménagement sont au cœur de cette relation entre aménageurs et populations et qu'une histoire du projet peut être établie, je poserai quelques questions à Georges Mercadal sur la manière dont il a pu appréhender cette relation et son évolution au cours de sa carrière, du début des années 1960 à nos jours.

La première contrainte pour réfléchir de manière historique sur ces relations est d'étudier ce qui en fait l'objet :

les projets qui transforment les habitants d'un territoire en riverains. Populations qui sont parfois consultées, riverains qui, parfois, se mobilisent afin de revendiquer un certain nombre d'améliorations du projet ou de s'opposer à sa réalisation. Cette relation a existé de tout temps. Si l'on pourrait en trouver des manifestations dans la Rome antique, cette relation est au moins attestée depuis l'époque moderne, quand de premières formes de consultation de la population ont été mises en place. Il s'agit notamment des « enquêtes de commodité » (ou « de comodo et incommodo ») dès l'Ancien Régime et de leur transformation en enquêtes d'utilité publique dès le début du XIX^e siècle.

La seconde dimension se concentre sur les rapports de pouvoir et de légitimité qui se jouent autour de cette relation. Qui décide ? Qui détient l'expertise ? Qui est consulté et sur quoi ? Les rapports entre l'évaluation, la décision et la consultation peuvent également faire l'objet d'une mise en histoire. Voilà vingt ans, lors du premier grand

colloque organisé par le ministère sur les questions de débat public en janvier 1996¹, j'avais fait une tentative de typologie de ces rapports sur la période contemporaine depuis le début des « trente glorieuses ». Cette typologie dessinait les transformations des formes de consultation vers la reconnaissance d'un droit à la participation du public, la convention d'Aarhus de 1998, et leurs liens avec les transformations des modes d'instruction des projets.

S'intéresser à ces consultations, ou ces formes de « dialogue », pour reprendre le vocabulaire actuellement en cours, implique d'être attentif à l'évolution des formes revêtues par les dispositifs de participation. Cela peut également

¹ Fourniau J.-M. et M.-J. Roussel (dir.), *Projets d'infrastructures et débat public*, revue *Techniques, Territoires, Sociétés*, n° 31 mai 1996, 202 p. et *Projets d'infrastructures et débat public. Expériences étrangères*, revue *Techniques, Territoires, Sociétés*, n° 34, mai 1997, 185 p. Pour la typologie, voir dans le n° 31, Fourniau J.-M., « Transparence des décisions et participation des citoyens », pp. 9-47.

http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Temis/0073/Te-mis-0073853/TTS_31-1.pdf.

faire l'objet d'une mise en histoire, par exemple pour ce qui concerne l'enquête d'utilité publique, bien que les travaux sur sa pratique actuelle ne soient pas nombreux. Mais, dans l'ensemble des travaux portant sur la participation du public, l'analyse des dispositifs occupe une place de choix, tant en France qu'à l'étranger.

Ces trois dimensions peuvent être envisagées de manière comparative. Leur mise en histoire gagne à être conçue comme une histoire comparée de ce qui s'est passé dans les différents pays industrialisés.

Le projet au centre des relations entre aménageurs et populations

Les relations entre les aménageurs et les populations se nouent autour de projets. C'est ce qui en fait la complexité et l'historicité.

Les premières formes de projets avaient été institutionnalisées dès le XVII^e siècle dans les relations entre l'État et l'industrie afin de produire des règles permettant le contrôle des projets et des devis, le respect des coûts lors de l'engagement de deniers publics. Entre l'État aménageur, les collectivités et les citoyens, on a vu apparaître, de l'époque

moderne à aujourd'hui, un ensemble d'autres acteurs tels que les industriels lorsqu'ils proposent également des projets ou qu'ils sont impliqués dans leur réalisation ou, beaucoup plus récemment, telles que les associations environnementalistes.

Déjà, des parlements sous l'Ancien Régime — le terme de « collectivités » apparaît ici quelque peu anachronique — eurent des velléités de constituer des contre-pouvoirs, ce qui les conduisit à mener des enquêtes sur des projets d'aménagement, indépendamment des enquêtes d'intendant commanditées par l'État, plus administratives et portées sur l'expertise².

Dès lors qu'un système d'acteurs est envisagé, chacun s'y trouve engagé avec des temporalités et des dynamiques propres. Il faudrait ainsi retracer l'histoire que l'État a entretenue avec les multiples acteurs des projets d'aménagement, au premier rang desquels les industriels et les collectivités. La propre histoire de l'État, de son expertise et de l'organisation de ses corps, comme en atteste la place centrale des ingénieurs d'État, est également à considérer attentivement.

Du fait de cet entrecroisement, la proposition de l'historien Frédéric Graber — il travaille depuis longtemps sur les enquêtes d'utilité publique et sur le rôle des ingénieurs des Ponts, de l'Ancien Régime au début du XIX^e siècle - de faire une histoire de la forme « projet » constitue sans doute la meilleure entrée pour aborder la question des rapports

entre les aménageurs et les populations. Il a récemment proposé de considérer le projet comme un objet historique. Par projet, écrit-il « on entendra des manières d'organiser l'action collective au sens où elle implique de multiples participants qui supposent au moins une décision préalable, voire plusieurs. On parle de “forme projet” lorsque cette organisation acquiert une certaine régularité et que des projets successifs se déroulent de manière similaire selon certaines formes »³.

Frédéric Graber considère comment le projet organise les rapports entre les acteurs autour du contrôle des devis, de la place des experts et des formes de consultation du public (les demandes de consentement). L'institutionnalisation du projet, notamment sa forme régulière, matérialisait ces rapports entre les acteurs, autour du devis et de l'établissement de cartes sous l'Ancien Régime. Dès les années 1830, des formalisations plus différenciées émergeaient, avec l'apparition de l'avant-projet distinguant l'intention de la réalisation : il s'agissait de se donner les moyens de contrôler ce qui était proposé par des industriels, ou par les ingénieurs des Ponts et chaussées lorsque cela concernait des canaux et des routes, via un avant-projet, permettant d'évaluer les coûts prévisionnels du projet lui-même.

² Frédéric Graber (2012), « Entre commodité et consentement. Des enquêtes publiques au XVIII^e siècle », *Participations*, n° 2/2012, pp. 93-117.

³ Frédéric Graber, « Du faiseur de projet au projet régulier dans les Travaux publics (XVIII^e-XIX^e siècles) : pour une histoire des projets », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2011/3 n° 58-3, pp. 7 à 33. Citation p. 8.

Lorsque des projets d'infrastructure étaient proposés par les ingénieurs, ceux-ci faisaient l'objet de délibérations à l'Assemblée des Ponts et chaussées, à partir de 1750, puis au Conseil général des ponts et chaussées après la création de celui-ci en 1804. Dans la culture des ingénieurs, cette pratique délibérative devait dégager un consensus manifestant la rationalité du processus de conception⁴. Très tôt, l'idée d'un projet unique s'imposait comme la vision rationnelle présidant à l'exercice de projection réalisé par les ingénieurs des Ponts et chaussées ou au contrôle des projets proposés par des entrepreneurs. Cette conception du projet comme produit d'une rationalité scientifique devait structurer ensuite les relations des ingénieurs avec les autres protagonistes d'un projet.

La formalisation de l'instruction des projets réglait également celle de l'initiative : la «forme projet» permet d'associer à un projet le nom de l'ingénieur qui en a eu l'initiative. Ainsi était équilibrée la dimension collective du projet — l'expression du contrôle de l'État — et le droit d'initiative individuelle des ingénieurs.

L'idée de projet rend compte des contraintes et des formes d'organisation du travail collectif qu'impliquaient les différentes étapes d'instruction du projet, depuis l'initiative et la décision préalable jusqu'à la réalisation. Cette voie paraît féconde pour mettre en histoire les relations que les ingénieurs nouaient avec les différents acteurs à divers moments de la réalisation des projets.

Depuis le début du XIX^e siècle, la «forme projet» n'a pas cessé de se diversifier, de se complexifier. Elle s'est progressivement dépliée dans les processus d'instruction des projets : l'avant-projet, l'avant-projet détaillé, l'avant-projet sommaire, les études fonctionnelles, les études de contexte, etc. L'apparition de l'avant-projet dans les années 1830 était relativement concomitante de la fixation des procédures d'enquêtes d'utilité publique en 1834.

Les liens avec les transformations des modes de consultation sont à observer. Ainsi, l'enquête d'utilité publique se différenciait des enquêtes de commodité préalables, en donnant un droit général de consulter l'ensemble de la population et non simplement des notables locaux. La transformation des relations de contrôle des projets amenait à créer la phase de l'avant-projet afin d'éclairer l'exercice de ces contrôles et d'organiser une première consultation du public avant de rentrer dans le projet lui-même, soumis à un devis plus détaillé avant sa réalisation.

Plus près de nous, lors de l'émergence du débat public au cours des années 1990, l'idée d'un avant-projet sommaire simplifié, prévoyant une première consultation des administrations et des collectivités, a permis de rendre public et de soumettre au débat un document attestant d'un projet partagé entre les diverses autorités publiques, avant d'entrer plus avant dans des études détaillées qui visent à aboutir à l'avant-projet sommaire soumis à l'enquête d'utilité publique.

L'entrée par l'idée du projet ouvre une piste pour penser, de manière historique, les transformations conjointes entre les formes Projet et Consultations du public. Un programme de travail d'histoire pourrait s'atteler à ces questions, en analysant la manière dont les grandes transformations des formes du projet doivent être mises en rapport avec les grandes évolutions de l'enquête d'utilité publique et, plus globalement, des formes de consultation publique.

Je me tourne maintenant vers Georges Mercadal avec une première question : La «forme projet», comme projection de la rationalité de l'ingénieur, peut-elle organiser les relations entre ingénieurs et habitants, entre l'État maître d'ouvrage et la population dans son territoire ?

Georges Mercadal

Dans le domaine de l'urbanisme, Georges Cavallier, qui fut entre autres l'un des créateurs de la délégation interministérielle à la Ville en 1988 et son délégué-adjoint jusqu'en 1991, a été le premier à bien formuler ce constat que les concertations avec les maires, et plus encore avec les habitants, sur des plans directeurs ou des schémas

⁴ F. Graber (2011) note que malgré l'introduction de la notion de vote, grâce à la Révolution, une grande réticence à l'égard de l'idée de voter sur des projets demeurait dans les délibérations des instances du corps des ingénieurs des ponts et chaussées. Le débat n'y avait pas pour objectif d'opposer des points de vue mais bien de parvenir à un consensus : la rationalité imposait qu'un seul projet correspondît logiquement aux besoins qui avaient été définis. Il visait uniquement à lever toute objection sur la base d'une rationalité partagée à laquelle un projet adéquat répondait, et non à choisir entre plusieurs projets, ce qui aurait conduit à un vote et à la formation d'une majorité et d'une minorité.

d'aménagement étaient beaucoup plus difficiles que sur les projets.

J'ai moi-même constaté, en particulier à travers les débats publics, mais déjà auparavant, que le projet est un objet qui suscite et se prête à la confrontation d'arguments. Qu'il soit présenté sous la forme de dessins, de photo-montages, de discours, le projet décrit un objet concret : des bâtiments, une voirie, des aménagements paysagers, etc. Le projet emporte des conséquences concrètes.

Indépendamment de ses conséquences, le projet est suffisamment détaillé pour susciter des questions obligeant ses auteurs à le préciser. Alors qu'un schéma d'aménagement ne donne pas prise à des questions de précision : il décrit des options générales ouvertes sur plusieurs avenir possibles. Enfin, le projet accroche l'attention et mobilise le sensible et les attachements de tous ordres des habitants. C'est tout le contraire avec un schéma d'aménagement, toujours abstrait, lointain et ne devant pas entrer dans la précision.

Voir tout projet comme aménagement de l'espace

Mais le projet n'est pas abordé par les habitants comme le font les ingénieurs, en y projetant leur rationalité. Le public prend l'objet et le critique dans sa dimension concrète, précise et proche,

sans nécessairement s'intéresser à l'argumentaire de l'ingénieur. L'objet fini ne conserve pas trace, pour le public, de la manière dont il a été construit. Le public local le place dans la perception et la représentation qu'il a de son territoire.

Je répète souvent cette formule, entendue lors d'une réunion publique à Perpignan, d'un maire, par ailleurs professeur de mathématiques : « nous étions opposés au projet mais on ne savait pas pourquoi, maintenant, grâce au débat, on le sait ». Ce que les ingénieurs dénoncent comme l'attitude NIMBY signifie ainsi « ménager mon espace ». Le débat public a fonctionné comme un analyseur : le public y a, en quelque sorte, « remonté » la rationalité de l'ingénieur parce que l'ingénieur lui a imposé de le faire, mais ce n'était pas son approche première. Ce faisant, le public a fait apparaître une des raisons de s'opposer à ce projet de ligne électrique, qui paraît commune à tous les projets d'infrastructures linéaires, en dénonçant l'encombrement de l'espace.

Il faudrait, pour en tenir compte, voir tout projet comme un aménagement d'espace, un espace physique et fonctionnel, et non un territoire administratif. Le ministère de l'Équipement aurait dû devenir ministère de l'aménagement de l'espace. Quand je parle d'espace, il s'agit bien de l'espace physique et fonctionnel du projet. Je songe ici à la distinction proposée par F. Perroux en 1950⁵.

Aménagement de l'espace sur un périmètre qu'il s'agit de déterminer.

Par exemple, pour le port de Fos, l'espace physique ne posait pas trop de problème, mais la formation professionnelle, dans les villes alentour durement frappées par le chômage, n'offrait pas aux jeunes la perspective d'occuper les emplois que créerait la nouvelle activité portuaire⁶.

Le paradoxe du débat public, c'est que, si l'on soumet au débat un plan d'aménagement descendant, on a beaucoup de mal à y intéresser le public. Mais, si l'on fait un débat de projet, la conclusion qu'en tire le public insiste sur la nécessité de créer le schéma d'aménagement dans lequel s'insère le projet débattu⁷. Face à ce paradoxe, l'attitude des ingénieurs est souvent de considérer la concertation comme inutile, le public comme irrationnel. C'est l'une des difficultés que rencontre le débat public.

⁵ François Perroux, «Les espaces économiques», *Économie appliquée*, vol. 3, 1950, p. 225-244. Dans cet article François Perroux propose de distinguer trois étages dans l'étude des phénomènes spatiaux : celui des réalités observables, de l'espace géographique ; celui des réseaux qui l'arment, et qui sont constitués par les entreprises ; et un espace de représentation, celui des plans, où s'élaborent les stratégies et les projets de mise en valeur.

⁶ Voir <http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-fos2xl>

⁷ Ce fut notamment le cas dans le débat sur le contournement autoroutier ouest de Bordeaux. Voir <http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-contournement-bordeaux/>

Port de Fos, revue *Mer et marine* ©collection PAM



Jean-Michel Fourniau

Le projet concrétise souvent une vision fonctionnelle de l'aménagement du territoire : la concrétisation d'un schéma national de telle ou telle politique publique d'aménagement, et une certaine temporalité de réalisation. Comment situez-vous les grandes évolutions des rapports entre projet et territoire ?

Georges Mercadal

L'évolution que j'ai pu constater au cours de ma carrière est nette. En 1960, il n'y avait pas d'aménagement du territoire. La DATAR n'était pas encore créée. Les grands schémas étaient rares, en dehors du premier schéma national routier de 1955. L'ingénieur en chef des Ponts et chaussées consultait sans doute les maires mais surtout le préfet. Il se considérait dans sa fonctionnalité comme « préfet » dans le territoire dans lequel il exerçait ses responsabilités.

L'instruction mixte à l'échelon central est un bon exemple. Elle avait été instaurée en 1952 pour ne pas tomber en désaccord avec les militaires. Puis, après les lois Defferre, elle fut étendue aux projets des collectivités, que les services déconcentrés de l'État discutaient localement avec elles, afin de maintenir un contrôle à l'échelon central avant la déclaration d'utilité publique par le préfet. Cette procédure de contrôle n'a été supprimée qu'en 2003.

La décentralisation, avec ses étapes successives depuis 1981, marque

fortement cette évolution. Elle est constituée d'un chapelet de décisions qui prennent de plus en plus en compte le Territoire, avec une majuscule. Quelle est la définition de ce Territoire ? C'est un espace délimité supportant une collectivité dotée d'une représentation légitime. C'est donc très différent de la définition de l'espace. Mais l'on écrit souvent territoire sans majuscule au sens d'espace, d'où les confusions.

La conception de l'aménagement du territoire au cours de l'existence de la DATAR a également beaucoup évolué. On est passé, dans le domaine des infrastructures, des schémas nationaux sectoriels (routes, voies navigables, puis lignes à grande vitesse...), qui reflétaient d'abord les visions internes de l'administration, aux schémas de services, à la fin des années 1990. Le service chargé du transport obligeait alors à introduire une cohérence entre la planification des divers modes.

Une procédure représente bien l'aboutissement de cette prise en compte du territoire-espace. C'est la directive territoriale d'aménagement (DTA). La procédure, créée à partir de 1992 et introduite dans le code de l'urbanisme par la loi Pasqua de 1995, visait à remplacer les schémas directeurs introduits 25 ans plus tôt par la loi d'orientation foncière de 1967 pour fixer les orientations stratégiques du territoire concerné et déterminer, sur le long terme, la destination générale des sols.

Pourtant, il y a eu très peu de DTA, 7 au total alors que 22 étaient initialement

envisagées. C'est le cas de celle des Alpes-Maritimes en 2003, qui essayait de régler le problème de l'autoroute A8bis, de celle de l'aire métropolitaine lyonnaise et de celle des Bouches-du-Rhône, en 2007.

À la suite du débat concernant Fos, en 2004, il avait été demandé par des associations environnementalistes, une DTA sur la zone de Fos-Étang de Berre-Camargue, un triangle dont le sommet aurait été Arles et la base une ligne entre Martigues et Aigues Mortes. Le débat public a souvent dégagé un espace qui, aux yeux de la population, aurait justifié une intégration fine entre des infrastructures de nature différente et des plans de développement de certaines fonctions. Ce fut aussi très explicitement le cas du débat sur l'enfouissement des déchets nucléaires à Bure⁸, sans trouver plus d'écho qu'à Fos car il s'agissait d'un espace que les gens ressentaient. Mais ce n'était pas un Territoire. Il n'y a donc eu finalement de DTA ni sur le triangle camarguais, à cheval sur plusieurs communes et deux départements, ni sur l'espace autour de Bure, lui aussi à cheval sur plusieurs Territoires.

Il y a donc eu deux logiques de planification assez différentes.

D'un côté, l'appréhension d'un espace de problèmes était au fondement du travail des organismes régionaux d'étude et d'aménagement d'aire métropolitaine

⁸ Voir <http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-cigeo/>

(OREAM). Les OREAM intervenaient sur des espaces dans lesquels des interdépendances entre des problèmes s'imposaient aux logiques propres à chaque secteur. Le travail d'analyse des problèmes, très pluridisciplinaire, associait étroitement les élus locaux. Les directives territoriales d'aménagement ont prolongé cette approche, avec moins de succès. On aurait dû les nommer « directive d'aménagement de l'espace ». Mais ces deux institutions n'ont pas survécu.

D'un autre côté, l'institution en charge des infrastructures a répondu à la prise en compte des territoires, certes après s'être organisée de manière à penser ensemble les infrastructures des divers modes, par la planification sectorielle. Elle l'a fait en essayant d'emboîter le mieux possible les différents niveaux territoriaux et en se concertant avec les autorités responsables de ces différents niveaux, en particulier pour réserver dans les documents d'urbanisme locaux les emprises nécessaires à long terme.

Jean-Michel Fourniau

Comment situez-vous les grandes évolutions des rapports entre le projet et les habitants du territoire dans lequel il est implanté ?

Georges Mercadal

L'ingénieur public aujourd'hui est d'abord un administrateur. Il a reçu une formation à l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC) ou à l'École nationale des travaux publics de l'État

(ENTPE). Mais c'est un administrateur, qui travaille de manière analytique.

Les institutions, dont l'ingénieur, vont du général au particulier, du national au local, de l'intérêt général aux intérêts particuliers. On ne peut administrer autrement les infrastructures comme les universités.

La manière de tenir compte de l'espace a été de se saisir de plus en plus de ses « qualités » et de ses « caractéristiques ». Celles qui peuvent être conceptualisées, les plus faciles, sont quantifiées, les autres appréciées. L'ingénieur « épluche l'oignon » en quelque sorte.

Hélas, l'administration de l'Environnement n'a pas inventé autre chose. Elle a fait des plans tels que Natura 2000. La prise en compte de l'environnement se fait à travers le respect de polices spécifiques. Cela ne répond souvent pas au ressenti du public parce que celui-ci procède en sens inverse.

Le débat public est fait pour écouter la société en profondeur

Les essais pour introduire le sensible, la vision globale mais décalée, ont été peu entendus. Il faudrait pourtant, c'est une proposition que j'ai maintes fois formulée⁹ que tout projet ne soit pas seulement un projet d'équipement mais aussi un projet d'aménagement, de manière à ce que l'équipe-

projet travaille avec un point de vue « aménagement » et pas seulement un point de vue « équipement ». Pour cela, il conviendrait d'associer un architecte-paysagiste à toute équipe-projet. La formation de l'architecte, contrairement à celle de l'ingénieur, le conduit à commencer par une vision globale et à dégager les limites qu'il doit donner à sa problématique.

De mon point de vue, le rôle qu'il reste aujourd'hui à l'État est une prise de vue intersticielle. Le territoire national est un pavage de Territoires. Il n'y a pas en France un cm² qui n'appartient pas à au moins un Territoire, en plus du territoire national. Et il y a beaucoup de problèmes dont l'espace pertinent de solution est inclus dans un Territoire et ne nécessitent pas d'être incorporés dans une directive d'aménagement de l'espace pilotée par l'État. Mais il en est d'autres pour lesquels l'espace pertinent ne trouve pas son Territoire porteur. Le débat public en est un bon détecteur. C'est là que l'État a toute sa place. Hélas, il faut ajouter qu'il n'est souvent pas pressé de la prendre.¹⁰

⁹ Georges Mercadal, *Le débat public : pour quel « développement durable » ?*, Paris, Presses des Ponts et Chaussées, 2012, 184 p.

¹⁰ Comment peut-il se faire qu'on n'ait pas tiré les conséquences des oppositions à plusieurs projets de barrage, notamment celle, très dure, qui s'est manifestée lors du débat sur le barrage de Charlas sur la Garonne, et mis en garde tous les services territoriaux où un projet de barrage, si anodin paraisse-t-il à « la rationalité de l'ingénieur », était en gestation ?

Jean-Michel Fourniau

La « formeprojet » s'est progressivement dépliée dans le processus d'étude : l'avant-projet détaillé, l'avant-projet sommaire, les études fonctionnelles, les études de contexte, etc. Quel est le ressort du raffinement des processus d'études ? Est-il essentiellement interne, lié à la complexité grandissante des études, ou peut-il être mis en rapport avec le développement des formes de consultation et de concertation ?

Georges Mercadal

J'ai décrit l'oignon que l'on pèle. Reste à répondre à la question : est-ce une démarche interne à l'administration ou une démarche qui concerne le public et dans laquelle la concertation a produit des effets ?

Le raffinement des processus d'études a été au départ une démarche purement interne à l'Etat. Car, en interne, il y a eu de plus en plus d'acteurs, en particulier avec la création du ministère de l'Environnement en 1971. De plus, cette démarche interne a été de plus en plus informée par le souci de répondre à des préoccupations nouvelles de la société civile. Dans mon expérience de l'urbanisme — mais je pense aussi aux études que Michel Rousselot ou Pierre Mayet avaient fait faire —, les études sociologiques, en particulier quantitatives au Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) et au Centre d'études et de recherches d'architecture et d'urbanisme (CERAU), qui avaient le

vent en poupe entre 1960-1962 et 1975-1976, ont servi de feedback de la société civile vers l'administration.

Je pense qu'assez paradoxalement, la concertation a chassé l'étude sociologique. Certes, ce sont d'abord des restrictions budgétaires qui sont venues à bout du CREDOC ou du CERAU, et d'autres bureaux d'études avec eux. Mais on se disait aussi, l'institution se disait : « ce n'est pas la peine de s'embêter avec ces sociologues que l'on ne comprend pas, qui inventent à chaque ligne un concept nouveau, qui nous disent tous les jours quand on croit avoir compris : "non, c'est plus compliqué que ça" — Michel Conan me le disait souvent —, mieux vaut aller écouter directement les gens ».

Au ministère de l'Environnement, c'était facile. Ils travaillaient avec de multiples associations qui étaient des porte-paroles tout (auto ?) désignés. Et progressivement, on a développé la concertation.

La critique que je fais aujourd'hui à la concertation, c'est que les ingénieurs, les institutions la prennent comme un donneur d'avis sur le projet. Ils n'y voient pas et n'y recherchent pas l'expression des attitudes et des croyances collectives, de la vision de leur espace qu'ont les gens. Or, c'est cette expression qui est de nature à orienter ce que les Italiens appellent du si joli nom de *progettazione*, un mot qui n'a pas d'équivalent en français. Sa prise en compte orienterait sans doute vers autre chose que les alternatives déduites des analyses fonctionnelles du projet.

Je tiens fortement à l'idée que le débat public est fait pour écouter la société, l'écouter en profondeur. C'est aussi bien que les entretiens libres du sociologue. C'est même mieux parce que plus de personnes peuvent s'y impliquer. Surtout, il s'y crée une expression collective qui n'est pas le décompte statistique d'opinions. C'est d'une grande richesse, mais on ne le voit pas comme ça. En cela, le débat public devrait remobiliser les sociologues, pour écouter ce qui s'y exprime et dire ce qu'ils en tirent en le confrontant à tout ce qu'ils savent par ailleurs.

Le débat public ouvre de nouvelles voies pour une *progettazione*, pour des processus de fabrication de projets beaucoup plus riches. On y retrouverait ce qui était dans les manières de faire du Conseil général des Ponts et Chaussées à son origine, la fabrication d'un consensus sur un projet parce que, dès le départ, on s'est inspiré d'une compréhension de l'environnement humain concerné. Car un projet ne marche que si « il s'impose de lui-même ».

Le débat public a la vertu d'inviter l'ingénieur à se décentrer, à inventer des solutions qu'il ne peut pas produire dans son institution, que son institution considère comme infaisables. J'ai en tête le projet de mise à 2x2 voies de l'itinéraire Caen-Flers, qui bloquait dans la traversée de la Suisse normande. Il ressortait du débat public de 2004¹¹ que si l'on traversait la Suisse normande

¹¹ Voir <http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-caen-flers/>

toujours à deux voies, cela passait. Mais pour l'administration, faire une autoroute, s'arrêter sur 2 km pour faire un tronçon à 2x1 voie puis repartir avec une autoroute, c'était inimaginable, alors que cela ne choquait pas beaucoup de gens, dont moi, car il s'agissait de traverser un espace sensible qui valait un ralentissement.

Jean-Michel Fourniau

Un projet, des projets alternatifs ? Les relations entre ingénieurs et habitants, plus généralement le débat public, nécessitent-ils la confrontation projet contre projet ?

Georges Mercadal

Non, je ne le pense pas. Beaucoup des projets conflictuels le sont parce qu'ils sont trop simples, on pourrait même dire simplistes. Si l'on prend le cas de Notre-Dame-des-Landes, le projet est d'une grande simplicité. Le site a été choisi pour que le projet soit simple. Si j'avais à le faire, je proposerais qu'on le complexifie, qu'on le transforme en projet d'aménagement, que l'on fasse une directive territoriale d'aménagement sur un espace qui contienne des compensations pour les agriculteurs et qui montre comment cet aéroport, si c'est possible, peut s'appuyer sur la ville

de Nantes et non générer à terme une ville qui consommera à coup sûr tout ce qu'il resterait du bocage.

Je ne partage pas l'équivalence que vous faites entre conflits d'aménagement et conflits environnementaux. Le conflit environnemental n'a rien à voir avec le conflit d'aménagement. Ce dernier est, d'une certaine manière, soluble dans la rationalité, mais pas le conflit environnemental parce qu'au niveau individuel, ce dernier convoque les attachements. Ces attachements deviennent très vite des croyances collectives : partager collectivement un attachement suscite beaucoup d'émotions.

Enfin, la stratégie politique d'une partie des défenseurs de l'environnement est de se constituer en une minorité activiste, voire extrémiste. Ce sont les « zones à défendre », les ZAD. J'appelle conflit environnemental les conflits dans lesquels il y a, en premier lieu, une mobilisation des attachements de toute nature et, en second lieu, une stratégie politique qui n'accepte pas le compromis. C'est une définition opératoire du conflit environnemental, qui qualifie, dans l'actualité du moment, les cas d'opposition à l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, à l'enfouissement des déchets nucléaires à Bure, au barrage de Sievens...

Jean-Michel Fourniau

Ce parcours souligne que, pour mettre en histoire les relations entre aménageurs et populations, il faut analyser la

2X2 voies Flers agglomération ©Tous droits réservés



transformation du contenu des projets dans leur rapport avec la transformation des modes de consultation et des modalités différentes d'organisation des échanges, notamment au regard des publics ciblés.

Ces derniers, restreints et choisis lors des premières enquêtes essentiellement judiciaires sous l'Ancien Régime, se sont élargis lors des enquêtes d'utilité publique des XIX^e et XX^e siècles, où l'on demandait des observations individuelles, ce jusqu'à la réforme en 1983. Les publics ont alors évolué puisqu'il s'agit maintenant de faire émerger de manière collective les intérêts de l'environnement à faire valoir parmi d'autres façons de représenter l'intérêt général.

Débat avec la salle

Marc Challéat

L'avant-dernière diapositive mentionne « l'intérêt général substantiel de l'administration consultative ». Les termes « qui consulte » ou « consultante » ne seraient-ils pas plus appropriés puisque cette administration organise la consultation ?

Jean-Michel Fourniau

Le terme d'« administration consultative » est dû au doyen Hauriou, dans son Précis de droit administratif et de droit public dont la première édition remonte à 1893 mais qui est toujours réédité, pour désigner les organes « qui délibèrent sur une décision à prendre mais sans pouvoir exprimer autre chose qu'un avis ».

Cette notion est régulièrement utilisée depuis en science administrative pour

caractériser un « mode d'administration », de rapport aux administrés essentiellement à sens unique, par lequel l'administration consulte pour informer et obtenir de l'information des personnes consultées mais sans solliciter leur participation à la décision. Le rapport public de 2011 du Conseil d'État en a analysé les limites et proposé de passer à une « administration délibérative » favorisant le développement de consultations ouvertes et le débat public¹².

Michel Badré

Au début de votre intervention, vous avez évoqué les projets comme un support de discussion adéquat entre le public et les porteurs de projet. Vous avez ensuite détaillé l'avant-projet, l'avant-projet sommaire, l'avant-projet sommaire détaillé. Selon mon expérience, la question de caractériser le projet concerné doit se poser en amont. En France actuellement, ces projets ne visent plus à installer des kilomètres de voies ferrées en plein désert, mais ils consistent souvent à rajouter des mailles à des toiles d'araignée complexes, qu'elles aient trait à des infrastructures de transport ou d'énergie.

La définition même de l'objet dont il est question constitue donc un sujet. Cette définition, lorsqu'elle est mal faite, pollue les développements en matière de consultation. Les ambiguïtés sur ce point doivent être levées. En effet, il est complexe de déterminer l'intérêt général de mailles dans une toile d'araignée.

Patrick Legrand

Actuellement à la retraite, je tente

d'appliquer une nouvelle philosophie : « Être, sans faire », ce qui demande de l'exercice.

Au regard de mon expérience, qu'en est-il de l'individu ? Les modalités du dialogue environnemental mettent en cause l'individu, sa culture, sa valeur, ses valeurs. Toutes les personnes qui ont pratiqué le débat public savent que le choix des individus, tant par la Commission nationale du débat public que par les industriels ou les ingénieurs, est déterminant dans la manière dont le débat se conduira par la suite. Si je comprends le prisme du projet et de ses occurrences, je pense qu'il faudrait également travailler l'histoire de la psychologie des individus qui ont conduit ces affaires, car elle s'avère déterminante. Je ne citerai pas d'exemples car, ma science étant récente, elle mettrait en cause des amis.

En outre, lors d'une conférence au Pavillon de l'Arsenal organisée par de jeunes architectes, j'ai réalisé qu'un projet, dix ans après avoir été réalisé, n'était plus le même. Une tour a été construite à Nantes et l'on s'aperçoit aujourd'hui, qu'au cours de sa vie, le programme de ce projet a évolué. Nous construisons des éléments qui durent plus longtemps que la multifonctionnalité qu'ils sont destinés à accueillir lors de leur durée de vie. Cet aspect pose de plus en plus de difficultés

¹² Conseil d'État, Rapport public 2011. Consulter autrement. Participer effectivement, Paris, La Documentation française, « Études et documents du Conseil d'État »

sur la manière de débattre des utilités publiques futures.

Patrick Février

Votre premier commentaire laisse sous-entendre que la psychologie du commandement perdurerait d'une certaine façon encore aujourd'hui....

Jean-Michel Fourniau

Lors de sa tentative de mise en histoire des projets, Frédéric Graber a fait remarquer qu'une des conceptions du projet est de considérer que tout est projet. Cette vision anthropologique du projet induit que tout individu et toute vie sont en projet. Générique, cette notion ne permet pas de réfléchir de manière historique.

Aussi, sans invalider la remarque de Patrick Legrand, une mise en histoire nécessite que le projet soit considéré dans ce qu'il organise comme régularités, dans les formes qu'il prend, dans ses évolutions, notamment pour organiser les relations entre les ingénieurs, l'État, les commanditaires, les collectivités publiques, les populations, etc. Le projet apparaît comme l'objet de leurs rapports, demandant à être formalisés, afin de maîtriser un élément régulier.

Cette approche n'invalide pas le fait que les projets sont conduits par des individus, chacun ayant sa psychologie et son degré d'investissement. À cet égard, j'avais été frappé à la fin des années 1980 par un rapport de l'ingénieur général Paul Funel qui concluait sur cette dimension psychologique en affirmant que « tout ingénieur avait

envie d'avoir son nom gravé dans le béton ». La dimension psychologique du projet, comme réalisation de soi et comme capacité à jouer son rôle social, est tout à fait motrice, mais elle ne suffit pas comme entrée historique pour caractériser des régularités et des transformations.❖



Débat public parc éolien en mer du Calvados
© tous droits réservés



Pratiques de concertation et cultures politiques

Thierry Lavoux, *inspecteur général du développement durable honoraire*

Au préalable, je souhaite dire que l'organisation de cette réunion me rappelle des souvenirs de l'inspection générale de l'Environnement. Voilà une dizaine d'années, j'avais été auditionné avec un ancien préfet pour enquêter sur des contentieux communautaires apparus en France : les affaires du pique-prunes sur le tracé de l'A28, le maintien des prairies dans le marais poitevin, l'excès de nitrates dans les eaux. Cet ensemble de conflits avait entraîné une tournée des administrations, des préfectures et des associations dans toute la France.

L'émergence de ces conflits environnementaux était née d'une incapacité des uns et des autres à dialoguer sereinement et à échanger des idées. Les associations, dans chacun des cas précités, avaient porté plainte auprès de la Commission européenne. Elles avaient toutes justifié ce choix par le fait qu'elles étaient allées au bout du bout de l'impossibilité de discuter avec les administrations, les aménageurs et les préfets. Lors de notre réflexion sur les recommandations à formuler, nous tentions d'instiller une autre culture administrative. Je constate aujourd'hui que des réglementations nouvelles et des évolutions s'inscrivent dans cette dynamique.

Ce retour d'expérience est en lien avec le thème de la session. Des cas similaires de difficultés de la concertation sont-ils vécus dans d'autres pays ou bien sont-ils spécifiques à la France, qu'on décrit souvent comme une société de défiance ? Des sociétés de confiance existent-elles, à l'opposé du cas français ? Est-ce normal d'avoir des conflits sur des territoires opposés parce que certains sont en plein dynamisme et d'autres non.



Illustration du pique prunes, lié au tracé de l'A28 ©Tous droits réservés

Une société sans conflits est atone. La question n'est donc pas de se plaindre des conflits, mais de savoir comment les gérer, puisqu'ils apparaissent inévitablement. Il faut noter que les pays où la question environnementale est traditionnellement et historiquement plus intégrée n'en sont pas exempts.

L'extension de l'aéroport de Heathrow avait été complexe pour les Anglais car GreenPeace avait acheté l'équivalent d'un terrain de football situé sur le projet d'extension et en avait vendu des parcelles à 90 000 citoyens européens. En Islande, une importante manifestation s'était tenue dans les années 2000 à cause de la construction d'un barrage extrêmement haut de 198 mètres, qui devait alimenter une usine de fabrication d'aluminium. Quinze mille Islandais sur une population de 300 000 habitants s'étaient mobilisés.

Y compris dans des sociétés où, d'un point de vue français, les conflits semblent être moins nombreux en raison d'une meilleure participation, ils apparaissent également. La question est d'analyser les réponses qui y sont apportées. Comment les conflits émergent-ils et comment sont-ils pris en charge par la puissance publique ou par l'ensemble des acteurs de manière générale ? Des procédures, des astuces existent-elles, non pas pour annihiler les conflits car ils perdureront, mais faire qu'ils débouchent sur une solution concertée et admissible par tous ?

Martine Drozd, qui devait intervenir, fournira un article sur le cas des aménagements de l'agglomération londonienne dans les actes que diffusera le Comité d'histoire. Aujourd'hui, Laurence De Carlo et Ilaria Casillo vont évoquer devant vous des enseignements tirés d'expériences situées en Finlande, en Suède, en Angleterre et en Italie.❖

KHdam-north-barrage islandais ©tous droits réservés



Quelques enseignements tirés d'expériences suédoise, finlandaise et anglaise en matière de conception de projets d'aménagement

Laurence de Carlo, professeur à l'ESSEC au département Droit et Environnement de l'entreprise, Titulaire du centre CONNECT¹ (CONcertation, Négociation, Environnement, Conception et Territoires)

Professeur à l'ESSEC, je travaille depuis plus de vingt ans sur les questions de concertation et participation, avec une formation et une spécialisation en aménagement du territoire, dans une approche interdisciplinaire. Je suis également titulaire du centre de recherche CONcertation, Négociation, Environnement, Conception et Territoires (CONNECT), créé en 2014, et dont les partenaires sont la Fondation de France, EDF et SNCF Réseau.

Avant de présenter notre recherche actuelle qui porte sur trois pays, notre posture doit être précisée car nous construisons nos problématiques de recherche en collaboration avec nos partenaires. Notre posture tient à la fois de l'analyse critique dans le domaine de l'aménagement du territoire, avec

une visée à long terme, et d'une démarche pragmatique, avec une visée opérationnelle.

Nous avons commencé à travailler sur les garants et les chartes de concertation et de participation qui sont des outils devant permettre de renforcer la confiance entre les participants. Nous avons ensuite décidé de poursuivre cette recherche en l'élargissant aux moyens de renforcer la confiance dans des processus de concertation et de participation des citoyens au niveau local. Quel rôle joue cette confiance de plus en plus évoquée ? Les économistes Yann Algan et Pierre Cahuc ont publié un ouvrage, *La société de défiance*, qui présente la France comme un pays de défiance. Nous avons donc voulu aller voir ailleurs, dans deux pays dits de

haute confiance (la Finlande et la Suède) et dans un pays de défiance, semblable en cela à la France (le Royaume-Uni).

Nous nous sommes basés sur trois types de confiance : la confiance institutionnelle (dans les institutions) et les deux dimensions de la confiance sociale, soit la confiance généralisée (confiance en l'inconnu, tendance « à traiter les autres comme s'ils étaient tous fiables », Laurent, 2009) et la confiance interpersonnelle (entre individus connus). La confiance entre les participants d'une concertation est un savant mélange de ces trois types de confiance, ce qui fait sa complexité.

¹ CONNECT mène des recherches sur la concertation et la participation du public aux décisions en aménagement

Selon la littérature académique sur la concertation, la confiance serait à la fois la source, et le produit d'une participation réussie. Une participation ou une concertation réussie n'est pas exempte de conflits. Mais ces derniers sont mis en mot. Ils ne sont pas actés sous forme de violence. La confiance, qui permet la mise en mots des conflits, serait ainsi la source d'une bonne concertation. Dans le même temps, la confiance serait un produit ou un résultat d'une concertation réussie.

Dans les sondages internationaux, les pays scandinaves ressortent comme des pays de confiance généralisée importante. Au Royaume-Uni, bien que les résultats par région soient disparates, la confiance généralisée est de niveau moyen, le niveau de confiance généralisée en France étant un peu plus faible qu'au Royaume Uni.

La confiance institutionnelle est forte en Finlande et en Suède. Suivent le Royaume-Uni, puis la France.

Nous avons choisi d'étudier un cas de concertation et de participation dans chacun de ces trois pays. Des entrevues dans la langue des trois pays ont été réalisées auprès des différentes parties prenantes de ces cas, les documents techniques, les médias locaux et les réseaux sociaux ont été consultés, de même que la littérature finlandaise, suédoise et anglaise portant sur ces cas, ainsi que la littérature en matière de conflits d'aménagement en général. Les trois cas ont été choisis selon la méthode de l'échantillonnage théorique,

c'est-à-dire en fonction de leur capacité à éclairer notre questionnement en termes de confiance. Les critères de choix des cas furent : une diversité de secteurs (transports, énergie, urbanisme) ; des cas récents (post 2000) ; des niveaux de confiance institutionnelle et sociale (généralisée et interpersonnelle) variés ; une pluralité de formes de participation. En Suède, le projet retenu fut celui d'un tunnel ferroviaire au centre de Göteborg, dont le maître d'ouvrage est l'administration nationale

des transports. Ce projet s'inscrit dans une politique de restructuration des transports dans la région. Il a fait l'objet d'une opposition locale et citoyenne importante. La concertation a été organisée par le maître d'ouvrage et la ville de Göteborg.

En Finlande, nous avons choisi le projet d'aménagement d'un quartier multiculturel à Helsinki, dont le maître d'ouvrage est la ville. Ce quartier abrite une forêt constituant un lieu de récréation

Karta entreprenader vastlanken 2015, 0128x750pxv tunnel gare goteborg ©tous droits réservés



historique pour les habitants de la ville. Il a également connu une opposition citoyenne significative. Dans ce cas, un plan d'aménagement alternatif citoyen a été conçu localement. La concertation fut un mix entre un dispositif de concertation institutionnelle descendant et d'initiatives locales ascendantes.

Au Royaume-Uni, nous avons étudié deux coopératives d'énergie (*community energy*) à Brighton. Les maîtres d'ouvrage sont les coopératives. Leur financement est assuré par des investisseurs locaux, sachant que le tarif de rachat de l'électricité produite est garanti par l'État. La participation est ici ascendante, les coopératives d'énergie prenant elles-mêmes l'initiative de projets en matière d'énergie renouvelable et organisant elles-mêmes les relations avec leurs parties prenantes.

À Göteborg, le projet de tunnel de plusieurs kilomètres en plein centre-ville, vise à permettre aux usagers de ne pas changer de train lors de leur passage à Göteborg. Le projet permettrait également de transporter un nombre plus important d'usagers et donc de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le projet bénéficie du soutien des élites locales, dont la municipalité, les partis politiques et les entreprises, et fait face à une opposition citoyenne importante.

Une concertation classique, au sens français du terme, a été organisée entre 2004 et 2006, avec des réunions publiques, des groupes de discussions ainsi que des visites de terrain. À l'instar

de constats souvent réalisés en France, cette concertation n'a suscité que peu d'intérêt de la part des citoyens. Elle a attiré le même type de participants qu'en France, avec notamment une faible participation des jeunes, des femmes et des populations défavorisées. En outre, une crise de confiance a éclaté localement en 2010 avec un scandale de corruption qui a renforcé la contestation. En 2014, la ville a été contrainte d'organiser un référendum local d'initiative citoyenne sur la mise en place d'un péage urbain destiné à limiter les émissions de gaz à effet de serre et à financer une grande partie du projet de tunnel. Lors du référendum, 57 % de la population locale s'est exprimée contre le péage urbain, avec un taux de participation de 73,5%. L'État a toutefois décidé de maintenir le péage urbain mis en place à titre expérimental depuis 2013. Avec un regard français, ce schéma classique de conflit et concertation, qui ressemble à ce que l'on peut connaître en France, peut étonner.

À Helsinki, le projet d'aménagement du quartier de Meri-Rastila, qui abrite pour l'instant un espace récréatif pour la population dans une zone boisée,

vise à construire des logements dans le cadre du plan d'urbanisme établi en 2002. Un mouvement de défenseurs de l'environnement et d'habitants s'est rapidement organisé contre le projet. En 2009, la préparation du plan d'aménagement détaillé a commencé, avec l'examen de trois options différentes. Ici aussi, une concertation classique du point de vue français a été mise en place, avec des réunions publiques et de quartiers ainsi que des ateliers pour les résidents et les immigrés.

En 2012, des professeurs et étudiants en architecture et urbanisme de l'Université Aalto à Helsinki, dont une grande partie d'étrangers, ont mobilisé la population locale pour concevoir un plan alternatif citoyen, qui ne fut pas retenu lors d'un vote de la commission d'urbanisme de la ville. La ville a néanmoins intégré le plan alternatif à son propre plan. Autrement dit, des constructions de logements seront réalisées dans la partie déjà urbanisée du quartier, comme recommandé dans le plan alternatif, mais aussi dans la zone boisée, comme recommandé dans le plan de la ville. Si, pour certains, cette

Quartier Meri rastilla-Finlande ©tous droits réservés



solution représente un compromis, pour les acteurs mobilisés autour du plan alternatif, elle inflige une double peine puisqu'elle entraîne une urbanisation plus importante que prévue (4000 nouveaux logements au lieu des 2000 prévus dans le plan initial), en particulier dans la partie boisée.

En Finlande comme en Suède, pays de haute confiance institutionnelle et généralisée d'après les études internationales réalisées par sondages, les conflits furent significatifs et les déroulements et résultats des concertations furent décevants tant pour les opposants aux projets que pour leurs défenseurs.

À Brighton, nous avons étudié deux coopératives communautaires de production et de consommation d'énergie. Le concept de *community energy* a été encouragé par les différents gouvernements du Royaume-Uni depuis 2005, qu'ils soient travaillistes ou conservateurs, en particulier par des soutiens techniques et administratifs de l'État.

Le terme de « *community* » ou « *communauté* » désigne un groupe défini sur la base d'un territoire et/ou d'intérêts communs. Dans le cas étudié, les organisations communautaires d'énergie remplissent les deux critères. Elles détiennent la maîtrise d'ouvrage et leurs bénéfices relèvent de plusieurs dimensions, dont les trois dimensions du développement durable :

- ★ l'environnement (la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans la perspective de la transition énergétique) ;



Community energy brighton 2014 © tous droits réservés

- ★ les liens sociaux et la justice sociale (une diversité de parties prenantes publiques et privées travaillent ensemble ; l'empowerment des acteurs du territoire ; la diminution de la précarité énergétique, enjeu plus ou moins important selon les organisations) ;

- ★ l'économie (les organisations créent des activités économiques et des emplois ; elles mobilisent des investisseurs locaux qui bénéficient d'un retour sur investissement), et l'amélioration et le développement des infrastructures du territoire. Des organisations ancrées dans les communautés locales existent également au Royaume-Uni dans d'autres domaines, tels que l'alimentation.

Les organisations communautaires d'énergie permettent la sensibilisation

des citoyens au développement durable ainsi que le développement de projets d'énergie renouvelable conçus pour bénéficier aux communautés locales tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre.

À noter que les organisations communautaires sont mises en œuvre au Royaume-Uni, un pays de défiance, c'est-à-dire rejet et absence d'attente, à l'égard du gouvernement et des grandes compagnies énergétiques. Le gouvernement, en revanche, fait preuve d'une certaine confiance, même si elle est limitée, par rapport aux organisations communautaires d'énergie, en leur apportant un appui. Celui-ci a permis la création de plus de 5000 d'entre elles depuis 2008.

L'introduction des tarifs garantis de rachat de l'électricité a déclenché la création des deux organisations communautaires d'énergie à Brighton. Elles financent et gèrent des projets d'installation de panneaux solaires à Brighton et jouent un rôle de conseil en maîtrise de la consommation d'énergie. Elles financent aussi des projets d'énergie renouvelable réalisés par d'autres groupes locaux.

En 2016, l'une des deux coopératives a lancé une troisième offre de souscription d'actions. Environ 400 investisseurs locaux, en majorité des individus, ont répondu présents. Elle a prévu 7 nouvelles installations de panneaux solaires pour une valeur de plus d'un million de livres sterling. Ses visions et ambitions sont la diversification des types de projets, avec en particulier le développement du biogaz, la croissance et une plus grande indépendance par rapport au soutien gouvernemental.

Le bilan des cas finlandais et suédois, dans deux pays où la confiance institutionnelle et généralisée est élevée, montre que des concertations classiques ont été mises en place.

À Göteborg, un conflit local sur le projet s'est développé. Le gouvernement a passé outre les résultats du référendum local sur le péage urbain. Ces éléments interrogent, notamment en termes de confiance : finalement, le projet va être réalisé sans qu'ils aient été pris en compte des éléments d'opposition importants.

À Helsinki, où des concertations classiques se sont tenues, la ville a pris en compte le projet alternatif mais, dès lors qu'elle a repris la main sur le projet, les immigrés ont disparu du processus. Le maître d'ouvrage n'a pas capitalisé sur l'inclusion des immigrés qui avait été réalisée par le mouvement alternatif, sachant que cette inclusion représente un enjeu majeur des concertations. Et le projet final est considéré par certains acteurs locaux comme une double peine.

D'après la littérature académique, en Suède, le haut niveau de confiance institutionnelle s'explique par un système politique national considéré comme fortement légitime. En Finlande, le haut niveau de confiance institutionnelle s'explique par une administration considérée comme forte et légitime. Que peuvent devenir les initiatives citoyennes dans de tels climats de confiance ?

Comme nous l'a indiqué un chercheur suédois, la Suède ne serait-elle pas le pays où la participation de la société civile aux décisions serait la moins probable, étant donné la forte confiance dont jouit le système politique national ? Nos entretiens en Suède et Finlande montrent que, tant pour les représentants de la société civile que pour ceux des maîtres d'ouvrage, les concertations ne sauraient jouer un rôle déterminant dans les processus de décision. Les opposants aux projets, paradoxalement, s'impliquent et attendent des résultats significatifs des concertations, tout en ne leur attribuant pas un rôle majeur : parce qu'ils doutent que leurs engagements apporteront de réels changements, parce qu'ils

considèrent que seules les décisions prises par les institutions de la démocratie représentative sont légitimes, et aussi parce qu'ils accordent eux-mêmes peu de crédit aux compétences et connaissances des citoyens locaux en matière d'aménagement.

Au Royaume-Uni, où les confiances institutionnelle et généralisée sont plutôt moyennes, avec une forte défiance à l'égard des compagnies de production d'énergie et du gouvernement, des organisations communautaires d'énergie ont été créées. Ce sont des organisations pérennes qui réunissent des acteurs variés (entrepreneurs, défenseurs de l'environnement, citoyens à titre individuel, gouvernement local). Elles mettent en œuvre des projets dans la perspective du développement durable. Les décisions sont prises localement. Cette structuration de la participation locale autour d'organisations pérennes et non pas sur des projets d'aménagement spécifiques fait que ne se développe pas l'opposition classique entre maître d'ouvrage d'un projet et société civile.

Notre recherche est en cours. Les conclusions n'en ont pas encore été tirées. Des interrogations émergent, notamment sur la fameuse confiance dans les pays nordiques et sa capacité à être mobilisée comme modèle pour l'aménagement en France. Cette recherche a été alimentée par la littérature des pays nordiques dans ce domaine, grâce à un collègue chercheur maîtrisant ces langues. L'objectif de renforcement de la confiance entre participants de concertations par pro-

jets est-il pertinent ? N'est-ce pas une fausse bonne question ? En effet, comme en attestent les deux cas nordiques, les projets y cristallisent, comme en France, des oppositions binaires multiples : eux/nous, pour/contre, économie/environnement, économie/social, décideurs/opposants, maître d'ouvrage/société civile, etc. ; les concertations y peinent aussi à inclure les populations défavorisées et les résultats des concertations y sont également décevants quant à leur prise en compte dans les processus de décision sur les projets.

Il semble qu'une différence entre les cas nordiques étudiés et les concertations françaises soit une violence agie moindre, une meilleure mise en mots des conflits, même quand ils sont radicaux.

Toutefois, nous nous demandons si les concertations par projet en elles-mêmes n'induisent pas inévitablement des oppositions locales.

Nous nous interrogeons aujourd'hui sur l'éventualité de modifier notre objet de recherche en aménagement participatif afin de nous concentrer sur des structures du type des coopératives locales à forte autonomie qui se développent dans différents secteurs (énergie, alimentation, logement, transport, etc.). En effet, quels que soient les niveaux de confiance, il semble que les concertations par projet créent un cadre propice aux conflits, sont peu inclusives et modifient peu les projets. Il faut peut-être changer l'angle de vue et partir du terrain en observant ce type de structures pérennes où des acteurs aux inté-

rêts divergents travaillent ensemble sur le temps long dans la perspective des différentes dimensions du développement durable. Ces structures locales pourraient devenir des interlocuteurs pour des projets d'aménagement à plus grande échelle. Autrement dit, une articulation entre ces structures locales et les projets d'aménagement classiques pourrait être étudiée.

Le mouvement du *community organizing* dans lequel s'inscrivent les *community energy* est issu du mouvement du *community development*, né aux États-Unis à la fin du XIX^e siècle. Celui-ci visait à sortir les quartiers défavorisés de la misère. Cette notion a fortement évolué tout au long du XX^e siècle pour donner lieu à des démarches et organisations soutenues par le gouvernement fédéral et caractérisées par une forte indépendance et capacité d'initiatives. Ces organisations ont plus ou moins bien fonctionné dans certains quartiers, tels que le sud du Bronx à New-York ou encore à Chicago. Un recours à l'histoire s'avère pertinent.

Voilà où nous en sommes de notre recherche. Avant même d'être terminée, elle soulève des questions importantes, en particulier : continuer de travailler uniquement dans le cadre de concertations par projet risque de nous faire tourner en rond en recherchant sans fin à sortir d'oppositions binaires qui sont créées par le cadre même dans lequel nous nous inscrivons, celui de concertations qui sont peu inclusives et influent faiblement sur les projets objets de concertation.

Débat avec la salle

Jean-Jacques Lafitte

Je suis perplexe au sujet de l'hétérogénéité des trois cas évoqués, notamment sur l'absence de conflits dans le troisième. Je comprends mal l'intégration de ce troisième objet, ce qui me fait penser aux démarches de certification où les porteurs de projet cherchent à trouver de l'adhésion sociale à leur démarche pour éviter des oppositions.

Laurence de Carlo

De nombreux conflits ont eu lieu au Royaume-Uni, notamment dans le domaine de l'énergie. Nous avons choisi des cas actuels dans les trois pays. Au Royaume-Uni, dans un contexte de défiance important suite à de forts conflits, de nouvelles formules, des organisations territoriales, se sont mises en place. Notre but est de mener une recherche qui ouvre des perspectives, d'où le choix d'un échantillon de cas en fonction de leur capacité à nous éclairer sur les questions de confiance. Nous aurions pu choisir un conflit dans le domaine de l'énergie au Royaume-Uni. Il nous a semblé plus intéressant d'étudier la situation actuelle, soit une forte mobilisation de certains acteurs locaux pour répondre à une situation de conflits et de défiance.

Markku Lehtonen

J'ai travaillé avec Laurence De Carlo sur le sujet. Je souhaite apporter une précision sur les conflits. Une partie des conflits et des tensions a été, d'une certaine manière, intériorisée dans les communautés d'énergie au Royaume-Uni. En effet, les communautés d'énergie

doivent concilier des objectifs d'entrepreneuriat économique et des objectifs environnementaux et sociaux. Presque par définition, les personnes à l'origine de ces initiatives sont des « écolos » mais ils doivent construire leur projet de manière convaincante pour les investisseurs potentiels, certains d'entre eux privilégiant le retour sur investissement tandis que d'autres sont plus intéressés par les impacts environnementaux et sociaux.

Des conflits entre les différentes communautés d'énergie existent. Ces conflits n'ont pas été explorés dans notre recherche.

Notre recherche ne montre pas que les communautés d'énergie permettraient d'éviter les conflits. En revanche, la structuration en communautés d'énergie ne favorise pas le développement de conflits bipolaires d'opposition radicale comme on les observe dans les concertations classiques : maître d'ouvrage contre société civile, eux contre nous, économie contre environnement, économie contre social, etc.

Laurence de Carlo

Notre but n'est pas d'éviter les conflits, qui font partie de la vie sociale et sont utiles. Les organisations communautaires d'énergie permettent en revanche l'internalisation des conflits au sein des organisations et semblent contribuer à faire en sorte que chacun (entrepreneurs, associations de défense de l'environnement, citoyens, élus locaux) assume une part de responsabilité économique, environnementale et sociale.

Aujourd'hui en France, les conflits entre maîtres d'ouvrages et citoyens sont structurés de manière différente, une lourde histoire pesant sur les maîtres d'ouvrage, bien que certains tentent aujourd'hui de s'inscrire dans le dialogue avec la société civile. L'histoire des processus de décision, présentée par Jean-Michel Fourniau, pèse sur les relations entre maîtres d'ouvrage et société civile. Il semble difficile de faire évoluer la situation en ne considérant que ce type de relations, soit entre maîtres d'ouvrage et société civile, en restant dans le seul cadre de concertations par projets initiés par des maîtres d'ouvrage.

Samuel Pinon

Je poursuis actuellement une démarche inverse, en partant d'une théorie de base de la défiance et de la pratique des évaluations environnementales au Canada. C'est ce que j'ai expérimenté dans les communautés indiennes voilà vingt ans.

Après cette expérience, j'ai décidé de travailler dans le cadre d'une démarche inversée, dans un cadre de défiance générale, où un discours d'évaluation environnementale des politiques publiques existait déjà, dans le sens « écologique ». Il faut passer par des stades de pertinence et de non-pertinence par rapport aux procédures nationales et aux droits nationaux pour faire participer les individus.

J'ai trois exemples de conflits sur les questions des boues des stations d'épuration en France, sur lesquels

j'ai travaillé en 1994 avec l'ADEME, le ministère et l'Office international de l'Eau. Le climat de défiance était à son paroxysme. Un climat de défiance a été observé dans un autre domaine annexe, que j'ai étudié : le concept de « véloroutes » ou de « voies vertes », avec des conflits d'usage extrêmes que l'on croit souvent faciles.

Si la démarche initiale est inversée, puisque je pars d'un climat de défiance profond, nos résultats se rejoignent. Il serait donc intéressant d'échanger par la suite.❖

Les procédures de participation du public prévues par la loi : regards croisés entre l'Italie et la France sur la place de l'initiative citoyenne dans les textes de loi

Ilaria Casillo, *Vice-présidente de la Commission nationale du débat public, membre nommé de l'Autorité de garantie de la participation citoyenne et du débat public*

Je vais vous présenter les principales caractéristiques des procédures participatives prévues par la loi en Italie et les comparer avec celles de la France. Je suis actuellement vice-présidente de la Commission nationale du débat public (CNDP), après avoir été membre de l'Autorité régionale de la participation en Toscane. Comme mon accent vous le fait subodorer, je suis italienne. Je partagerai avec vous ma double expérience qui me fait émettre plusieurs hypothèses, auxquelles je n'ai pas encore apporté de conclusions.

Par rapport à l'exemple français, l'approche italienne de la participation institutionnalisée met plus l'accent sur le processus que sur la procédure. Cette hypothèse peut s'expliquer par le fait que, pour des raisons historiques, l'Italie se caractérise par une décentralisation plus forte qu'en France, où l'État est très puissant, ainsi que par une sorte « *d'anarchisme participatif* ».

Aujourd'hui, je ne parlerai pas de la procédure d'évaluation des impacts environnementaux, qui existe en Italie

au niveau national et régional. Elle s'inspire du principe de précaution issu d'une directive européenne appliquée en Italie, mais en prévoyant un volet participatif très faible.

Contrairement à la France, il n'y pas de différence claire en Italie dans les dispositions des codes de l'urbanisme et de l'environnement relatives aux procédures participatives, car elles se déclinent de manière différente à travers le pays. Néanmoins, l'approche italienne en aménagement et en urbanisme

se caractérise par le principe selon lequel la loi détermine des principes généraux d'intégration et d'information du public dès la rédaction des « *plans régulateurs* », où les citoyens doivent être associés à l'identification des invariants structurels correspondant à ce qui ne peut être modifié sur le territoire. Ces invariants peuvent être matériels ou immatériels.

En ce moment même, au niveau national, le ministère italien des infrastructures est en train de réformer le code des marchés publics pour notamment y inclure des débats publics « à la française ». Une procédure de débat public sera désormais prévue, y compris au niveau national. Il reste à déterminer ses déclinaisons et les structures chargées de l'organiser.

Le cadre des procédures participatives est fixé en Italie par la Constitution, qui prévoit trois outils de participation ou de démocratie participative : le référendum, la pétition, les lois d'initiative populaire. Ces outils ont été déclinés dans les règlements et les lois régionaux. Chaque région doit avoir un règlement (*estatuto*) établissant les règles de fonctionnement qui y sont applicables. Chaque région, via son Parlement (*le Consiglio regionale*) et son gouvernement (*la Giunta*), a le pouvoir d'adopter des lois et de promouvoir, par exemple des politiques différentes en termes de santé. C'est ce qui explique les fortes disparités observées en termes de traitement sanitaire sur le territoire italien, par exemple.

Ces trois dispositifs constitutionnels (référendum, lois d'initiative populaire,

pétition)] ont été différemment déclinés dans les régions, avec des nouveautés plus ou moins importantes, selon les caractéristiques locales. Des lois au niveau national prévoient également des procédures de participation, non seulement pour la région mais également pour les autres collectivités territoriales telles que les mairies ou les provinces qui viennent d'être abolies dans la réforme portée par le gouvernement Renzi.

Depuis sa réforme, la Constitution a prescrit à chaque région de se doter d'un règlement où des chapitres doivent être dédiés à la participation. Cette démarche n'était pas évidente, puisqu'elle a induit des titres *ad hoc* dédiés à la participation dans la plupart des régions. Parfois, ces chapitres ont été inclus avant les dispositions encadrant l'organisation même de la région.

Après avoir présenté les principes essentiels qui se retrouvent dans toutes les régions, je me concentrerai sur trois régions, notamment la Toscane, qui a promu la loi sur la participation la plus avant-gardiste, la plus créative, voire la plus révolutionnaire que l'on puisse trouver en Italie et en Europe.

En termes de participation, les principes contenus dans tous les règlements et les lois régionaux tournent autour de la reconnaissance de l'importance de la transparence de l'action publique et du principe d'inclusion ainsi que du droit d'information des citoyens.

Des processus de prise en compte des minorités au sein de la société sont

reconnus, touchant notamment les personnes porteuses de handicap, les femmes (elles ne sont pas minoritaires dans la population mais sujettes à des inégalités...) ou les étrangers. On affirme ainsi que la participation doit constituer un outil pour combattre ces processus de minorisation au sein de la société. Ce principe fort inspire les régions. Elles l'ont décliné chacune à sa manière. Les trois dispositifs constitutionnels (référendums, lois d'initiative populaire et pétitions) sont également repris dans les principes à caractère général.

Le dispositif classique de la pétition, peu utilisé, n'est pas automatiquement mis en place et organisé dans toutes les régions.

Les lois d'initiative populaire concernent un nombre plus large de citoyens, qui varie en fonction du nombre d'habitants de la région. Vous comprenez ici la difficulté de proposer des lois pour les citoyens car certaines régions les obligent à proposer un projet fait d'articles législatifs déjà aboutis, avec un schéma prévisionnel des coûts ou encore une évaluation de leur éventuel impact. Certaines régions plus vertueuses prévoient également un appui méthodologique. Tous les groupes désireux de soumettre aux électeurs une loi d'initiative populaire peuvent s'adresser au bureau juridique de la région, qui doit les accompagner. Certaines régions ont mis en place ce système pour répondre à l'impératif constitutionnel de mise en œuvre de ces dispositifs.

Le référendum s'applique également. Certaines régions ont même proposé



Oro-mundo-3 forum mondial PA ©tous droits réservés

des référendums correspondant à des propositions de loi ou consultatifs, avec des succès plus ou moins importants.

Ce cadre général caractérise toutes les régions en termes de formes de démocratie assurant la participation des citoyens. Les propositions de lois, les pétitions et les référendums peuvent bien évidemment toucher tout type de matières et de compétences (l'aménagement, les politiques publiques, etc.), avec des exceptions pour certaines

régions telle que la Campania, qui restreint les possibilités pour le citoyen de proposer des lois relatives à certaines matières.

La région ayant la loi la plus avancée est la Toscane. En 2007, une loi sur la participation est née d'un processus participatif, après avoir été inspirée par le Forum de Porto Alegre (Brésil), auquel de nombreux maires, collectivités territoriales et mouvements de la société civile de Toscane avaient

participé. Cette dernière est l'une des régions les plus actives en termes de mouvements sociaux et d'engagements citoyens. L'héritage de son histoire se caractérise par l'importance et l'ancrage des mouvements de la société civile.

Revenus de Porto Alegre, portés par l'élan participatif qui s'y était manifesté, ces acteurs initièrent en Toscane une démarche elle-même participative pour corriger la loi sur la participation. En amont, une réunion de grande envergure, à laquelle participaient des porteurs d'intérêt fut organisée.

Lors du travail d'élaboration de la loi, des logiques différentes s'affrontaient, de la part des élus et des associations. Les élus souhaitaient des procédures participatives qui demeureraient toutefois limitées. Les associations refusaient toute participation enfermant les citoyens dans des procédures et prônaient d'aller au bout de cette logique, en instaurant notamment la codécision. Des compromis ont été trouvés. La loi proposée s'est avérée extrêmement avant-gardiste car elle a apporté des éléments nouveaux. Pour rassurer les élus craignant une place trop importante de la participation elle a été votée à titre expérimental pour cinq ans, avec la possibilité de la renouveler si elle produisait des résultats. C'est ce qui s'est passé.

Les particularités de cette loi se cristallisent autour de deux axes.

Le premier axe consiste dans le soutien financier direct aux projets participatifs

proposés par quatre types d'acteurs : les citoyens, les entreprises, les collectivités territoriales et les écoles. Ces catégories d'acteurs peuvent, de manière isolée ou ensemble, proposer des projets participatifs en demandant de l'argent ou de l'appui méthodologique. Cet octroi de moyens constitue l'un des aspects les plus novateurs de ce texte. Des fonds, par exemple peuvent être accordés à un groupe de citoyens, qui n'est même pas constitué en association, pour mettre en place son processus participatif. Pour ce faire, des formulaires doivent bien évidemment être remplis, avec la nécessité d'expliquer l'objectif du projet, la problématique, les raisons pour lesquelles cette procédure est proposée, les publics intéressés, la manière de respecter le principe d'inclusion ou encore les coûts. Un coût d'entrée est donc indispensable pour recevoir ces financements. Des projets diversifiés ont été ainsi financés, certains « d'essence citoyenne », d'autres visant à proposer des projets alternatifs ou complémentaires de ceux proposés par les collectivités territoriales. Des discours alternatifs sur l'aménagement du territoire ont ainsi été financés.

Cet axe est très important puisque la loi a prévu que 60 % du budget dédié à la participation doivent être destinés au soutien direct des initiatives participatives et 40 % au débat public.

Le deuxième axe est justement celui du financement des débats publics. Aussi, la Toscane est-elle la première région d'Italie ayant mis en place le débat public à la française. La procédure

concerne l'ensemble des projets de grandes infrastructures coûtant plus de 50 millions d'euros et ayant un impact fort sur l'environnement, notamment socio-économique. Si, dans la première version de la loi, ce débat public n'était pas obligatoire, il l'est devenu lors du renouvellement du texte. Les débats publics constituent désormais un dispositif obligatoire en Toscane.

D'autres régions, notamment l'Émilie-Romagne et l'Ombrie, se sont fortement inspirées du cas toscan mais avec moins d'ambition car leurs dispositifs prévoient des consultations, des rencontres régulières ou des auditions sur des projets spécifiques avec des *stakeholders* ou des groupes de citoyens identifiés. Ces processus sont fortement encadrés, complètement gérés par le Conseil régional ou par le gouvernement local. En Ombrie, seules des consultations régulières *ex ante* et *ex post* peuvent être organisées.

Ces processus se sont montrés très faibles dans la pratique. Bien que ces deux régions disposent de législations plus poussées en termes de participation par rapport à d'autres, elles ne parviennent pas à atteindre le niveau de la Toscane, qui dispose également d'un garant de l'information et de la participation citoyenne dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement. Ce dispositif se cumule à la loi susmentionnée.

En outre, parmi ces trois régions, la Toscane est la seule à avoir fait le choix de faire gérer les procédures

participatives à un organisme tiers et indépendant.

Cet aspect a un impact fort sur la manière dont les institutions participatives parviennent ensuite, ou pas, à survivre. Dans le cas de l'Ombrie et de l'Émilie-Romagne, ces procédures sont gérées par la région ou par des bureaux, des départements ou des services techniques. La Toscane a nommé une Autorité indépendante, composée au départ d'une seule personne. Lors du renouvellement de la loi, cette Autorité indépendante a été développée. Elle se trouve désormais composée de trois universitaires. Cette nouvelle configuration répond, entre autres, à un besoin de pluralité des points de vue, notamment pour évaluer un grand nombre de projets à financer. Ce basculement vers une composition élargie de l'Autorité s'est couplé au choix qu'elle ne soit composée que d'universitaires réputés être des experts des questions participatives relatives à la transparence, l'urbanisme, l'aménagement, les budgets participatifs.

L'approche italienne se caractérise par l'accent mis sur le processus. En effet, le déroulé du processus ne s'imbrique pas dans le cadre de règles prédéfinies. Cette approche italienne permet de laisser venir les règles, les idées et même la méthodologie participative mise en place par les porteurs de projets. Lors de l'évaluation des projets, sur la session méthodologique par exemple, des critères d'évaluation ont été établis. Une évaluation était nécessaire au regard des montants

investis, certains projets étant financés jusqu'à 100 000 euros. Il s'agissait de comprendre comment les porteurs de projets travaillaient et la manière dont ils parvenaient à impliquer les citoyens dans l'élaboration d'un projet. Souvent, des projets ont été évalués avec des méthodologies nouvelles ou expérimentales, notamment lorsqu'ils touchaient à des thématiques sensibles telle que l'intégration des migrants ou de populations d'origine étrangère. Le fait de ne pas codifier dans le détail les procédures participatives, contrairement à ce qui se fait dans le débat public à la française et dans ses déclinaisons en Italie, permet de laisser la procédure déclencher un processus.

Le financement direct des démarches de participation, qui ne sont pas préalablement identifiées par la loi, en termes de temporalité, de format public ou pas des réunions ou encore de manière de travailler, a eu une forte portée. Cette démarche a déclenché des dynamiques et des processus. Elle a diffusé une certaine culture de la participation, déjà importante et répandue en Toscane.

Mon souhait est que cette loi soit un exemple dans d'autres régions d'Italie. Je suis également ravie que l'Italie s'inspire du débat public à la française, qui connaît actuellement un renouvellement. À mon sens, il se dirige vers une logique de processus, comme en atteste par exemple la nouveauté du droit de saisine introduite par les nouvelles ordonnances à venir. Dans le cadre de la réforme du dialogue environnemental, l'expérience

française se projette ainsi dans une logique de processus, et pas seulement de procédure.

Débat avec la salle

Michèle Gonnet-Chaubet

Votre exposé est passionnant et prometteur, mais pose beaucoup de questions. Cela me fait penser à la Ville de Paris qui a lancé depuis les dernières élections municipales une dynamique similaire avec le budget participatif. (5 % du budget d'investissement qui doit émaner des propositions des habitants). Cette démarche très récente, qui n'est pas encore tout à fait au point, pose de nombreuses questions, (et notamment quel est le mode de sélection et d'évaluation des projets...), mais est, néanmoins, très intéressante.

Concernant votre intervention, sur les exemples italiens et particulièrement celui de la Toscane, j'ai été interpellée par les montants importants de certains projets que vous avez cités, car il s'agit parfois de véritables projets d'aménagement. Dans ce cas, on peut se demander quelle forme de contrôle s'instaure lors d'un grand projet ? Selon vous, la méthodologie est en constante progression, mais quelles garanties avons-nous que ces sommes profitent bien à des projets d'intérêt général ?

Philippe Evrard

Des liens existent entre votre comité d'histoire et le nôtre.

J'ai été passionné par votre exposé car j'ai senti une vitalité, une capacité

d'invention et une souplesse tout à fait positives. J'ai l'impression que votre souplesse vous conduit assez souvent à privilégier des initiatives d'acteurs homogènes. Dans ce cas, les rivalités sont généralement moins profondes que dans des groupes comprenant plusieurs catégories d'acteurs, tandis qu'un début d'organisation est mis en place puisque des problèmes communs doivent être abordés. L'arbitrage entre ces groupes d'acteurs semble parfois se réaliser par le vote majoritaire propre à la démocratie. Si cette démarche n'est en rien choquante, elle ne vise pas à l'obtention d'un consensus mais à l'identification d'une majorité qui fait la loi. Cette première question se base sur l'analyse des biens communs d'Elinor Ostrom, prix Nobel d'économie.

Quels sont les liens entre ces initiatives et les collectivités locales élues ? Selon l'expérience, des redondances, des conflits, répétitions, mille-feuilles sont fréquemment observés. Cette question doit être posée.

Au contraire du caractère normalisateur souvent privilégié par la France, et encore plus fréquemment par la Commission européenne, il me semble que votre souplesse et votre attention portées au processus plutôt qu'à la normalisation peuvent être génératrices d'inégalités. Comment les prenez-vous en compte ? Les puissants feront toujours des projets, puisque c'est dans leur nature et qu'ils en ont les moyens. Qu'en est-il des pauvres ? Demeurent-ils exclus ? Si tel n'est pas le cas, comment sont-ils inclus ?

Cynthia Ghorra-Gobin

Pour prolonger cet échange dans une perspective comparatiste autour de la notion de culture politique, je souhaiterais faire référence aux entretiens que j'ai tenus avec des acteurs locaux aux États-Unis. En 2015, j'ai passé un semestre en tant que professeur invité à l'Université de Berkeley (San Francisco), ainsi qu'à Minneapolis il y a quelques années. Il est intéressant de noter que les acteurs locaux distinguent le niveau d'initiative. La concertation et la participation se déroulent-elles à l'occasion d'une politique publique fédérale, de l'État fédéré ou lors d'un débat local ? Les modalités de concertation ne sont pas les mêmes. Quelle est l'échelle privilégiée en Italie ? Dans un État fédéral, ce questionnement s'avère important, contrairement à un État centralisé.

Au niveau local, la concertation et la participation se déroulent dans le cadre de réunions publiques, dans un lieu donné, notamment au cours de ces dernières années au sujet de projets de densification.

La concertation et la participation peuvent également être organisées en amont d'un projet, dans le cadre de réunions organisées par des associations pour déterminer la vision que veulent se donner les habitants, pour imaginer la métropole de demain. Le but est de sortir du local. Ces réunions, de style « brainstorming sessions », visent à imaginer quels seraient les grands projets à l'échelle métropolitaine.

En outre, le référendum local s'avère très important car le débat en amont

est suivi par un débat à la suite du vote. Lors de référendums locaux, on parle de projets de transport en commun très importants dans les villes américaines. La principale question demeure : qui financera ? Des référendums, avec un débat avant et après, sont tenus pour savoir si on augmente la TVA locale. Le référendum est important car il n'est pas pris comme étant de la démocratie représentative.

Je signale également la participation dans le cadre de politiques publiques à l'initiative de l'État fédéral. On parle de « *community development* » aux États-Unis. Mais de nombreux sociologues ont travaillé en France, soutenus par des financements du ministère dans le cadre du Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA). Je serai plus loquace sur ces questions dans le cadre d'un article qui viendra compléter les interventions de ce matin.

Thierry Lavoux

Nous attendons avec impatience de lire votre papier. Je rappelle que Martine Drozd, dans son article sur Londres, élargira aussi la vision comparatiste prévue par le programme.

Ilaria Casillo

La première question porte sur le contrôle exercé sur les projets financés, en lien avec le projet participatif actuellement développé à Paris. Pour ces projets participatifs, des chercheurs ont parlé de « *retour de caravelles* », ce dispositif étant né au Brésil. D'autres chercheurs ont tenté de démontrer que le projet participatif constitue un outil

majeur de la démocratie participative, qui pour autant ne reconfigure pas les jeux de pouvoirs au sein de la société. Cette question devrait être creusée. On crée plus de démocratie mais les systèmes de pouvoirs ne s'en trouvent pas reconfigurés. Il n'en reste pas moins que le budget participatif constitue un outil très important car il permet aux citoyens de décider la manière dont seront dépensés ces fonds. À cet égard, je suis avec beaucoup d'intérêt la démarche parisienne.

Pour le contrôle du projet cofinancé, le financement se fait en trois tranches successives de réception de la déclaration de démarrage du projet, du rapport d'étape puis du rapport final et des pièces justificatives des dépenses.

Des règles régissent les dépenses. Au cours de la période que je connais bien, les citoyens financés avaient plus de droits en termes de dépenses que les écoles ou les mairies, ces dernières n'ayant, par exemple, pas le droit de facturer la location de la salle qui leur appartenait. Aux mairies était également demandé 15 % du financement en pièces sonnantes et trébuchantes. En effet, le financement de la collectivité signifie son engagement politique, ce qui explique que nous étions plus rigides avec les collectivités territoriales. Cette forme de contrôle pouvait aller jusqu'au blocage du financement en cas d'irrégularités administratives constatées. Si d'autres blocages survenaient (conflits, etc.), nous intervenions en tant que médiateur, bien que la loi n'ait pas prévu pour nous ce rôle.

Par ailleurs, afin de privilégier des acteurs homogènes, la présentation de projets en partenariat avec des acteurs différents permettait d'obtenir un nombre de points plus élevés lors de la sélection des projets. Le but était d'inciter les acteurs à travailler ensemble et à ne pas accroître la tendance des associations de s'opposer par principe à un projet. Le but était de mélanger, de mixer, d'hybrider. Des points supplémentaires étaient donc accordés aux acteurs qui réalisaient l'effort difficile de se mettre ensemble. Nous avons parfois payé cette volonté. Par exemple, des acteurs se sont retirés après l'approbation du projet. Certains projets ont éclaté car ces alliances, trop stratégiques, n'étaient destinées qu'à recevoir des financements.

S'agissant du lien avec les collectivités territoriales, les citoyens soumettant un projet devaient obtenir le *nulla osta*, un document octroyé par la collectivité où le projet participatif allait se dérouler. Dans la plupart des cas, ces projets citoyens constituaient des alternatives ou des contre-projets à ceux proposés par la mairie, qui se refusait à donner le *nulla osta*. Nous avons alors négocié avec ces mairies, en jouant notamment sur d'autres projets qu'elles soumettaient. Nous avons ainsi eu un rôle important pour convaincre la collectivité de ne pas avoir peur de ce processus et lui faire comprendre qu'il était inutile de s'y opposer. Si les citoyens ne sont pas d'accord avec un projet ou avec la manière dont il a été décidé, ils le manifestent de toute façon. Ne pas octroyer le *nulla osta* ne permettait pas

à la collectivité de résoudre le conflit. Nous sommes toujours parvenus à obtenir ce document de la collectivité, mais non sans effort.

Vous avez souligné que l'accent sur le processus, au détriment de la normalisation, pouvait exclure les faibles. L'octroi de fonds à des groupes de citoyens qui ne sont pas constitués en association dotée d'un statut, procédé révolutionnaire, visait principalement à s'adresser à ceux qui ne postulaient pas, aux groupes si faibles qu'ils ne sont pas constitués. Cet objectif n'a pas été forcément atteint. Statistiquement, les collectivités territoriales ont proposé un plus grand nombre de projets. Cette participation des faibles ne peut se construire " du jour au lendemain ". Elle demande du temps.

Sur la question des échelles, des articulations différentes ont été constatées. Par exemple, certaines régions ont l'obligation de donner des avis par rapport à des projets nationaux importants. Il appartient à chaque région de déterminer si elle donne son avis dans la solitude des salles closes où les élus prennent leurs décisions ou si elle intègre sa population dans les prises de décision *via* un référendum. Si la plupart des régions choisissent la première option, d'autres se sont imposées une consultation de leurs citoyens à chaque fois que l'échelle nationale demande un avis sur un projet.❖

Les évolutions de la participation citoyenne dans les décisions territoriales au Royaume-Uni

Martine Drozd, chargée de recherche, Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés, Université Paris-Est, École des Ponts ParisTech.

Depuis 1947 et la publication du *Town and Country Planning Act*, acte fondateur de l'urbanisme britannique contemporain, le Royaume-Uni a connu, comme de nombreux pays en Europe, un tournant participatif de ses politiques d'aménagement et d'urbanisme. Caractérisé par l'implication croissante d'acteurs privés, d'associations, d'entreprises et de citoyens dans la prise de décision territoriale, ce tournant s'est toutefois limité dans un premier temps à la circulation descendante de l'information et à des exercices de consultation consistant à présenter les plans élaborés par l'administration. Cette méthode représentait dans la majorité des cas des rituels symboliques qui ne s'accompagnaient pas d'une véritable délégation de pouvoir et de contrôle aux citoyens.

Alors que, depuis la décennie 1980, les partenariats entre les acteurs publics et les entreprises se sont multipliés pour fournir et gérer des infrastructures et des équipements ou pour réaliser les grands projets de renouvellement urbain, les

partenariats avec la société civile sont demeurés peu nombreux jusqu'à la fin des années 1990, qui correspondait au moment où les gouvernements néo-travailleurs mirent en place tout un ensemble de dispositifs participatifs.

Toutefois, comme dans bien d'autres contextes européens, les dispositifs britanniques se sont limités à des projets que l'on pourrait qualifier de proximité. La réalisation de grands projets d'urbanisme et d'équipements ne s'est pas accompagnée d'innovations institutionnelles équivalentes à la Commission nationale du débat public française ou aux dispositifs délibératifs comme les jurys citoyens ou les conférences de consensus que l'on peut retrouver dans d'autres secteurs de l'action publique britannique ou dans d'autres États.

C'est à l'histoire de ce tournant participatif en demi-teinte que ce texte s'intéresse. Nous proposons de revenir sur les différentes étapes, les modalités

et la portée des dispositifs participatifs britanniques, en distinguant quatre périodes :

- ★ l'après-guerre et les premières mesures prises en faveur d'une participation des riverains aux consultations en matière d'urbanisme ;

- ★ les années qui suivirent l'élection de Margaret Thatcher à la tête du gouvernement à partir de 1979, pendant lesquelles les grandes procédures participatives furent réduites pour les grands projets urbains ;

- ★ l'urbanisme de la "troisième voie" néo-travailleuse, incarnée par Tony Blair, se traduisant, à partir de 1997, par la mise en place, au niveau local, d'arènes de concertation avec la société civile ;

- ★ une période que l'on peut qualifier de néo-conservatrice depuis 2010, se caractérisant par une centralisation de la prise de décision concernant les grands projets et par un renforcement des dispositifs participatifs dans la planification urbaine locale.

Les évolutions de l'urbanisme participatif britannique : repères chronologiques

1947-1980 : les premières mesures en faveur de la participation	Alternance politique entre les travaillistes (1945-1951, 1964-1970, 1974-1979) et les conservateurs (1951-1964, 1970-1974)
1947 : Town and Country Planning Act	Pas de référence directe à la participation du public mais mise en place de procédures consultatives par certains pouvoirs locaux.
1968 et 1971 : Planning Acts	Généralisation des procédures consultatives locales à toutes les collectivités du Royaume-Uni. Mise en place de procédures de concertation.
1980-1997 : la participation et les grands projets urbains entrepreneuriaux	conservateurs
1980 : Local Government Planning and Land Act	Affaiblissement des procédures de concertation, remplacées par des procédures consultatives. Diminution du temps de consultation précédant l'instruction des schémas directeurs régionaux.
1985 : Local Government Act	Création d'un nouveau système de plan local d'urbanisme élaboré à partir de priorités définies par le gouvernement central. Disparition des possibilités de recours avant la publication des plans.
1990 : Town and Country Planning Act	Réintroduction de procédures de concertation en amont des projets urbains et de la conception des plans locaux. Mise en place de forums participatifs à comités restreints, limités aux experts identifiés par les pouvoirs publics.
1997-2010 : l'extension des dispositifs participatifs*	néo-travaillistes
2004 : Planning and Compulsory Purchase Act	Introduction de procédures de concertation élargie en amont de l'instruction des permis de construire et de la conception des plans locaux d'urbanisme.
2005 : ratification de la convention d'Aarhus**.	Amélioration de l'accessibilité des informations relatives aux projets urbains. Mise en ligne des demandes de permis de construire et des compte-rendu des débats, des décisions et des rapports d'expertise, à l'exception des informations considérées comme confidentielles (les détails des accords commerciaux, les études de la viabilité économique des projets).
2010-2015 : localism et restrictions budgétaires	2010-2015 : coalition conservateurs / libéraux-démocrates : depuis 2015 : conservateurs
2011 : Localism Act 2012 : National Planning Policy Framework	Mise en place de forums de quartiers (<i>neighborhood forums</i>) qui peuvent produire des plans locaux d'urbanisme intégrés aux plans produits par les collectivités locales. Recentralisation des décisions d'aménagement en ce qui concerne les projets d'infrastructure et restriction des procédures de débat public.

* À partir de cette date, les documents réglementaires indiqués ne sont valides que pour l'Angleterre. Les autres territoires qui composent le Royaume-Uni (Pays de Galles, Ulster, et Écosse) se sont dotés, suite au processus de décentralisation, de leur propre cadre réglementaire en matière d'urbanisme.

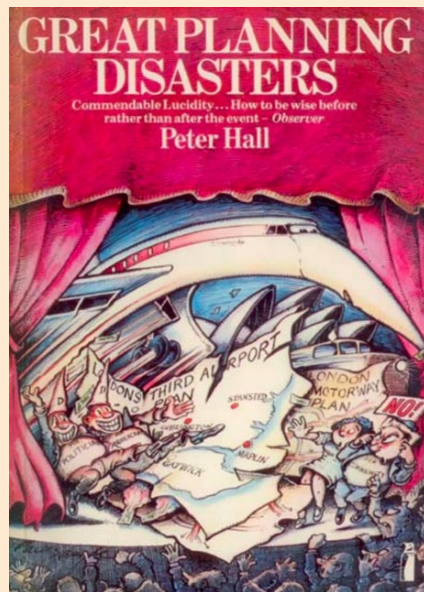
** La convention d'Aarhus est un accord international portant sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Elle garantit l'accès à l'information environnementale à tous les citoyens, ce qui inclut tous les documents relatifs aux projets d'urbanisme, en particulier les demandes de permis de construire.

1947-1979 : des dispositifs participatifs pionniers

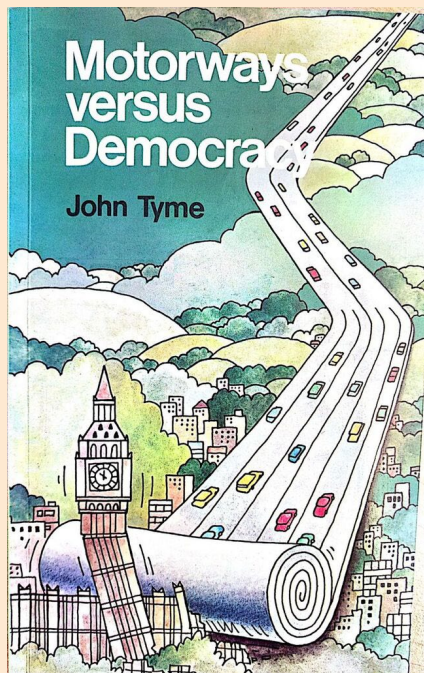
Dès la période de l'après-guerre, au moment où le *Town and Country Planning Act* de 1947 nationalisait les droits à construire, des circulaires ministérielles encourageaient les collectivités locales à organiser des expositions publiques des plans d'urbanisme, dans l'esprit des propositions d'urbanisme civique formulées par Patrick Geddes au début du XX^e siècle.

Des municipalités comme Hornsey, dans le nord de Londres, prirent ainsi l'initiative de mener des consultations, dans lesquelles elles demandaient très directement aux visiteurs de ces expositions s'ils partageaient leur vision du futur urbain de la collectivité. Jusqu'aux années 1980, la participation désignait la mise à disposition des documents d'urbanisme auprès des habitants et la possibilité de commenter les propositions de plan. Elle était soutenue par les cadres de l'administration centrale, soucieux de se décharger d'une partie de leur prérogatives auprès des collectivités locales¹.

A partir des années 1960, plusieurs publications encouragèrent une évolution des pratiques d'urbanisme et d'aménagement en prônant une plus grande concertation avec les citoyens. En 1965, le *Planning Advisory Group* publia ainsi un rapport intitulé *The future of development plans*, qui inspira



Deux ouvrages pointant le déficit de concertation à l'origine des conflits d'aménagement des années 1960 et 1970.



le rapport de la commission présidée par le député Arthur Skeffington, *People and Planning*, publié en 1969.

Sur la base de ces recommandations, les lois du *Town and Country Planning Act*, publiées en 1968 et en 1971, exigeaient la tenue systématique de consultations publiques pour les plans locaux d'urbanisme. Dans une organisation reproduisant la division scalaire du travail de gouvernement dans l'Angleterre d'après-guerre, l'échelon national se chargeait de la définition des priorités et de l'allocation des usages du sol, tandis qu'il incombait aux autorités locales de recueillir les éventuels commentaires des administrés.

Malgré ces évolutions, le circuit de la prise de décision n'offrait pas de moment de mise en débat de la planification des grands projets d'infrastructure, d'équipement et d'habitat, qui restaient conçus et décidés au niveau national. Face à ce déficit de concertation, en particulier avec les riverains, plusieurs conflits émergèrent autour des grands projets d'infrastructures, ce que Peter Hall, une grande figure de l'urbanisme britannique, a raconté dans son ouvrage *Great planning disasters*². En soulignant l'insuffisance de communication entre les différentes parties prenantes, il y relate notamment l'échec de la construction du réseau autoroutier londonien, un des projets d'urbanisme les plus coûteux de l'après-guerre.

¹ Rydin Y. (1999), « Public Participation in Planning », dans Cullingworth, J. B. (dir.), *British Planning: 50 Years of Urban and Regional Policy*, The Athlone Press, p. 184-197.

² Hall P. (1982), *Great Planning Disasters*, University of California Press (2e ed.).

La fermeture du jeu démocratique pour les grands projets urbains pendant les années 1980

À rebours des premières tentatives de faire évoluer les pratiques d'urbanisme dans un sens plus participatif et de favoriser des procédures de concertation, la décennie 1980 se caractérisa par une reconfiguration de l'ordre urbain et une fermeture du jeu démocratique pour les grands projets d'urbanisme. Le temps accordé aux débats publics et aux procédures consultatives fut significativement réduit, les procédures de débat public contournées pour accélérer les prises de décisions par le gouvernement central, aux dépens des gouvernements locaux, dessaisis de leurs prérogatives d'aménagement.

La machine thatchérienne de la production urbaine ajouta ainsi à la division scalaire de la participation d'après-guerre une nouvelle figure : l'enclave stratégique. Ainsi la *Urban Development Corporation* était un territoire d'exception échappant aux procédures de droit commun. Dans son étude de l'espace public des Docklands, Perrine Michon³ montre comment, régie par des arrangements partenariaux associant des experts et des administrateurs, des représentants du gouvernement central et des acteurs économiques, cette société se substituait aux pouvoirs représentatifs

locaux dans la régulation de l'urbanisme. À ce dessaisissement des représentants élus locaux s'ajoutait une révision à la baisse des procédures consultatives, ce qui diminuait les possibilités de mise en débat des projets dont la réalisation était prévue.

Dans les espaces qui n'étaient pas administrés directement par le pouvoir central à l'instar de la *Urban Development Corporation* des Docklands, le gouvernement utilisait les procédures de *special development order*, conçues initialement pour protéger le patrimoine national, afin de contourner

Quartier des Docklands, 1987. Une affiche dénonce l'augmentation du trafic routier entraîné par le développement du quartier monofonctionnel de Canary Wharf, réalisé sans concertation avec les riverains. Source : The Guardian, 28/01/2015, "Canary Wharf timeline: from the Thatcher years to Qatari control".



les exercices de débat public. Andrew Thornley, témoin de ces mutations, a documenté en détail le recours à ces procédures à Londres⁴. Créées en 1971⁵, elles permettaient que soient débattus au Parlement les projets d'infrastructure majeurs et ceux impliquant un site patrimonial d'importance nationale. Une fois la procédure mise en place, les autorités administratives locales étaient dessaisies de leurs prérogatives en matière d'aménagement et la décision revenait au Parlement. À Londres, le réaménagement de la rive sud de la Tamise (South Bank), à cheval sur les boroughs de Southwark et de Lambeth, a offert un exemple édifiant du recours à cet outil pour affaiblir la parole des pouvoirs locaux dans les conflits d'urbanisme.

Quartier de gare et d'entrepôts, urbanisé depuis la première moitié du XX^e siècle, South Bank possédait, dans les années 1980, une faible valeur patrimoniale. En 1981, deux projets de requalification du quartier étaient en concurrence :

★ Le premier défendait la construction de nouveaux logements sociaux. Il était soutenu par les conseillers municipaux de Lambeth et de Southwark et par les associations d'habitants de Coin Street et de Hay's Warf, situés respectivement derrière la gare de Waterloo et à proximité de London Bridge.

³ Michon P. (2008), « Le partenariat public-privé et la régénération urbaine. L'exemple des Docklands », *Géocarrefour*, 83/2, p. 119-128.

⁴ Thornley A. (1991), *Urban planning under Thatcherism: the challenge of the market*, Taylor et Francis.

⁵ Article 24 du Town and Country Planning Act de 1971.

★ Sur ces terrains à faible valeur d'échange mais à très forte valeur d'usage, des promoteurs du quartier d'affaires de la City proposaient de construire un nouveau quartier de bureaux. Arrimés aux circuits internationaux de financement de la production urbaine⁶, ils bénéficiaient du soutien du gouvernement.

À la suite d'un conflit de plusieurs mois opposant les pouvoirs locaux et les promoteurs, le ministre de l'Environne-

ment choisit de recourir à une procédure de *special development order*, malgré les nombreuses protestations émanant des associations professionnelles d'urbanistes, dénonçant son caractère non démocratique. Cette procédure [de *Special Development Order*] fut finalement accordée mais la faille du promoteur entraîna l'interruption du projet. Du fait de ce revers, le soutien politique et financier apporté par le pouvoir métropolitain, le *Greater London Council*, permit de maintenir

le site de Coin Street dans le giron des associations de riverains et de commerçants locaux. À rebours de l'isolat des Docklands, aménagés sans faire grand cas des demandes sociales et politiques locales, le cas de Coin Street constitue un des rares exemples de grand projet urbain concerté pendant les années 1980, nourrissant encore aujourd'hui la nostalgie d'une alternative aux projets urbains entrepreneuriaux qui caractérisent depuis l'urbanisme londonien.

Les dispositifs participatifs locaux et l'urbanisme entrepreneurial de la troisième voie néo-travailliste

Contrastant avec l'urbanisme autoritaire thatcherien, les politiques urbaines menées par les néo-travaillistes entre 1997 à 2010 ont incarné une période de renouveau de l'ingénierie publique de la participation dans l'urbanisme, sans remise en cause des orientations entrepreneuriales des projets urbains subventionnés par les pouvoirs publics. L'introduction de

Carte postale produite lors de la campagne d'opposition au projet d'extension de la City sur la rive sud dans le quartier de Coin Street (1987). Source : Victoria and Albert Museum Department of Prints, Drawings and Paintings Accession Register for 1990.



⁶ Le projet est porté par *Arunbridge*, soutenu par un financement dubaïote, *Greycoat Estates*, fondé en 1976 par des promoteurs actifs dans la City et *St. Martins Property Corporation*, financé par le fonds royal d'investissement du Koweït.

nouveaux dispositifs participatifs à l'échelon local est ainsi venue renforcer la présence d'acteurs non gouvernementaux dans la définition et la conduite des stratégies urbaines et faciliter ainsi la présence d'acteurs de la société civile aux côtés de ceux issus du secteur de la promotion immobilière. Toutefois, cette présence n'a pas garanti pour autant une égalité dans la considération de leurs demandes respectives, conduisant à l'émergence de nouveaux conflits.

Le programme phare des néo-travailleurs, le *New Deal for Communities* (1998-2011), accordait une place importante aux représentants de la société civile.

La tenue régulière de forums de concertation accompagnait l'élection de représentants locaux siégeant dans les conseils d'administration des sociétés en charge de la conduite des projets urbains. Néanmoins, l'impératif de mener conjointement les programmes de rénovation urbaine avec des partenaires privés a toutefois conduit à une prise en compte inégale des revendications des différents protagonistes dans la prise de décision, à l'origine de nombreux conflits.

Deux facteurs expliquent la multiplication des conflits dans les années 2000 :

- ★ Le consensus établi dans les arènes participatives n'a pas été respecté, certains acteurs ayant pu imposer leur demandes alors qu'elles étaient contraires à ce qui avait été collectivement décidé ;
- ★ L'ouverture des dispositifs participatifs mis en place par la puissance publique est restée relative, la légitimité à prendre

part à l'un ou l'autre de ces dispositifs dépendant de la capacité à fournir des ressources pour réaliser les stratégies urbaines.

Les pratiques d'urbanisme négocié propres à la production urbaine londonienne ont eu pour effet de renforcer le « feuilletage » des légitimités à prendre part à la définition des stratégies urbaines. Depuis 1971, la loi autorise en effet la mise en place de négociations entre les aménageurs et les promoteurs en amont des dépôts de permis de construire afin de déterminer la forme et le montant des dédommagements versés par le promoteur aux collectivités locales. Ces contributions, désignées sous le terme générique de *planning gain*, prennent différentes formes : des contributions financières, la construction de bâtiments pour des équipements collectifs (écoles, centres de soin), l'édification de logements sociaux, des opérations de rénovation urbaine ou de requalification des espaces publics.

À Londres, dans les espaces les moins favorisés, notamment les quartiers situés autour du cœur métropolitain, ces contributions ont joué un rôle crucial dans le financement des services collectifs. Les municipalités ne pouvaient pas refuser de s'associer à des partenaires privés sous peine de ne pas pouvoir financer la construction de nouveaux équipements collectifs. La nécessité d'identifier des potentialités d'investissement à destination des acteurs privés a été ainsi renforcée par les pratiques qui soumettent la fourniture de services locaux à la croissance immobilière.

Le tournant néo-conservateur entre le renforcement des dispositifs participatifs locaux et la centralisation stratégique

Depuis 2010, le retour au pouvoir des conservateurs s'est traduit par un recentrage du discours politique en matière d'urbanisme sur l'importance de l'échelon local pour la fourniture des services et l'organisation des dispositifs participatifs. Ce recentrage du discours s'est accompagné de nombreuses coupes budgétaires qui ont touché de plein fouet les départements d'urbanisme des collectivités locales.

Avec ces coupes budgétaires, les dispositifs néo-travailleurs n'ont pas disparu mais ils ne sont plus, dans les faits, animés par les services municipaux. Il incombe désormais aux citoyens les plus actifs d'animer les nouveaux forums de proximité autogérés, dénommés *neighbourhood forums*, institués par la réforme du gouvernement local en 2011⁷.

⁷ Drozd M. (2012), « La réforme du gouvernement local à Londres : association ou abandon des citoyens ? », *Métropolitiques*. <http://www.metropolitiques.eu/La-reforme-du-gouvernement-local-a.html>

Dans le cas de Londres, notre observation de la constitution d'un des premiers exemples de ce type de dispositif illustre comment leur gouvernance s'est recentrée sur les citoyens-experts. La mise en œuvre d'un *neighbourhood forum* nécessite en effet des ressources et des moyens assez importants. Elle requiert notamment la rédaction de statuts, la réalisation d'une étude d'impact, l'organisation de plusieurs réunions avec des acteurs locaux pour créer le comité d'organisation, autant d'actions qui étaient précédemment prises en charge par les administrations locales.

Si la gestion des forums de proximité a été transférée à la société civile, il n'en est pas de même de celle des forums des « parties prenantes », rassemblées dans un autre dispositif de concertation, le *local strategic partnership*. Forum créé dans le cadre des réformes néo-travailleuses de 2004, il est animé par les collectivités locales et réunit les bailleurs, les promoteurs et les propriétaires fonciers, soient les acteurs nécessaires à la réalisation de la stratégie immobilière des collectivités. Contrairement aux *neighbourhood forums*, ces partenariats publics-privés ne sont pas ouverts aux représentants de la société civile, ce qui traduit la différenciation des catégories de populations amenées à prendre part aux débats et aux concertations relatives aux projets urbains. Initiés par les néo-travailleuses, ces dispositifs ont été maintenus par les conservateurs et les libéraux-démocrates.

Au niveau national, on observe une évolution similaire de la gouvernance des grands projets d'infrastructure.

Alors que ces derniers faisaient systématiquement l'objet d'une enquête publique, ils sont désormais seulement étudiés par un panel d'experts, réunis dans la *Major Infrastructure and Environment Unit*. Ce panel est une commission d'experts membres du *Planning Inspectorate*, une institution en charge de la régulation de l'urbanisme au Pays de Galles et en Angleterre. Il faut rappeler que, depuis 1998 et les lois de décentralisation, l'Ulster et l'Ecosse sont dotées de leurs propres organes de régulation de l'urbanisme et de l'aménagement.

En amont de la prise de décision qui s'effectue au niveau ministériel, cette commission instruit les demandes de permis de construire pour les projets d'équipements considérés comme stratégiques. Le travail de concertation avec les riverains et les représentants de la société civile est alors transféré au déposant du permis, qui doit faire la preuve de la prise en compte des demandes des parties prenantes du projet.

Dans un deuxième temps, les membres de la société civile peuvent soumettre par écrit leurs éventuels commentaires supplémentaires. Ce qui relevait précédemment d'un travail d'enquête mené par un expert mandaté par la puissance publique est dès lors supprimé, au profit d'une procédure où le temps de mise en débat du projet avec la société civile est considérablement réduit et où peu de ressources publiques sont consacrées à l'élaboration de dispositifs de concertation accessibles aux riverains et aux organisations non-gouvernementales. Amorcée par les néo-travailleuses à

la veille de l'alternance, la réforme a été poursuivie par les conservateurs et les libéraux-démocrates.

En répondant au souhait d'accélérer l'attribution des permis de construire pour les grands projets d'équipements, cette réforme a donné un coup d'arrêt à la démocratisation des politiques publiques d'urbanisme et d'aménagement.

Contrairement à d'autres sphères de l'action publique comme la santé, où on a pu observer un approfondissement des procédures de débat public par des innovations procédurales (les scrutins délibératifs, les référendums ou les conférences de consensus, les jurys citoyens...), la construction de nouvelles infrastructures et les grands projets d'équipements connaissent au contraire une centralisation des débats vers des sphères d'expertise moins ouvertes à la participation de la société civile.

L'évolution des dispositifs de concertation dans les grands projets d'urbanisme

S'il est difficile de parler d'un tournant participatif pour les grands projets d'infrastructure et d'équipement, qu'en est-il des grands projets urbains ? De nouveau, l'expérience londonienne permet de saisir au concret les évolutions récentes des modes d'association des

citoyens à la prise de décision territoriale. L'exemple du réaménagement du *Bishopsgate Goodsyrd*, une friche ferroviaire située à l'est de la *City*, fournit un exemple du fonctionnement des arènes de concertation autour d'un site stratégique de renouvellement urbain.

Le site s'étend sur 4,5 hectares. Il est situé en lisère du quartier d'affaires, à quelques encablures de *Liverpool Street*, un des principaux nœuds de transport de la capitale. Ancienne possession de *Railtrack*, l'opérateur du réseau de voies ferrées, il a été racheté en 2002 par un consortium de promoteurs d'envergure internationale qui proposaient de requalifier la friche autour d'un projet de grande ampleur dans le prolongement morphologique et architectural du centre financier, aux portes du quartier historique de l'*East End*.

Après un épisode conflictuel qui avait conduit au retrait du premier projet en 2008, les collectivités dans lesquelles se situe la friche organisèrent une concertation afin d'éviter d'éventuelles protestations futures. Tandis que les promoteurs prenaient en charge la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble du site, les administrations locales se chargeaient de la concertation auprès des administrés. Cette concertation, une procédure *ad hoc*, était organisée dans le but de faciliter l'acceptabilité sociale de ce grand projet contesté et de permettre d'atteindre, en amont de l'instruction du permis de construire, un consensus concernant les orientations du projet (activités, densités, formes architecturales). Dans ce contexte, les

dispositifs participatifs constituaient des outils de réduction des risques de conflits pour des projets à l'acceptabilité sociale incertaine.

Pendant dix semaines, les services municipaux déploieront l'ensemble du dispositif qui visait à impliquer les riverains. Les conseillers municipaux étaient également été invités à participer aux ateliers et à repérer les éventuels points de désaccord. Le plan initial évolua significativement sous l'influence des participants. Il finit par inclure des recommandations concernant la localisation des immeubles de grande hauteur au sein du plan-masse, ce qui était la principale préoccupation des riverains.

Le plan publié en 2010 reflétait le consensus ainsi construit : la zone était présentée comme un prolongement fonctionnel de la *City*, orienté vers la croissance des emplois, dans laquelle les immeubles de grande hauteur étaient consignés dans la partie la plus proche du centre d'affaires de la *City*. Pour le reste du territoire, les riverains acceptaient le principe d'une densification du site. Cette proposition avait reçu le soutien des services municipaux de l'habitat et des élus, qui pouvaient ainsi espérer augmenter l'offre de logements sociaux et intermédiaires.

Le consensus établi en 2010 a été remis en cause par la crise financière qui a affecté les prévisions des promoteurs. Les demandes pour de nouvelles surfaces du bureau diminuaient face à un marché de l'emploi dans la finance

en perte de vitesse. L'extraordinaire inflation des valeurs immobilières résidentielles dans le centre de Londres conduisit les promoteurs à envisager un plan alternatif. Ils souhaitaient profiter de ce nouveau contexte pour proposer la construction d'un quartier de tours résidentielles autour d'un nouveau centre commercial d'envergure métropolitaine.

Ce plan nécessitait de mener à nouveau un travail de concertation avec les riverains en amont du dépôt du nouveau permis de construire. Entre-temps, les coupes budgétaires affectant les collectivités locales avaient lourdement diminué les capacités des municipalités de mener une consultation semblable à celle qui avait été réalisée en 2010.

La nouvelle loi-cadre d'urbanisme, le *National planning policy framework* de 2012, a permis du reste aux municipalités de déléguer aux promoteurs la phase de concertation. Les promoteurs ont délégué à un cabinet de consultants l'organisation de cette concertation qui s'acheva en février 2014 par la proposition de relever le plafond des hauteurs de tous les bâtiments inclus dans le projet initial et de construire deux tours résidentielles de 55 étages ne contenant ni logements sociaux ni logements intermédiaires.

Après la publication des résultats de cette concertation, les associations de riverains décidèrent de contester l'ensemble du projet en lançant une campagne médiatique s'appuyant sur la production d'une contre-expertise

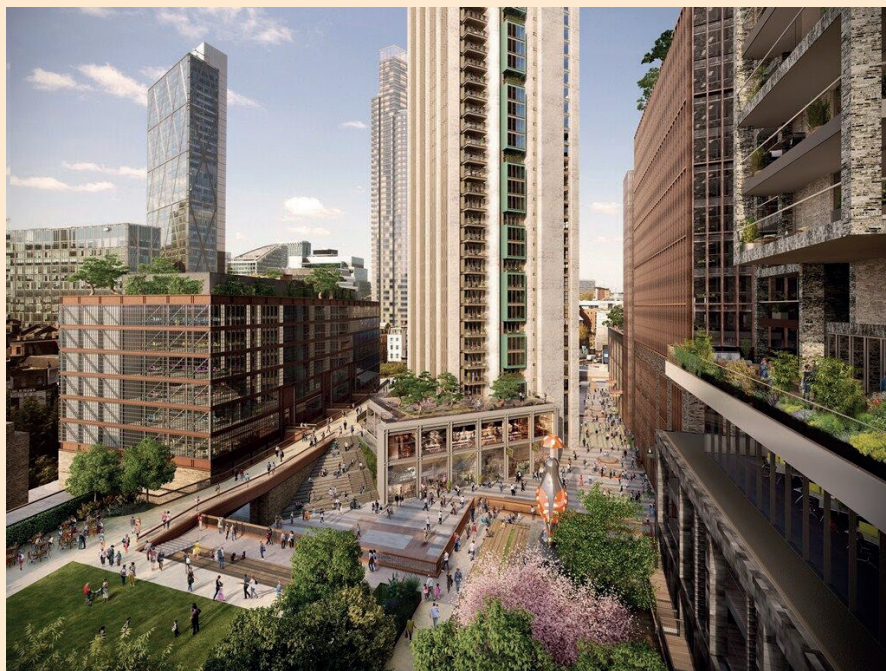
et en dénonçant les conditions de la concertation. Le constat qu'aucune égalité de statut n'avait été donnée à leurs demandes par rapport aux intérêts des promoteurs nourrissait leur mécontentement.

Bénéficiant du soutien des services municipaux, qui étaient soucieux d'obtenir plus de logements sociaux et intermédiaires sur le site, ils commandèrent des études de contre-expertise afin de montrer comment un projet alternatif permettrait de diversifier

La proposition du promoteur, mettant en valeur la continuité morphologique avec le tissu urbain du quartier d'affaires de la City. Source : <http://thegoodsyardslondon.co.uk/> ▼



▲ Image du site prise en 2015 par l'auteur, en direction du nord-est depuis le quartier d'affaires.



l'offre de logements proposée tout en respectant les mêmes niveaux de densité. Les associations de riverains finirent par obtenir la publication des documents commerciaux du projet, qui n'avaient été soumis à un débat contradictoire ni dans les arènes participatives en amont du dépôt du permis, ni lors de son instruction. Ils dénonçaient ainsi l'asymétrie d'information entre les parties prenantes du projet.

Ces associations parvinrent à monter une campagne médiatique prenant

pour cible à la fois les modalités de la concertation et le manque de logements sociaux et intermédiaires. La mobilisation finit par entraîner l'interruption du projet et le dessaisissement des pouvoirs locaux de l'instruction de la demande de permis, qui revenait alors au Grand Londres. Les élections municipales de mai 2016 ont suspendu la décision finale, qui n'était toujours pas été prise par le maire de Londres au moment de l'écriture de cet article.

En définitive, deux facteurs expliquent cette nouvelle phase de conflit malgré la mise en place d'un dispositif de concertation :

- ★ l'inégalité du traitement des revendications et des demandes des parties prenantes du projet : les riverains, les promoteurs, les services municipaux ;
- ★ la restriction des sujets soumis au débat. Les riverains constataient ainsi que le consensus qu'ils avaient contribué à établir n'était pas respecté, en raison des évolutions conjoncturelles du marché immobilier.

Or, cette question de l'économie d'un projet, de son financement et de sa rentabilité peine à être discutée collectivement, alors qu'elle se situe au cœur de la forme du projet final. Elle devrait, à ce titre, constituer un des principaux sujets de débat au sein des arènes participatives.

Nous parvenons ici aux limites de la démocratisation contemporaine de l'urbanisme londonien, où les dynamiques financières de l'évolution des marchés immobiliers, pourtant fon-

damentales dans l'économie générale des grands projets urbains, échappent au débat public. Dans cette configuration entrepreneuriale, les arènes participatives n'assurent pas l'égalité de statut et de représentation nécessaires à la tenue de débats délibératifs⁸. Cela entraîne de nouvelles figures de situations conflictuelles, générées par une demande d'élargissement du jeu politique des riverains qui, pour autant qu'ils prennent part aux dispositifs de concertation, restent *de facto* exclus de la conduite des projets urbains.

Conclusion

Le Royaume-Uni a connu un "tournant participatif" en demi-teinte, en particulier en ce qui concerne l'urbanisme et les projets d'infrastructure et d'équipement. Alors que dans d'autres domaines comme la santé publique, la participation du public a été activement sollicitée pour alimenter des dispositifs délibératifs, le champ de l'urbanisme a connu au contraire une restriction des modalités et de la portée de la participation des citoyens.

Après une période après-guerre où les procédures de consultation s'étaient généralisées au niveau local, la décennie 1980 a amorcé une phase de centralisation des décisions et d'affaiblissement des procédures de concertation pour les grands projets d'urbanisme et d'aménagement. La période néo-travailleuse de la fin des années 1990 à 2010 s'est accompagnée, quant à elle, d'une phase de création institutionnelle en faveur d'une plus grande implication des citoyens dans la définition des politiques publiques.

Paradoxalement, l'isolement des différents dispositifs ainsi créés a eu pour effet de renforcer les différences de légitimité à effectivement prendre part à la définition des priorités urbaines. La transition vers les gouvernements conservateurs a eu pour effet de poursuivre et renforcer ce hiatus. Si la réforme du gouvernement local a permis aux citoyens-riverains de définir les priorités d'urbanisme de leur quartier, les grands projets urbains, d'infrastructure et d'équipement sont désormais décidés dans des sphères qui échappent au contrôle direct des citoyens.❖

⁸ Jean-Michel Fourniau, 2007, « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales*, XLV-136, disponible en ligne <http://ress.revues.org/95>

La participation des citoyens dans les décisions publiques : interpréter la vitalité contemporaine du référendum local aux États-Unis

Cynthia Ghorra-Gobin, géographe, directrice de recherche émérite CNRS au CREDA (Université Sorbonne Nouvelle-Paris 3)

La thématique de la participation des citoyens dans les débats et les décisions publiques n'est pas récente dans les sciences sociales et dans le champ de l'urbanisme en France comme aux États-Unis.

De nombreux chercheurs et urbanistes se réfèrent aujourd'hui encore à l'article de Sherry R. Arnstein, paru en 1969 dans la revue des urbanistes américains sous le titre de « A ladder of citizen participation » (une échelle de la participation des citoyens). Ce texte, largement diffusé dans des anthologies sur la ville, associe la participation des citoyens à l'émergence d'un « pouvoir » citoyen et se montre plutôt critique à l'égard des autorités locales soucieuses de maintenir leur pouvoir. À partir d'une typologie de la participation, qui va de la simple information aux usagers des services publics à leur rôle effectif

dans le processus décisionnel, l'article présente l'intérêt de différencier la participation issue d'une mobilisation sociale (Arnstein 1969 ; Castells 1983 ; Opillard, 2015 ; Paddeu, 2016) de la participation institutionnelle (Donzelot et Epstein, 2006 ; Bacqué et Sintomer, 2011).

Aussi le présent article part-il de la distinction entre ces deux catégories de la participation pour mettre en perspective la dynamique de cette participation comme élément d'un dispositif institutionnel en faveur d'investissements publics dans le champ de la mobilité aux États-Unis.

Sur la base d'entretiens menés aux États-Unis auprès de chercheurs et de responsables locaux au cours de deux missions, l'une à Los Angeles et l'autre à San Francisco¹, l'article propose de

discuter du développement significatif de la participation des citoyens au travers de référendums locaux qui se sont multipliés au cours des dernières décennies.

Lors des dernières élections présidentielles en novembre 2016, de nombreuses mesures ont été soumises aux électeurs au niveau des États fédérés, des comtés et des municipalités dans des domaines aussi variés que la fiscalité, l'aide aux sans abris, les services publics comme l'eau, l'école et la mobilité. Il revenait aux citoyens de se prononcer sur le financement d'opérations et sur

¹ Le séjour à Los Angeles en 2013 s'est déroulé dans le cadre d'une mission d'études organisée par le département de géographie de l'École Normale Supérieure (Paris) en relation avec les chercheurs du Luskin School of Public Affairs de UCLA (Université de Californie, Los Angeles). L'auteur a été professeur invitée pour un semestre (2015) à UC Berkeley (Université de Californie, Berkeley) où elle a poursuivi les entretiens.



Le (récent) métro de la métropole de Minneapolis Saint-Paul (Minnesota) inclut les cyclistes parmi ses usagers. ©Cynthia Ghorra-Gobin

des projets relevant du service public. En d'autres termes, les élus sollicitent le point de vue des électeurs et leurs engagements au travers de référendums locaux pour promouvoir leur politique publique.

Mais quelle est la distinction que font les Américains entre l'« initiative » et le « référendum » ? Quels sont les liens entre les deux procédures ? Quelle est l'interprétation que donnent les chercheurs américains sur la participation concernant le secteur de la mobilité ? Que faut-il en déduire ?

Différencier

« l'initiative » du

« référendum »

Aux États-Unis, la participation des citoyens, au niveau de l'état fédéré et au niveau local, se lit à travers trois concepts : *initiative*, *référendum* et *recall* (Ginsberg, Lowi & Weir, 2003). Tous les trois renvoient au principe de soumettre au vote des citoyens des programmes et des mesures qui engagent l'avenir, d'où l'expression *ballot measures*.

Les définitions

La référence à ces trois concepts dans les institutions américaines remonte au début du XX^e siècle, au moment de la période dite progressiste. « L'ère progressiste » correspondait à une prise de conscience par les citoyens de la corruption de la vie politique et à leur



Le Mall of America (un haut lieu de la société de consommation) est relié aux centre-villes de Minneapolis et Saint-Paul par le métro ©Cynthia Ghorra-Gobin

volonté d'inventer de nouvelles formes d'intervention civique de manière à assurer un contrôle citoyen.

En Californie, le gouverneur Hiram Johnson, qui fut également fondateur du parti progressiste, avait institutionnalisé ces trois concepts en 1912².

★ *L'initiative* fait référence à une mesure proposée par les citoyens au travers d'une longue procédure qui consiste à élaborer une pétition, à recueillir un certain nombre de signatures (le chiffre peut varier d'un état à un autre) et à la diffuser dans les médias. En d'autres termes, les citoyens sont à l'origine d'un mouvement et d'une procédure visant à modifier la vie politique. La révolte des contribuables des années 1970, qui se manifestait dans plusieurs états fédérés, relevait de la procédure de l'initiative.

★ Le « *référéndum* renvoie à une mesure proposée par les élus et soumise au vote des électeurs avant qu'elle ne soit adoptée en tant que politique publique.

★ Le *recall* désigne une initiative de citoyens visant à renverser l'élu ou l'élue, au pouvoir et de le ou la destituer de ses fonctions.

L'analyse de la pertinence de ces trois procédures, considérées comme des outils politiques à la portée des citoyens, a été travaillée par de nombreux juristes dont David L. Callies (1991).

² En dépit de ses importantes réformes, la notoriété de Hiram Johnson s'est par la suite estompée en raison de sa position non interventionniste dans les affaires internationales au cours de la Deuxième Guerre mondiale.

Dans un article de 1991, cet auteur ne se limite pas à retracer l'histoire de l'ambition démocratique au tournant du 20^{ème} siècle, il rappelle aussi la diversité des thèmes faisant l'objet de revendications politiques.

★ Au cours de l'ère progressiste, les initiatives et les référendums étaient centrés sur des thématiques sociales et morales, comme le travail des enfants, la journée de huit heures, le suffrage des femmes, le jeu (*gambling*) et la prohibition.

★ Dans les années 1930, il était plutôt question de l'aide sociale et de la lutte contre l'alcoolisme.

★ Puis, pendant les années 1950 et 1960, les enjeux liés aux droits et aux libertés civiques concernant l'accès au logement social et la peine de mort étaient jugés prioritaires.

★ Au cours des années qui ont suivi, la thématique de la protection de l'environnement (eau, air, espaces naturels) a été très prisée.

★ Au début du XXI^e siècle, la mobilité s'inscrit comme une thématique centrale des référendums locaux aux États-Unis (Goldman & Wachs, 2003).

L'importance de l'année 2016 pour les référendums sur la mobilité

Les élections de novembre 2016 ont certes été marquées par l'élection du président Trump. Mais elles furent également l'occasion pour les citoyens de s'exprimer sur de nombreuses

mesures à l'échelle locale ou encore à l'échelle de l'État fédéré.

D'après *Transportation for America*³, une association réunissant des élus, des citoyens et des entreprises et œuvrant dans le but d'assurer l'attractivité des villes et des territoires, l'année 2016 a été marquée par la croissance de référendums locaux dans le domaine des transports. Le site liste les noms de 27 localités (municipalités ou comtés) ayant organisé des référendums pour assurer l'amélioration des conditions de la mobilité. La majorité des référendums s'est traduite par des votes positifs : seuls neuf d'entre eux auraient été rejetés. Ce constat permet d'en déduire qu'un dialogue enrichissant s'établit entre les élus et les administrés sur la thématique du financement de la mobilité et notamment du transport en commun.

Dans le comté de Los Angeles, la mesure M (*Measure M*) a été adoptée suite au référendum du 8 novembre 2016. Une grande majorité des électeurs (71%) a ainsi accepté une hausse de 0,50 cents de la sales tax (la tva locale)⁴ dans le but de faciliter la mobilité des habitants. Les projets concernent une sérieuse augmentation de l'offre de transports en commun, l'instauration de nouvelles voies de covoiturage sur les autoroutes, la création de nouvelles pistes pour les cyclistes et la réfection de trottoirs. D'après les prévisions du *Los Angeles County Economic Development*, les autorités publiques pourraient ainsi générer 860 millions de dollars d'investissement au cours de l'année 2017 et assurer la création de 465.690 nouveaux emplois.

Un référendum à l'initiative des élus a également été approuvé par les 2/3 des électeurs de la ville d'Indianapolis, le 8 novembre 2016, pour doter la ville d'une nouvelle flotte de bus. Il faisait suite à une étude de 2015, conduite par une équipe du département d'économie de Harvard, qui indiquait que les inégalités sociales et la pauvreté des habitants relevaient en grande partie des questions de mobilité, d'où l'idée de faciliter l'accès des personnes non motorisées aux emplois grâce à une nouvelle offre de transports en commun. Pour les chercheurs américains, le référendum d'Indianapolis peut être qualifié de « révolutionnaire » dans la mesure où les électeurs ont approuvé une taxe de 0,25 cents sur leurs revenus.

C'est la première fois qu'un référendum en vue d'assurer des investissements publics concernait directement les salaires des habitants. Il est important de rappeler que le gouverneur de l'Indiana, Mike Pence, l'actuel vice-président des États-Unis, avait approuvé le choix de la municipalité en 2015 et permis l'organisation du référendum⁵.

³ Consulter le site <http://t4america.org>

⁴ La sales tax est une taxe locale prélevée sur les ventes et achats. Le présent article évoque ainsi l'expression « TVA locale ».

⁵ Mike Pence est l'actuel vice-président des États-Unis.

La participation institutionnelle vue par les chercheurs de la mobilité

Depuis une vingtaine d'années environ, les gouvernements locaux ont de plus en plus recouru à la participation des citoyens pour assurer le financement de nouveaux projets dans le secteur de la mobilité.

Les chercheurs ont inventé l'expression de *local option transportation taxes* (LOTT) pour désigner cette procédure (Goldman & Wachs, 2003). Puis ils ont préféré parler de *local transportation sales taxes* (LTST), ce qui désigne sur le mode explicite la hausse de la TVA locale au profit des transports.

La LTST présente quatre caractéristiques :

- ★ elle doit être approuvée par une grande majorité d'électeurs ;
- ★ des financements sont mobilisés pour des projets situés uniquement sur le territoire des électeurs ;
- ★ la TVA locale est limitée dans le temps (une dizaine d'années environ) ;
- ★ le programme d'opérations soumis aux électeurs doit lister des informations précises concernant les coûts financiers et les délais. L'enjeu du référendum se situe au niveau de la collecte d'une nouvelle taxe dont le montant peut varier d'une localité à une autre au sein d'un même état fédéré. Les revenus liés à cette hausse représentent une part importante du financement des travaux pour la mobilité (Mackey, 1997).

Les changements liés à la participation des citoyens

Les premières études sur l'impact de la participation des habitants dans le cadre de référendums locaux centrés sur les transports ont porté sur le plan local d'urbanisme (Callies & Curtin, 1990).

Il a toutefois fallu attendre l'étude réalisée par Martin Wachs et Todd Goldman (2002) pour se faire une idée plus précise du sens à donner à la participation des habitants. Leur étude (est basée sur des données figurant dans les statistiques nationales de la *Federal Highway Administration*, de la *Federal Transit Administration*, du Bureau du recensement ainsi que par une enquête menée dans douze états fédérés.

Les chercheurs insistent sur le contraste marqué entre l'histoire urbaine et la période contemporaine.

Autrefois, la mobilité était principalement financée par des taxes dont les montants étaient décidés à l'échelle de l'État fédéral et des états fédérés comme la taxe sur l'essence et la taxe d'enregistrement des véhicules (cartes grises).

A présent, la participation des citoyens au niveau local assure une part non négligeable du financement de la mobilité au travers de l'augmentation de la TVA locale. Ce tournant en faveur de la participation des habitants, avec une majorité des 2/3 des votes, s'est progressivement imposé à la suite de la révolte des contribuables des années 1970. Les chercheurs

font ainsi référence à la Proposition 13 de la Californie en 1978, qui a limité le plafond de la taxe foncière à 1% de la valeur vénale du bien, alors qu'elle pouvait atteindre 2%, pour expliquer le souhait des citoyens d'être désormais associés à toute décision concernant les investissements publics. Rappelons que la Proposition 13 relevait d'un référendum populaire, c'est-à-dire qu'elle était issue d'une « *Initiative* ». Elle avait de fait mobilisé de nombreux acteurs et beaucoup de moyens (Callies & Curtin, 1990).

La hausse de la TVA locale, qui permet de financer de nouveaux services de mobilité ou de nouvelles infrastructures, est perçue comme une taxe relevant de l'« équité horizontale » (Goldman & Wachs, 2003), dans la mesure où les habitants paient un montant équivalent et bénéficient de l'ensemble des investissements publics. Mais ce principe d'équité n'est valable que si les projets locaux incluent différents modes de transports. La hausse de la TVA locale concerne ainsi, le plus souvent, les usagers des transports en commun, les cyclistes et les piétons ainsi que les automobilistes. La TVA locale est également payée par deux catégories d'usagers qui ne résident pas sur le territoire où se déroule le référendum : les touristes et les gens de passage.

La participation des habitants au travers de la pratique du référendum local à l'initiative des élus est perçue comme un processus relevant d'une politique de décentralisation (*devolution*) des décisions d'investissements publics dans le secteur de la mobilité.

Pour Martin Wachs (2002), ce fait représente plus qu'un « tournant » : il peut être interprété comme une « révolution ». La décision des élus est motivée par un réel souci de l'amélioration de la mobilité quotidienne des habitants. Il s'agit également d'aller dans le sens d'une progressive mixité des modes de transport. En d'autres termes, les élus locaux seraient d'accord pour sortir du principe de l'hégémonie de la voiture à condition de recueillir l'aval des citoyens. Assurer la participation des citoyens exige de l'élus ou de l'élue et de son équipe une solide argumentation des projets ; reposant sur des études et des données chiffrées. Il revient également aux autorités publiques d'organiser la campagne précédant le référendum.

La participation des citoyens indissociable d'une politique visant la décentralisation

Dans le cadre d'une étude menée dans le comté de Sonoma (un comté de la métropole de San Francisco, réputé pour son vignoble) par Robert Hannay et Martin Wachs (2007), l'analyse a été centrée sur les raisons du vote en faveur d'une hausse de la TVA locale.

Le comté avait organisé des référendums au début des années 2000 mais seul celui de 2004 avait été plébiscité par les habitants. Les chercheurs en ont déduit que les électeurs approuvent rarement un projet s'il répond uniquement aux intérêts d'un seul groupe (les automobilistes ou les promoteurs



La voirie dans le centre-ville de Saint Paul inclut une piste cyclable @ Cynthia Ghorra-Gobin

immobiliers) et qu'il n'est pas en mesure d'améliorer la circulation des différents modes de transport. L'étude précise ainsi qu'il revient aux élus de concevoir un programme attractif (*successful project*) et de mener une campagne de qualité s'adressant à l'ensemble de la population (Henke, 2003).

Le programme de 2004, pour un montant de 470 millions de dollars, fut voté par les électeurs parce qu'il reposait sur le principe d'une mixité de modes de transport. Il avait été approuvé par une pluralité d'électeurs : les acteurs de la construction et de la promotion immobilière, les associations de cyclistes, les usagers de transports en commun et les activistes de la protection de l'environnement (Hannay & Wachs 2007). Seuls les ménages possédant deux ou trois voitures s'opposèrent au projet. Les américains d'origine asiatique furent plus enthousiastes que les autres groupes sociaux. La *Measure M* a été votée dans le comté de Sonoma en 2004 par 209.228 habitants (67% des électeurs) et la hausse de la TVA locale a été initiée le 1^{er} avril 2005 pour une période de dix ans.

Dans un article publié dans la revue *Public Budgeting & Finance*, les auteurs (Crabbe, Hiatt, Poliwka, Wachs, 2005) soulignent la recrudescence des référendums locaux sur le thème de la mobilité au cours des 25 dernières années dans de nombreux états fédérés et notamment en Californie. Ces référendums ont ainsi généré 25 millions de dollars de recettes fiscales.

Le comté de Santa Clara (Silicon Valley) fut le premier en Californie à organiser en

1984 un référendum pour le financement de transports en commun. Deux ans plus tard, en 1986, les californiens votèrent la Proposition 62, qui exige une majorité des 2/3 pour approuver tout investissement public.

L'article (Crabbe, Hiatt, Poliwka & Wachs, 2007) indique également que la loi fédérale de 1991 (ISTEA), qui accorde plus de pouvoirs aux MPO (*metropolitan planning organizations*) ou aux agences régionales qu'à l'état fédéré, a été une loi favorable à la décentralisation. Elle a autorisé le niveau métropolitain à se lancer dans une politique visant la pluralité des modes de transport. Avant la loi ISTEA, le ministère des transports de l'état californien (Caltrans), qui détenait le pouvoir de financement, avait mené une politique en faveur exclusivement de la voiture individuelle. La loi fédérale ; en optant pour une politique de décentralisation des décisions concernant la mobilité ; a favorisé la participation citoyenne aux décisions concernant les investissements publics. Tous les projets de mobilité incluent ainsi la participation des citoyens.

Conclusion

La participation des citoyens,

un indice de l'évolution des

représentations de la mobilité

La participation des citoyens au travers de référendums locaux est en pleine recrudescence dans les villes américaines. C'est du moins le constat des chercheurs américains

qui travaillent sur la thématique de la mobilité urbaine à l'échelle locale. Les entretiens avec les chercheurs et la bibliographie scientifique sélectionnée n'ont pas permis de disposer de données statistiques permettant de quantifier l'ampleur du phénomène sur l'ensemble du territoire.

Mais il est possible de retenir que la vitalité de la participation représente désormais un thème majeur dans le secteur de la mobilité. Ce constat a pu se vérifier lors des élections présidentielles de novembre 2016 (Bliss, 2016).

La participation des habitants au travers de référendums locaux organisés par les élus est perçue comme l'indice de l'évolution de la mobilité dans les villes aux États-Unis.

Elle se présente comme l'effet concomitant (1) d'une loi fédérale (ISTEA) qui décentralise la décision concernant le choix des modes de transports et (2) du souhait des habitants de participer aux décisions concernant les investissements publics.

L'État fédéral n'impose plus un modèle ou un mode de transports, il accorde au pouvoir local le choix de décider d'une offre de transports diversifiée correspondant aux attentes des habitants. La participation des citoyens dans les processus décisionnels exprime également le souhait des citoyens d'exercer un contrôle sur toute forme de taxation et ainsi sur les investissements publics locaux. Les habitants acceptent de se taxer

par le biais d'une hausse de la TVA locale pour répondre à leurs exigences de mobilité alors que, tout au long de l'histoire urbaine américaine, les infrastructures de transports avaient été principalement financées par une taxe fédérale sur l'essence et par la taxe foncière au niveau local.

L'accord des citoyens pour des projets de mobilité au niveau local exige désormais une forte implication des autorités locales dans l'organisation du référendum. Cela revient à dire qu'il faut mener une campagne pour assurer une large diffusion de projets chiffrés ainsi que des objectifs poursuivis, de manière à démontrer qu'ils répondent à une pluralité d'intérêts. En d'autres termes, des projets répondant aussi bien aux attentes des automobilistes qu'à celles des usagers des transports en commun, est susceptible d'obtenir l'adhésion des citoyens.

La planification de la mobilité s'inscrit désormais dans un processus exigeant la participation des citoyens et leur accord pour son financement. Elle est également perçue comme l'indice de l'évolution du sens accordé à la mobilité, qui ne se limite plus à l'usage exclusif de la voiture.

Bibliographie

- * **Arnstein Sh. R.** « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the Institute of American Planning*, vol. 35, 1969, pp.216-224.
- * **Bacqué M-H & Sintomer Y.**, *La démocratie participative*, Paris, La

Découverte, coll. « Recherches », 2011.

- * **Bliss Laura**, « Mass Transit Won Big on Election Day. But It Could Still Lose », CityLab, 9 novembre 2016 <https://www.citylab.com/transportation/2016/11/on-tuesday-night-transit-was-victorious/507077/>
- * **Callies David L. & Daniel J.Curtin**, « On the Making of Land Use Decisions through Citizen Initiative and Referendum », *Journal of American Planning Association*, 56 (2), 1990, pp.222-223.
- * **Ghorra-Gobin C.**, *La métropolisation en question*, Paris, PUF coll. « la ville en débat », 2015.
- * **Callies David L., Neuffer N. & Calibosos C.P.**, « Ballot Box Zoning: Initiative, Referendum & The Law », *Journal of urban and Contemporary Law*, vol. 39, 1991, pp.53-86.
- * **Castells M.**, *The City and The Grassroots*, Berkeley, University of California Press, 1983.
- * **Crabble A.E., Hiatt R., Poliwka S.D., Wachs M.**, Local Transportation Sales Taxes: California's Experiment in Transportation Finance, *Public Budgeting & Finance*, Fall 2005, 91-121.
- * **Donzelot J. & Epstein R.**, « Démocratie et participation. L'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, 2006, pp. 5-34.
- * **Ginsberg B., Lowi Th.J., Weir M.**, *We The People. An Introduction to American Politics*, New York, Norton, 2003.
- * **Goldman Todd, Martin Wachs**, « A Quiet Revolution in Transportation Finance: The Rise of Local Option Transportation Taxes », *Transportation Quarterly*, vol. 57, N°1, 2003, pp. 19-32.

* **Hannay R. & M. Wachs**, « Factors Influencing Support for Local Transportation Sales Tax Measures », *Transportation* 2007, 34, pp. 17-35.

* **Henke C.** « Persistence is Key to Generating Revenue through Ballot Measures », *Metro Magazine*, 70-76, 2003.

* **Opillard F.**, « Resisting the Politics of Displacement in the San Francisco Bay Area. Anti-gentrification Activism in the Tech Boom 2.0 », in: Baudry, S. (ed), *European Journal of American Studies*, 2015, <https://ejas.revues.org/11322>.

* **Paddeu F.**, « D'un mouvement à l'autre : des luttes contestataires de justice environnementale aux pratiques alternatives de justice alimentaire ? », *Justice Spatiale / Spatial Justice*, 2016, <http://www.jssj.org/article/dun-mouvement-a-lautre-alternatives-de-justice-alimentaire/>.

* **Wachs M.** « Local option transportation: devolution as revolution », *Access*, Number 22, Printemps 2002: pp.9-15.

* **Weiner E.**, *Urban Transportation Planning in the US: An Historical Overview*, Washington DC, US Department of Transportation, 1997.❖

Évolution des autorités publiques dans leur écoute des riverains à l'occasion des projets d'aménagement

Christian Vigouroux, *président de la section de l'intérieur du Conseil d'État*

Après le foisonnement et l'innovation, il est terrible d'en venir à l'autorité. La chape de plomb tombe. Je vous sens désespérés...

Les autorités et les projets ont toujours des questions à se poser.

Dans ma vie administrative, j'ai participé à des constructions d'université (tout le monde en voulait). J'ai participé à la création de commissariats de police (tout le monde en voulait), à la construction de palais de justice, qui constituaient la locomotive de quartiers urbains (tout le monde en voulait).

J'ai également participé à des constructions de centres d'hébergement de personnes défavorisées (personne n'en voulait). J'ai programmé, auprès de plusieurs gardes des Sceaux, la construction de prisons (personne n'en voulait). J'ai contribué à la création de centres de jeunes mineurs en difficulté sous l'égide de la protection judiciaire de la jeunesse, qu'il fallait négocier avec les riverains dans un rayon d'un kilomètre, des interlocuteurs qui pensaient que le quartier s'embraserait.

Les autorités ne sont pas toujours devant un paysage tranquille. Les autorités ont-elles évolué ? Il s'agit d'un sujet de thèse, que je traduirais comme suit : les autorités sont-elles capables d'évoluer ? Les autorités (ingénieurs, préfets, commissaires enquêteurs, etc.) sont-elles sélectionnées pour savoir écouter ? Ce n'est pas évident. Sont-elles formées pour écouter ?

Sur France 3, Yves Le Coz, jeune professeur de sport dans un quartier dit « difficile », avec des mineurs issus de familles défavorisées, entraînait ses élèves à s'écouter avant de les entraîner au sport lui-même. Face à face, l'un parlait et l'autre devait répéter les gestes et les paroles. Cet exercice d'apprendre à écouter et à répéter est absolument fascinant et intéressant. Il devrait être enseigné dans les écoles qui forment

les autorités préfectorales ou d'ingénieurs, voire au sein d'institutions supérieures telle que le Conseil d'État. Les autorités sont-elles préparées ? Oui, mais à l'imprévu et à l'innovation. À l'exception de la préfectorale, de nombreux métiers publics n'y sont pas préparés.

Nous avons la chance d'avoir, pour débattre de la manière dont les autorités publiques ont évolué, de leur écoute et de leur capacité à évoluer, le préfet François Philizot, qui évoquera le rôle du préfet arbitre.

François Tainturier parlera des concertations organisées autour des projets de lignes à grande vitesse (LGV). En tant qu'homme de contentieux et de conseil du gouvernement, je suis curieux de l'entendre. J'ai rapporté au Conseil d'État le dossier de la LGV-Est, dont j'ai été le premier utilisateur puisque j'avais circulé au-dessus de la future ligne avant qu'elle n'existe, suivant en hélicoptère, à 20 mètres du sol, l'itinéraire piqueté pour vérifier que l'environnement était préservé.

Nous aurons ensuite Emmanuel Martinais, chercheur, dont le terme « risques » utilisé dans le titre de sa présentation pique ma curiosité.

Enfin, quand l'administration écoute, les commissaires enquêteurs interviennent. Nous aurons la chance d'entendre Michel Sablayrolles ancien patron de la Compagnie des commissaires enquêteurs.

Vous êtes venus les écouter, je cède tout de suite la parole au préfet Philizot. ❖

Le préfet arbitre l'expertise des ingénieurs et les attentes des habitants lors des controverses autour de projets d'aménagement

François Philizot, *préfet, délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine*

Pour me présenter rapidement, j'ai une petite expérience administrative depuis ma sortie de l'ENA en 1982, partagée entre la préfectorale en neuf postes différents, et quatre en administration centrale, plutôt centrés sur l'aménagement puisque j'ai par deux fois été affecté à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et l'attractivité régionale, la DATAR héritée d'Olivier Guichard. Depuis trois ans, je m'occupe du développement de la vallée de la Seine.

J'avais découvert en 1980 en entrant à l'ENA et comme stagiaire en préfecture, la relation entre le monde administratif et politique avec les citoyens, les usagers et les habitants dans le département du Lot, dans ce qu'on appelle la « France profonde ».

Le premier constat à faire est que beaucoup de choses ont changé depuis cette époque, notamment l'administration. Un préfet, bien qu'il s'agisse toujours d'un homme d'autorité qui doit faire face à l'imprévu, gérer l'ordre public et

demeurer responsable de procédures administratives et du développement économique et social, n'est plus tout à fait, dans l'inconscient collectif, la figure tutélaire, rarement contestée de manière directe qu'il était encore en 1980.

Le préfet demeure une figure tutélaire. Cela explique que l'on écrive au préfet pour tout et rien, comme on écrit au Président de la République, qu'il s'agisse d'obtenir un emploi, de régler des conflits de voisinage ou de s'interroger sur de lourds enjeux d'aménagement. À l'opposé de l'expérience toscane présentée par madame Casillo, qui semble tirer en partie sa richesse de la culture de démocratie locale des villes toscanes dès le XI^e siècle, le préfet français demeure l'incarnation de l'État sur le territoire, dans le cadre d'une très vieille continuité historique. Dans la culture française, existe un fond de présence et de légitimité naturelle de l'État, qui remonterait au moins à Philippe Auguste après les tentatives des premiers empereurs carolingiens, plus fort que dans d'autres pays européens tels que l'Allemagne.

Dans le même temps, depuis plusieurs décennies, une montée des contre-pouvoirs, de la contestation ou de la délégitimation de l'autorité publique, plus ou moins organisée et suscitée par l'État, est absolument évidente. Cette montée de la contestation, de plus en plus spontanée, est variable selon les sujets. J'ai retrouvé dans les propos de Christian Vigouroux, des expériences vécues sur le terrain. Dans l'absolu, tout le monde veut des prisons, à condition qu'elles ne soient pas construites à proximité de chez soi. Elles doivent être situées ailleurs, peut-être en l'air, en lévitation.

Outre cette contestation, une légitimité qui n'est plus parfaite mais relative se couple à une complexité croissante des processus de décisions, de l'émission d'avis et de la formation de l'acte final, qu'il s'agisse d'une décision préfectorale sur le terrain ou d'une décision politique ressortissant d'un décret en Conseil d'État pour les affaires plus importantes telles que celles relatives aux grands aménagements.

Au fil du temps, des briques de dialogue, d'étapes et de concertation de plus en plus riches ont été mises en place, où l'État, même quand ses membres interviennent, se trouve en situation d'avoir à justifier ses choix. Je constate, et ne conteste aucunement, les évolutions de l'enquête publique depuis la loi Bouchardeau de 1983, l'émergence du débat public avec la création de la Commission nationale en 1995 et l'évolution même de ce débat public.

Il y a eu aussi l'apparition en 2009 de l'Autorité environnementale en raison des textes communautaires, avec le mécanisme très spécifique mis en place par la France. Pensé comme non durable lors de sa création, ce dispositif ne le sera certainement pas car il s'agit de créer au sein de l'État une autorité environnementale indépendante chargée de juger les projets de l'État du point de vue de l'environnement. On pourrait se référer à l'Évangile et se demander si « un Royaume divisé contre lui-même » peut continuer à vivre.

L'innovation la plus récente est le référendum sur les problèmes d'aménagement, institué même lorsqu'un acte d'utilité publique a été pris, ce qui constitue une innovation considérable. On peut désormais faire s'exprimer une population déterminée sur cet acte. Ce contexte général influe sur le rôle d'arbitre du préfet.

Le préfet est-il toujours un arbitre ? Ou est-il un arbitre particulier ?

Je me suis posé la question en voyant l'intitulé de l'exposé qui m'était

imparti : le préfet est-il un arbitre entre les ingénieurs et les habitants dans les controverses autour des projets d'aménagement ?

Ce rôle est à la fois vrai et faux, en ce sens que le préfet n'est pas l'arbitre mais un décideur qui choisit, sur proposition des ingénieurs, si on réalise un projet ou pas. Il n'a donc pas la position d'un arbitre, puisqu'il est le représentant du maître d'ouvrage, ou l'autorité qui autorise un autre maître d'ouvrage à poursuivre un projet d'aménagement. Cette fonction de décision ne correspond pas à la notion d'arbitrage traditionnelle en droit, prévoyant qu'un tiers intervienne dans un débat qui oppose deux parties.

Cette position spécifique ressort du principe hiérarchique. Le préfet arbitre dans une chaîne hiérarchique, soit parce qu'il est patron de l'ingénieur qui propose un projet, soit comme le représentant territorial d'un gouvernement qui décidera in fine, soit comme puissance tutélaire dans la conception du rôle de l'État ainsi qu'en attestent les déclarations d'utilité publique, les arrêtés d'autorisation de la loi sur l'eau, visant les actes d'autres maîtres d'ouvrage. Dans ce cadre, il est une puissance tutélaire exerçant un rôle de régulation, l'autorité utile qui est censée savoir ce qui est bon pour la France, les français ou les non-français habitant en France.

D'un autre côté, sur le terrain, il est vrai que le préfet est, à certains égards, un arbitre, même lorsqu'il conduit une procédure qui relève complètement des compétences de l'État.

Par exemple, outre l'aménagement et les infrastructures, les plans de prévention des risques naturels demeurent aux mains des préfets. Le préfet, au final, décide, sur proposition d'ingénieurs qui les conçoivent en sous-traitant certains champs d'études à des bureaux spécialisés. Il décide face aux collectivités locales, et parfois contre elles, alors que les élus ont leur légitimité propre, et face aux habitants.

Lors de l'élaboration d'un plan de prévention des risques naturels, une étude met en exergue des risques d'inondations graves dans certaines zones, notamment lors de crues centennales. Le constat technique de ces risques se confronte à la présence de villages présents depuis des temps immémoriaux dans des zones potentiellement exposées à des catastrophes naturelles dans la durée. Or, les habitants se sont débrouillés pour y vivre.

Par exemple, dans une vallée du Tarn, le Thoré passe à Mazamet depuis fort longtemps et continuera d'y passer sans doute encore longtemps. Comment fait-on pour que cette ville de 10 000 habitants continue à vivre, bien que cette zone soit inondable et que son affluent, l'Arnette soit capable de crues de type cévenol, avec une montée très rapide des eaux représentant des risques humains majeurs ? Comment trouver l'équilibre entre l'appréciation technique que l'on cherche à avoir, de la façon la plus neutre et la plus objective possible, et la nécessité de faire vivre un territoire et une communauté qui

aspire à continuer à y vivre ? Il s'agit du premier aspect de l'arbitrage.

Un deuxième aspect est de savoir comment, entre un argumentaire technique apporté par l'ingénieur et d'autres arguments mêlant la technique et le sentiment personnel apportés par les habitants, le préfet, représentant de l'État, organise les échanges entre les parties et fait comprendre aux uns et aux autres qu'il y a lieu de s'écouter.

Le préfet doit savoir écouter, alors qu'aucune formation à l'écoute n'est dispensée en école préfectorale. De nombreuses formations sont relatives au maintien de l'ordre public ou encore au media training. Ces dernières ne

visent pas à savoir écouter mais à savoir parler pour justifier la décision ou l'action publique, affirmer ce qui est important, notamment lors de la gestion de crises. Néanmoins, peu de formations à l'aménagement et aucune à l'écoute n'existent.

Pour le préfet, il est nécessaire, au-delà des procédures obligatoires (enquête publique, débat public, etc.), de savoir organiser la mise en relation entre ces deux manières différentes de considérer le projet dans des contextes qui ne sont pas similaires, selon la nature des projets et les caractéristiques des territoires, sans pouvoir anticiper le déroulement de ce qui peut être apaisé ou de ce qui demeure conflictuel. Cette

dernière option est souvent due à des maladresses de présentation ou à la présence sur le territoire d'un acteur ayant plus de connaissances, plus d'agressivité, plus d'enjeux particuliers à défendre ou sa propre vision de l'intérêt collectif.

On retrouve, d'une certaine façon, la notion d'arbitrage ou plutôt de régulation du dialogue, qui repose sur le strict respect des procédures obligatoires, ne serait-ce que pour la sécurité juridique des décisions. À cet égard, une publication dans un organe de presse fait encourir la sanction du juge du tribunal administratif. La jurisprudence à ce sujet est très précise.

La notion nécessite également d'aller au-delà de l'obligation pour savoir élargir le cercle du dialogue et de l'échange et pour faciliter le rapprochement des décisions et la compréhension de la décision publique, afin de lui rendre une légitimité, non pas incontestée, mais maximale. Elle est parfois limitée d'un sujet à l'autre, mais elle permet de continuer d'avancer.

Voilà les quelques éléments d'éclairage que je voulais vous livrer.

Débat avec la salle

Michel Sablayrolles

François Philizot a soulevé avec intérêt la nouveauté de l'indépendance acquise par l'Autorité environnementale et a fait référence à la « division du Royaume ». Je comprends cet argument. Il y a toutefois intérêt à dissocier l'autorité du

Le Thoré ©Tous droits réservés



décideur et celle du sachant, qui apporte une connaissance technique selon une approche indépendante de celle de la première autorité. Ces types d'autorité sont certainement complémentaires.

François Philizot

Nous avons en effet de plus en plus intérêt à montrer que l'analyse technique est neutre et qu'elle n'est pas nécessairement portée par une politique. À titre personnel, je crains que la multiplication des autorités indépendantes ne constitue l'un des éléments qui nuise à la légitimité du politique dans notre beau pays. À force de multiplier ces autorités tierces, par méfiance envers le dépositaire de la légitimité démocratique, l'élu ou la personne nommée par l'élu s'en trouvent fragilisés.

Emmanuel Martinais

Vous dites que le préfet décide face aux habitants. Comment les percevez-vous, ces habitants ? Comment un préfet les approche-t-il ?

François Philizot

C'est variable. Nous avons plus ou moins de difficultés à les atteindre. Nous sommes là pour être utiles aux habitants, pas à la construction juridique, aussi essentielle soit-elle, qu'est l'État. Le préfet trouve en effet sa pleine légitimité dans sa capacité à apporter quelque chose aux territoires en y déclinant la politique de l'État. Cet élément fondamental du métier ne doit pas être oublié.

Plus une problématique d'aménagement paraît compliquée et mal engagée, plus

il s'avère nécessaire d'essayer d'aller au contact direct des habitants, sans avoir la certitude de les rencontrer. Ils viennent plus ou moins selon les dossiers. Pour être certain d'attirer les foules, il faut convoquer une réunion sur une aire de stationnement pour les gens du voyage ! Il est beaucoup plus compliqué de les faire venir sur des projets importants d'aménagement ou sur des plans de prévention des risques. Cela varie énormément d'un territoire à l'autre.

Toutefois, il faut aller au-delà des procédures ou des communiqués de presse. Pour écouter et avoir la chance d'être entendu, le contact direct sur le terrain, notamment via la réunion publique avec les maires, est inévitable. Il faut sortir de la préfecture, bien que l'emploi du temps d'un préfet soit chargé. Des collaborateurs et certains préfets savent plus ou moins le faire. Cette démarche est devenue incontournable, j'y crois profondément.

Christian Vigouroux

Je vais poser une question provocatrice avant de passer la parole à l'orateur suivant. Dans ses mémoires, le grand préfet de police Andrieu, qui était le père naturel de Louis Aragon, avait pour coutume de dire qu'il demandait l'autorisation au ministre une fois l'opération terminée, lorsqu'il était sûr qu'il n'y aurait plus aucun effet. Sur certains sujets, un préfet se garde-t-il bien d'aller au contact du public ? Nous sommes tous d'accord pour consulter le public. Le préfet, dans certains cas, choisit-il délibérément de ne pas

contacter le public et de prendre la décision sans concertation ?

François Philizot

À certains moments, notamment dans les cas de gestion de crise, des décisions rapides sont nécessaires, bien que le temps consacré à la communication et à l'explication au sein de la gestion de crise soit de plus en plus important. Il faut savoir décider vite.

Pour des décisions du ressort de la police administrative, le préfet décide en pesant le pour et le contre, de la manière la plus libre possible. On ne peut pas s'inscrire dans un processus de consultation permanente, de la même façon qu'on ne peut sans arrêt demander son avis ou son autorisation au ministre, y compris sur certains sujets difficiles. Le métier de préfet est intéressant en cela qu'il a le droit de décider. Si on passe son temps à ouvrir son parapluie ou à demander aux autres, le métier perd de son intérêt et de son efficacité. ❖

L'évolution du savoir-faire des ingénieurs : mener la concertation avec les associations sur les projets ferroviaires depuis les controverses sur la ligne à grande vitesse Méditerranée

François Tainturier *Directeur, Direction design du réseau, SNCF-Réseau*

Actuellement directeur du design du réseau au sein de SNCF Réseau, je suis en charge du pilotage de la modernisation du réseau existant et de la supervision des projets dans la phase de conception, notamment pour les lignes nouvelles.

Je suis entré dans le système ferroviaire en 1998 après un passage au sein du ministère de l'Équipement. J'ai ainsi pu suivre et contribuer à faire évoluer le maître d'ouvrage ferroviaire dans la conduite de ses projets.

Pour bien comprendre cette évolution, il me semble important de faire partager les grandes étapes et les évolutions majeures intervenues au cours des quinze à vingt dernières années dans le système ferroviaire.

Nous avons évoqué précédemment la ligne à grande vitesse (LGV) Est, qui a été la première ligne à avoir fait l'objet

d'un cofinancement par les collectivités territoriales, mais une fois la phase de conception terminée. Cette évolution vers le financement partagé des projets est intervenue à partir de la création de Réseau Ferré de France (RFF) en 1997, et l'obligation qui lui a été donnée de ne contribuer au financement des projets qu'à hauteur de la part rentable susceptible d'être couvertes par des recettes futures. Maintenant, les projets de lignes à grande vitesse sont désormais cofinancés. La SNCF n'est plus seule à bord.

Outre l'évolution du processus de concertation, qui est au cœur de notre sujet, la nature des projets s'est également transformée. Ils sont de plus en plus complexes : à la place de projets de lignes radiales visant à réduire les temps de parcours entre Paris et la province, aisés à expliquer, nous sommes passés à des projets plus multifonctionnels,

avec des enjeux de capacité ou de développement du fret, ce qui complique la matière et la compréhension des problématiques associées.

On observe également la montée en puissance des nouveaux acteurs, que sont les régions dans leur rôle d'autorité organisatrice et de financement, les utilisateurs du réseau, désormais ouvert à la concurrence, ou encore les instances et les institutions telles que la Commission nationale du débat public (1995), l'Autorité environnementale et, dans le domaine ferroviaire, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (2009).

Dans ce contexte évolutif, le ministère chargé des transports était parti de la situation de crise que connaissait le projet de la LGV Méditerranée, qui subissait des blocages majeurs, pour mettre en place un nouveau cadre largement inspiré du dispositif autoroutier.

Certaines décisions de tracé ont ainsi suscité des réactions vives de la part des habitants, ce qui avait nécessité la mission de médiation de Max Querrien. La SNCF décida de charger Pierre Izard de mener un dialogue avec les associations et les élus locaux, dans un contexte tendu, avant le lancement de la procédure d'enquête publique de la LGV Méditerranée. Du fait de ces conflits d'aménagement, le projet avait pris beaucoup de retard. La décision finale d'engager les travaux fut prise par Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État aux transports en 1995. Il convient de rappeler que les projets ferroviaires ne disposaient d'aucun cadre structuré pour organiser le dialogue territorial, en particulier sur les tracés.

La circulaire de 2000 décrit le processus de conduite des grands projets ferroviaires. A l'image des projets routiers, le processus est organisé de manière séquentielle en trois grandes étapes : les pré-études fonctionnelles qui permettent de fixer les principales fonctionnalités et caractéristiques du projet, puis les études préliminaires pour arrêter le fuseau de passage dans lequel s'inscrira le projet (1000m de large) et les études d'avant-projet sommaire pour fixer le tracé et la bande de passage qui servira pour l'enquête publique.

Chacune de ces phases se déroulent de façon séquentielle, avec la commande du ministre, les études techniques menées par le maître d'ouvrage puis la consultation formelle des acteurs

sur ces études techniques et environnementales, l'ensemble constitué des études et des avis étant transmis au ministre, qui dans sa grande sagesse, décide de poursuivre le projet moyennant quelques ajustements.

Ce dispositif a montré ses limites. En 2005, nous avons été amenés à le faire évoluer en profondeur en développant une concertation continue associant l'ensemble des parties prenantes via un dispositif plus structuré. Cette démarche résultait notamment de l'émergence de la Commission nationale du débat public et de la mise en place des garants de la concertation qui l'accompagnaient, mais surtout du besoin de continuité et de progressivité dans le dialogue avec les parties prenantes.

Ce dispositif de concertation continue s'appuie sur une instance de gouvernance beaucoup plus large, au regard du nombre d'acteurs impliqués, mais également sur des commissions consultatives de proximité avec les élus, des comités territoriaux, des comités thématiques, etc. Le cadre du travail collectif est formalisé à travers une charte de concertation. Cet « accord de méthode », ajusté et adapté au cas par cas, constitue le point de départ des études, de la façon de travailler et de la manière dont sont organisés la mobilisation et le dialogue avec les différents acteurs. Il s'agit d'une évolution majeure par rapport aux pratiques antérieures, où la SNCF avait une idée claire des objectifs et de la façon d'y répondre avec un projet qui déroulait naturellement les différentes étapes.

Installation de chantier ©Ponds alliance



Ce dispositif a été expérimenté pour la première fois pour le projet de la LGV Poitiers-Limoges puis pour les projets de LGV Bordeaux-Espagne et Bordeaux-Toulouse (GPSO). L'objectif, qui peut paraître contradictoire, était de concerter davantage pour aller plus vite. Le dispositif a donné satisfaction au regard du nombre de réunions tenues (près de 1000). Des interrogations demeurent sur l'efficacité du dispositif puisqu'au final, un avis défavorable de la commission d'enquête fut émis sur le projet (GPSO). Pour assurer un positionnement adéquat de la démarche, notamment dans les domaines nécessitant un approfondissement, celle-ci doit être ajustée au fur et à mesure et en fonction des retours issus du terrain.

Par ailleurs, l'enjeu culturel s'avère central. Ce dispositif introduit un changement majeur concernant l'ensemble des parties prenantes du projet, en premier lieu le maître d'ouvrage.

Mais le maître d'ouvrage est chargé de mener à bien le projet et donc de définir les modalités et le financement et de trouver la meilleure réponse, en tenant compte de l'ensemble des enjeux du projet. Il fait appel à toute une série d'acteurs, dont font partie les ingénieurs et les bureaux d'études. Ces derniers identifiaient le meilleur tracé et en évaluaient l'impact environnemental dans le processus antérieur.

Désormais, un diagnostic du territoire est réalisé avec les acteurs (associations, élus, ...) à partir des remontées du

territoire. À partir de ces matériaux, les niveaux d'enjeux du territoire concerné par le projet sont partagés avant même de parler du projet lui-même.

Cette démarche a profondément perturbé le fonctionnement de nos ingénieries, puisqu'on est allé jusqu'à des procédures de contentieux avec nos propres prestataires, certains n'ayant pas toujours bien appréhendés les changements de méthode. Ces derniers ne sont pas les seuls concernés : toutes les parties prenantes sont amenées à participer aux réunions de concertation, et notamment les élus. Cela a nécessité un temps d'appropriation et d'acculturation des acteurs à cette évolution du processus de conduite des projets.

Cette nouvelle méthode de concertation est irréversible. Les bénéfices tirés de ce dispositif doivent être mis en exergue. Par exemple, près de 60% du tracé final de Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO) présenté à l'enquête publique sont issus des ajustements locaux par rapport au tracé initial.

L'installation du dialogue dans la durée, avec une méthode et un cadre servant de repère aux acteurs, constitue une évolution permettant de ne pas réinventer à chaque projet des dispositifs différents. Un travail de longue haleine doit être installé, comme cela a été le cas dans le cadre du dialogue mené avec France Nature Environnement (FNE). On a besoin de se comprendre et notamment d'identifier les points de sensibilité. Cela nécessite bien de s'inscrire dans la durée.

Pour ce faire, nous travaillons sur des objets concrets, tels que la réalisation d'un guide de prise en compte de la biodiversité dans les projets. Si ce guide est plus ou moins utilisé, il est important d'avoir pu travailler ensemble sur le sujet et d'avoir, à cette occasion, pu rapprocher les points de vue.

Une journée d'échanges entre SNCF Réseau et FNE a été organisée sur le bruit ferroviaire, après avoir constaté que la méconnaissance de ces sujets induisait des incompréhensions dommageables dans la conduite de certains projets. Sans avoir des éléments de message ou de conviction particulier à faire passer, nous avons besoin que les acteurs connaissent les fondamentaux techniques afin que les échanges aient lieu sur le fond. Cela contribua à des relations de confiance en réduisant l'effet « liste noire » associé à la technicité de certains sujets.

De manière plus globale, la problématique de l'écoute et de la concertation réside dans l'émergence, au sein des équipes, d'une culture de la pédagogie et du dialogue. Parfois, un technicien ne se rend pas compte que l'utilisation de certains termes peut créer des barrières inconscientes pour ses interlocuteurs. L'exercice du débat public oblige à sortir du jargon.

Cet enjeu nous a fait évoluer sur les profils des chefs de projets, dont la formation a été revue en profondeur. Le profil des décideurs de projet a évolué en fonction des phases. Par exemple, le projet de grande ampleur Bordeaux-Espagne

et Bordeaux-Toulouse, qui coûte plusieurs milliards d'euros, a été piloté par un ancien directeur d'agence d'urbanisme qui n'avait aucune compétence ferroviaire mais une profonde connaissance des territoires et des acteurs ainsi qu'un sens de l'écoute grâce à sa longue expérience. Il était rassurant vis-à-vis des acteurs. Il est nécessaire d'évoluer en ce sens pour recréer des relations de confiance avec les parties prenantes.

La phase de conception est un autre élément majeur qui a évolué. Trop souvent, une idée précise de la solution est déterminée en amont du projet. De ce point de vue, le débat public a des vertus puisqu'il interroge les parties prenantes sur les fonctionnalités, les grands objectifs et l'opportunité.

Par exemple, pour le projet Ligne Nouvelle Paris-Normandie (LNPN), le président de la République avait exprimé une commande claire : « Paris-Le Havre en une heure ». On ne fait pas un projet avec ce seul mantra. Comment compléter, enrichir et construire les objectifs de ce projet ? Pour ce faire, nous avons sollicité les collectivités pour avoir leur propre vision des besoins sur le territoire concerné en termes de mobilité. Nous avons obtenu 50 contributions écrites qui ont permis de constituer le cahier des charges du projet et d'élaborer plusieurs scénarii construits pour que chaque collectivité trouve une réponse à ces besoins dans au moins un de ces scénarii.

La problématique à laquelle nous sommes désormais confrontés est celle

d'associer le grand public à ce travail. Une innovation est en cours de test, en mobilisant les outils numériques modernes pour aider à compléter ce dispositif et faire évoluer les pratiques. Par exemple, « Carticipa », une carte interactive, permet au public de consulter le site du projet et de poster des avis sur les propositions formulées et de réagir sur les autres avis déjà exprimés. Cela permet au maître d'ouvrage de mieux comprendre comment ces propositions sont ressenties.

Ce dispositif, pas toujours fluide il est vrai, est relayé au niveau de réunions publiques, organisées par tables de

12 personnes selon des formats très différents de ce qu'on a connu jusqu'à présent. Les habitants travaillent autour du projet, des questions qui sont posées, avec l'outil numérique. Lorsque les maires de grandes villes ou des députés sont invités autour d'une table avec 12 citoyens, des efforts doivent être réalisés de part et d'autre. Pour ce faire, un garant de la concertation est nécessaire, pour jouer le rôle de gardien du processus défini collectivement. Ce travail est progressivement mis en place, caractérisant le chemin réalisé au cours des dernières années sur ce dialogue territorial, qui est un travail à constamment renouveler.

Concertation avec Carticipa pour Ligne nouvelle Paris Normandie - SNCF © tous droits réservés



Christian Vigouroux

Merci de votre intervention passionnante. S'agissant du rôle des ingénieurs, je pense toujours à cette série américaine *Westwind* où les militaires, représentant dans mon esprit les ingénieurs, et le président des États-Unis se trouvent dans un bunker, dans l'attente des résultats d'un test anti-missile. Un missile cible a décollé, puis l'anti-missile. Ce dernier se rapproche de la cible mais explose en vol. Le Président demande un bilan. Or les ingénieurs considèrent que l'essai est concluant puisque 9 paramètres sur 10 ont fonctionné (le décollage, le carburant, le radar...). Seul le paramètre « Atteindre la cible » n'a pas fonctionné. Le Président des États-Unis est désespéré.

Cette métaphore pourrait être appliquée à d'autres corps, y compris les juristes. N'y a-t-il pas un malentendu fondamental entre l'approche de l'ingénieur, celle d'un élu, celle d'un citoyen ? Vous avez parlé de traduction, de mots. Je pense qu'un effort presque linguistique et méthodologique doit être réalisé lorsqu'on s'adresse aux citoyens face à un projet.

François Tainturier

À l'occasion du tricentenaire du corps des Ponts et Chaussées, un groupe de travail auquel je participe réfléchit aux évolutions auxquelles les ingénieurs devraient avoir à faire face au cours des prochaines décennies.

L'une d'entre elles porte sur la formation et l'évolution de la culture. Nous avons besoin d'un socle technique pour obte-

nir une base solide, dont l'utilité est, somme toute, relative si l'ingénieur n'est pas en capacité de la faire partager et de l'éclairer, sans l'imposer. Cette dimension doit être développée tout en conservant le socle technique qui permet de donner une assise sûre à la décision qui sera prise, en présentant l'ensemble des enjeux qui y sont associés. Cette dimension de bien construire cet ensemble est nécessaire, tout en travaillant la relation entre les maîtres d'ouvrage et les représentants de l'État. La qualité du processus mis en place permet un résultat.

La crédibilité et la confiance nécessitent par ailleurs de la cohérence. Pour les grands projets, un saut qualitatif significatif a été réalisé avec la Commission Mobilité 21 qui a permis d'établir des perspectives claires de financement via une priorisation des grands projets.

La décision récente du Conseil d'État sur l'enclenchement d'un projet sur la base de perspectives financières avérées permet également de gagner en crédibilité ne sont pas suffisants en effet. Il est nécessaire que le projet s'inscrive dans un cadre cohérent. Cette cohérence se déclinant dans différents registres : financement, pratiques de conduite de projet, communication. ❖

L'administration des risques urbains et les controverses avec les habitants

Emmanuel Martinais, *Chargé de recherches au laboratoire EVS RIVES, ENTPE*

Je suis géographe et chargé de recherche à l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE), l'une des écoles d'ingénieur qui forme les personnels d'encadrement du ministère de l'environnement. Mes travaux portent sur les déclinaisons locales des politiques de prévention des risques et la prise en compte des risques dans l'aménagement.

Depuis une dizaine d'années, je m'intéresse plus particulièrement aux suites de la catastrophe d'AZF et aux effets de cet évènement sur la politique de prévention des risques industriels. Cet accident, dû à l'explosion d'un stock de nitrate d'ammonium en 2001, a fait un grand nombre de victimes (31 morts et plus de 2 500 blessés) et des dégâts matériels considérables (estimés à plus de 2 milliards d'euros). Il s'est produit sur un site datant de 1921 qui, depuis, a été rattrapé par l'urbanisation dans l'agglomération toulousaine. Il est à l'origine de plusieurs dispositions figurant dans la loi du 30 juillet 2003, élaborée par Roselyne Bachelot quand elle était ministre de l'Écologie.

Parmi les nombreuses dispositions de cette loi, deux m'occupent beaucoup. La première est relative à la création de comités locaux d'information et de concertation (CLIC) autour des installations Seveso seuil haut. Mises en place à partir de 2005, ces assemblées composées de représentants des différents acteurs de la prévention (services de l'État, exploitants des établissements à risques, salariés de ces mêmes entreprises, collectivités locales, associations, et riverains) doivent être mises à contribution pour produire de l'information sur les risques industriels et favoriser la participation de l'ensemble des parties prenantes aux décisions qui les concernent. Depuis 2012, ces CLIC sont devenus des commissions de suivi de site (CSS), de même que les commissions locales d'information et de surveillance (CLIS), présentes autour des installations de traitement de déchets.

La deuxième disposition de la loi de 2003 qui m'occupe beaucoup depuis quelques années est relative aux plans de prévention des risques technologiques

(PPRT), créés pour résorber les situations de trop grande proximité entre la ville et les industries à risques d'une part, mieux encadrer l'urbanisation future dans le voisinage des installations concernées d'autre part. Les PPRT sont les pendants « industriels » des plans de prévention des risques miniers (PPRM), institués pour gérer l'après-mine, et des plans de prévention des risques naturels (PPRN), que Monsieur Philizot a précédemment évoqués et qui remplacent depuis 1995 les plans d'exposition aux risques (PER) de la loi sur l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles de 1982.

De façon comparable, l'élaboration des PPRT et le fonctionnement des CLIC (devenus CSS) posent la question de la contribution des riverains des sites industriels aux décisions de prévention qui les concernent directement parce qu'elles engagent leur sécurité et qu'elles peuvent dans certaines circonstances les conduire à quitter leur logement (par expropriation ou activation d'un droit de délaissement) ou à engager d'importants travaux de protection. C'est ce point que je voudrais évoquer maintenant.

Mon propos ne portera donc pas vraiment sur les opérations d'aménagement en général, largement évoquées jusqu'à présent. Il se cantonnera à la prévention des risques industriels qui ne couvre qu'une toute petite partie de ce domaine d'intervention des grands corps d'ingénieurs d'État. Pour l'essentiel, cette politique fait référence à des situations plutôt urbaines, où des industries très dangereuses (raffineries, usines chimiques...) cohabitent avec des voisins très vulnérables qui sont assez mal préparés à subir des phénomènes accidentels générant des surpressions de 150 millibars (capables de provoquer l'effondrement d'une maison) ou le passage d'un nuage de chlore.

Bien que mon objet ne coïncide pas tout à fait avec celui de la journée, j'ai quand même essayé de répondre à la question de cette deuxième session : « *Comment les autorités publiques ont-elles évolué dans leur écoute des riverains à l'occasion des risques industriels ?* ».

En matière de risques industriels et de prise en compte des nuisances industrielles, l'écoute des riverains est une préoccupation très ancienne qui remonte à la parution au tout début du XIX^{ème} siècle du premier texte relatif au droit des installations classées. Daté de 1810, ce décret impérial visait déjà à permettre cette écoute pour réguler les conflits liés à la présence des « ateliers » insalubres au cœur des villes.

Les outils juridiques mis en place à cette occasion permettent notamment d'enregistrer les plaintes des voisins

mécontents et de prendre en compte leurs doléances lorsqu'un nouvel atelier doit s'implanter ou se construire à côté de chez eux. Pour plus de précisions sur la façon dont ces réactions sont saisies par les autorités de l'époque, je vous renvoie à une précédente journée d'études du Comité d'histoire, organisée en 2011 pour célébrer les 200 ans de cette législation, et au numéro spécial de la revue *Pour mémoire* qui a suivi.

Pendant près d'un siècle, les riverains peuvent ainsi s'exprimer sur le sujet des nuisances industrielles. Leurs avis sont sollicités et entendus, même s'ils ne sont pas toujours pris en compte. Le fait d'arriver jusqu'aux oreilles des autorités publiques ne signifie pas qu'ils sont systématiquement suivis d'effets. La politique de lutte contre les nuisances est d'inspiration industrialiste et vise d'abord à protéger les manufacturiers des attaques de leurs voisins, non l'inverse.

Lors des enquêtes de commodo et incommodo, il n'est cependant pas rare de voir les commissaires aller sur place pour faire parler les riverains et consigner leurs dépositions. À l'époque, les citoyens ne savent pas forcément écrire et ces enquêtes in situ sont souvent le meilleur moyen de qualifier les atteintes au voisinage engendrées par les installations classées. Les prises de parole sont donc encouragées, de même que les pétitions et les dépôts de plainte déclenchent le plus souvent une procédure administrative (qui n'aboutit pas toujours, loin s'en faut...). Des motions et des vœux sont également

régulièrement formés par les conseils municipaux pour relayer les protestations riveraines. De telles interventions se retrouvent dans les archives jusque dans les années 1920-1930.

À cette époque, un tournant important s'opère par rapport à l'expression et à l'écoute des riverains. Ces derniers deviennent en effet progressivement muets aux oreilles des autorités publiques. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette perte d'audition vis-à-vis des publics victimes des nuisances industrielles : la première guerre mondiale qui déplace les priorités vers d'autres préoccupations ; l'évolution de la législation qui réduit les possibilités d'expression des riverains, le mouvement de sédentarisation de la main d'œuvre qui conduit les voisins à devenir les ouvriers de ces usines, l'apogée du paternalisme qui réduit à néant les velléités contestatrices des populations locales. D'autres raisons seront sûrement mises en évidence lorsque les historiens s'intéresseront à cette période pour l'heure peu étudiée.

Ce trou noir de l'écoute riveraine perdure jusque dans les années 1980, période à partir de laquelle la tendance commence à s'inverser. Une volonté manifeste de réhabiliter la parole riveraine se fait jour s'agissant des procédures de prévention des risques industriels. Ce phénomène n'est toutefois pas isolé, il s'inscrit dans un mouvement plus large de démocratisation de l'action publique bien mis en évidence par Loïc Blondiaux dans son article L'impératif délibératif.

Dans le secteur de la prévention des risques industriels, ce mouvement se concrétise par l'apparition de nombreux outils participatifs :

- ★ l'enquête publique en remplacement de l'enquête de commodo et in commodo,
- ★ des campagnes d'informations, qui se sont systématisées avec l'organisation de réunions publiques,
- ★ la généralisation de la concertation dans des procédures de maîtrise de l'urbanisation, avec la création de secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (« SPPPI », dans le langage indigène), les CLIC évoqués en introduction, puis les commissions de suivi des sites (CSS),
- ★ l'introduction d'un principe d'association dans le cadre des PPRT, ce qui distingue ce dernier du PPRM puisque les riverains ou leurs représentants doivent

être directement associés aux décisions qui les concernent, entre autres.

Il existe donc aujourd'hui une série d'outils qui, sur le papier, visent à promouvoir et à réhabiliter l'écoute riveraine. Néanmoins, les évolutions impulsées à partir des années 1980 peinent à se concrétiser dans les faits. Ce qu'il advient de ces réglementations une fois qu'elles doivent s'appliquer sur le terrain, « au ras du sol », est le plus souvent en décalage complet avec les intentions qui ont présidé à leur création.

Par exemple, les campagnes d'informations existent bel et bien, mais elles n'intéressent pas les riverains, principalement parce qu'elles ne sont pas conçues pour cela. Pour une illustration de ce constat, je vous

renvoie à une étude réalisée pour le compte du secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles et des risques dans l'agglomération lyonnaise (le SPIRAL), qui est à l'origine de ces campagnes dans la région Rhône-Alpes.

Cette étude qui s'intéresse à la réception de l'information par leurs destinataires, montre que si les messages sont bien reçus, ils ne sont pas toujours compris et très rarement assimilés par le public. Autre constat : les SPPPI évoqués juste avant ne sont pas ouverts aux riverains. Pour le SPIRAL Lyonnais, l'UFC Que choisir est le seul acteur présent qui ne représente ni l'Etat ni les industriels ni les collectivités locales. Ce représentant, qui a peu de choses en commun avec le monde des riverains, est en outre un ancien responsable administratif de la DRIRE, c'est-à-dire la direction régionale en charge des risques industriels !

Les commissions de suivi des sites sont, quant à elles, légèrement plus ouvertes aux riverains, mais dans des proportions qui demeurent limitées. Ces interlocuteurs, dont le principal mérite est d'avoir un comportement prévisible, se spécialisent avec le temps. Ils ne débordent jamais le dispositif, qui reste toujours très cadré. Cette situation est similaire au sein des PPRT car les riverains sont rarement conviés à s'exprimer dans les instances normalement dédiées à l'expression de leurs attentes.

En pratique, le dialogue souhaité et recherché se traduit donc par une

Vue de Feyzin, proximité quartier d'habitation ©E. Martinais



absence de dialogue, les riverains et les autorités publiques forment deux mondes totalement étanches l'un à l'autre et donc, complètement ignorants l'un de l'autre.

Pour conclure, on peut dire que cette situation ne pose pas de réelles difficultés dans tous les cas où l'action publique n'a pas besoin des riverains pour atteindre ses objectifs en termes de prévention des risques industriels. Mais ça ne marche pas toujours. Parfois, des blocages apparaissent, notamment lorsque les riverains constituent le maillon essentiel des actions de mise en œuvre des mesures préconisées.

Tel est le cas dans les PPRT puisque les riverains sont tenus de réaliser des travaux de protection portant sur leur propre logement. Dans ce cas, l'absence de dialogue est souvent synonyme de contestations, de refus d'obtempérer, voire de recours en annulation comme ultime possibilité, au terme d'une procédure qui n'aura pas été concertée.

François Philizot

D'expérience, dans les associations de riverains, de défense ou de protection, on trouve fréquemment d'anciens acteurs de la thématique en cause. Par

exemple, lors de projets ferroviaires, les anciens salariés de la SNCF sont très présents, ce qui est naturel et légitime puisqu'ils connaissent le secteur. Cela permet des discussions de fond techniques plus intéressantes.

Dans la relation entre l'ingénieur, le décideur public et le riverain relative à la gestion des risques industriels ou technologiques de manière générale (les installations classées industrielles mais également agricoles), l'opposant ou « l'inquiet » présuppose que l'étude technique est conduite pour défendre un projet particulier. Ce paradigme est différent lorsque l'étude défend un projet de pont, de route ou encore de construction d'école, pour lesquels l'intérêt public est évident.

Pour les dossiers industriels, le présupposé de base est que l'ingénieur a produit l'étude pour faire gagner de l'argent à quelqu'un. Cette posture différente induit une nécessité d'explication différente face aux riverains et à l'environnement. Face à l'installation technologique, les citoyens ne réagissent que lorsque l'État lance une procédure, à l'initiative ou à la demande de l'exploitant, ou bien en cas d'accident, de type « méga-catastrophe » telle que le cas d'AZF. Ce type d'accident grave a conduit à fermer des usines qui n'avaient posé aucune difficulté, y compris lors de la catastrophe, car il n'y avait plus d'acceptation sociale de leur présence en ville.❖

Pancarte de manifestants La Mède juin 2013 ©E. Martinais



Un acteur clé pour l'évolution de la notion d'intérêt général : les commissaires enquêteurs

Michel Sablayrolles, *Président d'honneur de la compagnie des commissaires enquêteurs*

Mon intervention devait porter sur l'évolution de l'intérêt général. D'autres personnes que les commissaires enquêteurs auraient pu commenter cette évolution du droit. J'essaierai donc de vous indiquer les principales évolutions qu'a connues l'enquête publique face aux attentes des citoyens.

Après la loi de 1983, élaborée par Huguette Bouchardeau, dite de « *démocratisation de l'enquête publique et de protection de l'environnement* », l'enquête publique portait l'espoir du renouvellement de la démocratie participative.

Rapidement, elle est apparue trop tardive, trop passive. Ses moyens de communication s'avéraient peu adaptés à l'échange d'arguments qu'il est nécessaire d'avoir pour établir la réalité des besoins et qualifier un projet censé les satisfaire. Depuis, elle n'a pas cessé d'être négativement perçue. Aux premières critiques se sont ajoutées celles du temps perdu et du coût inutile. Les observateurs les plus perspicaces dénonçaient la faible réactivité de la procédure et jetaient un coup d'œil introspectif sur ce personnage singulier qu'est le commissaire enquêteur.

Au début des années 1980, ce dernier était plutôt accueillant dans l'écoute des autorités organisatrices et des porteurs de projet, de telle sorte qu'il était très éloigné du personnage attendu et espéré par Huguette Bouchardeau alors ministre de l'Environnement qui l'avait qualifié de « *chef d'orchestre* ». Quelques années plus tard, une autre ministre de l'Environnement, Dominique Voynet, qualifiait l'enquête publique de « *vieille grand-mère* ». Cette déception était au moins institutionnelle.

De nombreuses évolutions ont pourtant été effectuées depuis, tout au long de ces 35 années. J'en citerai principalement deux :

- ★ la réforme ayant modifié le processus de participation du public ;
- ★ les évolutions de la structure de l'enquête publique elle-même, qui s'est progressivement améliorée.

La première réforme a sorti la démocratie participative du seul périmètre de l'enquête publique. Les décisions les plus importantes ont été le fameux article L.300-2 du Code de



l'urbanisme, devenu le 103-2, la création de la première Commission nationale du débat public en 1995 et la convention d'Aarhus en 1998.

Dorénavant, se dresse un schéma en trois étapes :

- ★ Le débat public est organisé pour faire face aux moyens de l'échange d'arguments, ce qui a été plutôt imaginatif ;
- ★ Dans un second temps, les concertations intermédiaires, consistent plus en de l'information qu'à une réelle participation du public ;
- ★ Enfin l'enquête publique se trouve ici débarrassée de la question de l'opportunité du projet et de la réalisation des principales caractéristiques du projet : elle n'a en charge que l'aspect consultatif lié à l'insertion du projet dans son environnement de proximité.

Les moyens modestes de l'enquête publique apparaissent là suffisants : les dossiers d'enquête, la permanence du commissaire enquêteur, avec sa présence et sa disponibilité, les échanges possibles par voie postale ou par contact direct lors des permanences, les réunions publiques. Ces moyens s'améliorent progressivement.

Dans cette phase consécutive au débat public et aux concertations en amont, l'enquête publique est devenue essentiellement consultative. Elle peut jouer son rôle de façon satisfaisante.

Cette configuration évite la malheureuse concomitance des questions rencontrées dans certaines réunions publiques. Ainsi, lors d'une enquête portant sur

un projet de métro, deux questions se sont succédées : « *Pourquoi pas un tramway plutôt que le métro ?* » et, juste après « *Qu'en Ces deux niveaux d'interrogation et de questionnements étonnent. Le public, attentif à ces considérations, a l'impression que la procédure n'est pas vraiment faite pour lui puisque l'opportunité et « qu'en est-il du petit terrain de jeu existant à l'endroit où une station est prévue ?* » l'insertion de proximité sont débattues simultanément.

Toutefois, ce schéma en trois temps (le débat public, la concertation, l'enquête publique) n'est pas réalisé très souvent car seule une dizaine de débats publics sont organisés chaque année, contrairement aux enquêtes publiques. Leur nombre, qui à une époque s'établissait entre 15 000

et 20 000 par an, atteint aujourd'hui un niveau de 10 000. Il ne s'agit pas de la même échelle quantitative.

Les débats publics ne s'achèvent pas par une décision d'intérêt général véritablement actée. La décision consiste à continuer de réfléchir et à avancer dans le projet, en poursuivant les études. Comme l'a démontré l'exemple du GPSO, précédemment évoqué, dix ans ont séparé le débat public en 2005 et le moment de l'enquête publique en 2014. Entre-temps, le contexte avait très sensiblement évolué. Ce qui était admis en 2004 était fortement contesté en 2014.

Cette enquête a donc rencontré la nécessité de continuer de se pencher sur l'opportunité des projets. En outre, les concertations demeurent pour l'instant

Avis d'enquête publique Montbéliard ©M. Sablayrolles



relativement peu fréquentes. Elles restent liées à une volonté d'information plutôt que de participation.

Aussi, malgré cette réforme importante, l'enquête publique se retrouve trop souvent seule à gérer l'ensemble des dispositifs alors qu'elle n'est organisée que pour s'occuper de la consultation.

La seconde évolution porte sur les améliorations progressives de l'efficacité de la procédure :

- ★ les dossiers comprennent désormais des évaluations environnementales et l'avis de l'Autorité environnementale ;
- ★ d'importants efforts ont été réalisés pour la communication ;
- ★ l'utilisation des outils numériques s'est récemment développée ;
- ★ le recours aux réunions publiques est plus fréquent ;
- ★ l'évolution de la fonction de commissaire enquêteur est passée de « l'honnête homme », qu'il avait traditionnellement dans le passé, à la nécessité d'être de plus en plus être averti de l'affaire dont il a à connaître lors de l'enquête ;
- ★ enfin, une gestion plus réactive de l'enquête publique, notamment grâce à la suspension de l'enquête ou à l'enquête complémentaire, montre au public que son avis peut compter.

Il faut noter que la participation électronique ne constitue qu'un complément dans le cadre de l'enquête publique. Pour GPSO, les personnes qui réfléchissaient sur l'intérêt de construire une ligne nouvelle à grande vitesse en préférant l'amélioration d'autres lignes utilisaient plutôt le moyen électronique pour

la transmission de leurs points de vue. En revanche, les personnes directement et personnellement concernées qui étaient exploitants, propriétaires ou occupants de locaux à proximité du projet n'utilisaient pas la voie électronique. Ils préféraient se déplacer aux permanences pour savoir les conséquences pratiques pour eux (l'expropriation, les vibrations, les nuisances sonores...). L'enquête publique, en phase consultative, doit donc disposer des deux moyens de communication : l'oral et l'écran.

Vis-à-vis des autres acteurs de l'enquête publique, les maîtres d'ouvrage sont moins enthousiastes lorsqu'un avis défavorable est émis. Souvenez-vous, en 1998, la plupart des maires des grandes villes, au cours des enquêtes concernant leur projet de transport en commun en site propre, avaient levé une véritable bronca contre l'enquête publique et la « *stupidité* » des commissaires enquêteurs. Aujourd'hui, quand l'avis défavorable de la commission d'enquête sur le projet GPSO a été publié, les commentaires ont été retenus, exprimés avec courtoisie, parfois avec une certaine déception chez certains mais sans qu'ils ne fassent usage de qualificatifs brutaux comme tel avait été le cas précédemment.

Vis-à-vis des ingénieurs et des maîtres d'ouvrages, un climat de confiance s'est progressivement établi. Les cloisons ne sont pas fermées. Les problèmes sur lesquels le public et les commissaires enquêteurs rebondissent sont souvent les mêmes que ceux sur lesquels les ingénieurs ont eu à travailler au préalable.

S'agissant de l'autorité organisatrice, l'arrêté d'organisation, qui était bien souvent préfectoral, était le « garde-fou », la main courante sur lequel le commissaire enquêteur mettait la main et suivait le chemin. Aujourd'hui, ce même commissaire enquêteur souvent appelé pour faire part de son avis sur cet arrêté, peut être amené à le réécrire.

Concernant le public et les associations de protection de l'environnement, je citerai un mot de Maryse Arditi, qui avait été vice-présidente du Conseil régional du Languedoc-Roussillon, tout en exerçant quelques responsabilités au sein de France Nature Environnement. Au cours d'un colloque à Narbonne voilà deux mois, elle avait cité le commissaire enquêteur, le qualifiant de « *personnage qui, dorénavant, avait pris du poids* ».

En dépit de ces signes encourageants, l'enquête publique est taxée d'être trop tardive, trop lente, trop coûteuse. Les projecteurs de l'actualité sont plutôt tournés vers le débat public et l'intervention des citoyens, à travers des conférences de consensus, des palets représentatifs, des ateliers citoyens ou encore des solidarités citoyennes, autrement dit à travers des formes nouvelles d'expression publique hors de son champ.

Que faut-il faire ? Vraisemblablement, il paraît pertinent d'augmenter la participation en amont. Le champ d'investigation des débats publics, quitte peut-être à réduire leur voilure, devrait être étendu. En matière de concertation, le projet élaboré par la commission Richard semble prendre la bonne voie.

Ceci étant, ces formules et ces procédures de participation du public en amont ne pourront pas jouer le rôle de la consultation ultime in fine. Pour les propriétaires, les occupants, les industriels, les commerçants ou tous autres professionnels ou résidents situés à proximité de l'ouvrage concerné, l'enquête publique constitue le moyen de communication le plus adéquat. Elle doit donc être préservée. Sinon, Le « plus en amont » risque de conduire à ce que le « trop tardif » soit remplacé par le « trop à l'avance ». Une structure d'ensemble cohérente doit donc être conservée.

Mais l'enquête publique reste dans la majorité des cas souvent seule la seule structure participative à intervenir. Aussi, je m'interroge sur l'intérêt de décomposer la procédure en plusieurs temps. Le bureau des audiences publiques pour l'environnement du Québec divise son temps d'intervention. Un premier temps d'information du public est suivi par une phase de recueil des observations du public. Nous pourrions imaginer diviser ce temps en deux ou quatre pour donner d'abord une place exclusive à l'intérêt général puis, dans un second temps, aborder la question d'insertion dans l'environnement de proximité. Chacune de ces deux phases comportent à leur tour deux moments distincts successivement affectés à l'information puis au recueil des observations et propositions du public.

Pour conclure, la « vieille grand-mère » n'a peut-être pas dit son dernier mot.



Avis d'enquêtes publiques ©M. Sablayrolles

Débat avec la salle

Michel Badre

Je voudrais revenir sur la « division du Royaume » évoquée par Monsieur Philizot au sujet de l'Autorité environnementale. Il se trouve que j'ai été le président de cette dernière depuis sa création en 2009 jusqu'en 2014. À ce titre, je ne suis évidemment pas légitime pour me prononcer sur la qualité de ses avis. Je remercie néanmoins Monsieur Sabeyrolles de l'avoir fait à ma place.

Je pense être plus légitime à expliquer ce qu'est l'avis de l'Autorité environnementale et ce qu'il n'est pas. Cet avis n'est aucunement une deuxième expression de l'État par rapport à l'expression principale de l'État en fin de parcours, qui est de dire s'il autorise ou non un projet, ce dont personne ne conteste l'utilité. Monsieur le Préfet a détaillé les enjeux de ce type de

décision. L'Autorité environnementale intervient beaucoup plus tôt dans le processus à un moment préalable à la phase de concertation et d'enquête publique, où la décision n'est pas encore prise et où elle ne peut donc être critiquée. Si la décision était prise avant l'enquête publique, un sérieux malaise en résulterait.

Par principe, l'Autorité environnementale intervient à un moment où la décision n'est pas encore prise, en tant que contre-experts analysant le dossier tel qu'il est présenté. Cet avis s'adresse au maître d'ouvrage. Dans les 400 avis rendus lors des cinq années où j'ai présidé l'entité, aucun n'a conseillé d'abandonner un projet. Une bonne vingtaine recommandaient, vivement au maître d'ouvrage de ne pas se confronter à l'enquête publique avec un dossier en l'état car il prendrait de sérieux risques. Ce type de recommandations n'est pas inutile. L'Autorité environnementale s'adresse en outre souvent au public, et, à travers lui au commissaire enquêteur, en précisant que ses recommandations visent souvent à la « *bonne information du public* ».

Pour faire le lien avec la table ronde précédente, où Madame de Carlo préconisait de « mettre en mots » les conflits et les controverses, je comprends qu'un préfet puisse être mal à l'aise devant cette double posture qu'on lui demande encore d'avoir pour les projets décidés localement, où il est à la fois, en amont, ce contre-expert technique qui détermine si le dossier est sincère et véritable et, en aval,

le décideur qui autorisera ou non le projet. Vis-à-vis de la crédibilité de tout le processus de décision pour le public, ce mélange des genres décrédibilise fortement le processus. De ce point de vue, l'évolution vers une séparation de ces deux fonctions, assurées au niveau national depuis 2009, va dans le bon sens, bien qu'elle soit complexe. Des explications sont nécessaires, et il faut demeurer attentif à ne pas sortir de son domaine de légitimité. Ce sujet délicat ne peut être évacué en affirmant que l'État se contredit lui-même.

François Philizot

Ce n'est pas ce que j'ai voulu dire. Je crois avoir la réputation d'être un préfet plutôt attaché aux questions de l'environnement.

Le système tel qu'il se met en place aujourd'hui sera meilleur que les précédents. Il était très compliqué d'expliquer qu'un même préfet pouvait conduire une procédure relative à une autorisation et, à un autre moment, écrire des éléments plus ou moins critiques sur le dossier qu'il soumettait à l'enquête publique. La visibilité, pour les non-initiés des subtilités de l'action publique ou de l'organisation de l'État, était très faible.

Le but est de séparer les fonctions de l'Autorité environnementale, de mieux distinguer ce que font le préfet de département et une Mission régionale d'autorité environnementale placée dans une chaîne hiérarchique spécifique sans passer par le préfet de région. Le système me paraît meilleur tel qu'il est configuré aujourd'hui.

Cela restera quand même, pour le monde extérieur, quelque chose de compliqué à comprendre, avec la tentation naturelle et totalement explicable d'exploiter ce qui paraît être une division de la sphère de l'État du point de vue du monde extérieur.

Récemment, sur un projet d'électrification commun que nous poursuivons, monsieur Tainturier et moi-même, un dossier d'enquête publique de 5 000 pages a été réalisé. L'Autorité environnementale a émis certaines observations pertinentes, qui ont été réutilisées par des opposants dans la phase de concertation, puis dans la phase d'enquête publique. Telle est la réalité. De ce fait, la position de l'État devient ainsi complexe.

Christian Vigouroux

Je serai tenté de vous entretenir une heure durant de la position du Conseil d'État, lorsqu'il est consulté par l'État, où une divisibilité est observée au nom de l'État entre une fonction d'expertise et de contre-expertise dont le gouvernement fait ce qu'il veut.

Anne Querrien

J'ai été frappée d'une différence avec l'exposé d'Illaria Casillo, où une plateforme de négociations est introduite avec quatre composantes : les habitants, les entreprises, les collectivités locales et le système de formation. Les entreprises et le système de formation sont deux entités qui réfléchissent au développement territorial, ce qui permet d'éviter cet espèce de face-à-face entre les riverains et l'autorité publique.

J'ai travaillé dans la recherche urbaine, en liaison avec mes collègues européens. Il me semble, à l'exception de l'ancien système espagnol, utile de promouvoir ce type d'organisations. Les Anglais, les Allemands ou encore les Néerlandais ouvrent systématiquement des tables de négociations avec ces quatre composantes *a minima*.

Lors de l'organisation d'un grand colloque sur le développement durable, Jean-Louis Borloo avait lui-même cité six composantes en distinguant au sein des entreprises les « chefs d'entreprises et syndicats », aux côtés des universitaires, des associations, des fonctionnaires et des collectivités locales.

Est-ce que cette vision européenne du développement durable ne devrait pas se traduire dans notre manière d'envisager la participation ?

Patrick Legrand

Merci monsieur Tainturier de nous avoir fait saisir l'ampleur de la transformation de votre entreprise. Elle touche ses problématiques, ses services, ses formations. Voilà la réelle révolution.

Au fond, je vous proposerai de revisiter un jour la question de la défiance. Tout compte fait, en vous entendant parler, il semble plutôt aisé de susciter la confiance. Il suffit simplement d'essayer « *de ne pas léser le client* », en restant ouvert et en discutant réellement des problèmes.

Je vous citerai un petit exemple. En tant que membre de la Commission nationale

du débat public, j'ai été l'un des artisans qui ont fait sortir les gazoducs du bois. Mes collègues demandaient des réunions publiques sur la sécurité car les gazoducs, paraît-il, sont susceptibles d'exploser. Je n'y suis jamais parvenu, pour une raison simple : les habitants avaient toute confiance en leurs ingénieurs dans le triangle nucléaire au sud du Rhône et ils étaient persuadés que le risque était nul puisqu'ils étaient témoins des vérifications effectuées pour déterminer l'absence de fuite. Les résidents rencontraient les ingénieurs chez le boulanger, ils étaient leurs voisins. Cela modifie complètement la problématique. Au début, je pensais qu'il s'agissait d'une problématique technique, liée à des éléments techniques. Finalement, la sécurité est une question de sociologie.

Enfin, une série de questions profondes à l'État se pose : la mise en cause du devoir de réserve ou encore l'unicité de la voix de l'État. Ces règles se sont installées, sans que personne ne sache vraiment sur quels éléments elles reposent, excepté sur des attitudes tactiques et stratégiques, mais elles devront être révisées pour que l'État se réinsère dans la population. Voilà un beau sujet prospectif pour le comité d'histoire.

François Philizot

Les propos d'Anne Querrien renvoient en partie à la notion de gouvernance à cinq ou six, qui était l'un des grands axes du Grenelle de l'environnement. Ce serait toutefois compliqué à faire vivre au quotidien. Indépendamment du fait que cette formule est

consommatrice de temps et d'énergie, l'une des difficultés est de trouver les interlocuteurs.

À cet égard, je constate, à travers mon expérience de terrain, la très grande hétérogénéité et la très grande faiblesse des réseaux de la sphère « *habitants, usagers, associations* ». La constitution de réseaux allant au-delà de l'action très ponctuelle ainsi que de la défense des intérêts particuliers et du court terme constitue un enjeu essentiel. Ce constat ne vaut pas uniquement pour les associations de défense de l'environnement. Dans le monde des entreprises, les syndicats de salariés sont de moins en moins structurés au niveau départemental, et se concentrent sur la branche au niveau régional. Les MEDEF départementaux sont également de niveau très inégal, et ce sans aucun jugement de personne.

François Tainturier

À travers le prisme processus/procédure, l'un des éléments clés repose sur la valorisation insuffisante des bonnes pratiques, auxquelles aucun espace n'est dédié.

Une initiative devrait être absolument soulignée : les trophées de la participation et de la concertation, organisés par la Gazette des communes et par le think tank « Décider ensemble ». Cet événement a par exemple permis de mettre au jour des façons pratiques d'associer des riverains et voisins au sujet d'un projet de construction qui s'annonçait compliqué près de Bordeaux. Des opérations micros de la Fondation de France ont également été mises en exergue.

Tant qu'on ne parvient pas à valoriser ou faire connaître ces pratiques, on reste dans des logiques où les procédures permettent de maîtriser les choses en s'assurant que chacun rentre dans la case qui lui a été attribuée.

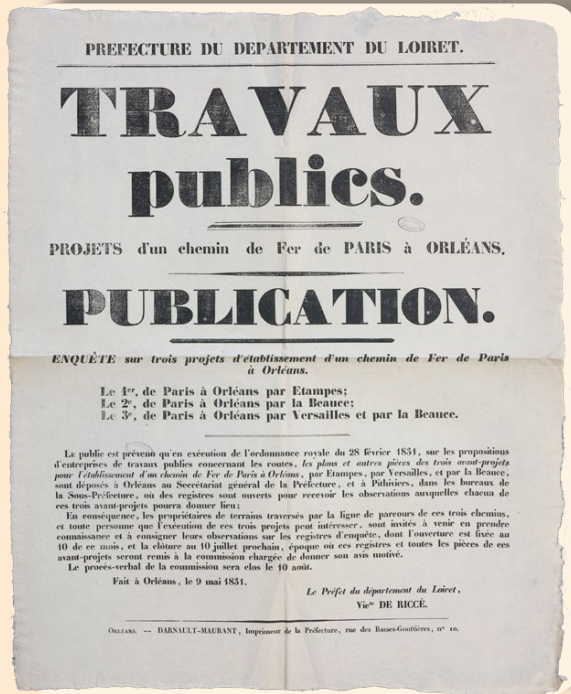
Finalement, des exemples montrent l'existence de facteurs communs qui contribuent à la réussite des projets : un cadre de travail co-construit, des acteurs qui doivent être associés de manière proportionnée et plus en amont, en fonction de l'ampleur et de la nature de l'enjeu, permettant de valoriser d'autres compétences à mobiliser au sein des bureaux d'études, des prestataires, etc.

Ainsi, on parle des projets, non pas par ceux qui échouent, mais à travers ceux qui parviennent à fonctionner et qui offrent une richesse d'expériences très larges.

Elle peut ainsi nourrir les différents acteurs des projets et contribuer à l'émergence d'une culture nouvelle, la culture de la décision apaisée. Ce « *soft power* » est trop peu organisé et marque encore d'influence pour infléchir la contrainte encore de moyens, avec l'encadrement des processus qui est aujourd'hui privilégiée.

Christian Vigouroux

Robert Desnos disait : « Dans la ville où l'on s'amuse, dans la ville où l'on pleure à froides larmes, je ne sais pas très bien ce qui se passe car je n'y suis pas encore allé. » Grâce à nos orateurs, moi, j'ai l'impression maintenant de savoir un peu mieux ce qui se passe.❖



Affiche pour enquête de la ligne Paris Orléans 1831
© Archives nationales France

L'introduction des enquêtes publiques à la fin de la Restauration

Frédéric Graber, Chargé de recherche au CNRS,
Centre de recherches historiques (EHESS-CNRS)

L'information des populations préalable à un projet d'aménagement est une étape relativement récente dans l'histoire des Travaux Publics¹. Jusqu'à la fin des années 1820, on découvrait les projets d'infrastructure au mieux avec l'affiche de l'adjudication, au pire lorsque les ouvriers commençaient à ouvrir le sol². La Monarchie de Juillet a introduit en 1831 les « enquêtes préalables aux Travaux Publics », suivies en 1833, dans le cadre de la loi sur l'expropriation, des « enquêtes d'utilité publique »³.

Ce type d'enquête n'était pas tout à fait nouveau. Il s'inspirait de dispositifs similaires utilisés entre autres pour les concessions minières (depuis 1791), pour les dessèchements de marais

(depuis 1807), pour les établissements classés (depuis 1810). Il s'inscrivait dans la continuité de formes d'enquêtes pratiquées sous l'Ancien Régime⁴.

Ce qui était nouveau, dans les années 1830, c'était l'application de ces enquêtes aux Travaux Publics : elles faisaient intervenir un nouveau type d'acteur, le public, défini par le type d'accès au projet qu'on lui donnait. Il ne s'agissait pas, en effet, d'une diffusion classique par l'imprimé mais d'un dépôt : le projet était déposé dans un lieu public (typiquement la préfecture), avec annonces et affiches pour le signaler. Tout le monde pouvait y avoir accès, consulter une série de documents sommaires préparés spécifiquement

¹ Pour une version plus détaillée de cet article, voir Frédéric Graber, « Enquêtes publiques, 1820-1830. Définir l'utilité publique pour justifier le sacrifice dans un monde de projets », in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n°63-3, 2016, pp. 31-63.

² Frédéric Graber, « Du faiseur de projet au projet régulier dans les Travaux Publics (XVIII^e-XIX^e siècles) : pour une histoire des projets », in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n°58-3, 2011, pp. 7-33.

³ *Ordonnance du roi portant que toute proposition de Travaux Publics concernant les routes et canaux devrait être l'objet d'une enquête préalable*, 28 février 1831, *Bulletin des lois*, 9^e série, Tome II, Paris, Imprimerie royale, 1831, pp. 209-212. *Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique*, 7 juillet 1833, *Bulletin des lois*, 9^e série, Tome V, Paris, imprimerie royale, 1833, pp. 305-324. *Ordonnance du roi portant règlement sur les formalités des enquêtes relatives aux Travaux Publics*, 18 février 1834, *Bulletin des lois*, 9^e série, Tome VI, Paris, imprimerie royale, 1834, pp. 113-116.

⁴ Frédéric Graber, « Entre commodité et consentement. Des enquêtes publiques au 18^e siècle », in *Participations. Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, n°2, 2012, pp. 93-118.

pour cet accès, qui recevaient alors la qualification d'« avant-projet », et, enfin, déposer des observations, à l'écrit ou à l'oral. Ces trois traits caractérisent l'enquête publique à la française telle qu'elle s'est stabilisée après 1830 : le dépôt du projet, l'accès universel, le recueil des observations.

L'introduction de ces enquêtes préalables aux Travaux Publics fut l'objet de débats importants à la fin de la Restauration, ce qui permet de reconstituer le type d'arguments mobilisés dans la mise en place de ce genre de dispositifs. Nous reviendrons ici sur deux arènes distinctes dans lesquelles l'introduction des enquêtes publiques furent discutée.

Affiche Seine et l'Oise ©Archives nationales



★ La Commission des routes et des canaux élaborera, au cours des années 1828 et 1829, le dispositif des « enquêtes préalables » adopté en principe (sinon en fait) par ordonnance en mai 1829. La discussion, entre hommes d'État et fonctionnaires, sur les détails de cette procédure s'inscrit dans la continuité d'une tradition française des enquêtes publiques.

★ Une série d'auteurs discutèrent, par ailleurs, un dispositif plus ou moins inspiré du modèle anglais des enquêtes préalables à l'attribution des concessions, contre des enquêtes françaises jugées trop administratives et inefficaces⁵.

La Commission des routes et des canaux

L'introduction des enquêtes préalables dans le domaine des Travaux Publics fut une des conséquences de « l'affaire des canaux »⁶.

En 1821-1822, la France s'était lancée dans un vaste plan de navigation intérieure, le plan Becquey, du nom du directeur des Ponts et Chaussées qui était à l'origine de son adoption. Ce plan s'avéra rapidement un gouffre financier, ce qui souleva des oppositions dans les deux chambres.

En 1828, le gouvernement Martignac forma une commission composée de pairs, de députés, de conseillers d'État et d'ingénieurs des Ponts et Chaussées, la plupart ayant à des titres divers eu affaire aux Travaux Publics. Cette

Commission des routes et des canaux devait étudier à la fois ce qu'il convenait de faire pour résoudre la crise présente et surtout pour prévenir l'adoption à l'avenir de projets ruineux ou peu utiles. Parmi les diverses mesures retenues par cette commission, l'enquête publique fut l'une des premières à être discutée⁷.

L'enquête publique courrait le risque de n'être que vaine ou illusoire. Il fallait donc, selon Louis-Mathieu Molé, son principal promoteur, réunir trois conditions :

★ l'universalité, c'est-à-dire l'accès de tous au dossier et la possibilité d'adresser des observations ;

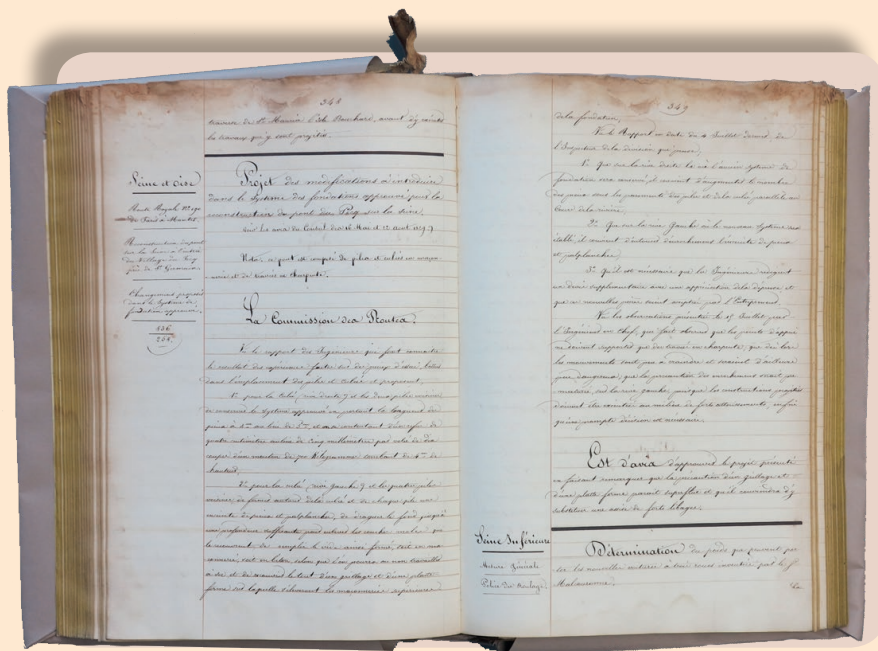
★ la publicité, c'est-à-dire l'information sur l'existence du projet, des lieux et des dates où l'on pouvait en prendre connaissance, afin « que nul ne pût se plaindre de n'avoir pas été entendu » ;

★ la durée, c'est-à-dire un accès au dossier maintenu suffisamment longtemps pour que « toutes les oppositions ou observations puissent être entendues et recueillies. » Le dispositif permettrait

⁵ O.C. Williams, *The Historical Development of Private Bill Procedure and Standing Orders in the House of Commons*, Londres, His Majesty's Stationary Office, 1948

⁶ Reed Geiger, *Planning the French Canals. Bureaucracy, Politics, and Enterprise under the Restoration*, London, Associated University Presses, 1994. Nathalie Montel, « Une revue des savoirs d'État - De la genèse à la fabrique des Annales des ponts et chaussées au 19^e siècle », Habilitation à diriger des recherches, Université Paris 1, 2008, pp. 27-85. Nathalie Montel, « L'État aménageur dans la France de la Seconde Restauration, au prisme du Rapport du roi sur la navigation intérieure de 1820 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 59-1, janvier-mars 2012, pp. 34-61.

⁷ Archives Nationales, F14 - 138591 et 138592. Toutes les références au débat dans la suite de l'article correspondent à des séances conservées en F14 - 138591.



Page du registre de la commission des routes 1830-1830, affaire relative à la route royale n° 190 de Paris à Mantes ©Archives nationales

alors de gérer les opinions, en particulier l'opposition, en fixant une forme et un terme au-delà desquels toute observation deviendrait illégitime⁸. C'était là le premier niveau de l'enquête, l'enquête publique au sens restreint du dépôt public d'un projet et du recueil des observations.

Mais Molé proposait d'introduire un deuxième niveau, justifié par la fragilité de l'enquête publique : comme il était possible que personne ne participe et que l'enquête reste vide, il convenait de solliciter les réactions. Molé envisageait de créer une commission d'enquête, formée de propriétaires et d'industriels. Cette commission devait être indépendante de l'administration, des ingénieurs de l'État, mais aussi des compagnies de Travaux Publics. Elle ne devait pas seulement enregistrer les

dépôts mais aussi s'instruire elle-même, visiter le terrain, pour « recueillir le vœu et l'opinion des populations riveraines », convoquer tous ceux qui pourraient l'instruire, afin de pouvoir délibérer et produire un avis qui puisse éclairer l'administration et les chambres.

Les deux parties du dispositif réunies étaient qualifiées par Molé « d'enquête universelle », par opposition aux « enquêtes administratives », c'est-à-dire à la simple consultation des conseils généraux et d'arrondissement ainsi que des chambres de commerce, institutions qui étaient conçues depuis le régime napoléonien surtout comme des relais de l'administration. Cette consultation pouvait être conservée comme complément mais, à elle seule, elle ne pouvait constituer un regard indépendant sur les projets.

L'enquête de Molé était « universelle » au sens où elle distinguait, à la manière des théories doctrinaires, le niveau de la société civile faite d'hommes égaux, qui tous pouvaient venir consulter le projet et se prononcer, et le niveau de la société politique, restreinte, censitaire et capacitaire, à l'image de la commission formée d'industriels et de propriétaires, tout en affirmant que ces deux niveaux n'étaient pas dissociés : le pouvoir politique devait, pour se maintenir, être branché sur la société.

Ce dispositif donna lieu à une discussion agitée dans la Commission des routes et des canaux, dont on peut retenir quatre points principaux.

La place de l'enquête

Bien que le principe de l'enquête publique – au sens de l'accès de tous au projet – constituât une nouveauté dans les Travaux Publics, il ne fut pas contesté dans la Commission des routes et des canaux.

Ce qui inquiétait, ce n'était pas la participation potentielle de tout un chacun – puisqu'elle n'était pas comprise comme relevant d'un principe politique – mais la visite de la commission, qui pourrait aller « solliciter sur place les objections ». Si l'on descendait trop bas, dans le local, on risquait de se heurter à une population hostile, incapable de bien comprendre les enjeux délicats de

⁸ Louis-Mathieu Molé, *Rapport fait par M. le comte Molé, au nom de la Section chargée de l'examen des questions relatives à l'achèvement des canaux*, Paris, Imprimerie royale, 1828.

l'utilité publique. On risquait surtout de créer de la résistance.

L'argument ne s'appliquait d'ailleurs pas seulement aux habitants mais aussi à la commission d'enquête : la discussion portait, en effet, presque exclusivement sur le rôle et la composition de cette commission, tout en s'appliquant en théorie au public tout entier. Le but affiché était d'entendre le « vœu des populations » ou le « vœu du pays. » Selon Molé, il s'agissait de solliciter un petit groupe d'intérêts bien sélectionnés qui devaient « être appelés, interrogés, et pour ainsi dire sommés de répondre ». Mais d'autres craignaient qu'une telle commission locale ne devienne un lieu de résistance, doté d'une position d'autorité.

L'opposition

La commission d'enquête était décrite alternativement comme un ensemble de « délégués de tous les intérêts, de tous les genres de propriétés » ou, de manière plus industrialiste, comme « l'expression de tous les intérêts que l'on veut servir et que l'on doit protéger », ce qui introduisait une certaine ambiguïté.

Mais quels que fussent les systèmes de nomination proposés, il s'agissait toujours de tailler une commission sur mesure, ayant une attitude générale favorable aux Travaux Publics. Molé lui-même pensait que, sur les neuf membres de sa commission, au moins sept « devaient presque toujours se prononcer (...) en faveur » des travaux, c'est-à-dire tous sauf les représentants

de la propriété, qui risquant l'expropriation, seraient « membres nés de l'opposition ».

La discussion se concentrait donc surtout sur la désignation de ces commissaires de la propriété : fallait-il construire délibérément une opposition qui, limitée et contrôlée strictement, exercerait une action positive et constructive, ou exclure toute forme d'opposition, jugée dangereuse en elle-même ? La difficulté consistait surtout à désigner cette opposition sans lui conférer une trop grande autorité : le modèle électif censitaire, promu par Molé, était jugé dangereux parce qu'il donnait une sorte de légitimité politique aux opposants et à eux seuls. Mais toutes les alternatives revenaient à des nominations par l'administration qui ne garantiraient pas l'indépendance de la commission.

Le rôle et le but de l'enquête

Le dispositif proposé par Molé entendait produire de l'information, éclairer la décision mais aussi recevoir toutes les oppositions.

Il s'agissait, dans les termes de Molé, de « faire naître à l'avance toutes les objections pour les résoudre toutes, et pour qu'aucune ne vienne plus tard interrompre ou suspendre le cours des travaux ». L'enquête avait donc une épistémologie sous-jacente forte : les objections pouvaient et devaient être résolues, de sorte que rien ne pourrait plus s'opposer aux travaux. Mais cette vision rationaliste des oppositions qui disparaîtraient

parce qu'elles se résoudraient par la vérité, ne se superposait que très imparfaitement avec la réalité, avec l'opposition structurelle des perdants, des expropriés, qui n'avait aucune raison de disparaître d'elle-même et qui ne pouvait se résoudre que par la force. Molé assumait d'ailleurs que « si l'entreprise devait en froisser quelques-uns, au moins vous auriez écouté leurs plaintes, et vous les auriez jugés ».

La résolution de l'opposition passait donc par l'articulation des deux niveaux de l'enquête : celui des registres permettant de saisir toutes les oppositions, celui de la commission, devenant, elle un outil de médiation avec le local, pour gérer l'opposition. La commission devait « éclairer la population, (...) combattre les opposants, (...) calmer les esprits et (...) préparer l'opinion locale », elle devait laisser s'exprimer, canaliser les émotions comme les intérêts, elle devait surtout « explorer à l'avance les intérêts locaux (pour) les appeler (...) à protéger l'opération ».

Cela se doublait d'un objectif pédagogique : la France, à la différence de l'Angleterre, était supposé être un pays sans « esprit public » ; il convenait donc de former une opinion (encore) immature en impliquant les intérêts locaux dans les discussions sur les grands projets. Enfin, si l'enquête pouvait éduquer les participants, elle devait aussi avoir un effet sur l'opinion publique : il s'agissait de produire un « effet moral », de convaincre que l'on avait tout entendu, tout considéré, et que les conclusions de la commission

réflétaient alors le « vœu du pays ». Mais pour obtenir cet « assentiment public », il fallait que la commission soit indépendante, qu'elle ne puisse être suspectée d'être un simple organe de l'administration.

Le résultat de l'enquête

L'indépendance de la commission et son effet sur l'opinion pouvaient eux-mêmes devenir un problème si la commission d'enquête délibérait, c'est-à-dire si elle discutait en vue d'exprimer un avis collectif, comme le proposait Molé.

Rejouant un débat classique de la Révolution à propos du droit de pétition, la Commission des routes et des canaux décida finalement qu'il serait encombrant d'introduire des avis collectifs : « une enquête est un libre accès ouvert aux vœux des habitants, mais l'expression de ces vœux et de ces craintes doit être individuelle ».

La commission devait être indépendante pour produire un effet sur l'opinion, mais elle devait se réduire à peu de chose sur le fond : les registres devaient être au centre du dispositif et l'enquête publique être un pur enregistrement d'opinions individuelles. Les commissaires devaient s'instruire, mais leurs avis devaient rester individuels et s'ajouter aux autres observations à la fin du procès-verbal. Un travail d'interprétation et d'examen de la recevabilité des plaintes était nécessaire, mais il ne pouvait pas être laissé entre les mains d'une commission locale, qui serait influençable et perdrait de vue l'intérêt général.

Par une ordonnance du 10 mai 1829, qui reprenait la plupart des conclusions de la Commission des routes et des canaux, le principe de l'enquête préalable fut finalement adopté. La forme précise de l'enquête n'était pas fixée. L'administration, par la voix d'une circulaire du directeur général des Ponts et Chaussées, Becquey, s'empessa de limiter au maximum l'effet de cette mesure, en restreignant explicitement les enquêtes à l'avis des seules institutions consultatives, les chambres de commerce et les conseils généraux et d'arrondissement, réservant alors la nouvelle enquête publique « élargie » à des situations exceptionnelles⁹.

Ce n'est qu'en février 1831 qu'une nouvelle ordonnance vint consacrer pour la première fois l'obligation d'organiser une enquête préalable sur le modèle discuté dans la Commission des routes et des canaux, mais avec deux modifications importantes : la commission d'enquête devenait délibérative, ses membres étaient tous nommés par le préfet.

Les modèles « anglais »

La question des enquêtes préalables aux Travaux Publics apparut aussi tout au long de la Restauration dans un grand nombre de revues et de traités. Ces écrits se caractérisaient par une prise de distance avec le modèle français et par la promotion d'un modèle alternatif, plus ou moins vaguement inspiré des enquêtes parlementaires anglaises. Nous en retiendrons trois, qui permettent de souligner quelques nuances.

La métaphore du tribunal

L'avocat et publiciste libéral Charles Comte intervint en 1826 dans le projet de canal de Paris au Havre pour en critiquer le déroulement¹⁰. Il serait urgent de sortir de la logique française où l'on décide sans rien discuter, l'administration comme les chambres considérant avoir la « science infuse ». Seul le modèle anglais des enquêtes parlementaires offrirait une solution à ce problème français de l'ignorance despotique des chambres et de l'administration et de l'aveuglement volontaire des compagnies : il fallait remplacer un jugement sur des déclarations intéressées, par un jugement qui s'appuierait sur les faits.

C'est le parlement qui devait être le lieu de décision des Travaux Publics. Mais il devait pour cela devenir un tribunal, un espace d'arbitrage entre des intérêts opposés : autoriser un projet de Travaux Publics, c'est trancher entre ces intérêts, c'est sacrifier certains pour donner à d'autres. Avant d'accepter ces sacrifices, on se devait donc d'être bien informé et d'avoir prévu toutes les conséquences et tous les dommages. Il fallait donc « mettre tous les intérêts en présence » et permettre à tous,

⁹ Ordonnance du roi sur diverses dispositions relatives aux Travaux dépendant de l'administration des Ponts et Chaussées, 10 mai 1829. Direction générale des Ponts et Chaussées et des Mines. Mesures générales. Circulaire n°4, 15 juillet 1829.

¹⁰ Charles Comte, *Des garanties offertes aux capitaux et aux autres genres de propriétés, par les procédés des chambres législatives, dans les entreprises industrielles et particulièrement dans la formation des canaux ; et de l'influence que peut avoir un canal du Havre à Paris sur la prospérité des villes commerciales de France*. Paris, Delaforest, 1826.

mêmes aux plus petits, de pouvoir être entendus dans un procès, où chaque partie convoquerait les preuves et les personnes qu'elle souhaiterait, afin de pouvoir trancher avec justice.

Comte entretenait cependant une certaine ambiguïté : si le sacrifice était reconnu et assumé comme inévitable, la lutte entre les intérêts semblait pouvoir se résoudre de manière rationnelle par la simple confrontation des faits. A la fin du processus, tout était censé avoir été dit : « chacun a été son propre rapporteur (...) et nul n'a été jugé sur la parole d'un autre. »

Ce système s'appliquait en Angleterre, selon Comte, à tout ce qui était sujet à contestation. Il permettait de décider « sans difficulté, presque sans opposition, parce qu'avant de rien décider, tout le monde a été convaincu ».

L'ambiguïté de la métaphore du tribunal introduite par Comte apparaît très clairement quand on la confronte à ses autres écrits sur le système judiciaire, en particulier sur le système du jury.

Lorsqu'il promouvait l'enquête d'arbitrage dans les Travaux Publics, Comte ne conservait pas la distinction, centrale pour lui dans le système judiciaire, entre droit et fait¹¹. Son « tribunal » des projets était tout entier consacré à l'établissement des faits, comme si ces derniers pouvaient décider d'eux-mêmes. Les conflits entre des intérêts divergents se résolvait chez Comte dans un tribunal sans juge, dans lequel l'établissement des

faits ne pouvait plus être confié au « vulgaire », comme le serait un jury sans connaissances particulières. Les affaires de canaux n'étaient pas à la portée du premier venu et, pour que la vérité décide d'elle-même, il fallait surtout convoquer des experts.

Construire une concurrence.

L'administrateur et diplomate Amé Thérèse Joseph Masclet (1760-1833) fut consul de France en Grande-Bretagne sous la Restauration. De retour à Paris en 1828, il devint un collaborateur régulier du *Journal du génie civil* où il publia plusieurs articles sur les Travaux Publics en Angleterre, et en particulier, en 1829, l'un des textes les plus précis paru en France à l'époque sur les enquêtes anglaises, décrites comme un modèle à suivre¹².

Avant de présenter son projet devant le parlement, l'entreprise devait en Angleterre organiser une enquête préliminaire, dans laquelle elle informait les habitants de ses intentions, négociait avec eux les terrains et obtenait de chaque propriétaire un assentiment ou un refus écrit par rapport à une future transaction. Ces préliminaires ne constituaient pas encore à proprement parler l'enquête telle que l'entendait Masclet, qui ne commençait qu'avec la présentation au parlement.

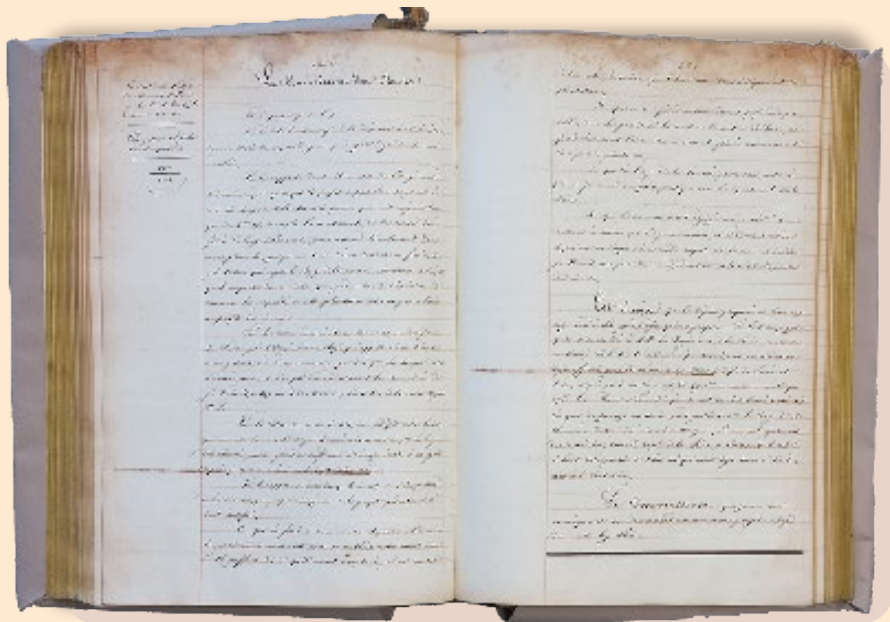
Mais la discussion devant la chambre des Communes « n'était pas sans inconvénient » parce que nombre de votants n'étaient pas suffisamment informés. L'enquête n'était donc un

modèle pour Masclet que dans les comités chargés des enquêtes qui prenaient le temps nécessaire et mettaient en présence les parties. Le parlement était conçu comme un tribunal mais, à la différence de Comte, il ne s'agissait pas ici d'entendre tous les intérêts ni surtout les plus petits mais de faire s'affronter deux parties bien structurées, chacune avec leurs avocats, leurs conseillers et leurs ingénieurs. Il s'agissait ainsi de construire une concurrence.

Toutes les oppositions n'avaient donc pas leur place dans ce type d'enquête. L'opposition devait se fonder sur « l'inutilité, la grande dépense, la défectuosité du projet », pour promouvoir un meilleur projet. L'enquête idéale était une concurrence des projets et, s'il ne se présentait pas de concurrence, l'enquête devait au moins la mimer. Dans ce dispositif, il n'y avait de place que pour une opposition constructive qui se résolvait d'elle-même, parce qu'elle ne pouvait légitimement l'emporter que par sa capacité à faire mieux que son concurrent.

¹¹ Charles Comte, « Considérations sur le pouvoir judiciaire et sur l'institution du jury en France, en Angleterre et aux États-Unis d'Amérique », in Richard Phillips, *Des pouvoirs et des obligations des jurys*, Paris, Rapilly, 1828, pp. 1-266.

¹² Amé Masclet, « Sur l'intervention de l'autorité dans l'exécution des Travaux Publics en Angleterre », *Journal du génie civil, des sciences et des arts*, Tome IV, 1829, pp. 167-175. Ce texte s'inscrit dans une série de prises de positions dans ce journal relatives aux travaux de la Commission des routes et des canaux et à l'Ordonnance du 10 mai 1829.



Page du registre de la commission des routes affaire relative à la sortie du village de Maison Alfort et la limite du département de Seine et Oise ©Archives nationales

Garantir l'autorité

Le militaire et naturaliste de Férussac, élu en 1830 comme représentant du Tarn-et-Garonne à la Chambre des députés, développa, au cours de la séance du 29 novembre 1830, une proposition concernant les enquêtes¹³.

Dans l'enquête de Férussac, comme chez Comte et Masclet, il s'agissait d'installer un tribunal des intérêts, mais avec quelques nuances remarquables.

Son enquête était élevée en principe politique, à la suite de la révolution de 1830 : elle était la « conséquence rigoureuse des principes d'un gouvernement qui repose sur la discussion libre des intérêts opposés,

sur la publicité des débats, sur l'examen, sur l'autorité des faits ». Au-delà des seuls Travaux Publics, l'enquête devait s'appliquer à tous les objets et à tous les niveaux de l'autorité. L'opposition entre enquête parlementaire et enquête administrative était ici sans objet.

Férussac insistait, par ailleurs, sur la dimension technique et formelle de l'enquête. Elle serait un « moyen puissant et efficace », « un procédé susceptible d'une application très générale (...) où il s'agit de soumettre, par l'autorité des faits débattus et publiquement constatés, les opinions, les intérêts même les plus contraires, et d'en terminer la lutte ». Férussac insistait donc moins sur la question de l'équité que sur la force de l'enquête, la

capacité à convaincre ou à soumettre les opposants. Si d'autres méthodes administratives ou parlementaires pouvaient être plus légitimes ou plus éclairées, elles n'étaient pas capables de faire taire efficacement l'opposition et de « commander le respect de la chose jugée. »

L'enquête se présentait donc comme une technique qui permettait non seulement de trancher entre les intérêts, mais surtout de leur imposer cette décision. Pour conférer à l'enquête cette autorité, il fallait l'organiser à la manière des débats judiciaires, permettre à chacun de se défendre, tout rendre public, pour que la décision à prendre dans les chambres ou l'administration, reposant sur ces mêmes publications, reçoive « la sanction du public ». Ce public ne pouvait qu'approuver les décisions du pouvoir, puisque son rôle se limitait à constater la conformité de celles-ci aux enquêtes qui les avaient précédées. Il n'y avait ici de place pour le différent et la critique que limitée au temps et aux règles de l'enquête.

Jusqu'à un certain point, on peut opposer les enquêtes publiques pratiquées en France et celles que de nombreux auteurs voulaient leur substituer, en s'inspirant plus ou moins vaguement de procédures anglaises.

¹³ André de Férussac, *Développement de la proposition de M. le Baron de Férussac, député de Tarn-et-Garonne, ayant pour objet de provoquer une Enquête sur la situation des routes et des canaux*, Paris, Imprimerie royale, 1830

L'idée centrale des enquêtes françaises, c'est que l'on devait tout écouter, enregistrer les observations individuelles de tout le monde. Le dispositif de Molé et les conclusions de la Commission des routes et des canaux s'inscrivaient dans cette ligne : on se donne un accès aux opinions du public, mais après s'être ouverte à tous pour les enregistrer, l'enquête française se refermait invisibilisant l'articulation entre l'enquête et la décision.

Dans les propositions alternatives, « anglaises », ces deux caractéristiques étaient renversées : il n'était pas central d'entendre tout le monde, d'accueillir tout ce qui se disait. Il s'agissait au contraire d'organiser un « interrogatoire », de poser des questions ciblées à quelques intervenants, choisis pour leur intérêt ou leur connaissance de la question. On n'était pas ici dans le registre de la plainte mais dans celui des arguments. Les enquêtes anglaises limitaient la participation mais, symétriquement, elles s'ouvraient à tous par la publication intégrale des débats, ce qui manifestait la conformité de la décision avec le résultat de l'enquête.

Au-delà de ces oppositions bien réelles, il faut cependant relever des convergences remarquables. Molé et certains membres de la Commission des routes et des canaux souhaitaient infléchir et compléter le modèle français. Ils semblaient ainsi rejoindre les promoteurs des enquêtes anglaises sur plusieurs points importants. Relever ce dénominateur commun permet de dégager un idéal commun de l'enquête publique en France au tournant des années 1830.

L'opposition entre l'enquête administrative et l'enquête parlementaire doit être nuancée. Molé souhaitait une enquête indépendante, ni administrative ni parlementaire, qui poserait une limite à l'administration et permettrait aux chambres de discuter de manière informée. Les enquêtes de type anglais étaient parlementaires, mais leur promoteurs semblaient surtout y voir un procédé qui devait s'appliquer dans tous les contextes ou offrir une garantie contre l'exercice arbitraire du pouvoir, quelle qu'en soit la nature.

Qu'elle soit indépendante ou rationnelle, dans tous les cas, l'enquête était industrialiste, encourageant le développement industriel et infrastructurel comme un bien (public) en soi. Ce positionnement impliquait un paradoxe : l'enquête favorisait la construction d'infrastructures tout en prétendant préserver les intérêts locaux, en particulier ceux de la propriété qui auraient directement à souffrir d'une telle entreprise.

Dans les deux modèles, l'enquête se présentait comme une technologie politique permettant conjointement d'améliorer le projet et de gérer les oppositions.

L'enquête permettait d'anticiper ce qui pouvait l'être, de prévoir les obstacles de toutes natures, afin que le projet puisse ensuite être réalisé rapidement sans difficultés ni résistances.

L'opposition était appelée à jouer un rôle dans ce processus : elle devait améliorer mais ne devait pas renverser.

Qu'elle fût formatée comme une minorité au sein d'une commission d'enquête ou que la recevabilité de ses arguments dépendît directement de sa capacité à proposer un meilleur projet, l'intervention de l'opposition n'était souhaitable ou permise qu'autant qu'elle était constructive. L'enquête avait une dimension pédagogique : elle formait à l'esprit d'association et d'entreprise en impliquant ceux qui pourraient s'opposer au projet. Elle permettait plus largement d'avoir un effet sur l'opinion : entendre l'opposition et bien la traiter satisfierait ceux qui s'y reconnaissaient et les calmerait. Mais l'enquête se présentait surtout comme un dispositif qui ouvrait la critique dans des conditions bien contrôlées, pour mieux la refermer ensuite : on prétendait que tout le monde avait dit ce qu'il avait à dire ou que tous les arguments qui pouvaient être légitimement avancés avaient été entendus ; dans les deux cas, l'enquête prétendait avoir saisi une totalité et le terme de l'enquête marquait par la même occasion la fin de toute opposition légitime.❖

Depuis la loi Bouchardeau, comment de nouvelles formes de « co-construction » de l'intérêt général ont-elles émergé ?

Loïc Blondiaux, président du Conseil scientifique du GIS
« Participation du public, décision, démocratie participative »

C'est en tant que Président du Conseil scientifique du Groupement d'intérêt scientifique (GIS)
« Participation du public, décision, démocratie participative » que je vais animer cette première session de
l'après-midi.

Quelques changements sont intervenus. Jacques Archimbaud, a été obligé de se rendre à Toulouse
en urgence pour animer un débat public. A la place de Jean Lafont, qui écrira un article sur son
expérience d'ancien chef de l'Atelier central de l'environnement, nous avons le plaisir de recevoir
Claude Chardonnet, présidente du cabinet C&S Conseils, qui va nous présenter la première
communication de l'après-midi intitulée : « La concertation en amont de l'enquête publique : points de
consensus et questionnements lors de la préparation de la charte de la concertation de 1996 ». Il s'agit
d'un retour sur le contexte d'écriture de la charte. ❖

La concertation en amont de l'enquête publique : points de consensus et questionnements lors de la préparation de la charte de la concertation de 1996

Claude Chardonnet, *présidente du cabinet C&S Conseils*

Nous regrettons tous l'absence de Jean Lafont. Mon intervention ne remplace pas la sienne, qui sera publiée, comme vient de l'indiquer le président de notre session.

Je me contenterai de rappeler les circonstances de l'élaboration de la charte de la concertation publiée au Journal officiel du 5 juillet 1996 sous la signature du premier ministre Alain Juppé et de celle de sa ministre de l'Environnement Corinne Lepage. Quels étaient, dans le contexte de l'époque, les points sur lesquels les acteurs associés étaient d'accord ? Quels étaient ceux qui faisaient, et qui font peut-être encore, l'objet de divergence ?

Géographe de formation, je préside le cabinet C&S Conseils qui intervient aux côtés des maîtres d'ouvrage lorsque leurs projets doivent faire l'objet d'une

concertation ou d'un débat public. Nous sommes des consultants de terrain.

À l'époque, C&S Conseils venait d'être créé par Michel Castagnet et Jean-Marie Simon. L'une de ses premières missions lui avait été confiée par Jean Lafont, sous-directeur de l'aménagement et des paysages à la direction de la nature et des paysages du ministère de l'environnement.

Au moment où le rapport d'Huguette Bouchardeau, commandé par Michel Barnier, ministre de l'environnement entre 1993 et 1995, tirait des enseignements de la loi sur les enquêtes publiques de 1983, Jean Lafont considérait qu'il était intéressant d'examiner la phase amont de l'enquête publique pour en concevoir des améliorations. Il avait confié à notre équipe le soin de rencontrer une variété d'acteurs, parmi les-

quels figuraient des préfets, des élus, des présidents d'associations ou encore de chambres de commerce, afin d'en tirer des enseignements sur ce qu'il était souhaitable et possible de faire évoluer lors de cette phase préalable à l'enquête publique. Une soixantaine d'entretiens ont ainsi été menés au début de l'année 1994.

Les conclusions tirées de ces entretiens ont suscité l'organisation d'un colloque, le 25 avril 1995, lequel a confirmé l'idée d'une charte de la concertation. Le 12 décembre 1995, Corinne Lepage, ministre de l'Environnement jusqu'en 1997 reprend cette proposition à son compte en installant un comité de pilotage chargé d'en définir le contenu, sous la présidence d'Henriette Martinez, députée des Hautes-Alpes. La charte fut publiée six mois plus tard.

Le contexte était aussi celui de la préparation et du vote de la loi *Barnier* sur le renforcement de la protection de l'environnement, qui incluait la création de la Commission nationale du débat public. La volonté de réformer le débat sur les grands projets en amont des enquêtes publiques était réelle. Suite aux conflits d'aménagement de la fin des années 80, les attentes de nombreux acteurs étaient fortes.

Sur la base des *verbatim* des soixante entretiens, des actes du colloque, des compte-rendu des réunions du comité de pilotage et des différentes versions de travail du texte de la charte, je me propose de relever les points de consensus et les sources de questionnements. Je me risquerai ensuite à envisager la portée de ce document particulier.

Le texte (un seul recto-verso) comprend un préambule indiquant que « *la concertation proposée par la présente charte doit permettre d'améliorer significativement la participation du public à la conception du projet, y compris lorsque celle-ci est déjà prescrite par des dispositions législatives et réglementaires. Ainsi, avant même la mise en œuvre des obligations réglementaires, le champ demeure libre pour initier une concertation qui procède d'une volonté délibérée des divers partenaires* ». Il indique également que les principes et les recommandations énoncés dans les neuf articles « *ne sauraient se substituer au respect des procédures existantes, et notamment l'enquête publique régie par la loi du 12 juillet 1983, mais visent à en faciliter la mise en œuvre* ».

Dans un encadré liminaire, il est précisé que « *les signataires de la présente charte s'engagent à en respecter les principes dans un esprit d'ouverture et d'écoute* ». La concertation « *commence en amont* » (article 1), « *est aussi large que possible* » (article 2), « *est mise en œuvre par les pouvoirs publics* » (article 3), « *exige la transparence* » (article 4), « *favorise la participation* » (article 5), « *s'organise autour de temps forts* » (article 6), « *nécessite souvent la présence d'un garant* » (article 7), « *est financée par le maître d'ouvrage* » (article 8) et « *fait l'objet de bilans* » (article 9).

Les points de convergence

Les points de convergence ci-après ont émergé de la soixantaine d'entretiens :

- ★ la concertation n'est pas spontanée : les maîtres d'ouvrage, comme les associations, étaient d'accord sur le constat qu'avant l'enquête publique, il n'allait pas de soi de s'engager dans une concertation. Rares étaient ceux qui se risquaient à prendre les devants en ouvrant le dialogue avant l'échéance réglementaire ;
- ★ la concertation est fille de la contestation : pour beaucoup, ce sont les conflits autour des grands projets d'aménagement qui justifiait d'ouvrir la possibilité d'informer, de débattre et d'ajuster un projet en amont des décisions ;
- ★ la concertation est avant tout une affaire de culture et de comportements :
 - les personnalités auditionnées se rejoignaient aisément, y compris les repré-

sentants du monde associatif, sur le fait qu'au-delà d'une évolution de la réglementation un nouvel état d'esprit est indispensable,

- la concertation doit faciliter la compréhension des procédures et leur déroulement : Il existait déjà, à l'époque, une attente d'uniformisation des différentes procédures d'enquête publique (l'enquête administrative, l'enquête Bouchardeau, l'enquête de droit commun). Cette attente était profondément partagée,
- la concertation doit avoir un effet sur le projet : celui-ci devrait évoluer grâce à la concertation.

Le colloque du 25 avril 1995 a insisté sur trois conclusions :

- ★ la concertation est une nécessité car les citoyens sont en attente et elle offre un cadre ouvert à la contestation et au débat ;
- ★ ensuite, la concertation constitue une mesure d'économie : « perdre » du temps en amont disaient certains, c'est se donner des chances d'en gagner ensuite par le fait même que l'on peut réduire les risques de recours ;
- ★ enfin, la concertation requiert des attitudes nouvelles. Celles qui concernent en premier lieu les maîtres d'ouvrage : la transparence, l'écoute et l'ouverture. Et celle qui vise surtout le monde associatif : le sens de la responsabilité. La sensibilisation des citoyens à l'intérêt et aux règles des processus participatifs a également été évoquée.

Les sources de questionnement

Lors du colloque, le débat s'est cristallisé autour des points suivants.

La vision de la concertation

Pour beaucoup, une « bonne » concertation devait permettre d'aboutir à un accord, sur la base d'un consensus. Pour d'autres, la décision ne devait pas relever du champ de la concertation, laquelle avait d'abord pour vertu d'offrir la possibilité d'exposer des désaccords dans un cadre légitime et reconnu. Ce point faisait débat. Tous ceux qui vivent l'exercice sur le terrain pourront en témoigner : la finalité de la concertation fait toujours débat.

Un autre point débattu était celui de l'ampleur de l'information qui devait être mise à la disposition du public : l'ensemble des études dans leur intégralité, un cahier des charges d'études ou bien simplement des résultats synthétiques ?

Le principe d'incitation à la concertation faisait également débat. Certains, notamment des opérateurs dans le domaine des déchets, proposaient par exemple, que l'Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), à travers son fonds de modernisation des déchets, bonifie sa dotation globale de 1 % à 2 % si une concertation satisfaisante se tenait et que le résultat en était rendu public.

Enfin, des interrogations existaient aussi sur le pilotage de la concertation ; celui-ci devait-il incomber au porteur

du projet ou être assuré par un tiers indépendant ?

Les risques de la concertation

Le premier risque évoqué était lié à la fiabilité des associations. Comment pouvait-on confier des informations aussi sensibles que celles des études sur un projet aux mains du public et notamment d'entités qui pourraient se retourner contre le porteur de projet et déposer des recours ? Pouvait-on entamer une relation confiante avec ce type d'acteurs ?

Symétriquement, des réserves étaient exprimées par le monde associatif sur le risque de « *concertation-spectacle* » ou « *concertation-coup de pub* », lorsque les maîtres d'ouvrage consultent le public « *sans intention réelle* ». L'exemple invoqué était celui de grandes réunions publiques, rassemblant plus d'un millier de personnes, avec des plaquettes d'information de prestige ou des films de présentation des projets, par contraste avec une concertation à petite échelle fondée sur un dialogue approfondi.

Un autre risque, identifié par tous, était le manque d'indépendance des commissions de suivi (« *les commissions Bianco* »), présidées par les préfets. La question de la prise en charge financière de la contre-expertise se posait également. Devait-elle être à la charge de la maîtrise d'ouvrage ou bien d'autres entités ? Il faut rappeler qu'en 1995, la Commission nationale du débat public, en gestation, n'existait pas encore.

La question des alternatives au projet émergeait également : jusqu'où aller dans l'étude et l'exposé d'alternatives au projet ?

Pour les élus surtout, la concertation était tout de même considérée comme un piège, offrant des points d'appui potentiels à l'opposition au projet.

Les freins

Le « *retard culturel de la haute administration dans sa façon de considérer l'opinion* » de très loin, le déficit de qualité des études d'impact, qui pouvait nuire à la confiance accordée au maître d'ouvrage, ainsi que les moyens insuffisants fournis aux associations, étaient identifiés comme des freins.

En conclusion, la charte puisait sa légitimité dans la diversité de ceux qui ont contribué à son élaboration : maîtres d'ouvrage d'opérations complexes, acteurs associatifs au premier rang desquels France Nature Environnement, acteurs économiques des secteurs routier et ferroviaire énergéticiens, professionnels du secteur des déchets. Le caractère innovant de la charte a résidé pour une grande part dans l'introduction du tiers-garant au cœur des démarches de concertation, un tiers distinct du maître d'ouvrage.

La principale limite de la charte, clairement identifiée, était le fait que l'État, après l'avoir publiée au Journal Officiel sous la double signature du premier ministre Alain Juppé et du ministre de l'Environnement Corinne Lepage, restait

La trajectoire d'institutionnalisation de la participation du public aux décisions d'aménagement et d'environnement

Jean Michel Fourniau, chercheur à l'IFSTTAR, directeur du Groupement d'intérêt scientifique du CNRS « Participation du public, décision, démocratie participative »

Un regard sur les processus de décision de grands projets d'infrastructure sur une quarantaine d'années (par exemple sur l'axe Paris-Lyon-Marseille-Nice : le TGV Sud-Est (1971-1983), le TGV Méditerranée (1989-2003) et la LGV Paca à partir de 2005), ou sur des situations comparables dans d'autres pays européens (par exemple le projet de contournement autoroutier de Gênes ayant fait l'objet d'un débat public en 2009, un projet comparable au contournement de Nice mis en débat en 2006), montre une évolution notable dans les processus de prise de décision en France :

- ★ l'ouverture des enjeux pris en compte grâce à une mise en discussion publique en amont ;
- ★ la prise en compte du développement durable dans l'élaboration et le choix des projets.

L'institutionnalisation de la participation du public, principalement sous la forme du débat public, accompagne ces évolutions et y joue un rôle accélérateur.

Cette intervention propose de caractériser les enjeux autour desquels s'est nouée — et pourraient se dénouer — l'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public, initiée, en France, il y a 25 ans.

Cette courte présentation mentionne les grandes étapes d'une trajectoire qui a conduit des grands conflits d'aménagement du début des années 1990 à la première mise en place de la Commission nationale du débat public (CNDP, 1997) puis de l'extension de son activité à ses mises en cause récentes.

Des premières élaborations de l'idée de débat public dans le conflit du TGV Méditerranée au lancement d'une réforme du « dialogue environnemental » suite au drame de Sievens, à la fin de 2014, les formes, l'intérêt et les limites d'une institutionnalisation de la participation du public n'ont cessé d'être discutés depuis un quart de siècle, notamment à l'aune de la capacité de la participation à réguler la conflictualité

dans le champ de l'aménagement et de l'environnement et à transformer les processus décisionnels.

Les trois arènes d'une institutionnalisation controversée

Les conflits d'aménagement et d'environnement constituent la trame de fond commune aux différentes scènes sur lesquelles des acteurs multiples — associations locales de défense, réseaux environnementalistes régionaux et nationaux, maîtres d'ouvrage, administrations territoriales et nationales, élus, chercheurs... — construisent la participation comme problème public, élaborent des propositions d'institutionnalisation, les acheminent dans l'espace public et agissent pour peser sur leur mise en œuvre.

BRÈVE CHRONOLOGIE DE L'INSTITUTIONNALISATION DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX DÉCISIONS D'AMÉNAGEMENT ET D'ENVIRONNEMENT

janvier 1990 : début du conflit du TGV Méditerranée
juin-septembre 1992 : expérience du Collège des experts du TGV Méditerranée
2 août 1991 : circulaire relative à l'établissement des projets de LGV
novembre 1991 - juillet 1992 : mission Transports, destination 2002 , pilotée par le préfet Carrère
15 décembre 1992 : circulaire Bianco (Transports) (première application au printemps 1993 : TGV Rhin-Rhône)
14 janvier 1993, circulaire Billardon (Industrie)
décembre 1993 : rapport Bouchardeau
2 février 1995 : adoption de la loi Barnier
10 mai 1996 : décret d'application de l'article 2
5 juillet 1996 : publication de la Charte de la concertation
juillet-novembre 1996 : consultation sur le canal Rhin-Rhône
4 septembre 1997 : installation de la première Commission nationale du débat public (CNDP)
juin 1998 : signature de la Convention d'Århus
1999 : groupe de travail du Conseil d'État : L'utilité publique aujourd'hui
27 février 2002 : adoption de la loi de démocratie de proximité (28/02, ratification de la Convention d'Århus)
22 octobre 2002 : décret d'application CNDP, autorité administrative indépendante.
8 novembre 2002 : installation de la première CNDP autorité administrative indépendante. Au cours de son premier mandat 1997-2002, la CNDP a conduit 6 débats publics
1 mars 2005 : adoption de la Charte de l'environnement
16 avril 2008 : installation de la deuxième CNDP. Au cours de son premier mandat en tant qu'autorité administrative indépendante (2002-2007), la CNDP a conduit 31 débats publics
12 juillet 2010 : loi Grenelle II : tiers garant, gouvernance d'après-débat, plans et programmes
10 avril 2013 : installation de la troisième CNDP. Au cours de son précédent mandat 2008-2013, elle a conduit 31 débats publics
3 août 2016 : ordonnance réformant les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public
11 octobre 2016 : publication de la Charte de la participation du ministère de l'Environnement

Il faut en effet souligner la reprise de la conflictualité autour des usages du territoire à la fin des années 1980 (alors qu'elle avait régressé au début de la décennie avec l'arrivée de la gauche au pouvoir) [Charlier, 1999] et son maintien à un niveau élevé depuis cette période [Guérin, 2005]. Ces conflits mettent en

cause la logique traditionnelle de l'utilité publique, les citoyens refusant d'être traités seulement comme des riverains et réclamant leur part à l'élaboration des décisions. Cette revendication sans cesse renouvelée alimente depuis vingt-cinq ans un ensemble d'activités et de propositions pour y répondre :

★ L'invention du débat public lors du conflit du TGV Méditerranée a ouvert une première scène sur laquelle des associations locales ou régionales de défense, ensuite relayées par des fédérations environnementalistes nationales, acheminent dans l'espace public des propositions d'institutionnalisation du débat public. Dans l'ensemble de l'action associative autour des conflits d'aménagement, on retiendra donc spécifiquement ces activités comme étant constitutives de la première arène où se joue l'institution du débat public.

★ la seconde est l'arène politico-administrative de mise en forme du droit au débat public, revendiqué dans les conflits. Il s'agit d'une scène sectorielle, plus technocratique que partisane, tant est fort le poids de l'État dans l'élaboration des politiques d'aménagement et d'environnement. Ainsi, depuis le début des années 1990, la réponse aux conflits a suscité une série continue de groupes de travail internes au ministère de l'Équipement et des Transports d'un côté, au ministère de l'Environnement de l'autre, puis également au Conseil d'État, qui ont préparé les décisions ministérielles, les lois instituant le débat public et leurs directives d'application. On associera à cette arène la scène législative, les débats parlementaires infléchissant toujours les projets préparés par les ministres et leur administration.

★ Enfin, la troisième arène est celle qu'ouvre la pratique de la Commission nationale du débat public (CNDP) après sa création. Sur cette scène, le débat public n'est plus seulement une revendication de divers groupements associatifs, à l'échelle locale, régionale

ou nationale, ou une norme destinée à orienter l'action publique, Il est l'objet d'une expérience partagée par l'ensemble des acteurs des conflits d'aménagement et d'environnement, d'un apprentissage collectif. Sur cette scène, le dispositif du débat public tend à s'autonomiser par rapport à ses conditions initiales d'institutionnalisation, y compris par la jurisprudence du Conseil d'État qui en précise les conditions d'exercice. Et il se constitue comme une « expérience française de démocratie participative » [Revel et *al.*, 2007].

Six configurations ont rythmé la trajectoire d'institutionnalisation

Ayant rapidement délimité les trois scènes principales d'activités orientées vers l'institutionnalisation de la participation du public, on peut en figurer la trajectoire d'ensemble résultante par le schéma ci-contre.

Celui-ci décrit l'intensité dans l'espace public du problème de l'institutionnalisation de la participation dans le champ de l'aménagement et de l'environnement en fonction de la mobilisation différenciée des acteurs sur les différentes scènes envisagées.

Les activités de problématisation et de publicisation se manifestent tant par les travaux dédiés à la concertation et au débat public des maîtres d'ouvrage, des milieux associatifs et des multiples

acteurs de son institutionnalisation, que par divers groupes de travail administratifs qui produisent des rapports, souvent en préparation des lois qui institutionnalisent la participation du public.

Les traces les plus saillantes de ces activités sont mentionnées au-dessus de l'axe des abscisses et attestent de l'attention soutenue dont l'institutionnalisation du débat public a fait l'objet depuis vingt-cinq ans¹. Le niveau d'activité est lui-même fortement lié au degré de conflictualité qui constitue la ligne de fond à laquelle le processus d'institutionnalisation du débat public est indissolublement lié.

L'axe des ordonnées n'a pas de mesure rigoureuse dans ce schéma: il figure le degré de légitimité et de pratique du débat public². Ce degré, évalué assez subjectivement de proche en proche, sans échelle précise, augmente quand une nouvelle loi vient confirmer et élargir le rôle de la CNDP ou quand la pratique de la CNDP s'affirme. Il diminue au contraire quand le rôle de la CNDP est mis en cause (la loi sur le Grand Paris en 2009, le rapport des parlementaires Dosière et Vanneste en 2010, le rapport d'une commission d'enquête sénatoriale en 2015) ou sa pratique critiquée (la DUCSAI ou démarche d'utilité concertées pour un site aéroportuaire international, le débat sur la régulation des nanotechnologies, le débat sur le projet Cigéo d'enfouissement des déchets nucléaires).

Globalement, nous l'avons calé sur une courbe reliant les grandes lois qui orga-

nisent le débat public et la participation du public en matière d'aménagement et d'environnement, depuis la loi *Barnier* en 1995 jusqu'à l'ordonnance du 3 août 2016 réformant le « dialogue environnemental » et la *Charte de la participation* l'accompagnant, publiée le 11 octobre 2016 (une chronologie plus linéaire est fournie en annexe).

La trajectoire peut alors être découpée en six grandes configurations selon les problèmes à résoudre, les acteurs engagés et les principes de résolution adoptés.

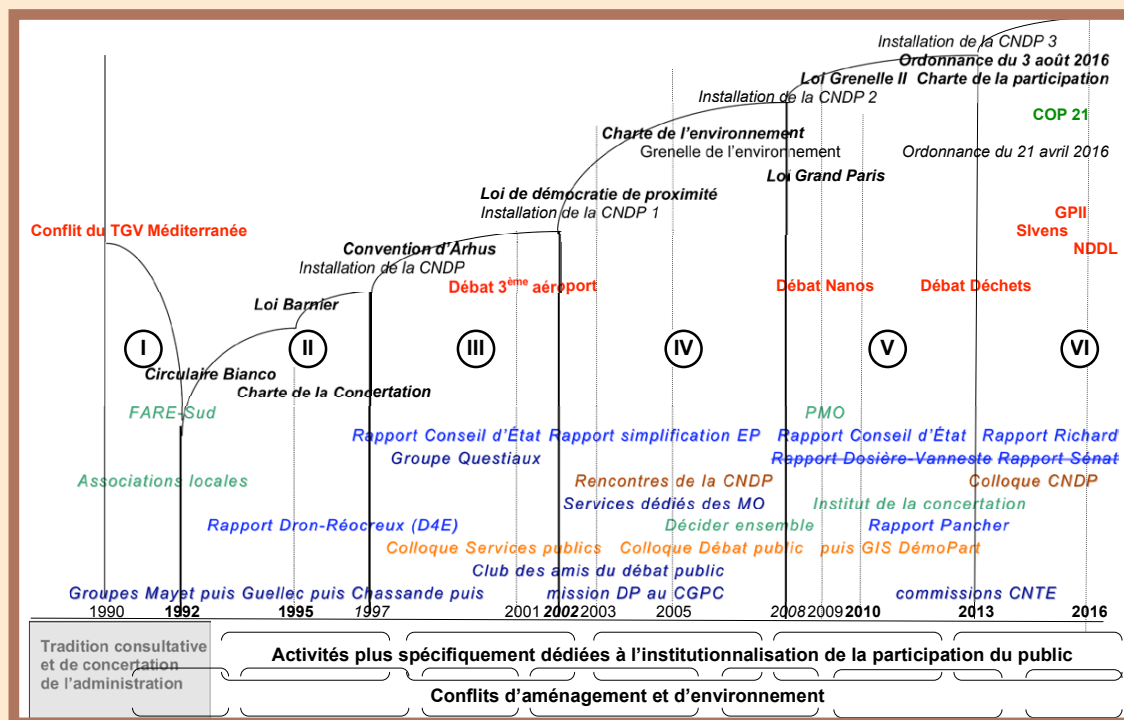
Les problèmes récurrents à résoudre sont en nombre limité :

- ★ la nature du débat public par rapport à la tradition consultative de l'administration,
- ★ l'indépendance de la Commission pour garantir l'effectivité du débat,
- ★ le rapport du débat public à la décision.

¹ Nous n'avons pas omis d'indiquer l'activité des chercheurs dans ce processus (le colloque de l'association Services publics en 2001, le colloque de Lille en 2009, le Groupement d'intérêt scientifique *Démocratie et participation* créé par le CNRS en 2009). Ainsi les trois lignes du bas (les groupes du Conseil général des ponts et chaussées, le Club des Amis du débat public, les colloques mentionnés puis le Groupement d'intérêt scientifique ou GIS) désignent les activités dans lesquelles l'auteur s'est le plus directement engagé.

² Dans la présentation de sa balistique sociologique des causes collectives, Francis Chateauraynaud (2007 et 2011) propose de mesurer plus précisément la « puissance d'expression » des arguments marquant la trajectoire d'un dossier dans un espace de calcul standardisé grâce à la constitution de corpus numérisés représentatifs de multiples dossiers étudiés à l'aide du logiciel Prospero. La constitution d'un tel corpus numérisé décrivant l'institutionnalisation du débat public est envisageable, mais elle n'a pas été entreprise.

La trajectoire d'institutionnalisation du débat public



Ces problèmes ont connu des mises en forme successives dans chacune de ces étapes mais ont structuré l'ensemble de la trajectoire.

Chaque configuration est donc un agencement spécifique de l'expérience du débat et des arguments engagés dans l'espace public par les différents milieux impliqués dans les conflits d'aménagement et d'environnement pour résoudre ces problèmes. Cet agencement favorise ou non la circulation des propositions d'institutionnalisation du débat public.

L'invention du débat public dans les conflits d'aménagement

La première configuration est celle de l'émergence de la question de l'institutionnalisation de la participation du public dans les conflits d'aménagement au tournant des années 1980-1990. Il s'agissait essentiellement de grands conflits sur des infrastructures linéaires (le TGV Méditerranée, l'autoroute A16 au nord de la région parisienne, la ligne à très haute tension France-Espagne à travers les Pyrénées), sur un fond général de remontée de la conflictualité autour des usages du territoire.

Cette participation était revendiquée à partir d'une critique de l'enquête d'utilité publique et nécessitait une réponse sortant des chemins battus de la tradition consultative de l'administration. L'adoption de la circulaire du ministre des Transports instaurant à la fin de 1992 (avec, en janvier 1993, une circulaire analogue sur les lignes électriques à très haute tension) un débat public portant, en amont des études d'avant-projet, sur les grands enjeux du projet, a marqué une bifurcation.

La circulaire « Bianco » constituait la première institutionnalisation du

débat public. Cette configuration était donc dominée par le dialogue instauré — souvent de manière indirecte, parfois de manière directe comme lors du collège des experts du TGV Méditerranée [Lolive, 1999] — entre les revendications portées dans les conflits par des associations locales de défense et les réflexions des grands commis de l'État. Ces derniers élaboraient pour y répondre des projets de réforme de la conduite des grands projets, autour de l'idée d'une phase de débat public en amont du processus de décision.

Les conflits d'aménagement, ceux dans lesquels les associations locales de défense luttent pour être reconnues comme ayant part à la construction de l'intérêt général, ont permis d'opérer cette bifurcation en mettant en question la légitimité des décisions, questionnement refoulé par la notion d'acceptabilité sociale.

Cette notion inscrit en effet la consultation du public dans l'instruction des projets en séparant fortement les rôles :

- ★ la définition des problèmes à résoudre et les modalités de résolution relèvent de l'expertise propre des maîtres d'ouvrage,
- ★ la prise en compte des « besoins des habitants » constitue plus une catégorie de justification des projets que la reconnaissance de leur capacité autonome d'expression.

Ainsi, les procédures d'utilité publique tendent à dissocier le « citoyen », qui parle au nom de l'intérêt général, du riverain qui défend ses intérêts particuliers.

Mais les conflits du tournant des années 1980-1990 ont vu l'émergence de nouveaux sujets politiques, les « citoyens en tant que riverains » [Fourniau, 2007], qui revendiquent d'être à la fois citoyens et riverains, refusent le partage des rôles véhiculé par le terme d'acceptabilité sociale et mettent en acte ce refus en inventant le débat public comme moyen pour prendre part à la construction de l'intérêt général.

La première mise en forme politique du débat public

La seconde configuration est celle qui a conduit à la mise en place de la première Commission nationale du débat public, à travers quelques expérimentations dans des circulaires ministérielles instaurant le débat public, les critiques et les propositions alternatives qu'elles suscitaient puis l'adoption de la loi du 12 février 1995 dont l'article 2 a créé la CNDP.

La Compagnie nationale des commissaires enquêteurs, par exemple, avait fait inscrire dans la loi sur le paysage de 1992 une disposition instaurant une étape de concertation en amont de l'enquête d'utilité publique. Ce texte fut rapidement abrogé car il était jugé contraire à d'autres obligations en matière d'utilité publique.

Mais, c'est le rapport demandé en 1994 par le ministre de l'Environnement, Michel Barnier, à Huguette Bouchardeau — elle l'avait précédé à ce poste ministériel entre 1983 et 1986 et avait fait voter une réforme majeure de

démocratisation de l'enquête d'utilité publique —, qui a préconisé la création de la Commission nationale du débat public pour répondre aux critiques portées à l'enquête d'utilité publique et à la conduite du débat par un préfet dans la circulaire « Bianco ».

La proposition fut adoptée dans la loi « Barnier » en 1995 et le décret d'application publié en 1996, après un changement de gouvernement. La Commission fut finalement installée un an plus tard encore, après un changement de majorité parlementaire.

Cette configuration a été donc plus politique que la précédente. Comme la création effective de la CNDP avait passé d'emblée l'épreuve des changements de gouvernement, ce contexte lui a conféré une légitimité politique au-delà du clivage droite/gauche. Dans ces conditions, l'installation de la CNDP en 1997 par le gouvernement Jospin, dans la perspective annoncée d'une réforme d'ensemble de l'utilité publique, souligne la bifurcation prise par rapport à la tradition consultative de l'administration.

L'invention du débat public dans les conflits a en effet eu comme conséquence essentielle l'institutionnalisation d'un débat ouvert.

Or, au même moment, durant toute la décennie 1990, le mouvement de modernisation de l'État se traduisait, notamment dans les lois de protection de l'environnement, par la multiplication de comités de concertation fermés³.

Les associations y sont désignées par l'administration en vertu de l'agrément qu'elle leur a accordé parce qu'elles représentent tel ou tel intérêt, soit localisé, soit général mais spécialisé (la protection des oiseaux, les nuisances phoniques etc.). Certes, la création de ces comités de concertation a constitué une ouverture du processus de décision à de nouveaux acteurs mais elle a cantonné leurs possibilités d'expression à la défense des intérêts dont ils sont les représentants attirés par leur mode de désignation.

Le débat public, lui, a inauguré une autre démarche : d'emblée le débat a été ouvert à tous, sans qualification préalable des publics.

L'expérience de la première Commission nationale du débat public

La troisième configuration est celle de la mise à l'épreuve, dès les premiers débats conduits par la CNDP, des nouveaux principes posés par la loi. L'expérience, quoiqu'elle se soit limitée à six débats organisés entre 1997 et 2001, plus le débat sur le troisième aéroport parisien en 2001, a conduit à une première formalisation de la conduite du débat public.

Cette expérience était portée par une logique politique d'affirmation des droits, en cohérence avec ce que stipule la convention d'Aarhus, un texte qui a alimenté la réflexion du Conseil d'État chargé de préparer une réforme de l'utilité publique. Elle a soulevé l'enjeu

de l'indépendance de la CNDP vis-à-vis :

- ★ des grands maîtres d'ouvrage, qui s'organisent en interne pour jouer leur nouveau rôle dans le débat ;

- ★ des élus, qui craignent que le débat ne vienne ralentir les décisions voire « bloquer la France » ;

- ★ du gouvernement, qui maîtrise mal les conditions de saisine de la CNDP dans l'agenda des politiques publiques.

Les problèmes rencontrés par le débat sur le projet, abandonné depuis lors, de 3^e aéroport international en région parisienne ont souligné l'importance de conférer un statut à la CNDP et de préciser les conditions de son intervention.

Le renforcement du rôle et la garantie de l'indépendance de la CNDP étaient au centre des propositions du Conseil d'État en 1999. Celles-ci ont été reprises dans la loi de démocratie de proximité du 27 février 2002, dont le titre IV porte réforme de l'utilité publique.

La CNDP est devenue, par cette loi, une autorité administrative indépendante. Il s'agit d'une inflexion décisive dans la trajectoire d'institutionnalisation du débat public par rapport à une suite de réformes encore fortement imprégnée de l'idée d'acceptabilité sociale. La loi pose en effet qu'il y a un intérêt général propre à la participation des citoyens à l'élaboration d'une décision, qu'il convient de distinguer de l'intérêt général qui s'attache au projet soumis à décision⁴.

Nouvelle autorité administrative indépendante, la CNDP est chargée de

la mise en œuvre de ce nouvel intérêt général reconnu dans la loi. Pierre angulaire du droit public français, l'intérêt général n'est pas une notion de droit positif mais un concept politique : la loi reconnaît les transformations de la société en définissant de nouvelles finalités d'intérêt général. Par exemple, la défense de l'environnement est déclarée d'intérêt général par la loi relative à la protection de la nature de 1976⁵.

La multiplication de ces finalités a conduit le Conseil d'État à admettre le pluriel et à parler d'intérêts généraux⁶. La pluralité des intérêts généraux conduit alors à accorder une grande attention aux procédures permettant d'arbitrer entre eux dans l'action publique. L'institutionnalisation du débat public prend sa place dans cette recherche

³ À l'échelle locale — le comité local de l'eau, le comité local d'information sur le nucléaire — comme à l'échelle départementale ou régionale sur différents objets de planification — les déchets, la qualité de l'air, les risques, etc. — ou à l'échelle nationale. À l'échelle locale, le fonctionnement de ces comités s'est, dans la pratique, fortement ouvert dans les années 2000.

⁴ Voir le rapport de Pierre Cohen, député socialiste de Haute-Garonne, pour qui l'objectif de la loi est de « concilier d'une part, l'intérêt général d'une plus grande participation de nos concitoyens aux choix qui ont des conséquences lourdes sur leur cadre de vie et d'autre part, l'intérêt général qui s'attache à ces projets », *Avis présenté au nom de la commission de la production et des échanges sur le titre IV du projet de loi (no 3089), relatif à la démocratie de proximité*, Assemblée nationale, 11^e législature, rapport n° 3105 du 5 juin 2001.

⁵ La loi énonce dans son premier article : « la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général »

⁶ Notamment à la suite du rapport public de 1999, *Réflexions sur l'intérêt général*. Le rapport sur l'utilité publique, également publié en 1999, emploie ce pluriel.

d'une nouvelle « formulation démocratique des fins d'intérêt général »⁷

La Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante

La quatrième configuration s'est ouverte donc avec la mise en place d'une nouvelle CNDP, devenue une autorité administrative indépendante, jouissant de prérogatives élargies, avec une saisine obligatoire sur un champ plus large de projets.

Cela a conduit à une large expansion de l'activité de la CNDP : 31 débats publics conduits en 5 ans entre 2002 et 2007, contre 6 lors du premier mandat. Dans cette configuration, la CNDP joue un rôle central dans l'apprentissage des différents acteurs du débat public. Elle dessine au fil des débats conduits un modèle français du débat public. Loin d'enfermer la conduite du débat dans des règles rigides, ce modèle est largement ouvert à l'expérimentation et à l'innovation pour répondre aux situations spécifiques de chaque débat.

Mais il affirme sa contribution à l'idée de démocratie participative⁸ en imposant dans plusieurs situations difficiles la nécessité du débat le plus ouvert en préalable à toute décision publique. Ces situations étaient les décisions du Comité interministériel d'aménagement du territoire de décembre 2003, alors qu'un débat était en cours, les débats « nucléaires » de 2005, l'un sur la politique de gestion des déchets et l'autre sur le premier EPR, « tête de

série » pour la construction de nouveaux réacteurs.

On peut résumer cette « expérience française de démocratie participative » en cinq points :

★ Le débat en amont sur l'opportunité du projet ou de la politique place les participants en position d'égalité avec les autorités : les options générales du projet ou de la politique sont encore ouvertes ;

★ Le débat est ouvert à toute personne qui souhaite y participer, sans qualification préalable par quelque autorité ;

★ Un tiers, garant de la participation du public, ne donne pas d'avis sur le projet mais rend compte du débat. Le statut de la CNDP légitime les membres des commissions particulières, à l'instar des membres de la commission nationale, à se positionner comme des magistrats et à être reconnus comme neutres et indépendants : ils exercent une magistrature d'influence [Mercadal, 2012] ;

★ Il y a des règles du débat, que le « débat sur le débat » permet aux participants de mettre à l'épreuve pour les partager. On peut dégager de l'expérience des débats les cinq principes suivants : la transparence de l'information, l'exhaustivité des questions traitées, le pluralisme des réponses apportées, l'équivalence des participants et l'argumentation des échanges. Ces règles, ainsi que les possibilités de contre-expertises, rendent possible une clarification du débat et leur partage construit la confiance du public ;

★ Une décision du maître d'ouvrage à la suite du débat porte sur la poursuite ou non du projet, sa transformation ou non

et, maintenant, sur la « gouvernance d'après-débat ».

Ce modèle participe également à la réorientation des politiques d'aménagement dans le sens du développement durable. Le bilan de l'action de la CNDP montre en effet que le débat public y a contribué en limitant l'ambition des projets, dans un souci de maîtrise de la mobilité et des flux de matière et d'énergie.

La réorientation des politiques d'aménagement vers le développement durable a été accentuée ensuite par le Grenelle de l'environnement. Cependant, le contexte politique du Grenelle de l'environnement a fait émerger un nouveau modèle de la décision publique, la gouvernance

⁷ L'avant-propos du rapport public du Conseil d'État en 1999, consacré pour son bicentenaire à l'intérêt général, indique : « il ne suffit pas d'élaborer des compromis ou de rechercher une conciliation entre divers intérêts privés ou publics pour dégager plus sûrement un intérêt général. L'intérêt général est, par nature, rarement consensuel et sa définition résulte d'inévitables confrontations d'intérêts, entre lesquels il faut, en fin de compte, choisir si l'on veut empêcher le blocage de la décision publique. Cependant, si la conception transactionnelle de l'intérêt général est un symptôme de la crise qui affecte aujourd'hui la notion d'intérêt général, le remplacement, chaque fois que possible, des procédures de contrainte par des procédures de conviction peut néanmoins constituer une voie de solution permettant à la décision publique de retrouver une nouvelle légitimité. Dès lors que l'arbitrage ultime revient à l'autorité démocratiquement investie de la compétence pour formuler l'intérêt général, la légitimité des choix retenus sera renforcée par une meilleure association des citoyens à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions qui les concernent. » Conseil d'État, Rapport public 1999, <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/linteret-general-une-notion-centrale-de-la.html>.

⁸ Le lien du débat public et de la démocratie participative est mis en avant dans les *Cahiers méthodologiques* de la CNDP (2007, p. 7) : « [Ce cahier] a l'ambition de poser les questions auxquelles il faudrait répondre pour poursuivre la construction par touches successives d'une démocratie participative instituée, amorcée dès 1990 par circulaire puis complétée par deux lois successives et la jurisprudence de la Commission ».

à cinq⁹, qui questionne le rôle du débat public. Le difficile renouvellement de la CNDP à l'issue de son premier mandat d'autorité administrative indépendante a constitué alors une nouvelle bifurcation.

Une normalisation de la participation du public sous surveillance

La cinquième configuration a été ainsi ouverte par plusieurs types de contestations auxquelles devait faire face la nouvelle CNDP installée à l'automne 2008.

D'un côté, le gouvernement souhaitait voir la participation du public revenir « véritablement au service des projets » (on trouve cette expression dans l'exposé des motifs du projet de loi sur le Grand Paris en 2009), c'est-à-dire la réinscrire dans les formes de consultation que le Grenelle de l'environnement rénovait, alors que le débat public était largement ouvert à la société civile non organisée¹⁰.

D'un autre côté, l'insuffisance des prises que le débat offre à cette dernière pour influencer les décisions a suscité des contestations du rôle de la CNDP, notamment de la part de groupes associatifs tenus en marge du Grenelle de l'environnement. Un groupe radical s'opposa même, avec succès, à la tenue de plusieurs réunions du débat sur la régulation des nanotechnologies¹¹.

Tirant argument de ces difficultés, un rapport parlementaire préconisait à l'automne 2010 la suppression de la CNDP au titre de la réduction du

nombre des autorités administratives indépendantes¹².

D'un côté, la CNDP était sommée de s'inscrire plus strictement dans les procédures d'instruction des projets, que le débat public avait contribué à moderniser, et de se cantonner au champ de l'utilité publique, à l'exclusion des débats « génériques » sur les politiques publiques sur lesquels, après l'échec du débat sur les nanotechnologies, le gouvernement souhaitait garder la main.

Mais, d'un autre côté, le Conseil d'État consacrait son rapport public de 2011 à la question de la participation du public pour préconiser le passage d'une administration consultative à une administration délibérative. Parmi les différentes sources servant d'appui à cette préconisation remarquable, l'expérience de la CNDP figurait en bonne place.

Sa création y était qualifiée d'« étape décisive dans le long cheminement qui conduit à l'introduction en France de dispositions juridiques permettant une meilleure participation du public et une plus grande transparence dans la prise des décisions » (p. 46) parce que (p. 48, souligné dans le texte) :

« les procédures de type “débat public” se différencient nettement de celles simplement dévolues à la consultation qui se bornent le plus souvent à enregistrer les avis sur un projet déjà très élaboré. En peu de temps, le débat public est apparu comme l'expression emblématique des mutations qui touchent l'action publique

⁹ Dans un discours sur la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le 20 mai 2008 à Orléans, le Président de la République déclarait : « nous avons mis en place une nouvelle gouvernance, le “dialogue à cinq” : les syndicats, les entreprises, les ONG, les élus et l'administration. Je ne cite pas dans l'ordre. Je dis que c'est une nouvelle façon de gouverner : cela a été la réussite du Grenelle. [...] Je veux réaffirmer que je souhaite que ce “dialogue à cinq” devienne l'un des principes de la décision publique dans notre pays, dès lors que la question de la représentativité des ONG environnementales aura pu être tranchée » (http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2008/mise-en-oeuvre-du-grenelle-de-l-environnement.2011.html?search=Orl%C3%Agans&xtmc=20_mai_2008_Orleans&xcr=4).

¹⁰ Les associations locales de défense constituent, certes, un premier degré d'organisation constitutif de la société civile. Mais leur constitution et leurs activités ne requièrent pas leur reconnaissance par l'État, notamment sous la forme de l'agrément donné au titre des codes de l'Environnement, de la Consommation ou de la Santé à des associations ayant acquis une certaine stabilité. La réforme de l'agrément a été l'une des mesures essentielles de la loi Barnier de 1995 comme elle a été au centre des dispositions du Grenelle de l'environnement en 2007, et d'un des Comités opérationnels qui lui ont succédé en 2008, présidé par le député Bertrand Pancher, pour statuer sur les critères de représentativité réclamés pour mettre en œuvre la « gouvernance à cinq ». Ce travail a débouché sur le décret n° 2011-832 du 12 du juillet 2011, réformant de l'agrément des associations, organismes et fondations reconnues d'utilité publique au titre de la protection de l'environnement en fonction de critères de représentativité. Ces critères ont été fortement contestés dans une large partie du monde associatif, ainsi que l'idée même de représentativité associative.

¹¹ Le site Internet (inactif aujourd'hui) créé par Pièces et Main d'œuvre (PMO) pour contrer le débat public organisé par la CNDP, considéré comme une entreprise d'acceptabilité des nanotechnologies a en particulier contribué à populariser le mot d'ordre « Débattre, c'est déjà accepter ».

¹² René Dosièrre et Christian Vanneste, *Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes*, Assemblée nationale, rapport n° 2925 enregistré le 28 octobre 2010. La recommandation n° 9 du projet de rapport (publié quelques jours avant le dépôt officiel du rapport) disait : « Transformer et supprimer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) ». Le rapport déposé reformule la proposition de suppression de manière positive : « Transformer et intégrer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) dans le Défenseur des droits ».

et des sollicitations qui s'exercent sur les autorités publiques afin qu'elles s'ouvrent à l'examen critique par les usagers et les citoyens. La figure du «débat public», née de la volonté de traiter de manière originale, ouverte et collective, les questions d'aménagement et d'environnement, s'est banalisée et a tendance à recouvrir désormais "toute forme, instance, ou procédure de mise en discussion publique des choix collectifs"»¹³ [Conseil d'État, 2011].

La loi portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2, du 12 juillet 2010 a conforté également le rôle de la CNDP.

★ En premier lieu, si l'objet du débat qui, depuis la loi de 2002, porte sur l'opportunité,, les objectifs et les caractéristiques principales du projet, il doit désormais porter également sur « les modalités d'information et de participation du public après le débat », (art. L. 121-1 du Code de l'environnement). Par ailleurs, le maître d'ouvrage doit informer la CNDP, jusqu'à l'enquête d'utilité publique, des modalités de concertation qu'il a retenues, la CNDP pouvant émettre des recommandations et désigner un garant pour veiller à leur mise en œuvre.

★ En second lieu, la loi renforce le lien entre le débat public et la décision prise par le maître d'ouvrage. Celle-ci doit maintenant être motivée : le maître d'ouvrage « précise les principales modifications apportées au plan, programme ou projet soumis au débat public. Il indique également les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il

tire du débat public » (art. L. 121-13 du Code de l'environnement).

Cette cinquième configuration est donc celle d'une normalisation de l'activité de la CNDP : sous une surveillance plus étroite des pouvoirs publics, celle-ci poursuit l'organisation des débats au même rythme que dans la configuration précédente. Ainsi 31 débats ont ainsi été organisés dont 20 concernant encore des projets de transports; Mais il s'agit moins d'infrastructures linéaires interurbaines que de projets de transports en commun en site propre et de projets d'aménagement portuaires et fluviaux.

L'épuisement de la participation instituée face à de nouveaux rendez-vous ?

Malgré le renforcement de son rôle, encore confirmée par les ordonnances du 3 août 2016, la sixième configuration, encore en cours, a été ouverte par la mise en place d'une CNDP fortement renouvelée au printemps 2013. Elle apparaît être celle où l'existence de la CNDP et son statut d'autorité administrative indépendante sont fortement contestés.

Depuis 2012, divers rapports parlementaires ont émis des hypothèses d'intégration du dispositif de la CNDP dans un ensemble plus large (le Défenseur des Droits... ou une Agence du développement durable¹⁴) ou contredit l'utilité de son indépendance, dans le rapport d'une commission d'enquête sénatoriale en 2015¹⁵. Cela montre ainsi que l'idée d'une administration délibérative

n'a guère trouvé sa place dans l'action publique, malgré tous les discours de modernisation.

Par ailleurs, les projets des quelques grands maîtres d'ouvrage, qui s'étaient progressivement acculturés à une conception de projets soumis au débat public, se raréfient. Parmi les 20 débats déjà organisés par l'actuelle CNDP, seuls 6 concernent les transports alors que deux fois plus portent sur des parcs éoliens, des villages nature, le grand stade de rugby, le projet de centre commercial EuropaCity... avec, à chaque fois, des maîtres d'ouvrage nouveaux qui n'auront pas d'autres projets à soumettre au débat public.

Face à la multiplication et à la rotation de ses interlocuteurs, la CNDP adapte régulièrement les formes d'organisation du débat, en particulier grâce aux usages du numérique. Mais cette stratégie d'innovation tend à prendre le pas sur l'affirmation de l'utilité de la participation du public et de sa capacité à transformer les modes d'élaboration des projets, offrant ainsi des prises renouvelées à la critique. Par exemple, Pièces et main d'œuvre, le groupe radical qui s'était illustré en empêchant le débat sur les nanotechnologies en 2009, a récidivé

¹³ Citation tirée de Sandrine Rui, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, A. Colin, coll. Sociétale, 2004.

¹⁴ Bertrand Pancher, *La concertation au service de la démocratie environnementale. Rapport au président de la République*, février 2012.

¹⁵ Marie-Hélène Des Égoux et Jacques Mézard, *Rapport au nom de la commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes*, rapport enregistré à la Présidence du Sénat le 28 octobre 2015.

sur le premier débat qu'a eu à organiser la nouvelle CNDP, en appelant de ses vœux en 2013 l'échec du débat et la fin de la CNDP : « *Au moins les décideurs politiques ne se cacheront plus derrière de pseudo-autorités indépendantes. L'échec de la CNDP-Cigéo permettrait de clarifier le rapport de forces entre les sans-pouvoir et le pouvoir* »¹⁶.

La configuration actuelle est fortement marquée par la consolidation de nouvelles formes de contestation, fortement médiatisées également, qui touchent des « petits » projets, en-dessous des seuils de saisine de la CNDP : le barrage de Sievens, le centre de vacances de Roybon..., quand le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes continue d'être, plus de dix ans après le débat public (2004), le conflit-phare de la contestation contre les grands projets inutiles et imposés.

En effet, depuis le début des années 2010, de nouvelles formes de fédération des causes ont émergé en Europe contre les GPII qui contestent « les projets et leur monde », et l'intérêt des dispositifs institués de participation pour faire entendre leurs propositions¹⁷. Ces nouvelles formes de critique radicale manifestent qu'on ne peut faire l'économie du travail de composition du monde commun : débattre suppose de partager un monde commun, que la controverse et le débat font exister.

La CNDP a elle-même exploré des formats nouveaux pour faire face à ces enjeux : la conférence de citoyens sur le projet Cigéo, le débat citoyen planétaire

sur le climat et l'énergie en préparation de la COP 21, l'élaboration du dossier public pour le référendum local sur Notre-Dame-des-Landes.

Mais la diversification de ses missions par les ordonnances du 3 août 2016 cantonne son rôle dans le champ classique de l'utilité publique. La CNDP désigne, forme et gère les garants de la concertation qui sont généralisés sur les « petits » projets. Elle peut assurer une mission de conciliation sur des projets conflictuels si les parties concernées le demandent.

Pourtant, les questions que posent à la légitimation des décisions le regain des conflits s'emparant — même, sur de « petits » projets — des enjeux globaux de la transition écologique, ceux qui exposent l'humanité et bouleversent les agencements sociotechniques sur lesquels s'appuie notre appréhension du monde commun, réclament de nouveaux droits et des innovations procédurales susceptibles d'élargir la possibilité de débattre du « *futur que nous voulons* » (titre de la déclaration de Rio+20).

La trajectoire de la réponse politique donnée à la question de la participation du public dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement a été décrite par des configurations successives de l'institutionnalisation du débat public, dont quelques tensions récurrentes définissent la consistance.

Ainsi, le problème public de l'institutionnalisation s'est structuré tout au long des 25 ans écoulés autour d'un nombre limité d'enjeux fortement liés :

★ un dispositif spécifique, distinct des formats hérités de la tradition de concertation de l'administration, parce qu'il trouve son origine et sa source dans un niveau élevé de conflictualité durant toute la période. Mais les tensions sur son champ légitime de mise en œuvre restent fortes et la capacité des formes institutionnalisées de participation du public à constituer des espaces d'expression pertinents pour les conflits est de nouveau fortement contestée.

★ l'indépendance du tiers organisateur du débat afin d'établir les conditions d'un dialogue dans une situation durable d'asymétrie des pouvoirs et des expertises. Mais l'intérêt général propre de la participation du public et la légitimité politique d'un débat public ouvert restent l'objet de controverses, tant sur la nature des publics y participant que sur l'apport des résultats de la participation à l'élaboration des projets et à la réorientation des politiques publiques vers le développement durable.

¹⁶ Pièces et main d'œuvre, « Notes à l'intention des opposants à l'enfouissement des déchets nucléaires en Meuse/Haute-Marne et aux pseudo-débats de la CNDP-Cigéo ». Ce communiqué du 27 août 2013 indiquait avant ces deux phrases : « le dispositif CNDP est à bout de souffle. Trop de contestation, d'annulations, d'humiliation (le débat public sans public). Les pouvoirs publics observent l'opération CNDP-Cigéo avec attention : en cas de nouvel échec, ils enterreront ces procédures lourdes, pour en revenir à des délibérations parlementaires, notamment à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques » http://www.piecesetmaindoeuvre.com/spip.php?page=resume&id_article=432

¹⁷ Voir l'audition de la plateforme anti-GPII par la Commission Richard, le 14 mars 2015 : http://www.dailymotion.com/video/x2jr2v2_democratie-participative-les-auditions-du-14-mars-2015-1ere-partie_news et http://www.dailymotion.com/video/x2jr2v2_democratie-participative-les-auditions-du-14-mars-2015-2eme-partie_news

★ le rapport du débat public à la décision dans un système fortement marqué par une culture de la « décision tranchée » [Barthe, 2006]. Mais les idées procédurales de conduite démocratique de l'action publique [Rosanvallon, 2008] ou d'« administration délibérative » [Conseil d'État, 2011] trouvent difficilement leur place quand la substance des enjeux semble toujours commander l'urgence des décisions fondées sur les seuls avis d'experts.

L'institutionnalisation de la participation du public a donc été fortement marquée depuis un quart de siècle par les enjeux du débat public et, depuis 2002, par le statut d'autorité indépendante de la CNDP, malgré les mises en cause relevées.

Le constat de Michel Sablayrolles, qui regrettait ce matin que des chercheurs s'intéressent plus au débat public qu'à l'enquête d'utilité publique, s'explique sans doute par cette histoire, qui a fait de la mise en discussion publique des projets et politiques d'aménagement et d'environnement en amont des décisions un enjeu central des conflits et des réformes.

Terme générique de la vie publique, le débat public est devenu aujourd'hui un ensemble précis d'exigences délibératives formalisées par la pratique de la CNDP, l'expérience française la plus aboutie de démocratie participative.

Loïc Blondiaux

Merci pour cette chronologie et cette frise reprenant les principales inflexions et étapes du débat public.

Nous terminerons cette session d'interventions par une communication de Michel Badré, membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et ancien président de l'Autorité environnementale.

Bibliographie

★ **Barthe Y.** (2006). *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, La Découverte.

★ **Charlier B.** (1999), *La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, Thèse de géographie et d'aménagement, Université de Pau et des Pays de l'Adour.

★ **Chateauraynaud, F.** (2011), *Argumenter dans un champ de forces : essai de balistique sociologique*, Paris, Éditions Pétra.

★ Commission nationale du débat public (2007), *Les cahiers méthodologiques. Volume 1 : La conception du débat public*, Paris.

★ Conseil d'État, *Rapport public 2011, Consulter autrement. Participer effectivement*, Paris, La Documentation française, mai 2011.

★ **Fourniau J.-M.** (2007), « L'expérience démocratique des "citoyens en tant que riverains" dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. XLV, n° 136, p. 149-179.

★ **Guérin M.** (dir.) (2005), *Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'État dans*

les espaces ruraux et périurbains, Paris, La Documentation française.

Lolive J. (1999), *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan.

★ **Mercadal, G.** (2012), *Le débat public : pour quel développement durable ?*, Paris, Presses de l'ENPC.

★ **Revel M., C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil et R. Lefebvre** (dir.) (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, « Recherches ».

★ **Rosanvallon P.** (2008), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, « Les livres du nouveau monde ».

Les directives « projets » et « plans-programmes », comment les principes communautaires ont-ils changé la gestion collective des grands projets d'infrastructures en France ?

Michel Badre, *membre du Conseil économique, social et environnemental, ancien président de l'Autorité environnementale*

On dit souvent dans le secteur de l'environnement que 80 % à 90 % des textes appliqués sont de provenance européenne, même s'ils sont ensuite transposés et cachés derrière la législation française. Nous sommes dans ce cas, bien que, depuis ce matin, cela ne se soit pas vu.

Je fais le lien avec l'exposé d'Illaria Casillo ce matin, qui a parlé de la distinction entre l'approche par processus et par performance normée, en précisant qu'il lui semblait important d'avoir un processus dont la qualité était bien définie, ce qui est précisément le cas.

J'en profite pour contredire un intervenant de la salle qui, ce matin, affirmait que les textes européens portaient plus souvent sur des

performances normées, ce qui est ici inexact. Nous sommes ici typiquement sur une démarche de processus qui vient de textes communautaires.

Les deux grandes directives communautaires

Quels sont les textes européens en question ?

En matière de préparation de la décision sur les projets, deux directives existent :

★ La première d'entre elles est la directive relative à l'évaluation des incidences de certains projets

publics et privés sur l'environnement, couramment appelée « directive projets », dont la version initiale date de 1985. Elle a été réécrite plusieurs fois, avec des modifications importantes après la convention d'Aarhus, visant à introduire des conséquences de la convention. Elle a également été réécrite une ou deux fois sur des points moins importants. Dans sa version actuelle, il s'agit de la directive 2014-52-UE, qui n'est pas complètement transposée.

★ La deuxième, dite « directive plan et programmes », s'applique aux programmes dans le cadre desquels sont ensuite réalisés des projets. Elle date de 2001 (2001-42-CE). Elle n'a jamais été réécrite puisqu'elle intégrait dès le début les conséquences de la convention d'Aarhus, qui lui était antérieure.

Son intitulé complet est « directive relative à l'évaluation de l'incidence de certains plans et programmes sur l'environnement ».

Face à des textes communautaires, qui peuvent paraître compliqués à comprendre, je ne saurais que trop vous recommander de lire ces deux directives. Elles sont aisées à s'approprier car elles sont bien écrites. Leur fil conducteur, extrêmement simple, est visible à la lecture. Il s'agit d'une description de processus, sans préciser des normes, des seuils ou des conditions que doit respecter un projet ayant des conséquences sur l'environnement pour être accepté.

Elles indiquent que le processus de prise de décision doit comporter certaines étapes, ordonnées de manière délibérée :

- ★ Le porteur de projet doit présenter son projet. Comme le dit la directive dans sa version de 2014, il doit expliquer les raisons pour lesquelles il a retenu son projet par rapport aux « *variantes raisonnablement envisageables* » qu'il n'a pas retenues.

- ★ les autorités ayant des compétences spécifiques en matière d'environnement, qu'il appartient à chaque État de définir, doivent émettre leur avis sur le dossier de demande. Elles doivent expertiser la lisibilité, la complétude et la véracité du contenu. Il s'agit d'une contre-expertise externe à celle du maître d'ouvrage. Ce n'est pas ne pas lui faire confiance que de constater que le maître d'ouvrage est juge et partie, qu'il a un intérêt à faire aboutir son

projet. La directive ne fait que demander que quelqu'un d'autre évalue si ses dires en matière d'environnement sont avérés.

- ★ Une concertation doit être organisée sur ces bases et ce depuis la convention d'Aarhus

- ★ L'autorité publique chargée d'autoriser le projet (le représentant de l'État au niveau local, le gouvernement par décret pour de plus grands projets) l'autorise ou non au vu des éléments soulignés lors des phases précédentes, notamment dans le rapport de la commission d'enquête ou du commissaire enquêteur ayant pris en compte ce qui a été dit au moment de la concertation. Voilà l'extrait « sec » de la directive projet.

La *directive plans et programmes* date de 2001, alors que le projet initial était apparu en 1995. Lors de son examen des projets, l'Autorité environnementale, qui en voit passer une centaine par an, cherche souvent à « monter d'un cran » en passant du stade du projet à celui des plans et programmes, qui en définissent le cadre général. Le fait de réfléchir aux conséquences d'un projet implique en effet d'avoir conscience que ce projet est lié à de nombreux éléments autour de lui et entre dans des démarches collectives plus vastes. Sans articuler les deux échelles, seules des petites parties du sujet sont traitées. De ce point de vue, les deux directives sont coordonnées. Elles suivent le même fil conducteur, puisque la directive plans et programmes reprend les mêmes étapes à son niveau.

L'application des directives en France

Comme pour tous les textes communautaires, ces directives ont dû être transposées en droit français. A ce stade, des difficultés et des questions objectives nécessitaient qu'on y apporte des réponses.

Ce dispositif repose sur le principe selon lequel les projets susceptibles d'avoir des impacts significatifs sur l'environnement doivent faire l'objet de processus d'autorisation. Ce principe n'a pas l'air concret, mais il paraît simple : contrairement à la règle courante selon laquelle ce qui n'est pas interdit est autorisé, un projet qui n'est pas autorisé est interdit.

Néanmoins, le cas du projet de LGV Tours-Bordeaux cumule, par exemple, plusieurs dizaines de décisions d'autorisation : la déclaration d'utilité publique (DUP) initiale, la multitude d'autorisations liées à la loi sur l'eau de 1992, la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) pour les dépôts de matériaux, des dérogations à la réglementation des espèces protégées, des autorisations d'urbanisme pour construire des gares et des bâtiments divers et variés, etc.

Lors de la transposition de la directive communautaire en droit français, le choix a été fait de conserver ces multiples autorisations existantes en les coulant dans le moule de la directive,

en s'assurant que chacune d'entre elles respecte toutes ces phases de présentation du projet, d'évaluation environnementale, d'avis de l'autorité environnementale, de concertation puis de décision. Ce choix est juridiquement correct mais il ne s'avère pas facile à comprendre pour le public, qui voit passer à de multiples reprises des enquêtes publiques sur un morceau de procédure de la LGV Tours-Bordeaux.

Les Français étaient fiers d'avoir été précurseurs en matière d'étude d'impact : l'évaluation environnementale, telle qu'elle est prescrite par la directive

depuis 1985, avait déjà été introduite en France par la loi dès 1976. Pourtant à cette date, si l'étude d'impact avait été incluse dans le droit, la procédure de décision complète, telle que le prévoit la directive, n'avait pas été prévue, ce qui est différent dans son principe.

S'agissant des questions de transposition, la directive impose d'organiser une concertation. Cela posait en droit français la question de la forme de cette concertation avec le public. Comme l'évoquait ce matin Michel Sablayrolles, le droit français prévoit des débats publics en amont, suivis d'enquêtes

publiques plus en aval. Le débat peut être rouvert entre un débat public trop précoce et une enquête publique trop tardive mais nous ne nous y risquons pas. Le choix a été fait en France d'affirmer que la concertation, au sens de l'application de la directive, correspondait à l'enquête publique. Ce compromis est clairvoyant, mais il nécessite d'être appliqué intelligemment. Pour les petits et moyens projets, cette solution est la seule envisageable. Une attention particulière doit être portée aux grands projets car cela doit s'articuler avec le rythme de réalisation des études, qui s'étalent parfois sur dix ans. L'obtention

Raccordement LGV Tours Bordeaux à Saint-Avertin ©Marc Montmeat



au bon moment des éléments adéquats pour organiser une concertation n'est pas toujours simple.

Des modifications du droit sont en cours pour notamment faire une décision d'autorisation unique, ce qui correspond à l'esprit de la directive initiale. Je pense que cette bonne évolution devrait fonctionner sans problème pour les petits et les moyens projets. Pour les grands projets, elle soulève la question susmentionnée, les éléments permettant d'apprécier le projet devant être obtenus au moment de la concertation et de l'autorisation.

Le dernier point a été le plus litigieux, puisqu'il consiste à déterminer quelles étaient les autorités environnementales en charge de se prononcer.

Le choix fut rapidement effectué au niveau national, en confiant à une instance collégiale hors hiérarchie, rattachée au CGEDD, la responsabilité d'autorité environnementale pour les projets relevant de ce niveau. Il ne m'appartient pas de juger ce choix auquel j'ai participé et que j'ai ensuite mis en application.

En revanche, le débat était posé au niveau local, où cette fonction d'autorité environnementale était confiée au préfet. Selon certains, ce choix était discutable car le préfet est chargé de décider, au nom de l'Etat, en fin de parcours. Il n'apparaissait donc pas comme la personne la plus adéquate pour déterminer, avant l'enquête publique et sans anticiper en rien sur le soutien

public apporté ou non au projet, si les dossiers présentés étaient complets et corrects au regard de l'évaluation des incidences sur l'environnement. Ce débat a été partiellement tranché pour les plans et programmes par un décret tout récent, qui crée des missions régionales d'autorité environnementales, distinctes des préfets et non soumises à leur autorité. La discussion se poursuivra certainement, pour les projets.

Depuis que ces dispositifs s'appliquent, quelles ont été leurs conséquences ?

Bien que le sujet ne soit que très peu évoqué dans les médias, les accrocs spectaculaires tels que les controverses sur l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ou le barrage de Sievens, sont finalement peu nombreux. Pour les grands projets au niveau local, une centaine par an passe au stade de la DUP, auxquels s'ajoutent les plus petits projets, soit plus d'un millier chaque année. Seul un très petit pourcentage présente de vraies difficultés de concertation. Ce faible nombre ne constitue pas une excuse pour ne pas analyser les raisons des blocages constatés, ni pour prétendre que tout est parfait dans les autres projets.

Cela étant, les questions les plus objectives posées par cette démarche depuis la *directive projets*, soit depuis une trentaine d'années, sont les suivantes.

La première est une question de chronologie. Quand concerte-t-on ? Trop tôt ? Trop tard ? Dispose-t-on des

éléments adéquats ? Pour l'instant, la réponse, liée au calendrier des enquêtes publiques, relève du compromis, ni parfait ni stupide. On parvient à faire avec, en jouant sur les avantages et les inconvénients.

Le deuxième point est plus difficile. Je n'ai pas de solution à proposer pour le résoudre alors qu'il s'agit du sujet le plus délicat. Pour beaucoup de grands projets, la position de l'État est ambiguë car il est à la fois le garant de l'intérêt général, neutre par rapport au projet, tout en étant directement ou par établissement public ou délégataire, interposé le porteur de projet. C'est le cas pour l'aéroport Notre-Dame-des-Landes ou pour toutes les infrastructures ferroviaires via SNCF-Réseau, par exemple. Je ne dis pas que l'État ne devrait pas s'impliquer dans la politique des transports, puisque la construction de lignes à grande vitesse le regarde inévitablement. Je pense qu'il est normal qu'il soit impliqué dans ces projets, mais cela pose néanmoins des problèmes de fond, en matière d'organisation d'une concertation publique puis d'une déclaration d'utilité publique qui ne soit pas suspecte d'instrumentalisation. Ce problème de crédibilité est difficile à résoudre. Une partie importante des difficultés rencontrées par le projet de « Notre Dames des Landes » provient de cette contradiction, à l'instar de celle qui se développe pour le projet de centre de stockage souterrain des déchets nucléaires à Bure. Il ne s'agit pas pour moi ici de critiquer les porteurs du projet, mais de demander comment organiser

une concertation constructive avec le public, dans le contexte particulier de la politique nucléaire pour laquelle des précédents pesants existent depuis 30 ou 40 ans : tenter de parvenir à un débat qui produise des idées positives, n'est pas chose aisée.

La question de l'échelle et de l'articulation entre les projets et les programmes est plus simple à résoudre dans son principe mais elle est souvent délicate dans la pratique. Je m'excuse par avance de mes propos auprès de la Commissaire générale au développement durable, ici présente, mais je pense que le choix fait par la France de s'imposer une évaluation environnementale des plans et programmes qu'à partir d'une liste fermée constitue une erreur, puisque cette démarche tend à dédouaner les acteurs de mener une évaluation s'ils ne sont pas inscrits sur la liste. Il pourrait, dans quelques cas, s'avérer utile voire nécessaire de tailler sur mesure le plan ou le programme permettant de traiter à l'échelle territoriale plus large des questions d'articulation intermodale sur les transports, de relation entre l'urbanisme et les transports, ou d'autres encore.

Les deux derniers points délicats que je souhaite évoquer font l'objet d'une forme de consensus pour ne pas les traiter, ce qui me paraît très gênant.

Les impacts sociaux ne sont jamais évoqués. L'évaluation dite « socio-économique » se limite à ses aspects économiques, à laquelle s'ajoute une évaluation environnementale. Si d'aucuns pensent qu'il suffirait d'ajouter une évaluation

sociale, ce serait à mon sens une très mauvaise idée. Nous avons tous la tentation, en invoquant la transversalité, de refaire des tuyaux d'orgue où chacun se retrouve dans son métier. Il serait pourtant simple, aussi bien dans l'évaluation socio-économique que dans l'évaluation environnementale telles qu'elles sont prescrites, d'introduire volontairement les aspects de redistribution sociale ainsi que les impacts sociaux territorialisés, qui ne sont pas les mêmes dans les villes, les banlieues ou encore les campagnes. Il faudrait toutefois vouloir le faire, ce qui semble ne pas être le cas.

En outre, l'articulation entre les questions de court et de long terme me paraît mal traitée par nos procédures de débat et d'enquête publiques. Les participants aux débats et aux enquêtes publiques partagent une vision directe des enjeux de court terme, des nuisances d'un projet ou encore des incidences positives ou négatives sur l'emploi et sur l'activité. Le reste, dont font partie les enjeux de long terme portant sur le climat ou l'érosion de la biodiversité, est plus intellectuel. Des détours conceptuels doivent être réalisés. Le poids de ces enjeux dans les débats, et donc dans leur prise en compte ultérieure, me semble être inégal.

Je conclurai en soulignant que, dans cette articulation entre des intervenants différents (les porteurs de projets, l'autorité environnementale, le public et ses représentants, les représentants des pouvoirs publics, etc.), il me paraît important que chacun tienne tout son rôle et rien que son rôle. Par exemple,

lorsqu'un expert affirme savoir mieux que la société ce qu'il faut faire en opportunité, nous sommes dans la technocratie. Lorsque le pouvoir politique renvoie les décisions aux experts, ou à une consultation du public en raison de son incapacité à prendre une décision, les choses n'avancent pas plus. Ce point est central dans nos débats.

Débat avec la salle

Anne Querrien

Je voudrais revenir sur un détail de l'histoire de la LGV Méditerranée. Mon père avait été envoyé par le Conseil d'État pour tenter de résoudre le problème qui résidait dans le fait que treize communes, en accord avec les opposants, avaient écrit à Paris et cessé d'écrire les actes d'état civil. L'ordre devait être rétabli, ce qui explique l'ouverture des débats publics avec les associations. La situation de rupture ne pouvait se perpétuer.

Patrick Février

Pendant la période couvrant les années 1990-2013, dont la chronologie est reprise dans le tableau de Jean-Michel Fourniau, les alternances politiques intervenues au fil du temps ont-elles eu un impact fort sur l'évolution des idées et des pratiques, sur les projets tels qu'on les concevait ? Des périodes d'accélération ou de ralentissement ont-elles été observées, dues aux conséquences de ces alternances politiques ? Ou bien peut-on considérer que, globalement, ces alternances n'ont

pas eu d'effet notable et que le poids des décisions prises par les prédécesseurs ont induit que chaque responsable successif a été, dans son contexte du moment, amené à prendre des décisions dans la continuité ?

Jean-Michel Fourniau

Je laisserai Claude Chardonnet réagir sur la charte de concertation, qui fut conclue entre deux alternances.

Les réformes concernant le débat public ont traversé les alternances politiques sans être modifiées sur le fond. Initiées par Jean-Louis Bianco, elles furent reprises par Michel Barnier, qui institutionnalisa la Commission nationale du débat public. Corinne Lepage prit ensuite le décret d'application des dispositions législatives concernant la CNDP, bien qu'elle fût partie sur une autre idée de la charte de la concertation. Ensuite, Dominique Voynet installa la première CNDP.

Depuis, cette dynamique s'est reproduite. Elle a traversé les alternances sans remise en cause.

Lors de son arrivée au gouvernement comme ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (1997-2001), Dominique Voynet avait hésité entre la mise en place de la CNDP et le lancement d'une nouvelle réforme. Le gouvernement Jospin avait demandé au Conseil d'État un rapport sur l'utilité publique. Cela a donné lieu à la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité, où la CNDP a reçu le statut d'autorité administrative indépendante,

ce qui a permis de renforcer l'institution plutôt que de la remettre en cause.

Les périodes d'accélération sont liées aux calendriers parlementaires.

La loi de 2002 a sans doute marqué un moment d'accélération, avec des débats forts entre l'Assemblée, à majorité de gauche, et le Sénat, à majorité de droite. Un sujet examiné en commission mixte paritaire était la reconnaissance de ce statut d'autorité administrative et indépendante que le Sénat avait supprimé et qui fut finalement rétabli. La question du débat se posait également. Débat-on sur l'opportunité ou seulement sur les grandes fonctions du projet ? Les débats parlementaires, assez vifs, comportaient des clivages, qui n'étaient pas uniquement fondés sur des positionnements à gauche ou à droite.

Michel Sablayrolles évoquait les « *amendements tramway* » du Sénat en 2002, qui étaient portés par le maire socialiste d'Orléans, qui avait vu son tramway fortement contesté. Le fait que les oppositions ne respectent pas les clivages traditionnels entre la gauche et la droite explique en partie la capacité des réformes à traverser les alternances. Ces débats ne recoupent pas les clivages politiques institutionnalisés dans des groupes parlementaires. Dans chacun des partis se trouvent des défenseurs et des opposants au projet.

Claude Chardonnet

Je confirme cette analyse et souligne qu'une prise de conscience réelle du risque de conflits et de recours par

les politiques, mais également par les ingénieurs, incite à une certaine constance dans la position.

Patrick Legrand

Pour avoir vécu cette période, je confirme qu'il n'y a pas vraiment eu d'interrogations dangereuses pour la Commission nationale du débat public en 2007-2008. Cette question a généralement traversé tous les renouvellements de majorité.

Je voudrais ajouter deux points de repère en sus de ceux proposés par Jean-Michel Fourniau.

Le débat national sur l'énergie, dit le « débat Souviron », en 1993-1994, était le premier grand débat sur des options et des orientations des plans et des programmes auquel des associations, dont France Nature Environnement (FNE), étaient directement impliquées. Je me souviens, en tant que président de FNE, avoir parié qu'une durée de deux mois n'était pas suffisante pour faire travailler nos troupes. Il fallait que ça dure plus longtemps. Nous avons ainsi commencé à caler les besoins en termes de temps pour les débats publics, notamment pour les associations régionales ou départementales. De telles mécaniques ne peuvent être mises en branle en l'espace de quelques mois seulement.

Un autre cas est le débat public, dans lequel le Conseil général des Ponts et Chaussées était largement impliqué, qui portait sur le projet de canal Rhin-Rhône en 1996. À l'initiative de Corinne Lepage, un groupe d'experts dits indépendants,

organisait toute une série de réunions, sous l'égide d'un préfet particulièrement sympathique, car il ne croyait pas à la concertation. Il s'agit du premier débat public concernant une opération où les associations, celles de Franche-Comté mais également au niveau national, étaient directement impliquées. Elles ont commencé à mettre en œuvre leurs pratiques et se sont aperçues qu'un débat public était préférable à des opérations multi-larvées.

Georges Dras

Vingt années auparavant, alors que j'étais en stage de préfecture en Haute-Saône, ce débat agitait déjà la région. Nous n'avons pas commencé à en parler en 1995. Ce projet était évoqué depuis une dizaine d'années.

Samuel Pinon

Je suis éducateur-cycliste et ingénieur en agriculture. J'interviens car mon expérience de 25 ans de travail sur les évaluations environnementales, que j'ai évoqué ce matin, me semble pertinente. Dans le débat «Aménageurs et populations», je me trouve du côté de la population. La population est également parfois aménageur. Elle est également sous les radars, sur le terrain. J'ai travaillé en 1994 pour Michel Barnier sur les boues des stations d'épuration et sur la valorisation agri-environnementale, en développant des concepts de système et de méthodologie d'évaluation environnementale. Ce rapport était confidentiel, vous devinerez bien pourquoi.

Je constate depuis 25 ans un orgueil de l'ingénieur, qui se concrétise par un

manque de langage, notamment de traduction anglo-saxonne du droit anglo-saxon. Par exemple, « *environmental assessment* » et « *environmental evaluation* » ne sont pas la même chose, tandis que le terme « *environmental* » ne recoupe pas uniquement l'écologie, au sens français du terme. Depuis 25 ans, les ingénieurs et les hauts fonctionnaires que j'ai rencontrés continuent de faire cette erreur. Les premières évaluations environnementales réalisées par l'ADEME comprenaient un impact social, de santé environnementale et écologique. Cet aspect est donc analysé par certains depuis longtemps.

Les gens de terrain ont peut-être une vision plus « développement durable » d'une décision publique, même en étant sous les avions, que les hauts fonctionnaires. Ce matin, nous avons distingué les ingénieurs et les administrés qui défendent leurs propres intérêts. Je renverse la vapeur du dialogue vers la consultation.

Loïc Blondiaux

Une réaction Monsieur Badré sur l'orgueil de l'ingénieur ?

Michel Badré

J'ai effectivement une formation d'ingénieur et ne crache en aucun cas dans la soupe, car j'ai exercé et aimé ce métier. Je comprends ce que vous dites et y adhère. Après cinq ans à l'Autorité environnementale, nous avons pris des tics de langage. Jean-Jacques Laffitte, ici présent, pourrait vous confirmer qu'on a souvent reproché à l'Autorité environnementale de répéter à plusieurs reprises

dans un avis « *Pour la bonne information du public, l'Autorité environnementale recommande que [...]* ». Cette distorsion se justifiait par l'impression que les experts parlaient aux experts, sans attention portée aux autres, ce qui plombe le débat public.

Thierry Lavoux

Les directives européennes, notamment la directive *plans programmes*, étaient des instruments ennuyeux pour les maîtres d'ouvrage, car elles ajoutaient à d'autres mesures procédurales mises en œuvre sur le terrain. Cela suscitant un sentiment négatif envers l'apport de la réglementation communautaire. Au contraire, je pense que le principe même des « plans programmes » est d'être destiné à protéger l'environnement mais également à éviter les conflits. Cette directive, contrairement à ce que beaucoup croient, visait à faciliter les projets à travers la démarche des « plans programmes ».

Pendant cinq ans, Michel Badré, tu as été président de l'Autorité environnementale. Tu as vu un nombre très important d'études d'impact. As-tu pu mesurer l'évolution favorable des maîtres d'ouvrage par rapport à la qualité de production des études d'impact ? Des instruments de mesure permettent-ils de monter une amélioration ou une stagnation suite aux remarques de l'Autorité environnementale ?

S'agissant de l'évolution vers le développement durable, nous avons évoqué les enjeux sociaux et les études socio-économiques. Mais n'a-t-on pas

là un instrument pour aller vers une évaluation dite de développement durable ? Ne faudrait-il pas travailler à des méthodes qui soient validées collectivement ?

Michel Badre

Je répondrai à la troisième question en faisant le lien avec l'intervention précédente. L'évaluation environnementale nécessite de concevoir l'environnement au sens anglo-saxon du terme, à savoir comme couvrant tout ce qui est autour de soi et pas uniquement le pique-prunes, qui ne représente qu'une toute petite partie de la problématique.

Je compléterai ta première remarque. On a souvent reproché à l'Autorité environnementale de ne formuler que des critiques, ce qui est quelque peu vrai. Sur une opération telle que le réseau de transport du Grand Paris, j'avais été frappé de voir que la loi sur le Grand Paris décrivait toute la démarche et les liaisons avec le développement général de la région d'Île-de-France ainsi que les évaluations de projets, globales puis détaillées. Ces deux niveaux d'évaluation ont été mis en œuvre, en recueillant quelques critiques. Je constate toutefois qu'ils permettent de faire le tri entre des enjeux se traitant au niveau global et d'autres se traitant au niveau local. Par exemple, l'enjeu du bruit ne se traite pas au niveau de la région dans son ensemble. À l'inverse, l'impact sur les émissions de gaz à effet de serre est traité de manière plus pertinente à une échelle globale, plutôt que projet par projet. J'avais en tête cette démarche intelligemment conçue

lorsque je critiquais le fait d'avoir arrêté et fait graver dans le marbre une liste des plans et programmes soumis à évaluation. Je trouve que ce n'est pas une bonne idée car cela freine et limite ce genre de raisonnements, qui me paraissent plus intelligents.

Je ne peux répondre à la deuxième question car je suis mal placé pour ce faire. En outre, cinq ans est une trop courte période pour l'évaluation. Comme je l'ai déjà écrit plusieurs fois, avec les grands maîtres d'ouvrage à qui nous avons à faire au sein de l'Autorité environnementale nationale, des relations assez constructives étaient entretenues. Même si nous n'étions pas toujours d'accord, nous parvenions à discuter des impacts. Nous éprouvions en revanche plus de difficultés avec l'État et avec les parties prenantes.

Loïc Blondiaux

Je propose que chaque intervenant prononce quelques mots de conclusion.

Claude Chardonnet

Pour conclure, je répondrai à une question qui n'a pas été posée, mais qui m'est inspirée par l'intervention de l'ancien président de l'Autorité environnementale sur l'évolution des maîtres d'ouvrage par rapport à la qualité des études d'impact.

Je me pose la question suivante : peut-on observer des évolutions du maître d'ouvrage qui soient responsables de la qualité de la concertation à laquelle il doit se soumettre ? J'aurais envie de répondre qu'ils ont fait du chemin par

la force des choses. Ils sont de plus en plus nombreux, non seulement du point de vue des institutions (les maîtres d'ouvrage) mais également des individus (les ingénieurs) à avoir fait l'expérience éprouvante du débat public, dont ils sortent généralement transformés. Ils ne regardent ensuite plus un territoire de la même façon.

Ils ont également fait du chemin avec les garants, mis en place par la Commission nationale du débat public, dont on peut penser que le rôle va aller grandissant. Cet accompagnement est encore différent de la conduite de débats publics sous l'autorité d'une commission particulière du débat public. L'accompagnement du garant peut considérablement faire évoluer le point de vue d'un maître d'ouvrage sur un conflit qui naît, sur son traitement et sur la réponse à y apporter.

Globalement, sur le plan de la méthode, la qualité est bien meilleure. Mais, sur le plan de la prise en compte, dans la décision de ce qui a été exprimé dans une concertation, les maîtres d'ouvrage continuent d'éprouver des difficultés. En effet, ils n'écoutent pas forcément avec l'exigence requise, car ils ne sont pas toujours capables de discerner, dans une parole souvent confuse, des attentes a priori externes au projet mais qui pourtant le concerne directement. La qualité d'écoute et d'analyse doivent encore progresser.

En outre, la prise en compte dans la décision, le changement du projet,

soit ce fameux projet sortant différent du projet entrant, n'est pas encore systématiquement et aisément atteinte.

Jean-Michel Fourniau

En guise de conclusion, je souhaiterais insister sur la fragilité de l'institution que forme la CNDP en tant que telle et du débat public comme forme instituée de dialogue.

Dans la dernière période, des débats, tels que celui portant sur le stockage souterrain des déchets radioactifs à Bures n'ont pas pu se tenir. Ce qui a nécessité la mise en place de nouvelles formes de dialogue, ce qui pose certaines difficultés. On a vu un grand maître d'ouvrage comme Réseau de transport d'électricité (RTE) parvenir à faire passer dans la loi le fait que les lignes à très haute tension ne seraient pas soumises au débat public.

Des formes de méfiance vis-à-vis de l'institution persistent. En outre, un second rapport parlementaire a proposé de rattacher la CNDP aux défenseurs des droits, ce qui reviendrait à la supprimer.

Ces fragilités doivent être prises en compte. Des hauts côtoient des bas, rendant difficile de porter une évaluation globale car les conséquences de ces différentes initiatives ne peuvent être anticipées. Pour la CNDP, il apparaît important de remettre son métier sur l'ouvrage pour maintenir cette forme, qui demeure fragile. Elle s'avère d'autant plus fragile qu'avec l'institution garante du débat public, la CNDP devra changer

de rôle et gérer tout un ensemble de garants. Ces évolutions internes de la concertation, instituant le principe d'un tiers indépendant en généralisant l'idée du garant dans les ordonnances, peuvent également constituer une source de fragilité dans les méthodes de développement.

Michel Badré

Je conclurai en empruntant les propos de Jean-Pierre Dupuy, auteur du «Catastrophisme éclairé». Dans un autre de ses ouvrages, il a rédigé un développement sur le processus de préparation des décisions et la façon de consulter et de faire participer la population à la préparation de ces décisions. Il précise qu'il ne faut pas confondre la somme (l'addition des opinions des uns et des autres) à la synthèse des opinions exprimées par les uns et les autres. Cela relève de démarches différentes et le résultat n'est pas forcément le même. Toute allusion à des situations d'actualité serait purement fortuite.

Patrick Legrand

Je souhaite complimenter l'Autorité environnementale, ce que Michel Badré ne peut pas faire, de la part d'un ancien président de France Nature Environnement et d'un ancien vice-président de la Commission nationale du débat public. Je tiens officiellement à affirmer qu'il est possible que des services de l'État paraissent à la population neutres et indépendants de l'État. À chaque intervention de l'Autorité environnementale ou de la Commission de régulation de l'énergie en parallèle

de la commission particulière de débat public, jamais le public n'a remis en cause l'indépendance de ces deux organismes. Cela signifie qu'un service de l'État et une autorité administrative sont parvenues à reconquérir une indépendance, ce qui est inattendu.

Loïc Blondiaux

La session est levée.❖

Treize années de démocratisation des choix d'aménagement, vues du côté du ministère de l'Environnement

par **Jean Lafont**, ingénieur général des ponts et chaussées honoraire, ancien chef de l'Atelier central de l'environnement

Quand, après avoir été accueilli par Lucien Chabason, le premier directeur du cabinet de Brice Lalonde, ministre de l'Environnement, et Dominique Bidou, délégué à la qualité de la vie, je suis arrivé en 1989 à la tête de l'Atelier central de l'environnement¹, je ne m'attendais pas à y passer dix années parmi les plus passionnantes de ma carrière, pendant lesquelles j'ai eu le sentiment d'être en prise avec de grands changements de société.

L'Atelier central de l'environnement (ACE) était alors une petite structure rattachée à la Délégation à la qualité de la vie (DQV), d'environ 25 personnes, des agents pour la plupart de catégorie A, très compétents et motivés. A la suite de la loi de 1976 sur la protection de la nature, il avait été créé en 1978 afin d'assurer le « service après-vente » de la législation nouvelle des études d'impact, qui allait, avec le temps, transformer les pratiques des aménageurs au regard de l'environnement : un exemple notable

d'une loi accompagnée des outils nécessaires à son application !

L'étude d'impact est un pilier de l'évaluation environnementale, l'autre pilier étant la participation du public. L'ACE était donc aussi chargé des enquêtes publiques que la loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement de 1983, appelée depuis la loi Bouchardeau, avait profondément transformées, en en faisant une enquête environnementale qui s'adressait au citoyen.

Enfin, loin d'être cantonné à des tâches réglementaires, l'ACE instruisait pour le compte du ministre de l'Environnement, les grandes infrastructures de transports, dans le cadre de ce qui s'appelait à l'époque l'« instruction mixte ». Il s'agissait de l'instruction inter-administrative conduite par le ministère aménageur, dans laquelle les questions d'environnement allaient prendre une place croissante.

Cette mission opérationnelle de l'ACE lui donnait une vision concrète du fonctionnement des procédures. Elle en faisait un interlocuteur régulier des directions du ministère de l'Équipement, des grands maîtres d'ouvrage et des associations de protection de l'environnement, voire des associations et groupements de riverains.

Mon expérience au ministère de l'Environnement a couvert la décennie 1990, comme chef de l'ACE. Elle s'est prolongée, avec le même champ d'attributions, jusqu'en 2002 lorsque j'étais conseiller technique au cabinet de Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, puis de son successeur, Yves Cochet, une période dont je dois aussi parler.

¹ Je garde l'intitulé ACE tout au long du texte pour des raisons de simplicité. L'Atelier est devenu par la suite une sous-direction de la direction de la nature et des paysages (DNP), sous divers intitulés, tout en conservant le caractère un peu atypique de son fonctionnement

Une période de changements sociétaux majeurs

Pour les sujets traités par l'ACE, ces années étaient une période de changements sociétaux majeurs, interpellant les politiques d'aménagement et les procédures de décision.

D'un côté, on voyait le lancement de grands programmes autoroutiers et l'essor du réseau ferroviaire à grande vitesse, qui allait devenir la grande priorité de la SNCF, au détriment du reste. Ces programmes étaient inscrits dans des schémas directeurs, approuvés dans des Comités interministériels d'aménagement du territoire, où le ministre de l'Environnement était absent². La tentation était forte d'inscrire dans ces schémas des projets pléthoriques pour répondre aux demandes des élus locaux, au nom de la « modernité », du « désenclavement », de la « création d'emplois ».

D'autre part, dans un pays déjà bien équipé, les préoccupations d'environnement croissaient dans la population. On s'inquiétait déjà des pertes de biodiversité, de l'impact du transport routier sur le climat, aggravé par la mondialisation de la production et des échanges. Ces enjeux majeurs côtoyaient souvent le « *nimby* », l'acronyme de *not in my backyard*.

La tension entre ces deux termes devait tôt ou tard se manifester par la mise en cause de procédures de décisions inaptes à organiser la confrontation

entre les différents intérêts en présence. Le ministère de l'Environnement ressentait aussi la frustration d'arriver « après la bataille ». Que de fois ai-je entendu, de la part de mes collègues de l'Équipement, en réponse à mes doutes sur l'intérêt d'un projet, que le CIAT avait déjà tranché et que l'avis de l'Environnement ne devait porter que sur l'insertion de l'ouvrage et sur son tracé. Cette affirmation était inacceptable, de notre point de vue. Cela se terminait par des arbitrages par le cabinet du Premier ministre !

Les conditions étaient ainsi réunies pour les réformes qui allaient venir au cours de cette décennie.

J'ajouterai, pour finir de planter le décor, que j'avais la chance de travailler dans des conditions privilégiées. Je remercie de leur appui constant mes directeurs successifs, en pensant tout particulièrement à Dominique Bidou et à Gilbert Simon. Par ailleurs, l'autonomie d'action de l'ACE et les liens faciles avec les cabinets des ministres permettaient une grande réactivité des décisions. Enfin, le contexte extérieur, communautaire et international, était une aide importante pour les réformes, qu'il s'agisse de la convention d'Aarhus ou de la directive européenne sur les études d'impact du 3 mars 1997, sans parler des échanges avec les experts étrangers dans ces domaines.

La convention d'Aarhus portait sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement. Depuis sa signature le 25 juin 1998, elle a eu une influence profonde sur les pratiques en Europe dans ce domaine.

La réforme des enquêtes publiques

A mon arrivée à l'Environnement, la démocratisation de l'enquête publique voulue par les textes était encore loin d'être entrée dans les esprits. Il y avait 10.000 enquêtes par an, mais on constatait une faible participation du public, peu de zèle de la part de l'administration et des maîtres d'ouvrage, des études d'impact peu accessibles au public, des commissaires-enquêteurs souvent de qualité médiocre et dotés de peu de pouvoirs sur le déroulement de l'enquête.

Les commissaires-enquêteurs constituaient un milieu disparate, très peu féminisé, composé en majorité d'anciens fonctionnaires, peu enclins à la critique et pas toujours formés à la fonction. Parmi eux, il y avait quelques très bons professionnels, quelques « figures » aussi, comme René Bourny³, le fondateur de la Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs (CNCE), qui fut mon premier interlocuteur.

La CNCE se donnait pour objectifs de « professionnaliser » les commissaires-enquêteurs, de renforcer leur indépendance et leur rôle et, ce qui allait de pair, de revaloriser leurs indemnités, dont le montant était alors dérisoire. Ces objectifs croisaient ceux du ministère

² Ce n'est qu'en 1995, avec la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, que le ministre de l'environnement deviendra membre du comité

³ Ancien haut fonctionnaire de l'équipement, ancien Délégué régional de l'architecture et de l'environnement

de l'Environnement. La professionnalisation ne visait pas à faire des commissaires enquêteurs des experts mais des « honnêtes hommes », dotés de qualités d'écoute, de pédagogie, d'impartialité dans la conduite des réunions publiques, de rigueur dans la rédaction de leurs avis.

Si la revalorisation des indemnités a été le fil rouge de ses actions tout au long de la période, avec parfois des conflits avec l'administration, la Compagnie menait un travail de formation interne conséquent. Au-delà de la défense des intérêts corporatifs de ses membres, elle a largement contribué par ses propositions aux différentes réformes dont je vais parler.

Simple en apparence, le dossier était en réalité plus difficile qu'il n'en avait l'air car ses fortes dimensions tech-

niques et son caractère peu médiatique le mettaient rarement au premier plan dans l'agenda politique. C'est ainsi qu'il n'est venu en débat au Parlement qu'en marge de lois qui avaient d'autres objets comme le paysage en 1993, le budget (la loi de finances pour 1994), la loi *Barnier* de 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Le reste du temps, il était traité principalement au niveau administratif, ce qui explique son évolution chaotique, avec même des retours en arrière. Un exemple : la valse hésitation sur la question de l'indépendance des commissaires enquêteurs : qui du préfet ou du président du tribunal administratif allait fixer le montant de la vacation et établir les listes d'aptitude ?

Le rapport que Michel Barnier, ministre de l'Environnement, a confié à Huguette Bouchardeau, pour le dixième

anniversaire de la loi du 12 juillet 1983, a constitué un moment fort. Avec Guy Chauvin, conseiller du ministre, et Joëlle Herbelin, conseillère de tribunal administratif en poste à l'Atelier, nous avons participé avec assiduité aux auditions. Le rapport proposait un ensemble cohérent de réformes visant à mettre pleinement l'enquête publique à la hauteur de l'ambition politique de la loi. Malheureusement, sa traduction législative fut confuse, très en retrait par rapport aux préconisations, éclipsée par le sujet principal visant à organiser un débat en amont, avec la création de la Commission nationale du débat public (CNDP).

Il fallut attendre plusieurs années pour que le sujet revienne dans l'agenda politique, avec la signature de la convention d'Aarhus et la commande par Lionel



Plan Loire, *Espaces naturels*
n° 42 avril 2013 ©Fcen-Phonalys

Jospin au Conseil d'État d'un rapport sur « l'utilité publique aujourd'hui ». Ce rapport comportait une partie sur la réévaluation de la fonction de commissaire-enquêteur. Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, fut chargée de constituer un groupe de travail interministériel, élargi à des représentants des commissaires-enquêteurs, afin de préparer des propositions. Yves Cochet, prenant le relais comme ministre, après plusieurs relances du cabinet du Premier ministre, put obtenir des décisions importantes dans sa communication au Conseil des ministres du 12 avril 2002.

Parmi les principales mesures, l'obtention du caractère horaire de la vaca-tion, qui correspondait presque à un triplement des montants, et la création d'une caisse intermédiaire gérée par la Caisse des dépôts venant renforcer l'indépendance du commissaire-enquêteur vis-à-vis du maître d'ouvrage. C'est à la nouvelle majorité issue des élections de 2002 que devait revenir la mise en œuvre de ces mesures, par le décret du 5 novembre 2002.

Outre ces dernières, qui tenaient à cœur à la CNCE, l'enquête publique avait connu au fil des années des améliorations portant sur son déroulement, sur la lisibilité des documents mis à disposition du public, la portée des avis, la formation des commissaires-enquêteurs. Ces évolutions la mettaient enfin en accord avec l'esprit du législateur de 1983. Mais combien d'efforts, pour ce résultat !

L'institution du débat en amont

Ce fut l'un des grands chantiers qui m'a mobilisé au ministère de l'Environnement, au croisement entre la démocratisation des décisions publiques et l'intégration de l'environnement dans les grandes politiques. Lors de l'instruction des projets d'infrastructures, je n'étais pas convaincu par certaines justifications invoquées, parfois au mépris de la réalité⁴. Je voyais, lors de mes rencontres, que l'intégration de l'environnement aux stades en amont des processus de décision commençait à se pratiquer dans d'autres pays. J'avais rencontré au Québec le Bureau des audiences publiques sur l'environnement, qui conduisait les auditions publiques à la manière d'un magistrat instructeur. Enfin, comme citoyen, s'agissant de décisions à fort impact sur le cadre de vie, il me paraissait aller de soi que les populations concernées aient leur mot à dire sur leur opportunité.

L'épisode de la ligne ferroviaire à grande vitesse Méditerranée a constitué l'électrochoc. La gestion du projet, en effet, a embrasé la vallée du Rhône, incarnant un cas d'école des erreurs à éviter⁵. Face à la situation, le ministre de l'Équipement, Paul Quilès, réagit rapidement en lançant, en octobre 1991, la mission Carrère⁶, puis le groupe de travail « conduite des grands projets », au Conseil général des ponts et chaussées (CGPC). Ce groupe était présidé en personne par Pierre Mayet, le vice-président du CGPC. Ses préconisations servirent de base à la rédaction de la cir-

culaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures par le cabinet du nouveau ministre, Jean-Louis Bianco.

A l'Environnement, nous avons suivi avec intérêt cette démarche, dont nous partageons les objectifs, avec néanmoins une nuance majeure : il nous semblait nécessaire de séparer le rôle du préfet, responsable de la conduite du projet, et celui de l'organisateur du débat, qui devait être indépendant afin d'en garantir la neutralité.

Le 10^e anniversaire de la loi de 1983 sur les enquêtes publiques venait à point nommé pour prendre la main. Michel Barnier, sensibilisé par son expérience d'élu de terrain, s'est appuyé sur le rapport d'Huguette Bouchardeau, en reprenant dans le projet de loi qu'il préparait les préconisations du chapitre « un nouveau droit au débat public en amont des grands projets ». Il s'agissait de créer une autorité indépendante, sur le modèle du bureau des audiences publiques québécois, le BAPE, qui devrait conduire le débat en amont et pourrait ordonner une contre-expertise dans le cours de ce débat, à l'issue duquel elle

⁴ Comme le mythe fortement ancré du « désenclavement » par l'autoroute, alors que les quelques études montraient que l'autoroute était plutôt facteur de concentration et de fuite des activités commerciales vers les grands pôles

⁵ Je n'ai pas la place ici de développer, mais on peut se référer à l'ouvrage déjà cité de Marianne Ollivier-Trigalo et de Xavier Piechaczyk et, pour d'autres exemples, à plusieurs recherches très éclairantes menées par l'INRETS dans le cadre du PREDIT 1996-2000 sous l'intitulé général « Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? »

⁶ le rapport provisoire du préfet Carrère est rendu en avril 1992 et le rapport définitif en juillet de la même année

en établirait le bilan, accompagné de recommandations, mais sans formuler d'avis sur le projet.

La suite ne fut pas facile, face à la méfiance des ministères envers ce projet qui heurtait leur culture d'aménageur. Ils ne voyaient pas d'un bon œil l'intrusion du ministère de l'Environnement dans leurs affaires, d'où leur volonté de restreindre le champ d'action de la nouvelle instance. Le rejet du principe d'une autorité indépendante était une position partagée par le Conseil d'État.

Dans la discussion au Parlement, le texte rencontra une hostilité assez large. Les élus y voyaient un risque de blocage de projets et de perte de pouvoir. Ils craignaient l'entrée dans le jeu des associations qui auraient un pouvoir de saisine de la commission. Le projet fut cependant adopté le 2 février 1995, grâce à la forte implication personnelle du ministre et au soutien des deux rapporteurs, Jean-François Le Grand au Sénat et Jacques Vernier à l'Assemblée nationale. Au final, même réduite par rapport à l'ambition initiale, la Commission nationale du débat public (CNDP) était née. Indépendante, elle allait pouvoir faire ses preuves.

La sortie des décrets d'application prit plus de deux ans, en raison des désaccords des administrations sur les seuils des projets soumis au débat. Elle fut aussi retardée par les délais de nomination des élus membres, les parlementaires ayant souhaité introduire des élus dans la composition de la CNDP. Le décret fut signé le 10 mai 1996

et la liste des membres publiée le 18 avril 1997. C'est finalement Dominique Voynet qui installa le 4 septembre 1997 la commission, présidée par Hubert Blanc, conseiller d'Etat et ancien préfet.

Malgré de faibles moyens⁷, la CNDP allait faire un travail remarquable, prouvant très vite son indépendance et gagnant ainsi sa légitimité auprès du public. Elle commença aussi à se forger une doctrine à travers les retours d'expérience, grâce à sa souplesse que lui avaient laissée, à dessein, ses promoteurs.

Son expérience allait être utile pour la suite, lorsque le Premier ministre, Lionel Jospin, commanda le 11 novembre 1998, quelques mois après la signature de la convention d'Aarhus, une étude sur « l'utilité publique aujourd'hui » au Conseil d'Etat. Nicole Questiaux, présidente de la section des travaux publics, dirigeait le groupe de travail avec sa hauteur de vue coutumière. J'y côtoyai Pierre Mayet et Pierre Chassande, avec lesquels j'avais déjà constaté une proximité de vue qui fut bien utile pour la suite. Le rapport, adopté par l'assemblée plénière du Conseil d'Etat le 25 novembre 1999, préconisait un changement d'échelle de la CNDP, avec sa transformation en autorité administrative indépendante. Le Premier ministre en confia la mise en œuvre à Dominique Voynet, en liaison avec les autres ministres concernés. Entré peu de temps auparavant au cabinet de la ministre, j'assurai la continuité de ce dossier.

Instruits par le passé que la réforme rencontrerait de multiples oppositions et qu'il valait mieux préparer le terrain, nous

avions décidé de procéder en deux temps, en commençant par une communication en Conseil des ministres, le 27 septembre 2000, afin de définir le cadre de la réforme. Plusieurs points durs se sont présentés à ce stade. Ils portaient sur la liste des projets des collectivités locales qui seraient concernés, où les échanges avec le ministère de l'intérieur nous ont préparé aux réactions que nous allions rencontrer lors du débat parlementaire, ainsi que sur la motivation de la décision, rendue obligatoire par la convention d'Aarhus.

Le deuxième temps était l'élaboration du projet de loi, pour laquelle nous avons voulu une concertation large et transparente tout au long du processus avec les associations d'élus, les associations de protection de la nature, la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs, au-delà des pratiques administratives habituelles.

Je garde le souvenir de réunions interministérielles assez éprouvantes, avec des arbitrages difficiles sur des points majeurs, des désaccords nombreux avec la plupart des autres ministères. Seul le ministère de l'Équipement partageait vraiment la logique du texte : nos désaccords avec lui portaient sur les seuils des projets. Nous avons eu droit aux arguments déjà entendus lors des débats relatifs à la loi Barnier, autour de la transformation de la CNDP en autorité administrative indépendante (AAI), de ses moyens permanents, du champ des projets visés, des modalités de motiva-

⁷ Apportés par le ministère de l'environnement : quelques frais de fonctionnement, et un chargé de mission, le conseiller de tribunal administratif de l'ACE, Jean-Paul Martin

tion de la déclaration d'utilité publique. Mais le résultat final n'était pas mauvais : je pouvais alors écrire, dans une note à la ministre, que le projet qui allait être adressé au Parlement constituait une véritable avancée et une bonne mise en œuvre de la Convention d'Aarhus.

Le passage au Parlement se déroula dans un meilleur climat que la loi de 1995. Sans doute, l'expérience des premières années de la CNDP avait convaincu les parlementaires de l'utilité du processus. Peut-être aussi avions-nous mieux anticipé les obstacles. Le 2 février 2002, la loi relative à la « démocratie de proximité » était enfin votée, apportant à la CNDP une inflexion décisive par sa transformation en Autorité indépendante dotée de prérogatives élargies.

La charte de la concertation

A l'origine, un rapport avait été demandé au début de 1994 par mon service au cabinet C&S Conseils, dirigé par Michel Castagnet et Jean-Marie Simon. Si la CNDP était, en effet, une bonne solution pour le débat en amont pour les grands projets, il fallait trouver une autre réponse, souple et adaptable au cas par cas, pour les projets plus petits et souvent locaux, pour lesquels la concertation en amont était souvent, elle aussi, déficiente. A partir d'une soixantaine d'entretiens, C&S Conseils parvenait à la conclusion que les partenaires potentiels étaient disponibles pour élaborer en commun un cadre pour « une concer-

tation souple dans ses modalités et rigoureuse dans son éthique » : il formulait des propositions pour son contenu. Cette idée intéressait Michel Barnier. Le ministère organisa un colloque le 25 avril 1995, ouvert par Michèle Pappalardo, la directrice de cabinet, et clôturée par Gilbert Simon, où il confirmait sa volonté de s'engager dans la voie d'une « charte de la concertation ».

C'est à Corinne Lepage, nouvellement arrivée au ministère en 1995, qu'il revint de mener à bien l'élaboration de cette charte, dont elle était convaincue de l'importance. Elle constitua à cette fin un groupe de pilotage indépendant, représentatif des principales catégories d'acteurs concernés, dont elle confia la présidence à Henriette Martinez, députée des Hautes-Alpes et maire de Laragne-Montéglin. C&S Conseils jouait le rôle d'assistant du maître d'ouvrage, mon service assurait le secrétariat.

Je garde des réunions qui se sont tenues autour de l'élaboration de cette charte le souvenir d'échanges très riches et largement consensuels, sauf sur un point qui faisait débat : le terme du « témoin » de la concertation était jugé trop fort par les maîtres d'ouvrage, ce qui conduisit à retenir dans la charte la formulation « la concertation nécessite souvent la présence d'un garant », un terme déjà utilisé dans les discussions sur la loi *Barnier*. La ministre de l'Environnement présenta la charte à la presse, le 5 juillet 1996, comme un « outil de développement de l'éco-citoyenneté », ce qui traduisait sa volonté d'approfondir la démocratie au quotidien.

On peut être déçu du peu de signatures que la charte a suscitées dans un premier temps. Sans doute, la ministre avait fort à faire avec la loi sur l'air, face aux lobbys et aux arbitrages difficiles. Mais cela traduisait surtout les réticences des élus à la présence d'un garant, perçu comme une menace pour leur légitimité. Cela n'a pas empêché pas la charte de faire peu à peu son chemin, relayée souvent par des associations, et de participer à la diffusion d'une culture du débat qui a encore du mal à s'imposer dans notre pays.

En conclusion les années 1990 ont été marquées, comme on le voit, par des avancées significatives en matière de participation du public. Le ministère de l'Environnement, porté par une prise de conscience croissante des enjeux environnementaux et la pression de citoyens désireux de peser sur les décisions concernant leur quotidien, a su répondre à cette évolution profonde de la société. Cela n'allait pas toujours sans mal. Mais il est clair que les cadres nouveaux qui se sont mis en place ont contribué, peu à peu, à transformer les pratiques des maîtres d'ouvrages et à développer une culture de la concertation.

Pour autant, comme le rappelait très justement C&S Conseils, la concertation n'est pas la recherche du consensus. Elle ne peut pas faire disparaître les oppositions, lorsque celles-ci résultent de visions irréductibles de la société. Les conflits durs que l'on observe en ce début de XXI^e siècle sur certains projets d'aménagement semblent bien entrer dans cette catégorie, signe de nouveaux changements dans notre société. ♦

Les chantiers stratégiques de la démocratisation du dialogue environnemental

Laurence Monnoyer-Smith, *Commissaire générale au développement durable (CGDD)*

Nous arrivons aujourd'hui à un moment clé des discussions sur les chantiers stratégiques de la démocratisation du dialogue environnemental. Vous avez évoqué le passé, les moments politiques caractérisant l'évolution dans le temps des textes successifs, qui ont scandé l'histoire des enquêtes publiques, des études d'impact, de l'évaluation environnementale ou du dialogue environnemental.

En ce moment, des textes très importants, auxquels nombre d'entre vous ont contribué, viennent d'être transmis au Conseil d'État, marquant l'aboutissement d'une étape, d'un travail long, parfois conflictuel. Cela montre que les questions de dialogue environnemental font partie de celles qui travaillent les acteurs très profondément et qui touchent à ce qu'il y a d'essentiel au cœur de nos démocraties, à savoir notre capacité à améliorer et à approfondir leur fonctionnement.

Nous avons vécu de grands moments, avec Alain Richard, dans ce parcours parfois épique, pour la gestation de ces textes sur le dialogue environnemental. Si chacun, d'une manière ou d'une autre, se réclame de bonne volonté pour nous faire avancer toujours plus loin dans la démocratisation du dialogue environnemental, on se demande fondamentalement, certains jours, si quelqu'un en veut vraiment. Des positions parfois extrêmement virulentes s'expriment. À l'instar de l'École ou des Retraites, l'Environnement constitue un sujet qui soulève les passions et remonte au niveau des questions sur notre identité en tant qu'État et que République.

Mon intervention vise à vous exposer un point d'étape sur les chantiers stratégiques de la démocratisation du dialogue environnemental. Je me concentrerai sur l'ordonnance relative à la participation du public et sur le travail mené autour de cette ordonnance, en

extrayant quelques principes novateurs et les manières dont nous tentons de décliner ces dispositifs. En effet, dans une forme de *soft law*, nous élaborons une charte de la participation, qui résulte également des propositions portées par la Commission spéciale de modernisation du droit de l'environnement, en sus de ses propositions sur les ordonnances.

Présentation de l'ordonnance relative à la participation du public

S'agissant du contexte juridique et politique, le Président de la République avait demandé, à la suite des controverses autour du projet de barrage de Sievens, un travail sur l'amélioration et l'approfondissement du dialogue environnemental. Cette volonté de

mener à terme ce chantier a été affirmée lors de la conférence environnementale de 2014, puis réaffirmée lors de la dernière conférence en avril 2016. Cette réaffirmation par le Président s'avérait nécessaire.

Un important travail a été réalisé dans le cadre de la commission spécialisée de la modernisation du droit de l'environnement, présidée par Alain Richard, qui a organisé une série d'auditions avec la représentation des différentes parties prenantes qui composent le Conseil national de la transition écologique (CNTE), héritier du Grenelle de l'environnement. Cette commission spécialisée du CNTE a produit un rapport de propositions à la Ministre en juin 2015.

Sur cette base, les services du Commissariat général au développement durable avaient élaboré des recommandations retranscrivant, aussi fidèlement que possible, les grandes recommandations figurant au sein de ce rapport.

Lors d'une première phase, nous avons entamé un marathon de discussions inter-services au sein du ministère de l'Environnement et de ses composantes, qui n'ont pas toutes la même approche du dialogue. Le diable étant dans les détails, ces services percevaient toute une série d'inconvénients dans les premières versions des textes, notamment des difficultés de mise en œuvre directe au regard des dispositions du code de l'urbanisme. On avait acté que cette ordonnance ne portait que

sur les dispositions inscrites au code de l'environnement, sans s'appliquer aux participations déjà prévues dans les procédures d'urbanisme. Il fallait faire de la couture entre les dispositions de ces deux codes.

Une seconde phase s'ensuivit, interministérielle. Ce travail long, difficile, mais intéressant, dura presque six mois, ce qui était difficile pour les acteurs qui y participaient car ils craignaient que le texte ne soit oublié. Il était en train d'être travaillé de manière pointue, négocié, discuté sur un certain nombre de ses points, en particulier avec les ministères de l'Agriculture et de l'Intérieur.

Nous fûmes ensuite « percutés » par l'ordonnance relative à la consultation locale en lien avec les débats autour du projet d'aéroport de Notre Dame des Landes. Cette partie était intégrée dans la réflexion menée par la commission spécialisée du CNTE, puisque la gestion d'un conflit dur faisait partie intégrante de la mission. Cette partie fut sortie de l'ordonnance générale et traitée à part, extrêmement rapidement, afin de donner lieu à la consultation voulue par le gouvernement dans un délai serré. Nous avons donc réorganisé les textes, qui furent présentés au Conseil national de la transition écologique puis, après quelques atermoiements, transmis au secrétariat général du gouvernement et envoyés au Conseil d'État.

Au début de cet été 2016, nous parvenons au terme de cette procédure, qui a duré deux ans.

Une petite ambiguïté demeure puisque l'ordonnance, prise à partir de l'habilitation votée dans la loi du 6 août 2015, souffrait d'un problème de légitimité et de rattachement. Aussi n'a-t-elle pas du tout été traitée comme une ordonnance habituelle mais a été véritablement élaborée et co-construite avec les acteurs, travaillée au sein de la commission spécialisée sur la modernisation du droit de l'environnement. Certains acteurs comprenaient la modernisation comme une simplification. Ce prisme de lecture a nécessité des explications, notamment sur le fait que l'objectif premier n'était pas la simplification du droit de l'environnement, même s'il ne s'agissait pas non plus de le complexifier. Le but était de renforcer le dialogue.

De nouveaux principes et droits de la participation du public

Ce texte, qui n'a pas encore été approuvé par le Conseil d'État, prévoit :

- ★ l'introduction de principes et de droits associés pour la participation du public ;
- ★ le renforcement de la concertation en amont du processus décisionnel, soit la création d'un dispositif de concertation volontaire complétant le dispositif de saisine de la Commission nationale du débat public ;
- ★ la modernisation des procédures de participation en aval, liées spécifiquement à la nécessité de la modernisation de l'enquête publique (la dématérialisation) ;
- ★ l'ajout de procédures de déblocage de certaines situations de crise.

Ces nouveaux principes et droits de la participation du public ont été âprement discutés. Il est important, en accompagnement d'un texte symboliquement aussi crucial, d'apporter des précisions sur les principes. Certains juristes ont souligné, sans doute avec raison, que cette loi s'avérait bavarde, puisqu'elle comprenait des éléments qui n'y avaient pas forcément leur place, notamment en raison du risque de contentieux. Nous avons décidé de conserver le texte de loi, qui a également une vocation pédagogique pour l'ensemble des acteurs susceptibles de s'en saisir ou, dans certains cas, contraints de s'y soumettre.

Nous avons donc expliqué les objectifs de la participation, permettant aussi de donner un gage à une partie des associations extrêmement investies dans la préparation de ce texte et ce, pour plusieurs raisons, notamment émotionnelles. Ce choix permettait également de rappeler un certain nombre d'exigences fondant le principe de concertation. Aussi, le texte rappelle-t-il :

★ l'amélioration de la qualité de la décision publique, afin de montrer que l'on est plus fort en passant par les voies de l'intelligence collective ;

★ la légitimité démocratique de la décision, qui passe aussi par la qualité de la procédure : c'est parce que la décision est élaborée collectivement qu'elle est plus légitime ;

★ l'objectif de préservation de l'environnement, ce qui justifie pleinement sa présence dans le code de l'environnement ;

★ la sensibilisation et l'éducation du public, qui est au cœur du premier niveau de la convention d'Aarhus, afin de montrer que la Commission nationale du débat public est prête à s'engager profondément dans cette mission consistant à apporter de l'information et à développer la culture de la participation ;

★ la diversification de l'information environnementale : ces multiples discussions et auditions ont démontré la difficulté d'accès à l'information ou encore le caractère discutable de certains éléments d'informations mis sur la table lors de certains débats publics, notamment lorsque des données ne se sont pas avérées aussi robustes que ce que l'on prévoyait.

Lorsque nous naviguons dans de la prospective, dans des zones de forte complexité, cette pluralité de l'information garantit **a minima** la sincérité du processus.

Ce texte est assez novateur sur au moins deux points.

Tout d'abord, il crée le droit d'initiative permettant l'organisation d'une concertation préalable dans certains cas. Cela répond à la mission, octroyée à l'ensemble des acteurs, de trouver des solutions pour anticiper au mieux les conflits. Comment remédier aux difficultés lors de conflits latents qui, pour des raisons variées, ne sont pas forcément assumés par les porteurs de projets, qui refusent d'organiser une concertation en amont ? La solution a été de créer un droit d'initiative qui contraindra le maître d'ouvrage à

organiser une concertation préalable, avec un soutien en ingénierie participative et une prise en charge financière, afin que le maître d'ouvrage ne soit pas trop pénalisé financièrement sur son modèle d'affaires.

Ensuite, le texte comprend des dispositions concernant le renforcement de la reddition des comptes, c'est à dire le fait de rendre compte de la façon dont le porteur de projet a pu ou non faire évoluer son projet en fonction des observations, notamment à travers la concertation volontaire, distincte du droit d'initiative.

Renforcer le dialogue environnemental en amont

Nous avons touché au débat public. De nombreuses demandes étaient portées par la Commission nationale et défendues. Toutes n'ont pas été retenues. Certains points ont toutefois avancé.

Il s'agit notamment de **la question du rattachement de certains projets à des plans et programmes au débat public**. Cet aspect était présent dans les textes, mais aucun décret d'application n'avait été publié. Le but est que, dans l'éventualité où un débat public se tient au niveau des plans et programmes, nous soyons d'autant plus aptes à étudier les questions d'opportunité sur les projets, qui justifieront de leur légitimité. Si ces débats d'opportunité n'ont pas lieu dès le stade des plans et programmes, le public, consulté au niveau du projet, pourrait affirmer que

la décision était déjà acté dans le cadre des plans et programmes, ce qui met parfois les porteurs de projets dans des situations difficiles et la commission particulière du débat public dans une position très délicate. Le texte permet donc une meilleure articulation entre les projets et les plans et programmes en plaçant les plans et programmes de niveau national dans le champ du débat public.

Il précise également **le rôle du garant**, pour la nécessité d'un **continuum** de la concertation. Afin de rassurer la maîtrise d'ouvrage, qui craint la discussion permanente, un vrai travail de fond a été réalisé au sein de la commission spécialisée sur les grands moments où il apparaissait opportun de mobiliser ces garants. Ce dispositif sert de mémoire sur du long terme. Comment porter cette mémoire, comment gérer cette archive, comment faire en sorte que celui qui n'était pas concerné hier sous une certaine forme du projet, entre et devient concerné aujourd'hui car le projet évolue, comment permettre qu'il puisse se référer aux discussions qui s'étaient tenues auparavant ? La mise en place d'un garant permet de produire des moments de concertation (rapports) et de la mémoire, permettant, dans le cas où le projet n'aboutit pas rapidement, de ne pas perdre toute cette histoire.

S'agissant du dialogue environnemental en amont et de la possibilité de débattre sur l'opportunité des projets, des compromis ont été concédés dans le texte.

La partie relative à la **concertation en amont**, « volontaire », ne rentre pas dans le cadre de la Commission nationale du débat public. Elle est proposée par le texte. On n'y voit pas figurer en toute lettre le fait que l'on puisse discuter de l'opportunité du projet. Cette concession résulte des derniers échanges. Le porteur de projet considère qu'en tant que financeur du projet, il est le détenteur de l'analyse en opportunité de celui-ci. Il semble néanmoins complexe de mener une concertation sans aborder cette question. La raison pour laquelle une analyse de contexte et de projet est réalisée est appelé une opportunité. On peut noter que cet aspect n'est pas modifié pour le débat public, au cours duquel il était déjà prévu de débattre de l'opportunité, ce que la réforme a évidemment maintenu. La question de la concertation en amont se reposera certainement de manière empirique.

La concertation préalable, volontaire et facultative, est possible pour tous les projets, plan et programme soumis à l'évaluation environnementale, dès lors qu'ils ne sont pas déjà obligatoirement placés dans le champ du débat public. Dans ce cadre, le maître d'ouvrage décide des modalités de la participation. Il doit cependant respecter un cadre minimal (la durée de l'échange, les délais de mise en œuvre...). Si ces modalités sont respectées, le droit d'initiative est annulé. Le garant peut être ou non rendu obligatoire. Le garant ne constitue pas une obligation dans les textes pour l'organisation d'une concertation préalable, l'important étant le respect des grands principes énoncés et la sincérité du processus.

L'initiative de la concertation préalable peut être volontaire, initiée par le maître d'ouvrage, ou être demandée par l'autorité publique qui approuve le plan programme ou autorise le projet. Elle peut notamment être imposée à la maîtrise d'ouvrage si une possibilité de conflit latent est ressentie localement autour du projet.

Le droit d'initiative est, quant à lui, largement ouvert aux citoyens. Ce droit d'initiative est également ouvert aux collectivités territoriales et aux associations environnementales. Il est créé pour les tous les plans et programmes et pour les projets bénéficiant d'une contribution financière publique supérieure à un seuil. Ce seuil demeure en discussion et relèvera du décret. Lors des derniers échanges, la valeur absolue a été privilégiée par rapport au pourcentage. Le « concernement » public portant sur la maîtrise des fonds affectés à un projet privé, ce qui donne l'intérêt d'agir, ouvre ce droit. D'intenses discussions ont porté sur ce sujet. D'autres positions étaient également défendables, mais celle-ci a été retenue.

Pour déclencher ce droit d'initiative, un processus de publication d'avis d'information, visant à faire connaître au public le projet a dû être mis en place. La commission spéciale a proposé un dispositif de déclaration d'intention, simplifié le plus possible afin d'éviter tout dispositif lourd qui pourrait s'apparenter à un dossier de demande d'autorisation. Ce dispositif relativement léger a toutefois fait l'objet d'un certain nombre de critiques. Cette publication

de déclaration d'intention lance l'ouverture des délais durant lesquels le droit d'initiative peut être déclenché. Le préfet décide en opportunité de la suite à donner, en raison du caractère conflictuel et potentiellement générateur de troubles à l'ordre public de certains de ces projets. De nombreuses discussions se sont tenues à ce sujet : nous avons fini par trancher pour octroyer cette prérogative au préfet. Nous avions envisagé une saisine de la Commission nationale du débat public, mais cette option n'a pas été retenue.

S'agissant des projets soumis à étude d'impact sous les seuils de déclaration d'intention, l'autorité compétente pour autoriser le projet peut demander une concertation préalable.

Je rappelle que le dispositif de la Commission nationale du débat public se trouve en outre enrichi par sa partie relative aux plans et programmes. Ainsi, le texte parvient à couvrir un champ assez large.

Une évaluation sera réalisée après un an pour un retour d'expérience, notamment en termes de nombre d'initiatives déclenchées.

Par ailleurs, certaines missions nouvelles ont été attribuées à la Commission nationale du débat public : la création du vivier de garants, la possibilité de financer des expertises complémentaires, en particulier dans le cadre des dispositifs de concertation en amont et, ce qui constitue une véritable innovation, la possibilité de

réaliser des conciliations. Cette nouvelle forme d'intervention de la commission correspond à un rôle de pacificateur en amont, lorsqu'elle peut endosser ce rôle de conciliateur dans des cas conflictuels, avant que le conflit ne se durcisse. Cette conciliation n'est possible que si l'ensemble des acteurs l'accepte. Il est bien prévu qu'elle soit issue d'une demande du maître d'ouvrage et d'une organisation non gouvernementale environnementale, avant le dépôt de la première demande d'autorisation. Ce processus de conciliation vise à ce que les acteurs apaisent des conflits ou que ces derniers ne s'enveniment pas au fur et à mesure que le projet avance.

La modernisation des enquêtes publiques

Nous continuerons à travailler sur la modernisation des enquêtes publiques car le texte prévoit la dématérialisation. Une véritable réflexion est en cours auprès de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs afin de penser l'évolution des méthodes de consultation. L'enquête publique a été beaucoup attaquée pendant ces mois de travail sur les ordonnances, faisant apparaître la nécessité de réfléchir à l'évolution des méthodes. Il ne s'agit pas uniquement du passage au numérique, mais également de la mobilisation des outils numériques comme un véritable ajout, intéressant pour l'amélioration et l'approfondissement du dialogue public. De la même façon, nous avons également réfléchi à une procédure unique d'enquête publique, en particulier pour la lier avec l'ordonnance

Évaluation environnementale, dans le cadre d'une approche par projet plus cohérente plutôt que par procédure. La même initiative porte sur les plans et programmes.

Présentation du projet de charte de la participation du public

Il aurait été impossible, et pas souhaitable, de faire de ce texte un grand symbole de la victoire de la démocratie sur les conflits. Cela eût été inenvisageable et irréaliste.

En revanche, le rapport d'Alain Richard comprend de nombreux éléments qui relèvent des dimensions de l'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage et du développement de la culture de la participation, en plaçant les acteurs dans l'état d'esprit de la co-construction. Dans cette optique, il semblait intéressant de réfléchir à des dispositifs de *soft law*. Certaines propositions de la Commission ont amené le Commissariat à réfléchir sur ce type d'accompagnement.

Dès la fin de l'année 2015, nous avons lancé l'élaboration d'une charte. Si la charte de Corinne Lepage représentait une vraie nouveauté en termes de contenu, l'absence d'endossement politique l'a rendue difficile à mobiliser. Si elle a été utilisée **de facto** par certains maîtres d'ouvrages, notamment parmi les collectivités locales, nous

souhaitions faire de cette charte un acte d'engagement de l'ensemble des parties prenantes.

Un groupe de travail très élargi, ouvert à tous les acteurs, et un comité de pilotage furent mis en place pour déterminer les besoins en termes d'outils permettant de mettre en place une concertation sincère. Des ateliers participatifs à Paris et en province ont visé à déterminer les grandes lignes de cette charte. Elle a été inscrite à l'ordre du jour de la conférence environnementale. Une première version, résultant du travail réalisé au sein du comité de pilotage et des ateliers, a été mise en ligne pour une consultation ouverte sur la même plateforme participative que celle utilisée pour les ordonnances. Des commentaires construits ont été envoyés par la communauté des spécialistes de la participation et par les principaux intéressés (entreprises, syndicats, organisations non gouvernementales).

A la suite à cette consultation, nous élaborons actuellement la dernière version qui sera soumise à notre Comité de pilotage élargi, le 12 juillet. La version de cette charte est volontairement très brève. Elle donne la possibilité pour les acteurs de l'enrichir en fonction des cas, afin qu'elle puisse être adaptée selon le contexte. La charte fixe des règles de bonne conduite et des modalités d'échanges permettant de s'inscrire dans un dispositif qui soit sincère. Elle a cherché à détailler les ressorts de la sincérité pour la mise en place d'une concertation. Nous espérons qu'elle sortira en même temps que les ordonnances. L'ordonnance

sur le dialogue environnementale sera présentée au Conseil d'État le 27 juillet, l'habilitation demeurant en vigueur jusqu'au 7 août. Nous espérons que la charte sera probablement présentée en septembre, dans le cadre d'un paquet relativement cohérent.

Nous avons conscience au Commissariat général au développement durable que la concertation a besoin d'être accompagnée avec la maîtrise d'ouvrage. Elle a besoin d'être vivante. Nous avons, au sein du Commissariat, en pleine réorganisation, décidé la création d'un département du dialogue environnemental où sera rassemblé l'ensemble des services travaillant sur ces questions. Ils pourront ainsi accompagner concrètement sur le territoire auprès des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Ce travail au plus près du terrain visera à accompagner la mise en œuvre des ordonnances et l'endossement de la charte de la participation. Il visera aussi à réaliser, au niveau national, un continuum de réflexion sur le dialogue environnemental ainsi que sur le devenir et l'amélioration de dispositifs tels que le Conseil national de la transition écologique ou la Conférence environnementale, jusqu'au niveau territorial, avec un accompagnement des projets territoriaux comme les territoires à énergie positive ou les plans climat-énergie territoriaux.

Cinquante déclinaisons de projets territoriaux mobilisent du dialogue environnemental. L'objectif de ce nouveau département sera d'assurer

un portage fort de cette problématique au sein de ce ministère, y compris avec les autres directions lesquelles travailleront de concert avec nous afin de s'assurer qu'en tant que maître d'ouvrage, l'État soit également exemplaire.❖

L'état d'avancement de la réforme sur la participation du public - avril 2017

Suite au drame de Sievens en octobre 2014 et aux travaux d'une commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique (CNTE), ont été publiés :

- ★ l'ordonnance 2016-488 du 22 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et ses décrets d'application, préparés par la DAJ. Ce dispositif de consultation locale a été mis en œuvre le 26 juin 2016 pour le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ;
- ★ l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, préparée par le CGDD. Elle est applicable depuis le 1^{er} janvier 2017. Le décret qui précise certaines dispositions devrait paraître fin mars-début avril ;
- ★ le décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de projets, plans et programmes et de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et modifiant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes.

Cet ensemble de textes a apporté au code de l'environnement quatre principaux champs de modification du droit actuel en son livre premier, à savoir :

- ★ l'introduction de principes de la participation du public et de droits pour le public permettant de réaffirmer et de mettre en œuvre ces principes issus de la Charte de l'environnement ;
- ★ le renforcement de la concertation en amont du processus décisionnel, notamment par l'élargissement du champ du débat public aux plans et programmes, la création d'un droit d'initiative citoyenne, l'attribution de nouvelles compétences à la Commission nationale du débat public (CNDP), telle que la conciliation, et le renforcement de la procédure facultative de concertation préalable pour les projets et les plans et programmes hors du champ du débat public ;
- ★ la modernisation des procédures de concertation en aval, en généralisant la dématérialisation de l'enquête publique tout en tenant compte de la fracture numérique qui touche encore certains territoires ;
- ★ la création d'une consultation locale des électeurs, qui, en tant que procédure exceptionnelle de participation, doit permettre de débloquer des situations de crise sur certains grands projets fortement contestés.

Divers dispositifs d'accompagnement ont été mis en place pour développer une véritable culture de la participation, en complément de l'application des nouvelles procédures et pour faciliter l'accès à l'information pour les concertations.

Ainsi, une charte d'engagement volontaire en matière de participation du public a été élaborée de façon participative en 2016, sous le pilotage du CGDD, publiée le 11 octobre 2016 et lancée avec les premiers adhérents le 14 décembre 2016 (actuellement une quarantaine d'adhérents : MEEM, ministères en charge de l'urbanisme et de l'environnement, établissements publics, acteurs privées, associations,...). Plusieurs adhésions ont été enregistrées depuis et d'autres sont en cours. La première réunion du réseau des adhérents à la charte a eu lieu le 20 avril 2017.

La crédibilité de la démarche de développement de la participation passe par un investissement dans le développement de cette culture au sein du ministère, maître d'ouvrage, qui doit être mise en œuvre par les directions, appuyées par le CGDD. Le MEEM s'est engagé à appliquer la Charte lorsqu'il est maître d'ouvrage et dans le champ de l'ordonnance du 3 août 2016.❖

Commission spécialisée
du Conseil national de la transition écologique
sur la démocratisation du dialogue environnemental
présidée par Alain Richard

RAPPORT Démocratie environnementale : débatte et décider

Mercredi 3 juin 2015

Remis à Ségolène Royal
Ministre de l'Écologie, du Développement durable
et de l'Énergie



« Démocratie environnementale : Débatte et décider », le rapport établi par la Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/154000364/index.shtml>



Charte de la participation du public

Pour améliorer l'efficacité et la citoyenneté
des décisions ayant un impact sur le cadre de vie

L'ordonnance du 21 avril et celle du 3 août 2016

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/cadre-participation-du-public-au-titre-du-code-lenvironnement>



Nouvelles avancées en matière de démocratisation du dialogue environnemental

présentées par

Ségolène Royal,

« Nouvelles avancées en matière de démocratisation du dialogue environnemental »

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/Dialogue%20environnemental%20-%20Nouvelles%20avanc%C3%A9es%20en%20mati%C3%A8re%20de%20d%C3%A9mocratisation%20du%20dialogue%20environnemental.pdf>

Les ambitions de la démocratisation du dialogue environnemental en 2016

Alain Richard, ancien ministre, ancien président de la Commission sur la démocratisation du dialogue environnemental

Vous connaissez tous, je suppose, la symphonie Les Adieux. Joseph Haydn trouvait que le prince Nicolas Esterházy le faisait trop travailler. Le droit de grève n'était pas encore très formalisé. Il a donc écrit une symphonie où les musiciens quittaient la scène les uns après les autres pour signifier qu'ils en avaient assez. La dernière table ronde comporte le risque de voir la salle se vider avant la fin de l'intervention. Cela m'est arrivé à la veille d'une fin de semaine de Pentecôte, alors que j'avais été invité par mes anciens étudiants, devenus professeurs de faculté : la salle se vidait, un participant après l'autre. Il est donc préférable que chacun tienne son horaire, en parlant 9 minutes chacun afin que des échanges puissent se tenir avec la salle.❖

Les grands projets d'aménagement et les formes nouvelles du dialogue environnemental entre les aménageurs et les citoyens

Nicolas Forray, président de la section Milieux, ressources et risques au Conseil général de l'environnement et du développement durable

J'ai été sollicité pour cette intervention car j'ai été amené récemment à conduire des « opérations pompiers » sur des conflits locaux tels que Sievens, Notre-Dame des Landes et quelques autres. Cette participation me donne-t-elle une vocation à parler savamment des nouvelles formes de dialogue environnemental ? Je ne peux vous le dire. Je bénéficie toutefois d'une certaine pratique, notamment grâce à un passé d'aménageur, auteur de quelques dizaines de milliers d'hectares de remembrement. Si personne ne s'en est trop plaint depuis, il est toujours aisé d'affirmer cela pour l'auteur de ce type d'aménagement. J'ai eu à conduire un débat public.

L'essentiel ne réside pas dans les procédures, n'en déplaise à tous. Lorsqu'un problème émerge, une loi est rédigée. Or, je suis convaincu que, lors de l'émergence d'une difficulté, la question de l'état d'esprit dans lequel ce problème est abordé doit se poser. La seule rédaction de textes, sans changer l'état d'esprit, ne permet pas de progresser. J'ai entendu parler de pédagogie. J'y crois. Il s'agit d'un point sur lequel nous devons insister et agir.

J'exposerai donc cinq idées pour insister sur la pédagogie :

★ il nous faut clarifier le besoin. On parle de projet, mais quelles sont les raisons qui justifient le projet ? Ce besoin

constitue un important sujet, qui est absent dans la plupart des déclarations des maîtres d'ouvrage.

★ Quelles sont les réponses possibles à ce besoin ? Ce champ des possibles constitue l'objet du débat. Je peux comprendre qu'un maître d'ouvrage choisisse une réponse, mais elle ne représente cependant qu'une possibilité parmi beaucoup d'autres.

★ il semble également nécessaire d'apprendre les rôles et les places de chaque catégorie de partenaire dans la concertation. Nous devons apprendre à être un bon maître d'ouvrage, nous devons apprendre à être des citoyens qui savent où se trouvent les rôles des uns et des autres. Le débat classique

entre la démocratie participative et la légitimité des urnes a des bornes que nous ignorons lorsqu'il nous sied. Celui qui est élu décide. La démocratie participative ne doit pas évaluer le besoin, qui est exprimé par le maître d'ouvrage. Le champ de la participation se clôt par une décision, ensuite ouverte à un débat public.

★ De plus, la capacité d'écoute est essentielle. Chaque année, je relis Manon des sources, écrit par Marcel Pagnol, notamment le discours de l'ingénieur du génie rural, ce qui me fait le plus grand bien. Quand aurons-nous l'humilité d'une vie simple nécessaire ? Nous sommes tous

concernés. Cette « purge » annuelle me rappelle des réalités très simples.

★ Enfin, nous avons une vraie difficulté dans toutes nos procédures à déterminer le moment adéquat : le « C'est trop tôt, on verra cela plus tard » côtoie le « C'est trop tard, il fallait en parler avant ». Nous devons faire attention à cette maladie congénitale de nos processus de concertation : « Il n'y a pas de bons moments » vs. « Tous les moments sont bons ». Ouvrons grandes nos oreilles pour qu'un problème posé trop tôt soit réellement traité avant qu'il ne soit trop tard. ❖



Saint-Jacques sur la ligne de Murat à Aurillac, discussion sur un tracé le 12 mars 1868 ©Ecole Nationale des Ponts et Chaussées PH 441 A.41

Les nouveaux enjeux de la Commission nationale du débat public à l'heure du dialogue environnemental

Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public



Pour évoquer les nouveaux enjeux de la CNDP, je ferai quelques commentaires préalables afin de faire écho aux précédentes sessions.

Michel Badré soulignait que les conflits tels que ceux que l'on a connus récemment, Sievens et Notre-Dame-des-Landes, ne sont pas nombreux. Néanmoins, si ces sujets sont problématiques, pour beaucoup d'autres projets dont on entend moins parler, une

insatisfaction de nos concitoyens assez importante est observée, comme en attestent les enquêtes que nous avons menées.

Il s'avère nécessaire de mieux faire fonctionner la démocratie environnementale. Cette journée se déroule à un moment où l'on commémore le tricentenaire du corps des Ponts et Chaussées, en mettant en exergue la nécessité de faire passer au crible des

citoyens, les projets souvent conçus et portés par des ingénieurs. Ces derniers ne sont pas ceux qui représentent le plus grand intérêt général. La société civile comprend de nombreux experts, notamment des experts du territoire qui ne sont pas forcément des sachants, mais qui ont leur mot à dire sur ces projets. Le processus conduisant à la décision s'avère aussi important que la décision elle-même si l'on souhaite améliorer la légitimité des décisions ; il

s'appuie sur la loyauté, la transparence et l'impartialité des débats.

Selon nos enquêtes, plus de 90 % des citoyens français ne veulent pas que ceux qui conduisent les débats publics soient parties prenantes des décisions. De plus, la défiance n'est pas uniquement observée à l'égard des institutions, mais également vis-à-vis des experts. Ce processus constitue l'un des éléments importants de la légitimité bien que, en lien avec la question de la simplification des procédures, nombre de maîtres d'ouvrage perçoivent le dialogue environnemental comme une couche supplémentaire dans les procédures. Je crois que c'est le contraire. Depuis vingt ans en France, nous avons multiplié les procédures, les processus, les comités, etc. sur les territoires. Néanmoins, les représentants des citoyens au sein de ces entités ne représentent pas véritablement les citoyens ou bien ces derniers ne se sentent pas représentés par eux. Les citoyens souhaitent être associés directement aux décisions qui les concernent.

L'État de droit n'est pas suffisant pour justifier des décisions, comme l'illustre l'exemple de Notre-Dame-des-Landes. Cent soixante quatre décisions, toujours positives, ont été prises pour aider ce projet. L'incapacité de l'État et du gouvernement à le faire avancer ne relève pas d'un problème d'État de droit mais bien de légitimité. Or celle-ci n'est pas perçue par des individus violents ainsi que par une frange de la population qui défend des préoccupations de long terme (le changement climatique, la biodiversité, la préservation de l'eau,

etc.). Pour cette population, projet par projet, l'arbitrage est toujours ressenti comme étant en situation de déficit par rapport à ces grands enjeux.

Un élément fondamental est que le débat se distingue du consensus. Le débat public ne permet pas de réduire les contentieux mais il permet d'identifier les gagnants et les perdants de la décision publique en amont du processus, afin de déterminer les compensations à proposer aux perdants, de manière à ce qu'à la fin du débat, les opposants au projet ne considèrent plus pour autant ce projet comme étant illégitime. Le sujet le plus important réside dans cette question de la démocratisation et de la légitimité de la décision car les citoyens, comme le démontrent les enquêtes, considèrent souvent que la décision est déjà prise lors du lancement d'un débat public en France. Il est donc nécessaire de montrer avec force que cet état d'esprit est en train de changer.

S'agissant des évolutions de la CNDP, tout ou presque a été dit. L'ordonnance sera soumise au Conseil d'État aujourd'hui. J'ai noté quatorze points nouveaux relatifs à la CNDP, majoritairement issus des propositions formulées, à l'exception de deux d'entre eux.

Le premier vient d'être expérimenté dans le cas de Notre-Dame-des-Landes. Il porte sur la concertation avec la population. Nous avons réalisé cet exercice de mise en place du dispositif d'information des citoyens, qui pouvait difficilement être proposé par une instance de l'État puisque ce

dernier a longtemps porté ce projet d'aménagement.

Le second point, pour lequel nous n'étions pas vraiment demandeurs, est l'élaboration d'une liste nationale des garants, pour les besoins de la CNDP et pour l'ensemble des maîtres d'ouvrage, publics ou privés. L'objectif est d'identifier deux cents à trois cents garants, formés et labellisés par la CNDP et d'autres acteurs. À cet égard, je signale que l'appel à candidatures a été lancé hier 6 juillet 2016). Nous attendons de nombreuses propositions.

La CNDP tenait à certains sujets, notamment l'initiative citoyenne, qui constitue un élément démocratique nouveau, bien que la formulation actuelle ne nous satisfasse pas entièrement. En effet, certains sujets se rapprochent des difficultés éprouvées en matière d'autorités environnementales dans les régions.

Pour la CNDP, les plans et programmes sont fondamentaux. Jusqu'à présent, les débats portaient sur des projets. Il est plus pertinent de les conduire sur les plans et programmes, quitte à alléger les processus à l'aval.

La CNDP est également attachée à la conciliation, qui demeure, certes, limitée en raison des arbitrages consentis. Nous étions favorables à ce que cette possibilité de saisine pour la consultation soit plus élargie.

Les contre-expertises constituent un enjeu fondamental. Les citoyens ont le

droit d'avoir un point de vue exprimé par des experts, qui soit différent de celui présenté par le maître d'ouvrage. Cette approche change totalement la nature du débat public. Dès lors que, comme sur des projets autoroutiers récents, des acteurs distincts des services de l'État portant les projets sont impliqués, le richesse nouvelle apportée par ces experts donne de la crédibilité et de la légitimité au débat public.

L'idée du continuum de la concertation s'avère également essentielle. Le débat sur Notre-Dame-des-Landes avait été plutôt intéressant en 2003. L'enquête publique n'est intervenue qu'en 2008, puis en 2013. Nous sommes en 2016. Sans ce continuum de concertation, la confiance minimum ne peut être maintenue entre les opposants et les porteurs de projets.

Enfin, un dernier sujet n'a pas été évoqué. Bercy (le ministère des Finances) s'est montré extrêmement ouvert à ma proposition de faire en sorte que le financement du débat soit assuré par le maître d'ouvrage, mais pas directement, les fonds sont versés à la CNDP car les citoyens sont très attachés à la loyauté et à l'impartialité. Le financement direct du débat par le maître d'ouvrage et le fait que le secrétaire général du débat soit salarié du maître d'ouvrage décrédibilisait le débat, qui n'était pas perçu comme indépendant. J'ai éprouvé de grandes difficultés à convaincre mes interlocuteurs et je pense que la mise en œuvre de ce dispositif sera encore plus difficile. Bercy s'est cependant montré ouvert à cette idée. Les citoyens n'ont pas

confiance dans les affaires publiques. Ils doivent au moins avoir confiance dans l'impartialité et la loyauté du processus qui conduit aux décisions.❖

Les attentes associatives en matière de démocratisation du dialogue environnemental

Patrick Legrand, ancien président de France Nature Environnement



Je voudrais d'abord remercier le Comité d'histoire d'avoir demandé à une fédération nationale qui ne représente qu'elle-même et, tout son réseau de militants de terrain, d'intervenir à ce colloque, intitulé «populations et aménageurs et au fil du temps : de la consultation au dialogue ». Je place la population avant les aménageurs afin de faire montre d'une certaine modestie, y compris dans la manière dont on choisit les mots...

Nous avons réalisé une belle et longue marche sur ces questions de participation du public et de dialogue autour des projets d'aménagement, depuis l'époque où il fallait mettre en œuvre la loi dite Bouchardeau, dont j'ai vécu la conception et la gestation lorsque je travaillais au cabinet de la ministre, au début des années 1980. De ce point de vue, les associations françaises de défense de l'environnement sont plutôt satisfaites.

Néanmoins, elles savent que, derrière ces avancées, résident non seulement des questions de technique, de dia-

logue et de processus mais également des problèmes politiques. De la technique, des savoirs doivent être partagés. De la technocratie doit être réorganisée ou tout au moins explicitée. Des progrès doivent encore être réalisés sur certains points. Je ne connais aucune technique qui n'ait pas construit de la technocratie, sauf celle de la pierre taillée. Les considérations des ingénieurs s'avèrent parfois obsolettes... Par exemple, je constate que le débat public se passe mieux lorsque les chefs de projet sont jeunes car ils ont l'impression que l'on enrichit leur technique et leurs enjeux... Le problème du pouvoir et de sa dérive technocratique demeure d'actualité.

De nombreux dialogues aboutissent en effet à des solutions sans produire du conflit, malgré quelques batailles malheureusement emblématiques, comme, dans l'actualité récente, les controverses et les manifestations au sujet

du projet de barrage de Sievens avec le décès de Rémi Fraisse.

Les associations saisissent cette occasion de dialoguer localement non seulement pour les enjeux de l'environnement mais également pour amener les citoyens vers un lieu d'apprentissage politique. Un débat public constitue un formidable vecteur pédagogique pour la formation politique en profondeur non seulement des associations, mais également des industriels et des maîtres d'ouvrage afin de discuter d'enjeux de société à long terme, tel que le développement durable, mais aussi bien sûr d'enjeux locaux. Même si nous ne représentons pas tout le monde, nous

sommes une formidable école d'apprentissage politique démocratique. Ainsi, les présidents de France Nature Environnement sont élus chaque année.

Les échecs susmentionnés nous interrogent tout autant que vous. Si vous aviez posé la question à un vice-président de la CNDP, il savait qu'à côté d'oppositions franches, finalement « assez bon enfant », montaient progressivement des oppositions beaucoup plus dures. Certains faisaient de l'opposition leur fonds de commerce et poursuivaient l'unique objectif de « foutre le bordel ». Les associations seraient ainsi tentées de penser que même l'État en a profité. Le débat public étant pénible, l'État aurait pu envisager de laisser les acteurs s'embourber. Nous avons parfois ressenti cet état d'esprit parmi les services.

Le débat public est donc un système qui annonce des évolutions sociétales. Nous avons senti en amont le kidnapping des enjeux environnementaux et le durcissement des réunions publiques.

Nous tenons pour responsables les autorités d'avoir pris le risque de dégrader tout un dispositif, plutôt que d'accepter d'aller plus loin dans la défense du processus.

Malgré les réticences des technocrates et les difficultés sur les méthodes, nous ne pouvons ignorer les évolutions radicales. La CNDP a pris des risques et proposé des innovations importantes, bien que l'on en soit resté au processus. En effet, une dizaine d'articles-guides nous suffirait pour établir les grandes lignes. Cette configuration fonctionne en Corse et à Mayotte où les cultures sont complètement différentes, que le débat public peut dépasser, y compris lorsqu'elles sont traditionnelles, à condition de prendre des précautions dans la traduction/ ou la compréhension particulière de certaines notions. Par exemple, en swahili mahorais, « bien public » signifie que tout le monde peut aller se servir.

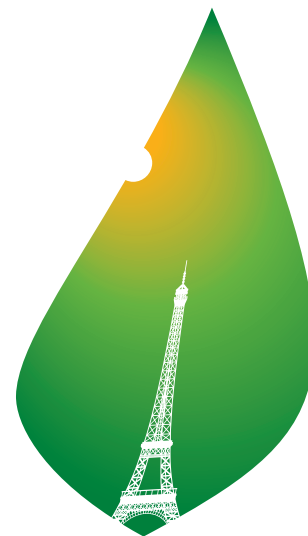
La question qui nous rassemble aujourd'hui, dont nous sommes tous

convaincus, est la sincérité, la confiance et la neutralité. Les acteurs perçoivent immédiatement si un maître d'ouvrage est sincère ou non. Un débat public est tel un chien de campagne qui, dès qu'il sent qu'on ne l'aime pas, mord, parfois fort. Ce triptyque doit être partagé par tous au-delà de nos sensibilités militantes. Cette question constitue un défi dans le champ politique.

Oui, soyez garants, mais posez-vous en premier lieu la question fondamentale. Pour faire du débat public et être un bon garant ou un bon président de commission, il faut aimer les gens. C'est de l'amour, d'abord et avant tout. Si l'on perçoit que vous n'aimez pas les gens, le « bordel » est assuré. En les aimant, vous parvenez à créer cet esprit de neutralité. Contrairement à ce que j'ai entendu, la France n'est pas affectée par un climat de défiance permanente. Avec quelques décisions bien prises et de la discipline, nous parvenons à restaurer la confiance de toute une série de parties.❖

Les modes de participation de toutes les parties prenantes aux négociations climatiques sont-ils innovants ?

Paul Watkinson, chef de l'équipe des négociations Climat pour la France



PARIS2015
UN CLIMATE CHANGE CONFERENCE
COP21·CMP11

Merci de cette invitation. J'apporte une perspective un peu différente, celle de négociations internationales et, dans ce contexte, de participation de la société civile et de la population. Je suis frappé par une remarque de Patrick Legrand, qui a invité à « dépasser les cultures politiques différentes ».

La négociation internationale constitue forcément une façon de formaliser le dialogue et l'affrontement des intérêts et des besoins de différentes cultures propres aux nations et aux États dans la sphère internationale. Si le format des négociations internationales entre les États n'est pas l'objet de cet exercice, nous avons créé cet espace particulier qui a des points communs avec les questions de consultation. Identifier les questions et les problèmes, créer un consensus, trouver un accord, cela concerne tous les débats de cette nature.

Ce qui est différent dans le cadre des négociations multilatérales comme celles relatives au climat, c'est que les États se rencontrent. Au début de la COP 21, un article dans 20 Minutes était intitulé « COP 21 : la société civile si proche et si loin des négociations officielles ». Cette question de l'association et de la participation, même de l'accès et de l'organisation physique de l'espace, s'est posée depuis le début des négociations de la COP 21. Ce constat est vrai dans d'autres domaines.

Depuis plusieurs années, dans le cadre de la convention climat, nous avons placé un espace entre les parties et les États pour les observateurs. Cet espace est formalisé au sein des Nations unies avec la constitution de neuf groupes : les organisations non gouvernementales (ONG), les entreprises, les syndicats, les collectivités locales, les jeunes, les femmes, les agriculteurs, les

peuples autochtones, les chercheurs. Ces groupes ont une organisation, une reconnaissance, la possibilité de faire du « lobbying » dans le cadre du processus ainsi que l'accès aux espaces de négociations, ce dernier n'étant ni illimité ni automatique. Assez souvent, le processus passe en mode fermé avec l'unique participation des États. Un débat est ensuite organisé sur la transmission d'informations. Lors de la COP 21, nous organisons quotidiennement des réunions d'information, des « briefings »

en anglais, avec certains groupes d'observateurs afin qu'ils soient associés et informés des travaux et des discussions en cours dans les salles fermées, occupées par les délégations officielles.

Cette logique de transparence se distingue néanmoins de logiques de participation et d'association.

Certains points ont été inaugurés dans l'accord de Paris et lors de la COP 21 qui, je l'espère, joueront un rôle important dans l'avenir.

L'accord lui-même est un traité en droit international, attendant la ratification par les parties prenantes. La loi autorisant la ratification par la France a été promulguée. Nous attendons désormais nos partenaires européens pour déposer la ratification. Ce traité nous liera. Il aura des impacts puisque ses dispositions devront être transposées dans nos actions relevant du droit interne.

Le premier article de cet accord accepté par tous était l'article 12 relatif à l'éducation, à la formation, à la sensibilisation et à la participation du public, avec un accès à l'information. Il s'agit d'un point d'entrée qui n'est pas repris dans le reste de l'accord. Il semble néanmoins important d'avoir cette clause globale dans la mise en œuvre d'un accord visant à une transformation profonde de nos sociétés et de nos économies en matière d'organisation par rapport au climat et aux impacts des émissions de gaz à effet de serre. Il appartient ensuite aux États de la mettre en œuvre.

Nous avons également créé autour de l'espace de négociations un « agenda d'actions de Lima à Paris », préparé avec nos homologues péruviens qui avaient organisé la conférence des parties de Lima (la COP 20) à la fin de l'année 2014. Il s'agissait d'un complément. Le défi du changement climatique ne pourra être résolu uniquement par un accord multilatéral. Ce dernier constitue un cadre, une plateforme d'échanges et de transparence, avec la fixation d'objectifs. Les actions concrètes se réalisent toutefois sur le plan national ou local, avec des acteurs de la société civile.

L'idée de l'agenda d'actions était de créer un espace où la société civile pourrait créer directement des initiatives ne dépendant pas uniquement des États. Ces derniers participaient à environ 70 initiatives, répertoriées directement dans le cadre d'actions à Paris. Une base de données a ensuite été créée, où sont répertoriées plus de 10 000 initiatives individuelles des entreprises, des collectivités, des acteurs de la société civile en agissant sur le climat.

Comment désormais pérenniser ces espaces ? Les deux championnes des négociations multilatérales autour du climat, Laurence Tubiana pour la France et la ministre de l'Environnement marocaine, Hakima El Haite, ont été chargées de mener des consultations. Elles ont lancé une consultation internationale sur le sujet de la pérennisation de ces initiatives, y compris cet espace pour les acteurs non-étatiques. L'objectif est de permettre à ces derniers de pouvoir participer, jouer un rôle, être reconnu. Il s'agit

aussi de créer de la traçabilité, de la redevabilité ainsi que d'obtenir une confiance dans les actions. Nous sommes en train de créer cet espace.

Comment transposer l'accord international en droit national puis en actions ? Tout l'enjeu de ce panel et de la journée y réside. Comment associer la population aux décisions ? Éditer le principe d'une transformation ne suffit pas. Il s'agit de choix individuels, détaillés dans les secteurs, parfois relatifs à l'aménagement et aux politiques publiques au sens large (fiscalité, etc.).

L'acceptabilité de l'ensemble viendra du partage d'expériences entre États, mais également de l'association de la population.

Débat avec la salle

Laurence de Carlo

En effet, les concertations projet par projet montrent leurs limites, comme l'ont mentionné Messieurs Badré et Leyrit. Vous avez tous deux évoqué les concertations portant sur les plans et programmes: ne risquent-elles pas de ne pas être saisies comme moment de dialogue par les citoyens ? La difficulté de faire participer les citoyens non-avertis demeure. Les mêmes catégories de population sont toujours absentes : les personnes défavorisées, les jeunes, les femmes, etc.

Être consulté sur un programme, pas sur un projet précis, ne posera-t-il pas un problème de participation effective du public ? Comme le disait Patrick Legrand,

la concertation est un formidable apprentissage politique, en particulier pour l'apprentissage des processus de décisions dans le domaine de l'urbanisme, ce à quoi le garant doit contribuer en faisant en sorte que les participants reçoivent un maximum d'informations sur les décisions dans lesquelles ils sont insérés. Une concertation sur les programmes ne rendra-t-elle pas ce processus encore plus difficile qu'il ne l'est déjà ?

Bernard Barraqué, *directeur de recherche émérite au CNRS*

Voilà une vingtaine d'années, la revue *Espaces et sociétés* avait publié un numéro sur le thème de ce colloque. Je me souviens avoir traduit en français un papier écrit par un collègue de l'université d'État de Floride, qui avait mis en place un véritable département universitaire consacré aux garants (« médiation »). Nous devrions nous inspirer de cette procédure intéressante pour recenser des garants, accumuler des expériences secteur par secteur sur les succès et les échecs, afin de créer un effet « boule de neige » auprès des garants et leur donner des éléments de réussite et permettre aux scientifiques travaillant sur le sujet de garder les comptes de ce qui se passe et de ce qui change.

Samuel Pinon

Je n'avais pas pu travailler avec Monsieur Barraqué au CNRS auquel j'avais candidaté voilà vingt ans, suite à l'évaluation environnementale que j'avais réalisé. Nous avons travaillé sur une évaluation environnementale du schéma national des véloroutes

et des voies vertes, prévu dans une circulaire du 31 mai 2001, mais qui n'avait pas été soumis à une évaluation environnementale relevant du droit français.

Il a fallu attendre la directive européenne de 2004, ce qui est dommage mais qui avait ses avantages. En effet, ce schéma national, dans le cadre d'un schéma européen, n'avait pas été soumis au débat public. Il constituait toutefois un beau projet positif qui faisait participer les zones rurales, là où il n'y a pas de débat public puisqu'il n'y a plus de projet, ce que les habitants regrettent.

Si c'est une bonne idée de faire du débat public pour impliquer les individus, certains projets continuent de passer sous les radars. Nous n'étions pas nombreux au cours des 25 dernières années à nous battre pour réguler les choses lorsque 40 000 kilomètres de voies goudronnées devaient traverser des espaces naturels sensibles. J'espère que la démocratisation arrivera en 2016 pour les vingt prochaines années.

Michèle Tilmont

J'ai participé à quelques débats publics et je suis garante de la concertation dans deux situations opposées. S'agissant de la proposition formulée, s'il est très intéressant de ne plus être rémunérée par le maître d'ouvrage, je trouve que le garant se trouve isolé dans des situations très conflictuelles sans avoir de repères nets sur les modalités permettant de décrire les situations. Des retours d'expérience seraient très précieux à archiver. La CNDP pourrait

conserver ces témoignages pour servir à une formation des garants qui soit performante. Je vis actuellement un cas plutôt conflictuel et je me sens seule.

Patrick Legrand

Les associations françaises d'environnement ne sont pas vraiment riches. Elles sont même carrément pauvres. J'ai toutefois réussi à construire des relations d'indépendance face à certains financeurs, notamment dans le cas d'industriels. Il ne faut pas se considérer comme inféodé parce qu'on touche de l'argent. Le principe dans les débats publics a toujours été de dire que le maître d'ouvrage n'a pas voix au chapitre lorsqu'il s'agit de la répartition des dépenses liées à l'organisation du débat public, une tâche qui revient à la commission particulière. Par exemple, je m'étais opposé au maître d'ouvrage du projet ITER (réacteur thermonucléaire expérimental international) à Cadarache lors d'un débat public car il renâclait à consentir un budget prévu pour la communication. Cela a fonctionné. Lors de mon travail en bureau d'études, j'incluais des clauses politiques au sein de mes contrats. Si un acteur se servait de mes affaires, je menaçais de diffuser toute l'information, ce qui avait un effet dissuasif important.

Il s'agit en effet d'une question récurrente. Elle l'est toutefois de moins en moins. À partir de la troisième réunion du débat public, les acteurs se connaissent suffisamment pour consentir à des éléments d'indépendance. Je ne parle pas de garants et de leur solitude. Tout n'est pas définitivement bloqué.

Les citoyens absents constituent une réalité mais il faut aussi prendre l'habitude d'aller les chercher. Pour ce faire, j'ai toujours constitué mes commissions particulières de manière très composite.

Lors d'un projet d'élargissement de la Seine vers le territoire de la Bassée, j'avais inclus un marinier, qui était allé chercher les autres mariniers pour qu'ils assistent au débat. Or, les mariniers ne descendent plus aujourd'hui de leur péniche, même « lorsqu'ils n'ont que 300 ou 800 tonnes ». Ils restent bloqués, contraints, dans une situation quasi poujadiste. Ils n'osent plus parler. Ils sont malmenés. Je ne comprend pas qu'on puisse envisager une nouvelle politique fluviale sans s'occuper des mariniers.

Des méthodes permettent d'attirer les citoyens absents du débat : il faut aller les voir, leur expliquer, prendre en compte leurs enjeux, les associer à des expertises spécialisées ou non. Ces démarches ont fonctionné, par exemple des expériences avec des lycéens. Il ne faut pas rester les deux pieds dans le même sabot. La composition d'une commission particulière neutre, représentant des corps particuliers de la société, apparaît fondamentale en termes d'ouverture du débat public à des gens qui ne viendraient pas car ils n'ont rien à faire de la politique.

Christian Leyrit

Les débats sur les plans programmes seront de nature différente des débats sur les projets. Ils s'avéreront sans doute

plus difficiles encore. Dans certains cas, il s'agit d'un élément de progrès très important. Par exemple, les débats sur l'éolien en mer sont actuellement vides de sens, puisque tout est déjà décidé. Des débats sont organisés après que le consortium ait été choisi. Rien ne peut changer sans remettre en cause l'appel d'offres.

Dans le débat sur le plan programme comprenant huit projets de champs d'éoliennes en mer entre Cherbourg et Dunkerque, les citoyens, les pêcheurs, les élus pourront s'exprimer sur l'acceptabilité avant que l'appel d'offres ne soit publié par l'État. Les citoyens, et notamment les associations, auront le sentiment d'être utiles et l'espoir d'être entendus. L'industriel s'en trouve également sécurisé pour répondre aux appels d'offres. Actuellement, deux candidats français ont répondu à tous les appels d'offres sur l'éolien en mer. En Angleterre, au Danemark ou ailleurs, entre 10 et 12 candidats se sont présentés sur ce type d'appels d'offres. Ce constat s'explique par l'incertitude, notamment du point de vue des acteurs étrangers, sur un dispositif dans lequel les débats interviennent après que les industriels ont dépensé des millions d'euros en études. Je préconise donc, comme cela se fait au Danemark, que le consortium rembourse ensuite l'État des dépenses attenantes.

Dans le projet d'ordonnance figure également la possibilité pour le gouvernement, un groupement de 60 députés ou de 60 sénateurs ou bien de 500 000 citoyens de saisir la Commission

nationale du débat public (CNDP) dans le cadre d'un débat de politique publique. Ce point mérite d'être cité.

Nous avons constaté une hétérogénéité en matière de garants, y compris ceux de la CNDP. La constitution du vivier constitue l'occasion de nombreuses réflexions que nous avons menées avec beaucoup d'acteurs de la concertation.

Il apparaît fondamental, comme en atteste l'inclusion des missions et des rôles du garant au sein de l'appel d'offres publié hier, de promouvoir la notion de formation des garants. La première action en ce sens est fixée au 22 septembre. Des actions de « coaching » doivent également être mises en place afin que les nouveaux garants se sentent moins seuls, en étant guidés par des garants ayant de l'expérience dans le domaine du débat public. En parallèle, une action doit se concrétiser avec le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), qui a des compétences sur les thèmes de la médiation, de la conciliation et de la concertation, avec notamment un colloque prévu le 8 décembre sur ce thème.

Les garants doivent être mieux armés pour maîtriser leur rôle et les outils à leur disposition. Le savoir-être est aussi important que le savoir-faire pour ces sujets. Savoir créer de l'empathie pour assurer un climat de confiance entre les citoyens, le maître d'ouvrage et le gouvernement, c'est un atout nécessaire. ♦

Allocution de clôture

par **Alain Richard**, sénateur, ancien ministre, ancien président de la Commission sur la démocratisation du dialogue environnemental

Il me revient désormais de vous remercier également et de ramasser brièvement dans une synthèse une partie des sujets que vous avez évoqués tout au long de cette journée.

J'encourage Patrick Février et son équipe du Comité d'histoire : il est important de poursuivre le travail d'histoire sur le service public et sur les institutions car cela permet de diffuser auprès des acteurs d'aujourd'hui des réflexions et un approfondissement des finalités des démarches actuelles au regard de ce qui avait été entrepris dans un passé lointain ou récent. Ce travail est nécessaire à toute grande institution.

Lorsque l'on regarde cette histoire de loin, on constate qu'il s'agit de l'histoire de la citoyenneté, qui a commencé en 1789 avec le droit de la propriété et l'égalité civile, ce qu'a formalisé ensuite le Code civil. Depuis le début du XIX^e siècle, c'est pour tenir compte des citoyens et des personnes potentiellement atteintes dans leurs biens et dans leurs droits immédiats que se sont développées, avec quelques sinuosités, le dialogue, l'écoute et le recueil d'observations des « populations ».

Je voudrais revenir sur la généralité de ce terme de « population ». Au regard des diverses interfaces de ces enjeux de dialogue, de concertation, d'écoute et de participation, la population se présente sous diverses étiquettes. Il y a le public participant : comme nous le savons tous, y compris les associatifs et les collectifs, logés à la même enseigne, ce public a ses spécificités, son profil psychologique, des niveaux culturels dominants. Il constitue le ferment de la population dans sa globalité, représentant souvent une avant-garde, dont ils a les mérites et parfois aussi les points faibles.

Les dispositifs évoqués se sont fortement judiciarisés. Tous les mécanismes, depuis les premières grandes législations sur les enquêtes publiques à la grande époque du service public, dont la conception a été émise par le Conseil d'État au milieu de la III^e République, sont très vite devenus des sujets de procès et de fixation de principes jurisprudentiels.

J'étais arrivé au Conseil d'État trois jours après l'arrêt Ville Nouvelle Est en 1971, dans lequel le juge affirmait qu'il décidait

de l'opportunité, ce qui n'était pas rien. Lorsque j'ai, par la suite, enseigné le droit en urbanisme et en aménagement, bien que je fusse reconnaissant à mon institution de faire avancer le droit, je me suis trouvé en difficulté pour expliquer ce raisonnement à mes étudiants. Il s'agissait de démontrer que nous étions arrivés dans le jeu de ces mécanismes et de ces contre-influences dans la société sur qui décide de quoi.

La jurisprudence s'est perfectionnée depuis. Mais le juge peut dire qu'à un moment donné, les écarts entre les avantages et les inconvénients rendent la décision illégale. Une grande partie de la jurisprudence s'est également développée autour des questions de procédure. Vu par des porteurs de projets, ce sujet de la sécurité juridique doit être traité. En cas de difficultés, du début d'une procédure juridictionnelle jusqu'à son aboutissement dans un sens ou dans l'autre, au terme de deux niveaux d'appels et de cassation, il peut s'écouler pas moins d'une décennie, d'où des effets parfois paralysants. Au sein de notre commission, lorsqu'on discutait du caractère suspensif de telle ou telle saisine, un représentant des

PME, faisait remarquer que l'émergence d'un recours entraînait le retrait de la banque du financement du projet. Le caractère suspensif existe donc de facto.

En outre, le citoyen dont on parle, est également in fine un électeur. Alors que beaucoup des projets évoqués bénéficient du soutien des collectivités territoriales, ces électeurs s'expriment, à travers l'approbation dans un cadre global de programmes ou dans une sanction finale. Le citoyen-électeur-participant, et éventuellement requérant, se trouve également concerné en tant que contribuable ou en tant qu'agent économique puisque ces dynamiques ne sont pas exemptes des contraintes provenant d'alourdissement financiers du projet, de l'engagement d'études qui n'ont pas abouti, ce qui représente une perte sèche, soit un bouleversement des conditions économiques de telle ou telle opération.

Je rends hommage à tous nos participants, dans leur variété, et notamment aux experts. Leur représentation à la commission des parties prenantes a été une caractéristique notable depuis le Grenelle de l'environnement. Ces experts et ces universitaires avaient participé à de nombreuses opérations de concertation et de participation. Ils nous ont beaucoup aidés, notamment en matière de développement de la culture de la participation. J'ai écrit dans le rapport que cette culture n'était pas très développée en France mais je me pose des questions sur la pertinence de cette remarque issue des bruits de fond. L'ouverture sur l'Europe nous per-

met souvent de nous apercevoir que nous avons en France une capacité assez étendue, malgré notre arrogance naturelle, à idéaliser nos voisins, notamment sur leur capacité à développer l'esprit de participation et à consentir des compromis. Le président Leyrit, qui entretient des relations avec des institutions comparables à la CNDP, a bien conscience que nous n'avons pas à nous désoler lors d'une comparaison. Probablement ai-je eu tort d'écrire cette phrase, qui avait toutefois valeur d'encouragement.

Nous avons fait confiance à la CNDP, et le gouvernement semble suivre cette recommandation dans l'ordonnance, en proposant de lui octroyer la nouvelle mission de constituer une base arrière intellectuelle du travail des garants. Ces derniers représenteront une population nouvelle pour laquelle doivent être trouvées des personnes motivées ayant des qualités de contact relationnel avec le public, de sympathie, d'entraînement et de dialogue positif mais aussi de savoir-faire. La représentante de la compagnie des commissaires enquêteurs nous a fait comprendre qu'il ne s'agissait pas du même métier. Certains peuvent faire les deux. La fonction de garant nécessite un travail de pédagogue et de médiateur pour lequel il faudra acter une sensibilité particulière et l'acquisition d'un savoir-faire, ce qui devra être capitalisé.

Sur ce chemin de crête étroit entre le développement de mécanismes participatifs supplémentaires, le Président de la République a joué son rôle en émettant notre mandat. Il a indiqué les grandes lignes à suivre mais nous

a laissés nous débrouiller. Nous avons notamment mené un travail de fixation de frontières importantes entre ce qui donnait lieu à participation préalable et ce qui en était dispensé. Pour ce travail institutionnel, ma valeur ajoutée est venue de mon passé de législateur, qui m'incite à souligner que ces dispositions se traduiront in fine par des obligations, par des règles juridiques. Elles doivent donc être rédigées sous forme de ces règles, avec des bornes. Nous avons réalisé ce travail.

Du fait de la charge normative qui accable ce pays, du fait de la richesse inépuisable de notre démocratie pluraliste et de nos procédures parlementaires, nous nous sommes vite aperçus que, compte tenu du calendrier déjà chargé, nous n'aurions pas beaucoup d'opportunités de trouver un créneau utile pour réaliser ce travail de démocratisation. Au bout d'un moment, en m'attendant à des projectiles divers, j'en suis arrivé à la conclusion qu'il fallait suggérer au gouvernement de faire cette démocratisation par ordonnance.

Personne ne m'a vraiment craché au visage. Les personnes qui soutenaient le débat parlementaire sur la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques à l'Assemblée nationale, ont réussi un travail de marqueterie pour faire adopter, sans difficultés, avec la majorité un article habilitant le gouvernement à prendre par ordonnance des mesures de démocratisation, y compris la participation des acteurs. Pour le gag final, j'avais expliqué mes pauvres

arguments à la ministre, en soulignant qu'au regard de la publication en août 2015 de la loi, l'ordonnance pourrait être finalisée en octobre.

Dans la pratique, par le dialogue avec le gouvernement, nous parvenons au maximum du délai d'habilitation issu de la loi pour publier la vraie ordonnance. Le reste se fera vraisemblablement avant l'expiration de délai d'habilitation.

Nous aurons réussi, tout en passant par l'ordonnance, à mettre aussi longtemps que si l'on avait fait une loi.

Voilà une belle façon de constater les paradoxes de la concertation et du débat démocratique.

Merci à tous.❖

Débat public port de Fos ©tous droits réservés



Créé en 1995, le comité d'Histoire ministériel développe des activités dans les domaines de l'Écologie, du Développement durable, de l'Énergie, des Transports, de la Mer mais aussi dans ceux de l'Urbanisme, du Logement et de la Ville.

Afin de valoriser le patrimoine historique du ministère et de promouvoir une analyse historique des politiques ministérielles, le comité d'Histoire s'appuie sur un Conseil scientifique, composé de chercheurs et de spécialistes reconnus, pour définir ses priorités d'intervention en matière d'histoire et de mémoire des administrations, des politiques publiques menées ainsi que des techniques, des métiers et des pratiques professionnelles qui ont été développés. Il cherche également à répondre aux attentes exprimées par les services, les opérateurs et les partenaires du ministère.

Le comité soutient et accompagne scientifiquement et financièrement des études et des recherches historiques. Il publie la revue semestrielle « *Pour mémoire* » (2000 exemplaires). Il organise des séminaires et des journées d'études dont il peut diffuser les actes dans des numéros spéciaux de la revue. Il peut favoriser la publication d'ouvrages de référence. Pour les besoins de la recherche, il constitue un fonds d'archives orales d'acteurs des politiques ministérielles. Il gère un centre documentaire ouvert au public doté de plus de 4 000 ouvrages. Il diffuse sur internet et sur intranet un guide des sources accessibles, la revue et les actes de journées d'études et de séminaires. Il peut participer à des manifestations avec des partenaires publics ou privés.

Le comité d'Histoire ministériel

L'ORGANISATION DU SECRÉTARIAT DU COMITÉ D'HISTOIRE

★ Secrétaire

Philippe CARON

ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts
secrétaire général
du Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable
Tél. : 01 40 81 68 23
philippe.caron
@developpement-durable.gouv.fr

★ Secrétaire-délégué

Patrick FÉVRIER

administrateur général
Tél. : 01 40 81 21 73
patrick.fevrier
@developpement-durable.gouv.fr

★ Adjointe au secrétaire délégué recueil de témoignages oraux

Christiane CHANLIAU

chargée de mission
Tél. : 01 40 81 82 05
christiane.chanliau
@developpement-durable.gouv.fr

★ Événementiel, édition

Lorette PEUVOT

chargée de mission
Tél. : 01 40 81 15 38
lorette.peuvot
@developpement-durable.gouv.fr

★ Études-recherches

Samuel RIPOLL

chargé de mission
Tél. : 01 40 81 26 63
samuel.ripoll
@developpement-durable.gouv.fr

★ Documentation communication électronique

Nicole BOUDARD-DI-FIORE

documentaliste
Tél. : 01 40 81 36 83
nicole.boudard-di-fiore
@developpement-durable.gouv.fr

★ Assistance à la coordination et à la publication

N....

secrétaire de rédaction
Tél. : 01 40 81 ...

LE CONSEIL SCIENTIFIQUE

Dominique BARJOT

Professeur d'histoire contemporaine à l'Université Paris IV

Bernard BARRAQUÉ

Directeur de recherche émérite au CNRS, AgroParisTech

Alain BELTRAN

Directeur de recherches CNRS, Université Paris I, laboratoire SIRICE (UMR 8138)

Alain BILLON

Ancien secrétaire délégué du Comité d'histoire

Florian CHARVOLIN

Chargé de recherche au CNRS, Centre Max Weber (UMR 5283)

Kostas CHATZIS

Chercheur au laboratoire Techniques Territoires Sociétés (LATTS, UMR 8134)

Florence CONTENAY

Inspectrice générale de l'Équipement honoraire

Andrée CORVOL DESSERT

Présidente d'honneur du Groupe d'Histoire des Forêts Françaises, Directrice de recherche émérite au CNRS, Membre de l'Académie d'Agriculture de France

Gabriel DUPUY

Professeur émérite à l'Université Paris I

Jean-Michel FOURNIAU

Directeur de recherches à l'IFSTTAR

Stéphane FRIOUX

Maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université Lumière de Lyon 2, laboratoire LARHRA (UMR 5190)

Philippe GENESTIER

Professeur à l'ENTPE, laboratoire EVS-RIVES (UMR 5600)

Vincent GUIGUENO

Conservateur en chef du patrimoine, musée de la Marine

Anne-Marie GRANET-ABISSET

Professeur d'histoire contemporaine, Université Pierre Mendès-France Grenoble, laboratoire LARHRA (UMR 5190)

André GUILLERME

Professeur émérite d'histoire des techniques au CNAM

Bertrand LEMOINE

Directeur de recherche au CNRS, Centre André Chastel (UMR 8150)

Alain MONFERRAND

Ancien secrétaire-délégué du Comité d'histoire

Arnaud PASSALACQUA

Maîtres de conférences en histoire contemporaine à l'université Paris-Diderot, laboratoire ICT (EA 337)

Antoine PICON

Directeur de recherche à l'Ecole des Ponts ParisTech, Professeur à la Harvard Graduate School of Design

Anne QUERRIEN

Ancienne directrice de la rédaction de la revue « Les Annales de la Recherche urbaine »

Thibault TELLIER

Professeur d'histoire contemporaine à l'Institut d'études politiques de Rennes, laboratoire IRHiS (UMR 8529)

Hélène VACHER

Professeur à l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Nancy, laboratoire LHAC

Loïc VADELORGE

Professeur à l'université Paris-Est, laboratoire ACP (EA 3350)

Activités du Comité d'histoire

Depuis 2006, 18 numéros de la revue semestrielle *Pour mémoire* ont déjà présenté un panorama diversifié d'articles sur l'histoire de l'administration et des cultures professionnelles. Pour 2017-2018, les principales thématiques traitées concernent l'histoire du corps des Ponts et Chaussées, les enjeux transfrontaliers, et le patrimoine immobilier des armées.

www.ecologique-solidaire.gouv.fr/memoire-du-ministere-comite-dhistoire-ministeriel#e3

Depuis 1995, le Comité d'histoire a organisé ou co-organisé des journées d'études et des colloques, le plus souvent en partenariat avec des chercheurs, des acteurs et des experts. Les événements programmés en 2017-2018 portent notamment sur « les nuisibles », sur une analyse de la loi d'orientation foncière (1967) et de ses

impacts, sur le ministère de l'équipement et la politique de la ville et sur les bassins miniers.

www.ecologique-solidaire.gouv.fr/memoire-du-ministere-comite-dhistoire-ministeriel#e4

Les actes des journées d'études organisées par le Comité d'histoire sont publiées dans des numéros spéciaux de la revue. D'autres types de journées d'études sont publiées sur internet, dans la revue, ou dans des livres.

www.ecologique-solidaire.gouv.fr/memoire-du-ministere-comite-dhistoire-ministeriel#e4

Le comité peut apporter son soutien à l'édition d'ouvrages issus par exemple de thèses dont les sujets ont un rapport avec les politiques ministérielles.

www.ecologique-solidaire.gouv.fr/memoire-du-ministere-comite-dhistoire-ministeriel#e7

Depuis sa création, le comité a recueilli près de 350 témoignages oraux destinés à préserver la mémoire de personnalités de ces ministères. Il s'est intéressé à l'évolution des métiers, des cultures professionnelles, et des bouleversements qui ont touché l'administration.

www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr

Vous souhaitez consulter les ressources du secrétariat du comité d'Histoire... Vous pensez que votre témoignage peut éclairer l'histoire du ministère de la Transition écologique et solidaire et des administrations dont il est l'héritier... Vous avez connaissance d'archives, de documents divers, d'objets intéressant l'histoire de ces administrations, alors...

N'HÉSITEZ PAS À NOUS CONTACTER

**Secrétariat du comité d'Histoire
Conseil général de l'Environnement et
du Développement durable**

Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex
tél : 33 (0) 01 40 81 21 73
courriel : comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

OU NOUS RETROUVER ?

Internet : www.ecologique-solidaire.gouv.fr/memoire-du-ministere
www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr/index.html
Intranet : intra.comite-histoire.cgedd.i2/



« pour mémoire » la revue du comité d'Histoire

rédaction ★ Tour Séquoia - bureau 30.01

92 055 La Défense cedex

téléphone : 01 40 81 15 38

comite.histoire@developpement-durable.gouv.fr

fondateurs de la publication ★ Pierre Chantereau et Alain Billon

directeur de la publication ★ Philippe Caron

rédacteur en chef ★ Patrick Février

suivi de fabrication ★ Lorette Peuvot

conception graphique de la couverture ★ société Amarante Design graphique,
53 rue Lemercier - Paris 75017

crédit photo couverture ★ Concertation avec Carticepe pour Ligne nouvelle Paris
Normandie - SNCF ©tous droits réservés

crédits photos ★ Tous droits réservés

réalisation graphique ★ Annick Samy

impression ★ **couverture** ★ Intérieur ★ SG/SPSSI/ATL 2

ISSN ★ 1955-9550

ISSN ressource en ligne ★ 2266-5196



IMPRIM'VERT* imprimé sur du papier certifié écolabel européen



COMITÉ D'HISTOIRE

TOUR SÉQUOIA
92055 LA DÉFENSE CEDEX

www.ecologique-solidaire.gouv.fr / www.cohesion-territoires.gouv.fr